

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
AVALIKU ÕIGUSE INSTITUUT

Kaire Lang

RIIGI ÜLESANNETE ERAÕIGUSLIKULE ISIKULE DELEGEERIMISE
PÕHISEADUSLIKUD PIIRID VANGISTUSE TÄIDEVIIMISE NÄITEL

Magistritöö

Juhendaja: dr (iur) Ivo Pilving

2010

Olen koostanud magistritöö iseseisvalt.

Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, olulised seisukohad, kirjandusallikad ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

..... Kaire Lang

31. mai 2010

Töö vastab magistritööle esitatavatele nõuetele.

.....

.....

Kaitsmisele lubatud (kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees (allkiri)

SISUKORD

SISUKORD	3
SISSEJUHATUS	5
1. Probleemipüstitus	5
2. Magistritöö piirid, eesmärgid ja hüpotees	6
3. Magistritöö aktuaalsus ja vajalikkus	9
4. Magistritöö ülesehitus	10
5. Magistritöö koostamise metoodika	10
6. Tänuõnad	12
1. VANGLA ÜLESANDED KUI RIIGI ÜLESANDED	14
1.1. Vangla koht ühiskonnas ja riigistruktuuris	14
1.2. Vangla ülesannete piiritlemine	16
1.3. Vangla ülesannete liigitamise alused	21
2. VANGLA ÜLESANNETE KATALOOG	28
2.1. Vangla täidetavad riigi tuumikfunktsiooni tuuma kuuluvad ülesanded	28
2.2. Vangla täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavad ülesanded riivehalduse valdkonnas	36
2.3. Vangla täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavad ülesanded sooritushalduse valdkonnas	44
2.4. Vangla lihtalduse ülesanded sooritushalduse valdkonnas	47
2.5. Vangla abistavad tegevused riigihalduse teostamisel	56
3. VANGLA ÜLESANNETE ERAÕIGUSLIKULE ISIKULE DELEGEERMISE LUBATAVUSE PÕHISEADUSLIKUD PIIRID	57
3.1. Riigi ülesannete delegerimise üldised alused	57
3.2. Delegerimise mõiste	59
3.3. Delegerimise mudelid	61
3.4. Delegerimise põhiseaduslikud piirid	63
3.5. Põhiseadusest tulenevad otsustuskriteeriumid	66
3.5.1. Õigusriigi printsiip	66
3.5.2. Seaduslikkuse printsiip	66
3.5.3. Demokraatia printsiip	68
3.5.4. Sotsiaaliigi printsiip	69
3.5.5. Põhiseaduse § 13	69
3.5.6. Põhiseaduse § 14	71
3.5.7. Avalike teenistujate kasutamise nõue	72
3.5.8. Riigi võimumonopol	74
3.5.9. Riigi miinimumressursside säilitamise kohustus	75

3.5.10. Diskretsioonivõimalus.....	76
3.6. Riigi ülesande täitmise edasivolitamise lubatavus	78
4. VANGLA ÜLESANNETE ERAÕIGUSLIKULE ISIKULE DELEGEERIMISE LUBATAVUS ÜLESANNETE LIIKIDE KAUPA	80
4.1. Riigi tuumikfunktsiooni tuuma kuuluvad ülesanded.....	80
4.1.1. Delegeerimise lubatavuse teoreetilised lähtekohad.....	80
4.1.2. Delegeerimise lubatavus ülesannete kaupa	83
4.2. Täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavad ülesanded.....	87
4.2.1. Delegeerimise lubatavuse teoreetilised lähtekohad.....	87
4.2.2. Riivihalduse ülesannete delegeerimise lubatavus ülesannete kaupa	88
4.2.3. Sooritushalduse ülesannete delegeerimise lubatavus ülesannete kaupa.....	94
4.3. Vangla lihthalduse ülesanded.....	96
4.3.1. Delegeerimise lubatavuse teoreetilised lähtekohad.....	96
4.3.2. Sooritushalduse ülesannete delegeerimise lubatavus ülesannete kaupa.....	97
4.3.3. Riigihalduse teostamist abistavate tegevuste delegeerimise lubatavus	101
KOKKUVÕTE	103
RÈSUMÉ.....	109
KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU	112
1. Kasutatud kirjandus.....	112
2. Kasutatud normatiivmaterjalid ja kohtupraktika	114
2.1 Siseriiklikud normatiivmaterjalid.....	114
2.2 Euroopa Liidu õigusallikad	116
2.3. Rahvusvahelised normatiivmaterjalid	117
2.4. Kohtupraktika.....	117
3. Muud kasutatud allikad	118
KASUTATUD LÜHENDID	121
1. Kasutatud õigusaktide lühendid	121
2. Muud kasutatud lühendid	121

SISSEJUHATUS

1. Probleemipüstitus

Aastal 2000 planeeriti ulatuslikke muudatusi riigivalitsemises ja haldusõiguses. Muu hulgas seati eesmärgiks riigivalitsemise ülesannete delegeerimine ning selle kaudu riigi kulutuste vähendamine tingimusel, et ei tohi kannatada ülesannete täitmise kvaliteet ja avalike teenuste kättesaadavus kodanikule. Kava hõlmas ka avalike ülesannete delegeerimist eraõiguslikele isikutele.¹ Tekkis ulatuslik ühiskondlik diskussioon vangla ülesannete eraõiguslikele isikule delegeerimise üle² ning astuti konkreetseid samme, et ülesannete delegeerimist võimaldada. Konkreetsete tegevuste näidetena võib tuua nii 2002. a lõpus Riigikogule esitatud VangS muutmise eelnõu³, milles oli lisapeatükk vangla ülesannete delegeerimise kohta, kui ka AS-i Eesti Vanglatööstus ja Riigi Kinnisvara AS-i asutamise aastal 2001.

Eesti on põhiseaduse (PS)⁴ kohaselt õigusriik ning PS sätestab riigi institutsioonide ja funktsioonide täitmise üldise korralduse ja olulisemad nõuded haldusele. Seega on õigusteadlaste peamine ülesanne tähistada need õiguslikud piirid, milleni tohib minna avalike ülesannete üleandmisel eraõiguslikele isikutele, ning selgitada välja, millised on siin riskid ja juriidilised probleemid.⁵ Selle ülesande täitmine on väga oluline just seetõttu, et situatsioonis, kus poliitikud või haldusülesannete täitjad on võtnud kaaluda mõne haldusülesande delegeerimise eraõiguslikele isikule, ei mallata oodata põhjaliku õigusliku ja majandusliku analüüsi järele. Seda on täpsemalt uuritud kohalike omavalitsuste kontekstis ning üllatavalt paljudel juhtudel ei ole delegeerimisotsuse tegemisele eelnenud põhjalikku analüüsi⁶. Sama saab nentida riigi tasandil vangla haldusülesannete üleandmise otsuste tegemise kohta.

Käesolevat magistritööd ajendas kirjutama ulatuslik lõhe teoreetiliste seisukohtade ja õigusloome praktika vahel. Nii Eesti kui ka välisriikide õiguskirjanduses ja praktikas on juba

¹ K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. – Juridica, 2000, nr 8, lk 499.

² K. Kalamees. Erafirmad saavad õiguse vanglate asutamiseks. – Eesti Päevaleht, 15.04.2002; T. Koch. Turvafira Falck tahab äri teha eravanglaga. – Eesti Päevaleht, 11.06.2002; T. Vahter. Valitsuse sõber Falck tahab oma vanglat. – Eesti Ekspress, 09.04.2003.

³ Vangistusseaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu ja seletuskiri (1244 SE). Kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=023370019>, 01.05.2010. Nimetatud eelnõud ei võetud sellisel kujul vastu. Eelnõu esitati Riigikogule IX koosseisu viimastel kuudel ning vangla ülesannete delegeerimise lubatavus ja vajalikkus tekitas vaidlusi nii ühiskonnas kui ka Riigikogus. Seetõttu jäeti delegeerimist puudutav peatükk eelnõust välja ja eelnõu võeti vastu ilma selleta. Pärast seda ei ole niisugust ulatuslikku eelnõud vangla ülesannete delegeerimise kohta menetletud.

⁴ Eesti Vabariigi Põhiseadus. 28.06.1992. – RT 1992, 26, 349; RT I 2007, 33, 210.

⁵ K. Merusk (viide 1), lk 499.

⁶ K. Merusk, V. Olle. On Assignment of Local Government Tasks to the Private Sector in Estonia. – Juridica International, 2009, no 16, p 39. Sellele viitab ka RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-86-07. – RT III, 2008, 24, 159.

aastaid tunnustatud riigi ülesannete erasektorile üleandmise võimalikkust ja vajalikkust.⁷ Kirjanduses on eri aegadel esitatud erinevaid seisukohti – alates sellest, et sisejulgeoleku funktsiooni kuuluvaid ülesandeid ei ole üldse võimalik delegeerida⁸, ja lõpetades sellega, et delegerimiskeeld kehtib konkreetsete ülesannete kohta, nt selliste, mis eeldavad füüsilise jõu kasutamist haldusvälise isiku suhtes. Riigikogu ja täitevvõimu asutuste praktikas aga on soovitud eraõiguslikele isikutele delegeerida kõikvõimalikke riigi ülesandeid. Kuna vangla on sisejulgeoleku funktsiooni täitev asutus, millel on vangistuse täideviimisel teiste halduse kandjatega võrreldes rohkem ülesandeid, siis annab see analüüsiks võimalikult laia spektri ning pakub üht parimat võimalust kontrollida õiguskirjanduses esitatud argumentide kohaldatavust vangla konkreetsetele ülesannetele.

2. Magistritöö piirid, eesmärgid ja hüpotees

Vangla ülesannete eraõiguslikele isikutele delegerimise problemaatikaga on tegeletud nii majandusteaduse raames, lähtudes ratsionaalsest ülesannete täitmisest või tasuvusanalüüsist, kui ka üldises haldusteaduses, kus keskpunktis on optimaalne organisatsioon ja ülesannete täitmine.⁹ Kui vangla ülesannete eraõiguslikule isikule delegerimise otstarbekus on pigem poliitiline, halduskorralduslik ja majanduslik küsimus, siis ülesannete täitmiseks volitamise põhiseaduslik lubatavus on õiguslik küsimus. Hoolimata sellest, et riigi ülesannete delegerimise otstarbekust on kajastatud ka õiguskirjanduses¹⁰, on autor valinud käesoleva teadusmagistritöö jaoks kitsama lähenemise ning analüüsinud vaid ülesannete delegerimise põhiseadusliku lubatavuse¹¹ küsimust.

Autori otsus piiritleda teema vaid vangla ülesannete eraõiguslikule isikule delegerimise põhiseadusliku lubatavuse analüüsiga põhineb asjaolul, et otstarbekuse, st delegerimise põhjuste ja kasutegurite temaatika on leidnud piisavalt käsitlust magistritöodes muudes

⁷ Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade, lk 75. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/levaade_2006_e_k_L_PLIK.pdf. 01.05.2010.

⁸ K. Merusk (viide 1), lk 501.

⁹ Riigivalitsemise optimeerimise kava. Justiitsministeerium, 2009, lk 122. Kättesaadav Justiitsministeeriumis; V. Lember. Contracting Out in Public Sector: The Limits and the Case of the Estonian Prison System. Thesis in partial fulfillment of the requirements for the Master of Art Degree. Tartu Ülikool, 2002. Kättesaadav Tartu Ülikooli sotsiaal- ja haridusteaduskonna avaliku halduse õppetoolis.

¹⁰ Vt näiteks: B. Aaviksoo. Kohaliku omavalitsuse ülesannete lepinguline delegerimine ja korruptsioon. – Juridica, 2000, nr 8, lk 509; T. Annus. Riigi funktsioonide delegerimine eraõiguslikele isikutele kohtutäiturite näitel. – Juridica, 2002, nr 4, lk-d 226–228; M. Lind. Avaliku ja erasektori institutsionaliseeritud partnerlusprojektid ja hankelepingute üleandmine. – Juridica, 2009, nr 6, lk 358; H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Kirjastus Juura, 2001, lk 404, äärenr 57; K. Merusk (viide 1), lk 499; N. Parrest. Constitutional Boundaries of Transfer of Public Functions to Private Sector in Estonia. – Juridica International, 2009, no 16, p 45; riigivalitsemise optimeerimise kava (viide 9), lk-d 235–237.

¹¹ Edaspidi on autor kasutanud selles mõistes ka lühendatud terminit „lubatavus“.

distsipliinides¹² ning sellele on keskendutud rahvusvahelises kirjanduses.¹³ Vangla ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimise põhiseadusliku lubatavuse üle on diskuteeritud vähe ja seisukohad on olnud ebakindlad.¹⁴

Autoril ei ole käesoleva teadusmagistritöö raames ambitsiooni käsitleda kõiki vangla ülesannete delegeerimisega seotud küsimusi. Magistritöös on fookuses ainult delegeerimise esimene samm – põhimõtteline otsus delegeerimise põhiseadusliku lubatavuse või lubamatuse kohta. Autor on jätnud puutumata delegeerimise lubatavusega kaasnevad küsimused, mida paljud teised autorid on lisaks käsitlenud. Näiteks ei ole magistritöös süviti käsitletud delegeerimise mudeleid ning vaatluse alt on täiesti välja jäetud delegeerimise põhjused, selle seadusest tulenevad eeltingimused ja menetlus, riigi ülesande täitja vastutus ja muu selline. Magistritöös on kontsentreeritud ainult *kas*-küsimusele kitsamas mõttes – kas vangla ülesande delegeerimine eraõiguslikule isikule on põhiseaduslikult lubatav.

Arvestades varasemaid kogemusi, kus vangla ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimine on väga teravalt päevakorral olnud, võib olla üsna kindel, et selline olukord tekib taas. Autor ei julge väita, kas see juhtub ühe, viie või kümne aasta pärast, kuid arvestades viimaste kümnendite suundumust¹⁵ ning vangla ülesannete ulatuslikku delegeerimist välisriikides, on tõenäoline, et see küsimus uuesti üles kerkib. Eelkõige sõltub see valitsevatest poliitikutest. Seetõttu on käesoleva teadusmagistritöö üks eesmäärke anda etteulatuvalt lahendused ülesannete delegeerimise õigusliku lubatavuse kohta tekkida võivatele küsimustele. Nii saab eos välistada olukorra, kus poliitiline tahe vangla ülesandeid delegeerida on olemas, kuid õiguslikku lubatavust tuleb alles analüüsima hakata.¹⁶ Seega on tööl konkreetne praktiline väärtus Justiitsministeeriumi jaoks.

¹² Vt näiteks: P. Kama. Avaliku sektori funktsioonide üleandmine riigi äriühingutele. Magistritöö. Tallinna Tehnikaülikool, 2006. Kättesaadav Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogus; V. Lember (viide 9); P. Näks. Avalike ülesannete üleandmine eraõiguslikule isikule eravangla näitel. Magistritöö. Tallinna Tehnikaülikool, 2003. Kättesaadav Sisekaitseakadeemia raamatukogus; A. Vasemägi. Constructing Public Sector Comparator as a Benchmark for Private Bids, Example of Tartu Prison. Master thesis. Estonian Business School, 2001. Kättesaadav Estonian Business School'i raamatukogus.

¹³ Vt näiteks: J. Austin. G. Coventry. Emerging Issues on Privatized Prisons. National Council on Crime and Delinquency, 2001; A. Coyle. Managing Prisons in a Time of Change. International Centre for Prison Studies, 2002; S. R. Donziger. The Real War on Crime. The Report of the National Criminal Justice Commission. HarperPerennial, 1996; J. G. Houston. Correctional Management. Second edition. Nelson-HallPublishers/Chicago, 1999.

¹⁴ Vangistusseaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (1244 SE) (viide 3). Siinjuures tuleb rõhutada, et kuigi VangS muutmise eelnõus nähti ette vangla peaaegu kõigi ülesannete delegeerimine, nähtub seletuskirjast, et ka eelnõu autorid ei julgenud vangla ülesannete delegeerimise lubatavuse suhtes kindlat seisukohta võtta ning nägid selles valdkonnas lahendamata probleeme.

¹⁵ M. Köthenbürger. H.-W. Sinn. J. Whalley. (ed) Privatization Experiences in the European Union. Massachusetts Institute of Technology Press, 2006, p ix.

¹⁶ Näiteks olid VangS muutmise seaduse eelnõu (1244 SE) autorid 2002. aastal selgelt kahtleval seisukohal, kas nende loodud eelnõu rakendamine oleks õiguslikult lubatav. Eelnõu seletuskirjas kirjutati muu hulgas järgmist:

Makrotasandi analüüs peab siinse teema puhul olema praktilise suunitlusega: esitatud seisukohad peavad olema ka praktikas rakendatavad. Tihti tuuakse kirjanduses esile üldised suunad ja reeglid, mille otsekohaldamine võib juhtida väärte järeldusteni, kuna iga ülesande puhul tuleb arvestada selle eripäraga ning üldhinnanguid ei saa ilma lisaanalüüsita praktikas rakendada. Käesoleva teadusmagistritöö teine eesmärk on kontrollida õiguskirjanduses välja kujunenud PS-st tulenevate otsustuskriteeriumite kohaldatavust vähem üldisel tasandil ning teha kohalduvate kriteeriumite alusel järeldused konkreetsete vangla ülesannete delegeerimise lubatavuse kohta.

Magistritöö kirjutamise käigus tekkisid seosed mitmegi huvitava teemaga. Autori hinnangul on äärmiselt põnev probleem see, miks angloameerika õigussüsteemides suhtutakse riigi (sh vangla) ülesannete delegeerimisse palju tolerantsemalt kui Mandri-Euroopas¹⁷. Inglismaal, Ameerika Ühendriikides, Austraalias ja mujal on sadu täiel määral eraõiguslike isikute opereeritavaid vanglaid¹⁸, samas kui Mandri-Euroopas ollakse suhteliselt konservatiivsel seisukohal. See näitab selgelt, et vangla ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimise aktsepteeritavus sõltub riigi kuvandist, st iga õiguspoliitiline otsus asetub kindlasse riiklik-õiguslikku situatsiooni, mille määrab otseselt riigi põhikord, kuid mis laiemas plaanis oleneb riigi filosoofilisest taustast.¹⁹ Arvestades kardinaalselt erinevaid seisukohti ei olnud käesoleva töö kirjutamisel võimalik kasutada nimetatud riike esindavate autorite töid, sest see oleks nõudnud kirjeldatud küsimuse põhjalikku analüüsi. See kujutab endast aga iseseisvat ulatuslikku uurimisprobleemi²⁰, mille käsitlemine ei mahtunud siinse töö raamidesse.

Magistritöö põhineb hüpoteesil, et vangla kui sisejulgeoleku tagamise funktsiooni täitva institutsiooni ülesannete delegeerimine eraõiguslikule isikule ei ole põhiseadusest tulenevalt lubatav.

„Seetõttu on käesoleva seadusega ette nähtud võimuvolituste delegeerimine eraõiguslikele isikutele vaieldav küsimus põhiseaduse seisukohast.“ Vt vangistusseaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu ja seletuskiri (1244 SE) (viide 3).

¹⁷ Nt on väidetud, et ulatuslik erasektori kaasamine korrektsioonisüsteemi angloameerika õigussüsteemiga riikides tuleneb poliitilisest kultuurist, mis on riigivõimu suhtes veidi skeptiline ning hindab kõrgelt eraalgatust. See ei väljenda küll hinnangut õiguslike aluste kohta. Vt lähemalt J. Austin. G. Coventry (viide 13), p 9.

¹⁸ Ainuüksi Corrections Corporation of America haldab Ameerika Ühendriikides 64 vanglat, Cornell Companies Ameerika Ühendriikides 68 vanglat ja GEO Group üle maailma 60 vanglat. Vt <http://www.correctionscorp.com/facilities/>. 31.05.2010; <http://www.cornellcompanies.com/pages/facilities.html>. 31.05.2010; <http://www.thegeogroupinc.com/facts.asp>. 31.05.2010.

¹⁹ J. Sootak. Karistusõiguse alused. Kirjastus Juura, 2003, lk 43.

²⁰ Kirjanduse läbitöötamisel ei kohanud autor sellekohaseid uurimusi.

3. Magistritöö aktuaalsus ja vajalikkus

Ühiskondlik ja poliitiline suhtumine vangla ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimisse on ajas muutunud. 2002. a sõlmitud koalitsioonileppes oli viidatud üldisele suunale tihendada koostööd erasektori ja riigi vahel.²¹ Järgmise koalitsioonileppe p-s 4.3 aga rõhutati otseselt vangla ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimise kavatsust: „Loome eraõiguslikule isikule seadusliku võimaluse täita vangla haldusülesandeid“²². Magistritöö kirjutamise aega arvestades eelmises koalitsioonileppes oli erasektori kaasamisele viidatud üldsõnaliselt.²³ Valitseva koalitsiooni lepingus sellele viiteid ei ole.²⁴ Samas võib väita, et viimasel ajal on avalike ülesannete delegeerimise teemad taas aktuaalsed.²⁵ Selles suunas tegutsetakse Siseministeriumis²⁶ ja selle üle arutletakse õigusteadlaste ringkondades²⁷, samuti on praegu parlamendi menetluses korrakaitse seaduse eelnõu, millest üks osa on pühendatud korrakaitset puudutavate ülesannete delegeerimisele eraõiguslikele ja avalik-õiguslikele isikutele.²⁸

Nagu mainitud, on tõenäoline, et delegeerimise temaatika tõstatub ka vanglatega seoses. Käesoleva teadusmagistriöö praktiline väärtus seisneb selles, et töö järeldused saavad olla sisendiks olukordades, kus hakatakse kaaluma vangla mõne ülesande delegeerimist eraõiguslikule isikule. Seda nii juhul, kui kavandatakse VangS muutmist, kui ka juhul, kui tahetakse ülesandeid delegeerida haldustasandil.

²¹ Eesti Keskerakonna ja Eesti Reformierakonna koalitsioonileping. Riiklus ja välispoliitika, õigusriik, õiguskord, p 6. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.reform.ee/UserFiles/File/lepe_2002.pdf. 01.05.2010.

²² Ühenduse Vabariigi Eest – Res Publica, Eesti Reformierakonna ja Eestimaa Rahvaliidu koalitsiooni tegutsemise põhimõtted. Sisejulgeoleku- ja õiguskaitsepoliitika ptk, tegevused 2003–2007, p 4.3. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.reform.ee/UserFiles/File/lepe_2003.pdf. 01.05.2010.

²³ Eesti Reformierakonna, Eesti Keskerakonna ja Eestimaa Rahvaliidu koalitsioonilepe. P 19. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.reform.ee/UserFiles/File/lepe_2005.pdf. 01.05.2010.

²⁴ Eesti Reformierakonna, Isamaa ja Res Publica Liidu ning Sotsiaaldemokraatliku erakonna valitsusliidu programm aastateks 2007–2011. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.reform.ee/UserFiles/File/Lepe.pdf>. 01.05.2010.

²⁵ Riigivalitsemise optimeerimise kava (viide 9), lk 122.

²⁶ Siseministeriumi tellimusel valmis Poliitikauuringute Keskusel PRAXIS 2009. a aruanne „Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele“. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.praxis.ee/index.php?id=578>. 01.05.2010.

²⁷ Vt näiteks K. Merusk, V. Olle. (viide 6); M. Lind (viide 10); N. Parrest (viide 10). XXX Eesti õigusteadlaste päeval 2008. aastal tehti sarnastel teemadel 6 ettekannet. Vt lähemalt: http://www.iuridicum.ee/index.php?group_id=0&id=2&pg=4&page=105&action=show_details&. 13.05.2010.

²⁸ Korrakaitse seaduse eelnõu (49 SE). Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=93502&u=20100523235940. 21.05.2010.

4. Magistritöö ülesehitus

Lähtuvalt uurimuse ühest eesmärgist – anda õigusloojatele sisend puhuks, kui tekib vajadus asuda valmistama ette vangla ülesannete delegeerimist eraõiguslikule isikule – ei ole magistritöös piirdutud teoreetilise käsitlusega makrotasandil, vaid on analüüsitud kõigi olulisemate vangla ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimise lubatavust. Töö koosneb neljast peatükist. Esimeses peatükis on selgitatud vangla ülesannete piiritlemise ja liigitamise aluseid. Teises peatükis on autor koostanud vangla ülesannete kataloogi, kus vangla ülesandena on käsitletud õigusaktiga vanglale pandud kohustust või ühtsena vaadeldavat kohustuste rühma. Peale vangla ülesannete kirjeldamise on need ka süstematiseeritud, st liigitatud selliselt, et oleks võimalikult hõlbus analüüsida neid delegeerimise lubatavuse kriteeriumite alusel.

Töö kolmas peatükk vaatlleb delegeerimise olemust ja delegeerimise lubatavuse põhiseaduslikke kriteeriumeid. Kolmas peatükk vastab magistritöö teisele tähtsale küsimusele, mis puudutab õiguskirjanduses välja pakutud delegeerimise lubatavuse kriteeriumite kohaldatavust üksikjuhtumitele. Neljas peatükk on magistritöö järelduste osa, kus autor pakub välja lõpplahendused vangla ülesannete delegeerimise põhiseadusliku lubatavuse küsimusele. Sealjuures on lähtutud teises peatükis esitatud ülesannete kataloogist ja liigitusest, kombineerides neid kolmandas peatükis toodud delegeerimise mudelite ja lubatavuse kriteeriumitega, vajaduse korral ka täiendavate, spetsiifilist ülesannet puudutavate tingimustega.

5. Magistritöö koostamise metoodika

Magistritöö toetub eesti- ja ingliskeelsele kirjandusele eelkõige õigusvaldkonnas, kuid ka muudes distsipliinides, sealhulgas asjakohastele magistritöödele. Lisaks töötas autor läbi Riigikohtu lahendeid, Eesti õigusakte, nende eelnõusid ja seletuskirju, Euroopa Liidu asjakohaseid dokumente, õiguskantsleri arvamusi.

Kui 2007. aastal viitas õiguskantsler sellele, et Eestis on teemakohaseid teoreetilisi käsitlusi napilt²⁹, siis selle magistritöö kirjutamise ajaks oli nende nimistu täienenud, sealhulgas viidatud õiguskantsleri analüüsi võrra³⁰. Laialdast võrdlevat käsitlust pakub

²⁹ Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 76.

³⁰ Vt lisaks: M. Lind (viide 10); K. Merusk. V. Olle (viide 6); N. Parrest (viide 10); riigivalitsemise optimeerimise kava (viide 9).

Justiitsministeeriumis aastal 2010. a koostatud mahukas analüüs.³¹ Ka Riigikohus on riigi ülesannete eraõiguslikele isikutele täitmiseks volitamise küsimusi arutanud.³² Enamjaolt on Eestis välja kujunenud ühtsed seisukohad.³³

Magistritöös on tuginetud peamiselt Eestis väljakujunenud seisukohtadele, et aga enamik neist põhineb Saksa õiguskirjandusel³⁴, siis kaudselt ka sellele. Kuna magistritöö on suunatud vangla ülesannete delegeerimisele Eestis ja haldusülesande mõiste õiguskirjanduses on antud läbi positivistliku prisma³⁵, siis Saksa autorite käsitlemine pakub vaid abi Eestis levinud seisukohtadest arusaamisel. Autor ei ole kasutanud võrdlevat meetodit. Universaalsed on vangla ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimise põhjused, kuid lubatavus sõltub konkreetsest õiguslikust raamistikust. Eestis on välja kujunenud omanäolised ja kohalikke olusid arvestavad seisukohad ning PS ja vangistusseaduse (VangS)³⁶ käsitlused. Arvestades eesmärki anda õigusloojale ja haldusele sisend edaspidiste otsuste tegemiseks, on eelkõige tarvis analüüsida vangla ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimise lubatavust lähtuvalt Eesti õigusnormidest ja -põhimõtetest.

Riigi ülesannete delegeerimise lubatavuse küsimusel Euroopa Liidu õigusega otsest puutumust ei ole. Vangla ülesannete delegeerimine puudutab küll mitmesuguseid põhivabadusi ja konkurentsivõimeid³⁷, kuid ainult sellest küljest, kuidas delegeerimine peaks aset leidma (riigihanke jms), mitte delegeerimise lubatavust. Euroopa Komisjoni välja antud roheline raamat avaliku ja erasektori kohta selgitab pigem haldusülesannete täitmiseks volitamise võimalikke põhjuseid ja teostust, muu hulgas riigihanke korraldamise nõudeid³⁸.

³¹ Vt riigivalitsemise optimeerimise kava (viide 9), lk 4. Viidatud dokumendis on kasutatud võrdlevat õigusanalüüsi Austria, Saksamaa, Šveitsi, Läti, Leedu ja Sloveenia õiguskordadega.

³² Vt nt RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-86-07 (viide 6); RKEKm 16.02.2010, 3-3-4-1-10. – RT III 2010, 9, 62.

³³ Vaid mõnel juhul ei ühti nendega õiguspraktika, mis aga ei lähtu autori hinnangul mitte niivõrd õiguslikest, kuivõrd poliitilistest või halduse otstarbekuse kaalutlustest. Vt näiteks korrakaitse seaduse eelnõu (viide 28); turvaseadus. – RT I 2003, 68, 461; 2009, 62, 405; väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus. – RT I 1998, 98/99, 1575; 2010, 3, 4. Samuti viitab sellele õiguskantsler oma 06.03.2008. a kirjas nr 7-7/070431/00801664 Põhja Politseiprefektuurile. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/06_Ettepanek_P_hja_Politseiprefektuurile..._volituste_andmisega_m_rts_2008.pdf, 21.05.2010.

³⁴ Samas oli HMS eelnõu koostamisel suurel määral eeskujuks ka Prantsuse õigus ning VangS muutmise seaduse eelnõu koostamisel Suurbritannia õigus. Vt haldusmenetluse seaduse eelnõu (456 SE) seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=003672870>, 22.05.2010; vangistusseaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu (1244 SE) seletuskiri (viide 3).

³⁵ Nii Eesti kui ka Saksa õiguskirjanduses tuletatakse riigi ülesanded konkreetsetest õigusnormidest. Vt K. Merusk (viide 1), lk 500.

³⁶ Vangistusseadus. – RT I 2000, 58, 376, 2009, 62, 405.

³⁷ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonide IV jaotise 2. ja 3. peatükk ning VII jaotise 1. peatükk. – Euroopa Liidu Teataja, 2010/C 83/1. 30.03.2010. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0001:0012:ET:PDF>, 11.05.2010.

³⁸ Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. COM(2004) 327 final. Brussels, 30.4.2004. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur->

Autor on magistritööd kirjutades otsustanud siduda eri õigusvaldkondi, kombineerides omavahel karistuse täideviimise õigust (täpsemalt vangistusõigust) ja haldusõigust. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele delegeerimise käsitlused on enamikus esitatud üldisel tasandil. Sealjuures on esitatud konkreetseid näiteid pigem juhuslikkuse alusel.³⁹ Teisest küljest on vangistusõiguse teoreetilistes käsitlustes keskendutud eelkõige karistuse täideviimise eesmärkidele ja kinnipeetava põhiõigustele⁴⁰. Käesolevas magistritöös on mõlemad õigusvaldkonnad ühendatud ning ühe õigusvaldkonna teemasid vaadeldud läbi teise valdkonna prisma. See väljendub asjaolus, et vangla ülesandeid on kirjeldatud haldusülesannetena vastavalt haldusülesande määratlusele; neid ei ole käsitletud vangistuse täideviimise valdkondade kaupa ega kinnipeetava subjektiivsete õiguste kaudu⁴¹. Sealjuures on antud süsteemne ülevaade kõigist vangla tähtsamatest ülesannetest, eesmärgiga katta kogu vangla tegevus vangistuse täideviimisel ja mitte piirduda vaid teatud näidetega. Teisest küljest ei ole delegeerimise lubatavuse üldiseid kriteeriumeid käsitletud kui asju iseeneses, vaid neid on kontrollitud lähtudes vangla spetsiifikast, st konkreetsetest vangla ülesannetest. Seda on varem tehtud mõne üksiku ülesande raames, kuid mitte ülevaatlikult kõigi peamiste ülesannete kohta. Autori kasutatav lähenemine võimaldab kontrollida üldteoreetilisel tasandil välja pakutud kriteeriumite asjakohasust ja sisulist sobivust, mille kontroll makrotasandil ei pruugi piisavaid tulemusi anda.

6. Tänuõnad

Eelkõige soovib autor tänada oma juhendajat *dr iur* Ivo Pilvingut, kelle väärtuslikud nõuanded olid vältimatu eeldus magistritöö sellisel kujul valmimisele.

Samuti avaldab autor tänu Justiitsministeeriumi vanglate osakonna nõunikule Margot Oleskile, Justiitsministeeriumi vanglate osakonna karistuse täideviimise talituse juhatajale

lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0327en01.pdf, 11.05.2010. Vt ka Komisjoni tõlgendav teatis, mis käsitleb riigihankeid ja kontsessioone reguleeriva ühenduse õiguse kohaldamist avaliku ja erasektori institutsionaliseeritud partnerluse suhtes. C(2007)6661. Kättesaadav arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/ppp/comm_2007_6661_et.pdf, 11.05.2010; Euroopa Parlamendi 26.10.2006. a resolutsioon nr P6_TA(2006)0462. Avaliku ja erasektori partnerlus. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0462+0+DOC+XML+V0//ET>, 11.05.2010.

³⁹ Erandlikena võib nimetada nt järgmisi allikaid: T. Annus (viide 10); õiguskantsleri kiri nr 7-7/070431/00801664 (viide 33).

⁴⁰ Ka vangla ülesannete delegeerimise mudeleid on vaadeldud üldistest delegeerimismudelitest erinevalt. Vt nt A. Lukemeyer, R. C. McCorkle. Privatization of Prisons. Impact on Prison Conditions. – American Review of Public Administration, 2006, vol 36, no 2, p 190.

⁴¹ Tavapärastelt käsitletakse vangla ülesandeid kindlates valdkondades. Eelkõige jagatakse karistuse täideviimine kolme etappi: kinnipeetava vastuvõtmine, põhietapp ja kinnipeetava vabastamine. Sealjuures tuuakse eraldiseisvana välja nt kinnipeetava vanglaväline suhtlemine. Vt vangistusseaduse eelnõu (103 SE) seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=991440017>, 10.05.2010.

Priit Postile ja Riigiprokuratuuri prokuröri abile Tristan Ploomile huvitavate diskussioonide eest vangla ülesannete teemadel. Autori tänusõnad kuuluvad ka õiguskantsleri asetäitjannõunik Madis Ernitsale innustuse eest ja prl Anu Jalakale abi eest töö keelelisel viimistlemisel.

1. VANGLA ÜLESANDED KUI RIIGI ÜLESANDED

1.1. Vangla koht ühiskonnas ja riigistruktuuris

Vangla on ilmselt üks maailma kõige vanemaid institutsioone.⁴² Vangla kasutamise eesmärgid on varieerunud ajas ja ka riigiti.⁴³ Vangla otstarve sõltub konkreetse riigi karistuspoliitikast. Esile võib tuua näiteks järgmised rakendusala: eelvangistus, et vältida inimese pakkuminekut ja hoida ära eeluurimise takistamist; vangistus kättemaksuna; vangistus taasühiskonnastava abinõuna. Eestis on vanglal praegu sisejulgeoleku tagamise funktsioon, mis on riigi funktsioonina nimetatud juba PS⁴⁴ preambulis. Preambuli neljanda lõigu kohaselt on riigi üks peamisi ülesandeid sisemise ja välise rahu ning julgeoleku kaitsmine ühiskonnas. Kõige üldisemalt tähendab sisemise rahu tagamine õiguskorra ja põhiõiguste kaitset.⁴⁵ Sisemist rahu võib vaadelda mõistena, mis hõlmab ühelt poolt avaliku korra kaitsmist seda ähvardavate ohtude eest, teiselt poolt aga süütegude menetlemist kriminaal- ja väärteomenetlustes.⁴⁶ Selle funktsiooni sisu vangla kontekstis on eelkõige ühiskonna kaitse teatud isikute isoleerimise ja nende taasühiskonnastamise püüdluste abil.

Vangla põhiülesandena on VangS § 105 lg-s 1 nimetatud vangistuse, eelvangistuse ja karistusjärgse kinnipidamise täideviimist. Vangla olemuslik põhiülesanne on vaid esimene.⁴⁷ Lähtuvalt sellest ja asjaolust, et vangistuse täideviimine nõuab vanglalt rohkemat kui karistusjärgset kinnipidamist ja eelvangistuse rakendamist, piirdub käesolev magistritöö vaid vangistuse täideviimise käsitlemisega. Nii ei teki töösse tarbetuid kordusi, kuid käsitletud saavad peaaegu kõik⁴⁸ vangla ülesanded. Alates 2008. aasta 1. juunist on Eestis vanglatega ühendatud ka kriminaalhooldusosakonnad⁴⁹. Neil on täiesti teistsugused eesmärgid, mille saavutamiseks tuleb täita teistsuguseid ülesandeid.⁵⁰ Et vältida uurimuse laialivalgumist, ei ole kriminaalhoolduse ülesandeid töös käsitletud. Vangla mõistet kasutatakse magistritöös vangistust täideviiva asutuse tähenduses, st tähenduses, millest saadakse ühtmoodi aru nii

⁴² J. Sootak, P. Pikamäe. Kriminaaltäitevõigus. AS Kirjastus Ilo, 2001, lk 22, äärenr 30 ja lk 65, äärenr 154.

⁴³ *Ibid*, lk-d 22–38.

⁴⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I 1992, 26, 349; 2007, 33, 210.

⁴⁵ K. Jaanimägi. Politsei sisemise rahu tagajana. – *Juridica*, 2004, nr 7, lk 453.

⁴⁶ E.-J. Truuväli jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne. Kirjastus Juura, 2008, lk 34, kumm 12; korrakaitse seaduse eelnõu seletuskiri (viide 28).

⁴⁷ J. Sootak, P. Pikamäe (viide 42), lk 66, äärenr 155.

⁴⁸ Käsitlemata jääb ainult eelvangistusele omane pakkide vahendamise ülesanne (VangS § 98) ja täiendavate piirangute rakendamine kriminaalmenetluse seadustiku alusel (VangS § 103 ja KrMS § 143¹).

⁴⁹ Vt kriminaalhooldusseaduse, vangistusseaduse ja kohtute seaduse muutmise seadus. – RT I 2008, 17, 118.

⁵⁰ Kriminaalhooldusosakonna ülesannete kohta vt kriminaalhooldusseadus. – RT I 1998, 4, 62; 2010, 17, 93.

Eestis kui ka mujal maailmas. VangS hiljutiste muudatustega⁵¹ muudeti seaduse teksti nii, et haldusülesannete kontekstis terminit „vangla“ enam peaaegu ei kasutatagi. See termin asendus „vanglateenistusega“ ja mõnel üksikul juhul nimetatakse ka konkreetset ametnikku⁵². Vanglateenistuse all peetakse VangS § 105¹ lõike 2 järgi silmas nii vanglat kui ka Justiitsministeeriumi vastavaid ametikohti. Muudatuse taga olid organisatsioonilised põhjused⁵³ ja sellega ei vähendatud vangla kui karistust täideviiva institutsiooni ülesandeid. Kirjeldatavad ülesanded on olemuselt ka edaspidi vangla ülesanded ja vangla peab neid täitma. Seetõttu ei lähtuta käesolevas magistritöös mitte seaduses kasutatud vanglateenistuse mõistest ega tehta vahet konkreetsete ametnike pädevusel, vaid kasutatakse terminit „vangla“. See tagab töö parema arusaadavuse ka inimestele väljastpoolt Eesti vanglasüsteemi.

Peale vangla koha ühiskonnas tuleb teema edaspidiseks käsitlemiseks määratlada ka vangla koht riigistruktuuris. PS § 86 järgi kuulub täidesaatev võim Vabariigi Valitsusele. Täpsemalt on täidesaatvat võimu käsitletud Vabariigi Valitsuse seaduses⁵⁴. VVS § 1 lg 2 kohaselt teostab Vabariigi Valitsus täidesaatvat riigivõimu, tehes seda vahetult või valitsusasutuste kaudu. Vangla vastab VVS § 39 lg-s 1 esitatud valitsusasutuse määratlusele ning on ette nähtud eraldi seadusega.⁵⁵ Eeltoodust nähtub, et vangla on täidesaatva riigivõimu asutus, täpsemalt valitsusasutus.

⁵¹ Karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja vangistusseaduse muutmise seadus. – RT I 2009, 39, 261.

⁵² Nt VangS § 105 lg 3 kohaselt kehtestab direktor vangla kodukorra, § 37 lg 3 kohaselt tuvastab arst kinnipeetava töövõimelisuse.

⁵³ L. Madise. P. Pikamäe, J. Sootak. Vangistusseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura, 2009, lk-d 173–174, komm 2. Karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja vangistusseaduse muutmise seaduse eelnõu (382 SE) seletuskirjas on terminoloogilist muudatust põhjendatud sellega, et nii antakse justiitsministrile võimalus jagada ümber ülesandeid vangla ja Justiitsministeeriumi vanglate osakonna vahel. Muudatus on seotud riigieelarve vahendite kokkuhoiu vajadusega ja teatud piirkondades kvalifitseeritud tööjõu nappusega ning annab vajaduse korral võimaluse määrata mõningad vanglate täidetavaid ülesanded lisaüleannetena Justiitsministeeriumi ametnikele. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=440492&u=20100225121828. 11.05.2010.

⁵⁴ Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I 1995, 94, 1628; 2010, 20, 102.

⁵⁵ Vangla staatus valitsusasutusena tuleneb otseselt VangS § 105 lg-st 1, mille kohaselt vangla on Justiitsministeeriumi valitsemisalas olev valitsusasutus.

1.2. Vangla ülesannete piiritlemine

Vangistusõiguse tunnustatuimad asjatundjad Eestis – J. Sootak ja P. Pikamäe – on määratlenud vangla funktsioonid järgmiselt. Vangla põhifunktsioonid on jaotatud vastavalt sellele, millise karistuseesmärgi (üldpreventiivse või eripreventiivse) jaoks nad on vanglale pandud. Et saavutada vabadusekaotuse üldpreventiivne eesmärk, täidab vangla põhifunktsioonidena välisvalve funktsiooni, kinnipeetavate järelevalve ehk sisevalve funktsiooni, arvestusfunktsiooni, julgeolekufunktsiooni ning haldus- ja olmefunktsiooni. Vabadusekaotuse eripreventiivse eesmärgi realiseerimiseks täidab vangla sotsiaaltöökvaltsiooni, hariduse andmise funktsiooni ja tööhõivefunktsiooni.⁵⁶

Seega on funktsiooni terminit kasutatud põhiülesande mõttes – milleks vanglat vaja on ehk mis eesmärgil ta tegutseb⁵⁷ – ning ülesannete loetlemisel on lähtutud pigem vangla osakondade tegevusest. Need ei vasta otseselt VangS-s esitatud vangla ülesannete loetelule, on küllaltki üldised ja nende kasutamine ei aita otsustada vangla ülesannete üleandmise lubatavuse ja viisi üle. Seetõttu ei saa mainitud loetelu ja liigitust käesolevas magistritöös kasutada.

Terminid „funktsioon“ ei ole kirjanduses kasutatud järjekindlalt ühes tähenduses.⁵⁸ Sageli tekivad piiritlemise küsimused seoses terminiga „ülesanne“.^{59, 60} Magistritöös on lähtutud Riigikohtu antud selgitusest, et riigi konkreetse ülesande täitmine on osa riigi mõne funktsiooni täitmisest.⁶¹ See tähendab, et funktsioonina käsitletakse mõnele riigi eesmärgile

⁵⁶ J. Sootak, P. Pikamäe (viide 42), lk-d 71–72, äärenr-d 170–171.

⁵⁷ J. Liventaal. Riik ja õigus. Põhimõistete õpetus. Sisekaitseakadeemia kirjastus, 1999, lk 18. Seda on VangS § 105 lg-s 1 nimetatud aga vangla ülesandeks (viide 54).

⁵⁸ Funktsioon J. Sootaki ja P. Pikamäe poolt toodud käsitluses tähistab funktsiooni materiaalses tähenduses e põhikompentensi, mis on organi olemuspädevuseks (põhifunktsioon). Teisalt on mõistetud funktsioonide all halduse eesmärkide, ülesannete poolt determineeritud halduse iseseisvaid ja eraldatud liike või suundi, nt planeerimisfunktsioon, kontrollifunktsioon. Vt lähemalt K. Merusk. I. Koolmeister. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Õigusteabe AS Juura, 1995, lk-d 20-21; E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 502, kumm 4.4; T. Oppi. Sissejuhatus avalikku haldusse. Sisekaitseakadeemia, 2002, lk 16.

⁵⁹ Ülesandena on käsitletud suhteliselt konkreetset seadusest tulenevat kohustust. Vt E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 47, kumm 2.1. ja lk 504, kumm-d 1 ja 3.

⁶⁰ Riigikohus on oma lahendites peamiselt kasutanud terminid „ülesanne“ ning tähistanud sellega konkreetset avaliku võimu kandja kohustust. Vt nt RKEKm 01.07.2004, 3-2-4-1-04, p 13. - RT III 2004, 23, 257; RKTKm 27.04.2004, 3-2-1-49-04, p-d 14 ja 15. - RT III 2004, 12, 157; RKHKo 19.06.2007, 3-3-1-24-07, p 16. - RT III 2007, 27, 226; RKHKo 15.11.2007, 3-3-1-58-07, p 13. - RT III 2007, 41, 330; RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6), p-d 20 ja 21. Ülesande mõistet on Riigikohus pikemalt selgitanud lahendis, mis puudutab kinnipeetavatele sisseostude tegemise võimaluse tagamist ning seal näidanud avaliku ülesande seotust konkreetse valdkonna seadusega. Vt RKEKm 3-3-4-1-10 (viide 60), p-d 5 ja 6. Samas tähenduses on ülesannet mõistetud ka enamikus asjakohastes seadustes. Vt lähemalt: HMS §-d 96 ja § 105 lg 2. Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354; 2009, 27, 164; HKTS §-d 1-16. Halduskoostöö seadus. - RT I 2003, 20, 117; 2009, 62, 405; RVastS § 1 lg 1, § 2 lg 1, § 12 lg-d 2 ja 3 ning § 17 lg 3. Riigivastutuse seadus. - RT I 2001, 47, 260; 2006, 48, 360; VangS (viide 54), § 105 lg-s 1¹.

⁶¹ RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6), p 21. Sama nähtub ka PS kommenteeritud väljaandest. Vt E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk-d 47-48, kumm 2.1; J. Sootak. P. Pikamäe (viide 42), lk-d 71-72, äärenr-d 169-172.

suunatud ja pigem interpreteerimise teel määratletavat ülesannete kogumit ning ülesandena õigusaktidega konkreetsemalt määratletud kohustust. Eesti õiguskorras on avalikud ülesanded (sh haldusülesanded) seadusega või seaduse alusel vahetult haldusele antud ülesanded või ülesanded, mis on tuletatud vastavast õigusnormist.⁶² Viimane viitab ülesande mõiste rangelt positivistlikule käsitlemisele. Ülesanded on kehtestatud riigi konkreetse funktsiooni täitmiseks. Avalikud ülesanded⁶³ jäävad avalikeks ka siis, kui riik nende täitmisest loobub, andes need üle eraõiguslikele isikutele.⁶⁴ Ülesanded jäävad avalikeks ülesanneteks just seepärast, et ühiskond neid sellistena hindab ja et õigusaktide järgi on nende täitmise vastutus just avaliku võimu kandjal.

Nagu juba nimetatud, täidab vangla üht riigi tähtsamat, juba PS preambulis nimetatud funktsiooni – sisejulgeoleku tagamine, mis tähendab riigi kohustust kaitsta sisemist korda. See ei ole ainuke vangla ülesannete põhiseaduslik allikas. Näiteks saab vangla ülesannete allikateks lugeda veel preambulis sisalduvat eesti keele säilitamise nõuet (vangla peab soovijatele võimaldama eesti keele õppe), PS § 28 lg-st 1 tulenevat igäühe õigust tervise kaitsele (vanglal on kohustus korraldada tervishoiuteenust), PS § 29 lg-s 2 viidatud süüdimõistetud töökohustust ja lg-s 3 nimetatud riigipoolse kutseõppe korraldamise kohustust, PS § 32 lg-s 2 viidatud õigust rakendada seadusest tulenevaid omandikitsendusi (kinnipeetava asjade ja raha kasutamise piirangud) ning PS § 37 lg-s 1 nimetatud igäühe õigust haridusele ja kooliealiste laste koolikohustust. Seega saame öelda, et mitmed vangla ülesanded on tuletatavad põhiseadusest.

Vangla konkreetsed ülesanded on seadusandja näinud ette VangS-ga. Kuigi autor on pikka aega olnud seotud vanglasüsteemiga, ei ole talle teada allikat, milles oleks vangla ülesannete ammendav loetelu.⁶⁵ Ka VangS-st ei leia vangla ülesannete nimekirja, vaid ülesanded on seal põimitud mitmesugustesse normidesse. Seega tuli autoril magistritöö jaoks luua vangla ülesannete loend seaduse ja üldise praktika pinnalt. Loendi koostamine on põhjalikuks analüüsiks hädavajalik. Tunnistades seda, et vangla haldusülesanne võib tuleneda nii seadusest kui ka seaduse alusel antud õigusaktist⁶⁶, on vangla haldusülesannete käsitlemisel käesolevas magistritöös lähtutud peamiselt seadusjärgsetest ülesannetest ning määrusest

⁶² Riigivalitsemise optimeerimise kava (viide 9), lk 122; K. Merusk (viide 1), lk 500.

⁶³ Avaliku ülesande mõiste on laiem riigi ülesandest ja tähistab kõiki ülesandeid, mille suhtes eksisteerib avalik huvi või mis teenivad üldist heaolu. Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 76. Avaliku ülesande mõiste kohta vt lähemalt K. Merusk (viide 1), lk-d 499-501.

⁶⁴ K. Merusk (viide 1), lk 499.

⁶⁵ Sellekohane katse tehti VangS muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas, kuid sealtoodud loetelu on selgelt ebapiisav nii ülesannete hulga kui konkreetsuse astme poolest. Vt vangistusseaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (1244 SE) (viide 3).

⁶⁶ RKEKm 3-3-4-1-10 (viide 60), p 5.

tulenevaid haldusülesandeid vaadeldud võimalikult vähe. See võimaldab keskenduda vangla kõige tähtsamatele ülesannetele. Seaduse ja määruse eelnõude menetlemise erinevusi arvestades on määrustega kehtestatud norme lihtsam muuta, mistõttu on nende puhul suurem oht, et magistritöö vastav osa võiks kaotada oma aktuaalsuse.

Uurimuse eesmärki arvestades on magistritöös vangla ülesandena käsitletud õigusaktiga vanglale pandud kohustust või ühtsena vaadeldavat kohustuste rühma.⁶⁷ Kohustuse all peab autor silmas nii kohustust teha toiminguid kui ka kohustust otsustada. Ülesanderühmad on moodustatud lähtudes põhimõttest, et tegu oleks üksteisega tihedalt seotud kohustustega, mida on võimalik kokkukuuluvaina muule isikule delegeerida ning mida ükshaaval delegeerida ei saa või pole see mõttekas (nt vangla sisevalve). Vangla ülesandena ei ole vaadeldud VangS-s nimetatud toiminguid, mis on vaid abinõud mõne ülesande täitmiseks (nt relvastatud üksuse või tulirelva kasutamine). Samuti ei ole vangla ülesandena käsitletud mitmete erinevate ülesannete kaudu teostatavaid protsesse, mille üksikosad kuuluvad iga erineva ülesande juurde (nt kinnipeetava vanglast vabastamine).⁶⁸

Riigivõimul on Eesti Vabariigis kolmene jaotus: seadusandlik võim, täidesaatev võim ja kohtuvõim.⁶⁹ Kui õiguskirjanduses ja igapäevadiskussioonides käsitletakse ülesannete delegeerimist eraõiguslikule isikule, siis arutletakse põhiosas vaid täidesaatva võimu ülesannete delegeerimise üle. Õigustloova ja kohtuvõimu osas ollakse üsna üksmeelsetel seisukohtadel. Praktika on näidanud, et eraõiguslikule isikule delegeerimise lubatavuse otsustamisel võivad diskussiooni objektiks osutuda ka mõned seadusandliku ja kohtuvõimu ülesanded.⁷⁰ Kuna magistritöö piirdub vangla, st täidesaatva riigivõimu asutuse ülesannete analüüsiga, siis võiks öelda, et seadusandliku ja kohtuvõimu ülesanded ei oma tähtsust ja tuleb käsitlesest kohe välja jätta. Siiski ei saa kolme nimetatud võimu nii rangelt eristada ning tegelikkuses teostavad täidesaatva riigivõimu asutused oma funktsioonide täitmiseks ka

⁶⁷ Riigikohus on avaliku ülesande tuvastamisel lähtunud seaduses sätestatud ülesannetest (vt RKEKm 3-2-4-1-04 (viide 60), p-d 10-13; RKTkm 3-2-1-49-04 (viide 60), p-d 14 ja 15; RKEKm 3-3-4-1-10 (viide 60), p 5. Samas mõnes lahendis ei ole Riigikohus sellele tuginenud ning on pikema põhjendamiseta nentunud ülesande avalik-õiguslikku iseloomu (nt RKHKo 20.10.2003, 3-3-1-64-03, p 12. – RT III 2003, 32, 323) ning vangla haldusülesannet otseselt puudutavas lahendis märkinud, et avalikke ülesandeid (haldusülesandeid) võib õiguslikult määratleda kui vahetult seadusega või seaduse alusel haldusinstitutionidele pandud ülesandeid või ülesandeid, mis on tõlgendamise teel vastavast õigusnormist tuletatud. Vt RKEKm 3-3-4-1-10 (viide 60), p 5. Seega on Riigikohus kasutanud sisult Austria õpetlase Johannes Hengstschlägeri määratlust, mida on tunnustanud ka K. Merusk. Vt K. Merusk (viide 1), lk 500.

⁶⁸ Selle kajastamist vangistusõiguses vt J. Sootak. P. Pikamäe (viide 42), lk 93, äärenr 228.

⁶⁹ T. Annus. Riigiõigus. Kirjastus Juura, 2006, lk 92.

⁷⁰ Vt N. Parrest (viide 10), p 46.

mõningaid seadusandliku ja kohtuvõimu ülesandeid.⁷¹ Näiteks kuulub täidesaatva riigivõimu mõistesse ka piiratud ulatusega õigusloome ja õigusemõistmine⁷², nii ka vangla puhul.

Mõnel juhul on arvatud, et vangla täidetavaks seadusandliku võimu ülesandeks võib nimetada vangla kodukorra kehtestamist vastavalt VangS § 105 lg-tele 2¹–3. Siiski ei ole kodukord mitte õigustloov akt, vaid halduse üldkorraldus.⁷³ Vangla täidetava, kuid materiaalses mõttes kohtuvõimu, ülesandena saab välja tuua kinnipeetavatele distsiplinaarkaristuste määramise VangS § 64 alusel, samuti edasilükkamatud uurimistoimingud kriminaalasja eeluurimise raames KrMS § 212 lg 3 p 6 alusel. See ei mõjuta siiski arusaama vanglast kui täidesaatva riigivõimu organist. Haldus formaalses mõttes on kogu haldusorganite tegevus, olenemata sellest, kas sel on materiaalselt mõistetud legislatiiv-, haldus- või jurisdiktsiooniline funktsioon.⁷⁴ Toodud näited on erandlikud ning kuigi neid magistritöös ka edaspidi käsitletakse, tuleb töös põhilist tähelepanu pöörata just täidesaatva riigivõimu ülesannetele ehk haldusülesannetele⁷⁵.

Vangla ülesannetest on magistritöös piiratud vaid nendega, mis on suunatud haldusväliste isikutele, nn välisõiguse valdkonda kuuluvate ülesannetega.⁷⁶ Et vältida teema laialivalgumist ja keskenduda vangla rollile ühiskonnas, ei ole vangla haldusülesannetena käsitletud haldusaparaadi sisemisi küsimusi: haldusorganisatsioon, asutuse juhtimine, teenistuslik järelevalve, asutustevaheline suhtlemine ja sisemine asjaajamine.⁷⁷ Samuti ei ole kajastatud ametnike teenistusküsimusi. Vanglas töötavaid ametnikke ja abiteenistujaid loetakse välissuhtes tavaliselt vangla osaks ja esindajateks. Neid puudutavaid vangla kui haldusorgani ülesandeid (nt palga maksmine, ametisse nimetamine) magistritöös ei käsitleta. Vangla täidetavad peamised ülesanded on suunatud kinnipeetavatele ja nendega seotud isikutele ning sellest on uurimisobjekti piiritlemisel ka lähtutud.

Lisaks ülesande identifitseerimisele on vajalik selle sidumine konkreetsete volitustega ülesande täitmiseks.⁷⁸ Avalike ülesannete täitmise volitamine eraõiguslikule isikule hõlmab nii õigustust kui ka kohustust see ülesanne täita. Seetõttu võib väita, et vangla ülesande

⁷¹ R. Maruste. Põhiseadus ja selle järelevalve. Võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 107; K. Merusk. R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Juura, Õigusteabe AS, 1998, lk 17.

⁷² E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 500, komm 1.1.

⁷³ RKHKo 31.10.2007, 3-3-1-54-07, p 7. – RT III 2007, 38, 305.

⁷⁴ K. Merusk. I. Koolmeister (viide 58), lk 15.

⁷⁵ Haldusülesande mõistet kasutatakse üldmõistena ka HKTS-s (viide 60).

⁷⁶ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 50, komm 2.1.3. Vt ka A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus, 2004, lk 44.

⁷⁷ A. Aedmaa jt (viide 76), lk 36.

⁷⁸ K. Jaanimägi (viide 45), lk 458.

eraõiguslikule isikule delegeerimise lubatavuse otsustamisel ei ole niivõrd tähtis ülesanne iseenesest, kuivõrd sellega kaasnev võimupädevus ja mõju kolmandatele isikutele.

Ülesannet piiritledes on lähtutud sellest, et mõnda toimingut ei saa alati lahutada sellele järgnevast võimalikust sunnist. Mõnel juhul ei ole toimingul iseenesest mõtet või on toiming oluliselt raskendatud, kui isikut ei saa sellele alluma sundida.⁷⁹ Näiteks ei ole põhjendatud kinnises vanglas sisevalve ülesande täitmine ilma võimaluseta kasutada sunnijõudu. Kinnipeetava läbiotsimisel või tema vanglasisesel saatmisel ei ole mõistlik toimingu teostajal kutsuda igapäevaselt muud isikut sunni teostamiseks, kui toimingu käigus peaks tekkima sunnijõu kohaldamise vajadus. Seega peab sisevalve ülesannet vaatlema ühtsena – koos jõu, erivahendi ja relva kasutamise õigusega. Kirjeldatud reegel ei kehti alati absoluutsena. Kinnipeetava fotografeerimine, daktüloskopeerimine ja temalt DNA-proovi võtmine on lihtsad toimingud ning kui nende käigus keeldub kinnipeetav korraldustele allumast, saab tegevuse katkestada ja kutsuda juurde isiku, kellel on riikliku sunni kohaldamise õigus. Seetõttu saab seda ülesannet käsitleda eraldiseisvana sunnijõu kasutamisest.

⁷⁹ Õiguskantsleri 09.10.2007. a kiri nr 18-1/071458/00706780 Riigikogu õiguskomisjonile, lk 4. Kättesaadav arvutivõrgus:
http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&u=20091028193140&file_id=155035&file_name=49%20SE%20II%20%C3%95iguskantsleri%20arvamus%20korrakaitseaduse%20eel%C3%B5u%20kohta.doc&file_size=360448&mnsenar=49+SE&fd=17.12.2008, 20.05.2010.

1.3. Vangla ülesannete liigitamise alused

Peale vangla ülesande piiritlemise on vaja ülesanded liigitada, et nende delegeerimise lubatavusele saaks anda piisavalt detailse hinnangu, vältides sealjuures kõikide ülesannete käsitlemist eraldi. Kõikide ülesannete käsitlemine üksaaval nõuaks ebaproportsionaalselt palju magistr töö mahtu ning seda tuleb vältida, kui sama tulemust on võimalik saavutada ka väiksema mahuga. Liigitamine ja loetlemine on iseenesest tinglik. Loendi andmine juhul, kui see tuleb tuletada, on alati subjektiivne.⁸⁰ Siinjuures soovib autor rõhutada, et kuigi ülesandeid saab liigitada väga erinevatel alustel, on magistr töös lähtutud nendest, mis autori hinnangul aitavad otsustada ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimise lubatavuse üle.

Ülesande nimetamine ei anna vastust küsimusele, millises ulatuses võidakse selle täitmisel riivata haldusväliste isikute põhiõigusi ja -vabadusi. Seetõttu peab alati vaatama seda, millised volitused ülesande täitjal on.⁸¹ Ülesande täitmisega kaasnevaid volitusi on kirjeldatud vangla ülesannete juures ning need on olnud põhiliseks liigitusaluseks. Kui mõnes allikas on kasutatud vaid ühte liigitusalust, siis siinses magistr töös on neid kaks ja neid on omavahel kombineeritud.⁸²

Riigivõim on riigi õigus kehtestada oma jurisdiktsiooni all olijatele reegleid ja panna neile kohustusi ning nende täitmata jätmise korral kasutada tarvidusel sunnijõudu.⁸³ Harva on juhitud tähelepanu sellele, et kuigi riiklikku haldamist eristab erasektori haldamisest riiklik sund, rakendatakse sündi *ultima ratio* seal, kus teised vahendid ei toimi. Valdav osa kõigist haldustegevustest toimub ilma sunnita.⁸⁴ Vangla ülesandeid võib jagada kahte suurde rühma lähtuvalt sellest, kas nende täitmine eeldab riigivõimu volituste kasutamist. Esimesse rühma kuuluvad täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavad haldusülesanded⁸⁵, mida on nimetatud ka

⁸⁰ R. Maruste (viide 71), lk 64.

⁸¹ N. Parrest (viide 10), p 50. Vt lisaks H. Maurer (viide 10), lk 342, äärenr 11.

⁸² Nt HKTS-s on ülesanded jaotatud täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavateks ülesanneteks ja muudeks ülesanneteks (HKTS § 4). PS kommenteeritud väljaandes aga tehakse vahet peamistelt riivehalduse ja sooritushalduse ülesannete vahel. Vt E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 49, komm 2.1.1. ja lk 50, komm 2.1.3. Põhiõiguste riive olulisust riigi ülesande delegeeritavuse üle otsustamisel on rõhutanud ka Riigikohus, vt RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6), p 19.

⁸³ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Juura, Tallinn 2004, lk 222.

⁸⁴ W. Drechler. (toim) Avaliku halduse alused. Valimik Euroopa esseid. Tartu Ülikooli Kirjastus, Tartu 1997, lk 29.

⁸⁵ HKTS (viide 60), § 3 lg 4 ja § 4; halduskoostöö seaduse eelnõu seletuskiri (algselt halduskorralduse seaduse eelnõu seletuskiri) (474 SE). Kättesaadav arvutivõrgus <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=003672895>. 04.05.2010.

võimuvolitustega ülesanneteks⁸⁶ või avaliku võimu volitusi eeldavateks ülesanneteks⁸⁷. Teist rühma võib nimetada lihthalduse ülesanneteks⁸⁸ või veidi kitsamalt avalikeks teenusteks⁸⁹.

Vangla täidesaatva riigivõimu volitusi eeldav ülesanne on ülesanne, mille täitmiseks on vanglal õigus teha isiku suhtes tema õigusi ja vabadusi otseselt mõjutavaid siduvaid otsustusi⁹⁰, sh anda isikule siduvaid korraldusi ja kasutada tema suhtes jõudu⁹¹, panna ühepoolsest isikule kohustusi või piirata tema õigusi⁹². Siia alla kuulub nii haldusaktide andmine kui ka toimingute sooritamine.⁹³

Kuigi varem on avaldatud arvamust, et avalik haldus eeldab avaliku võimu volituste olemasolu⁹⁴, on Riigikohus vangla ülesandeid puudutavas lahendis rõhutanud, et avalik ülesanne ei tähenda tingimata seda, et kasutama peab täidesaatvat riigivõimu.⁹⁵ Muid haldusülesandeid, mis ei eelda võimuvolituste kasutamist, võib nimetada lihthalduse ülesanneteks. Õiguskirjanduses käsitletakse tihti vaid osa lihthalduse ülesannetest, täpsemalt avalikke teenuseid.⁹⁶ Käesoleva töö autori hinnangul on see mõiste liialt kitsas, kuna lihthalduse ülesanneteks võib lugeda mõne sellise, mida ei saa nimetada teenuseks.⁹⁷ Näiteks on vangla selline ülesanne üks osa vangla välisvalvest, nimelt perimeetri jälgimine. Tegemist on vanglale seadusest tuleneva ülesandega, mida tuleb täita avalikes huvides, kuid sellega ei osutata teenust ühelegi konkreetsele haldusvälisele isikule. Seetõttu on paslik rääkida laiemalt lihthalduse ülesannetest.

Vangla koormavat ja soodustavat tegevust peab nende erineva õigustoime tõttu erinevalt käsitlema⁹⁸ ning nagu edaspidi näidatud, omab selline eristamine tähendust vangla haldusülesannete delegeerimisel eraõiguslikule isikule. Nende eristamise vajadust on rõhutatud nii Riigikohtu lahendites, kui ka seaduses.⁹⁹ Lähtuvalt haldusvahendite õiguslikust

⁸⁶ K. Merusk (viide 1), lk 503.

⁸⁷ RvastS (viide 60), § 1 lg 1.

⁸⁸ K. Merusk (viide 1), lk 502. Vangistusseaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu ja seletuskiri (1244 SE) (viide 3); Riigikogu 14.10.2002. a stenogramm. <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/10/t02101405-03.html>. 23.05.2010. Õiguskantsleri kiri nr 18-1/071458/00706780 (viide 79), lk 3.

⁸⁹ A. Aedmaa jt (viide 76), lk 438. Halduskoostöö seaduse eelnõu (SE 474) seletuskiri (viide 85).

⁹⁰ Õiguskantsleri kiri nr 18-1/071458/00706780 (viide 79).

⁹¹ Halduskoostöö seaduse seletuskiri (SE 474) (viide 85).

⁹² A. Aedmaa (viide 76), lk 251; K. Merusk. I. Koolmeister (viide 58), lk-d 166-167.

⁹³ Õiguskantsleri kiri nr 18-1/071458/00706780 (viide 79).

⁹⁴ K. Merusk. I. Koolmeister (viide 58), lk 18.

⁹⁵ RKEKm 3-3-4-1-10 (viide 60), p 5. Vt ka halduskoostöö seaduse eelnõu (474 SE) seletuskiri (viide 85).

⁹⁶ Halduskoostöö seaduse eelnõu (474 SE) seletuskiri (viide 85).

⁹⁷ Samal seisukohal on olnud ka õiguskantsler. Vt lähemalt õiguskantsleri kiri nr 18-1/071458/00706780 (viide 79).

⁹⁸ H. Maurer (viide 10), lk 6.

⁹⁹ RKHKo 3-3-1-64-03 (viide 67), p 12; RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6), p 22; HKTS (viide 60), § 3 lg 4.

toimest haldusvälisele isikule võib eristada riivehaldust ja sooritushaldust.¹⁰⁰ Sellel alusel riigi ülesannete delegeerimise lubatavuse analüüsimist on nimetatud ka delegeerimise subjektiivsete piiride tuvastamiseks.¹⁰¹

Riivehalduseks loetakse isiku põhiõigusi piiravaid tegevusi¹⁰², st tegevusi, kus vangla sekkub haldusvälise isiku õigussfääri ja piirab tema vabadust või omandit, teisisõnu kohustab ja koormab haldusvälist isikut. Sellisel juhul on vangla käskivas rollis ja viib oma käsud vajaduse korral ka sunniviisiliselt ellu.¹⁰³ Sooritushalduseks loetakse soodustavat (st teenust pakkuvat) haldust.¹⁰⁴ Soodustav haldus on tegevus, kus vangla annab haldusvälisele isikule toetusi ja muid soodustusi ning täites abistavat ja soodustavat funktsiooni.¹⁰⁵ Vangla ülesannete puhul on võimalik rääkida nii riivehaldusest, kui sooritushaldusest.¹⁰⁶ Siinkohal peab autor vajalikuks välja tuua spetsiifilise nüansi, mis puudutab vanglas antavaid lube. Kirjanduses on loa andmise ülesannet loetud riivehalduse valdkonda (passiivselt sekkuv haldus) kuuluvaks¹⁰⁷, selgitades, et passiivselt sekkuv haldus seisab isikul teel juhtudel, kui isik tahab teha midagi, mis nõuab seaduse kohaselt heakskiitu.¹⁰⁸ Vanglas on kinnipeetava teatud õigused *a priori* piiratud ning mõned vanglas antavad load on erandid neist piirangutest, seega omavad soodustavat efekti. Näiteks kohtuotsusest tulenevalt on kinnipeetava vabadus vangla territooriumiga piiratud. Väljaspool vanglat liikumise loa andmine või andmata jätmine ei tähenda kinnipeetava suhtes piirangu otsustamist, vaid juba eksisteerivast piiravast situatsioonist soodustava erandi tegemist. Teistsuguse olukorraga on tegemist juhtudel, kui kinnipeetaval on seadusest tulenevalt mõni õigus, mille realiseerimiseks peab tal olema vangla täiendav luba, mille andmise käigus on kontrollitud õiguse kasutamise eelduste olemasolu, nt kinnipeetava õigus kokkusaamistele. Seetõttu on magistritöös tehtud neil juhtudel vahet ning loa andmine väljaspool vanglat liikumiseks on loetud sooritushalduse

¹⁰⁰ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 50, komm 2.1.3. H. Maurer kasutab vastavalt termineid koormav haldus ja soodustav haldus, kuid autor jääb magistritöös PS kommenteeritud väljaandes kasutatavate terminite juurde. Vt H. Maurer (viide 10), lk-d 5-6, äärenr-d 20-22.; M. Hirvoja on nimetanud sekkuvat ja sooritavat haldust. Vt M. Hirvoja. Haldusleping. Mõiste, kasutusala ning mõned olulised õiguslikud jooned. – Juridica, 1999, nr 7, lk-d 326-327. Autor jääb PS kommenteeritud väljaandes kasutatavate terminite juurde.

¹⁰¹ N. Parrest (viide 10), lk 50.

¹⁰² E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 50, komm 2.1.3.

¹⁰³ H. Maurer (viide 10), lk 5, äärenr 20.

¹⁰⁴ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 50, komm 2.1.3.

¹⁰⁵ H. Maurer (viide 10), lk 5.

¹⁰⁶ Käesolevat käsitlust tuleb eristada haldusaktide liigitusest koormavateks ja soodustavateks. Viimasel juhul on oluline just konkreetse haldusakti toime ning sooritushalduse valdkonnas taotletud haldusakti andmisest keeldumist saab lugeda koormavaks haldusaktiks. See aga ei oma tähtsust vangla haldusülesannete liigitamisel. Vt lähemalt H. Maurer (viide 10), lk-d 138-139, äärenr-d 47-50.

¹⁰⁷ On ka vastupidiseid seisukohti, nt on õiguskantsler toonud sooritushalduse valdkonda kuuluva ülesande näitena ära mh tegevusloa andmise. Vt lähemalt õiguskantsleri kiri nr 18-1/071458/00706780 (viide 79), lk 3.

¹⁰⁸ Vt M. Hirvoja (viide 100), lk 326.

valdkonda kuuluvaks, kuid kinnipeatavale kokkusaamiste võimaldamine riivehalduse valdkonna ülesandeks.¹⁰⁹

Riivehalduse ja sooritushalduse kõrval tuleb esile tuua vangla abistavad tegevused riigihalduse teostamisel¹¹⁰. Nende õiguslik toime ei ole suunatud haldusvälisele isikule, kuna neid ülesandeid täidetakse otseselt selleks, et rahuldada vangla enda vajadusi ja täita oma tegelikke (väliseid) haldusülesandeid.¹¹¹ Eelnev ei välista puutumust haldusväliste isikutega (nt riigihankel osalejatega) ülesande täitmise käigus. Võib diskuteerida, kas neid saab üldse riigi haldusülesanneteks lugeda. Vaadates tagasi haldusülesande definitsiooniele, on näha, et haldusülesandeks loetakse seadusega või seaduse alusel haldusinstituutsioonile pandud ülesandeid või ülesandeid, mis on tõlgendamise teel vastavast õigusnormist tuletatud. Enamikku neist abistavatest tegevustest ei ole ei seadusega ega selle alusel haldusorganile pandud. Üldisel tasandil võib neid leida vanglate põhimäärustest¹¹², kuid põhimäärus on pigem suunatud haldussiseste küsimuste reguleerimisele, mitte riigiasutuse sisulisele tegevusele. Konkreetsete tegevuste kohta aga õigustloovates aktides reeglina sätteid pole. Siiski pooldatakse õiguskirjanduses seisukohta, et abistavad tegevused riigihalduse teostamisel kuuluvad riigi haldusülesannete hulka ja neid tegevusi loetakse riigivõimu teostamiseks PS § 3 lg 1 mõttes.¹¹³

Täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavaid vangla ülesandeid leidub nii riive- kui ka sooritushalduse valdkonnas.¹¹⁴ See tähendab, et vanglal võib olla ülesandeid, mille täitmise käigus isikut koormatakse nii, et tema põhiõigused on riivatud. Samas võib leida haldusülesandeid, kus vangla tegutseb küll siduvalt, kuid isiku kasuks. Vangla lihthalduse ülesanded aga on vahetult seotud sooritushaldusega ning nagu eelnevalt mainitud, siis on üldjuhul tegu avalike teenustega. Vangla lihthalduse ülesannete alla võib autori hinnangul paigutada ka abistavad tegevused riigihalduse teostamisel, mis on suunatud vaid halduse omavajaduste katmisele. Seega on lihthalduse ülesandeid nii selliseid, mis isikute õigusi ei

¹⁰⁹ Analoogselt seisukohal on ka H. Maurer, eristades kontroll-lube ja erilube. Esimesed on ta lugenud formaalselt soodustavateks, kuid materiaalselt õigusi riivavateks ning teised nii formaalselt kui materiaalselt soodustavateks. Vt lähemalt H. Maurer (viide 10), lk-d 139-142, äärenr-d 51-55.

¹¹⁰ H. Maurer nimetab neid halduse omavajaduste katmiseks ning toob välja, et need on suunatud varustava halduse eesmärgi täitmisele. Varustav haldus peab hoolt kandma selle eest, et oleks olemas personal ja muud vahendid, mis on vajalikud haldusülesannete täitmiseks. Vt H. Maurer (viide 10), lk-d 5 ja 25.

¹¹¹ *Ibid* (viide 10), lk 26.

¹¹² Vt nt justiitsministri 11.07.2002. a määrus nr 41 "Murru Vangla põhimäärus". – RTL 2002, 87, 1356; 2010, 14, 265.

¹¹³ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 50, komm 2.1.3; H. Maurer (viide 10), lk 26; J. Sootak. P. Pikamäe (viide 42), lk 71.

¹¹⁴ Sama on leidnud ka õiguskantsler. Vt lähemalt õiguskantsleri kiri nr 18-1/071458/00706780 (viide 79), lk 3.

riiva (lihthalduse ülesanded sooritusalduse valdkonnas), kui ka selliseid, mis pole üldse suunatud haldusväliste isikutele (abistavad tegevused riigihalduse teostamisel).

Lisaks eelnevale tuleb nende erilise tähtsuse tõttu delegeerimise lubatavuse üle otsustamise seisukohast veel eraldi esile tuua vangla täidetavad riigi tuumikfunktsiooni kuuluvad ülesanded ehk riigi tuumikülesanded. Riigi tuumikülesanded on tavaliselt riigivõimu volitusi eeldavad ülesanded, mis kuuluvad riivehalduse valdkonda. See ei ole absoluutne, kuna sõltub sellest, kuidas riigi tuumikülesandeid määratleda.

Riigi tuumikülesanneteks ehk riigi tuumikfunktsiooniks nimetatakse kõige olulisemat osa riigivõimust¹¹⁵, milleta ei saa rääkida toimivast riigist.¹¹⁶ Riigikohus on märkinud, et ülesanded, mida on PS mõtte kohaselt kohustatud täitma riigivõim, moodustavad riigi tuumikfunktsiooni.¹¹⁷ Riigi tuumikfunktsiooni kuuluvate ülesannete kindlat loetelu ei ole koostatud ja nende määratlemisel tuleb lähtuda PS mõttest.¹¹⁸ Riigi tuumikfunktsioonide või tuumikfunktsiooni kuuluvate ülesannete kohta on väljendatud erinevaid seisukohti. Mitmed autorid on avaldanud arvamust, et üks riigi tuumikfunktsioonidest on vangla täidetav sisejulgeoleku tagamise funktsioon¹¹⁹, sh justiitsotsuste sundtäitmine¹²⁰. Riigi tuumikfunktsiooni osana on muu hulgas välja toodud õigusloome¹²¹ ja õigusemõistmine¹²². Konkreetsemalt on Riigikohtu¹²³ lahendis nr 3-1-1-86-07 määratletud riigi tuumikfunktsiooni kuuluvana karistusvõimu.¹²⁴ Samas on riigi tuumikülesannete hulka loetud ka ülesandeid, mida täites rakendatakse isiku suhtes füüsilist jõudu (sh tungitakse jõudu kasutades inimese

¹¹⁵ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 47, komm 2.1. Vt ka vangistusseaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu ja seletuskiri (1244 SE) (viide 3).

¹¹⁶ Õiguskantsleri kiri nr 18-1/071458/00706780 (viide 79), lk 2; õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 78.

¹¹⁷ RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6), p 21.

¹¹⁸ Vt lisaks V. Lember (viide 9), lk 40.

¹¹⁹ Ü. Madise. Eesti riigikontseptsioon, *New Public Management* ja haldusreform. – Riigikogu Toimetised, 2000, 2. Kätesaadav arvutivõrgus:

<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11648&highlight=ülle.madise&op=archive2>. 30.04.2010. Korrakaitse seaduse eelnõu seletuskirjas on leitud, et riigi tuumikfunktsioonide hulka kuuluvad riigi ülesanded avalikku korda ähvardavate ohtude ennetamisel, tõrjumisel ja korraldumiste kõrvaldamisel. Vt korrakaitse seaduse eelnõu (49 SE) (viide 28).

¹²⁰ K. Merusk (viide 1), lk 501.

¹²¹ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 49, komm 2.1.1; õiguskantsleri kiri nr 18-1/071458/00706780 (viide 79), lk 2.

¹²² E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 49, komm 2.1.1; K. Merusk (viide 1), lk 501; õiguskantsleri kiri nr 18-1/071458/00706780 (viide 79), lk 2.

¹²³ Kuna riigi tuumikülesannete määratlemine on keeruline ja poliitilised jõud võivad seda ära kasutada, on rõhutatud kohtu rolli tuumikülesannete määratlemisel. Vt V. Lember (viide 9), lk 40.

¹²⁴ RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6), p 21. Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on selle kohta täpsustatud, et silmas on peetud nii kohtu kui ka täitevvõimu organi teostatavat karistusvõimu ning see hõlmab ka kohtueelset ja kohtuvälist süütegude menetlust. Vt E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 49, komm 2.1.1; RKÜKm 28.04.2004, 3-3-1-69-03, p 24. – RT III, 2004, 12, 143. Karistuse põhisisu on negatiivne riiklik hinnang toime pandud rikkumisele. See ei ole üksikisiku halvustav hinnang, vaid terve ühiskonna seisukoht. Vt N. Parrest (viide 10), pp 49 ja 50.

kehalisse sfääri)¹²⁵, kuna jõumonopoli tõttu on riigivõimu organi volitused jõudu kasutada oluliselt suuremad kui igamehe hädakaitseõigus.¹²⁶

Et otsustada vangla ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimise lubatavuse üle, ei piisa vaid riigi tuumikfunktsiooni määratlemisest. Eraldi on vaja välja selgitada veel „riigi tuumikfunktsiooni tuum“¹²⁷, kuna vaid selle puhul tuleb absoluutse kindlusega eitada selle delegeerimise õiguspärasust. Küsimus ei ole tegelikult selles, kuidas teatud ülesandeid nimetada – kas riigi tuumikfunktsiooni kuuluvateks või riigi tuumikfunktsiooni tuuma kuuluvateks. Tähtis on see, kui laialt või kitsalt funktsiooni ja ülesannet mõista. Üldteoreetilistes käsitlustes, kus arutletakse peamiselt üldiste põhimõtete üle, kasutatakse tavaliselt väga laiu mõisteid – kaitsefunktsioon, sisejulgeoleku tagamise funktsioon ja muud sellised. Nende põhimõtete eluliseks rakendamiseks tuleb see funktsioon ülesanneteks jagada ning alles siis tekib võimalus hakata hindama, milliste ülesannete üleandmist saab lubada ja milliste mitte. Kuigi vanglat peetakse riigi sisejulgeoleku tagamise funktsiooni täitvaks institutsiooniks, on vangla seadusest tulenevad ülesanded väga erisugused (2. ptk). Tuumikülesannete hulk on nii vanglas kui riigis üldiselt võrreldes tänapäeval üldiselt täidetavate haldusülesannete hulgaga üsna väike.¹²⁸

Ka ülesannet võib määratleda kitsamalt või laiemalt. Võib näiteks öelda, et vangla ülesanne on valvata vangla välispiiret, samas võib selle jagada ülesandeks jälgida vangla välispiiret (sel juhul ei riivata isikute põhiõigusi) ja ülesandeks reageerida piirde rikkumisele, sh kasutada tulirelva (teguviis, mis võib kaasa tuua ulatusliku põhiõiguste riive). Sellest vaheteost sõltub ülesande kuulumine konkreetseesse liiki. Seega, kui üldteoreetiliselt võib riigi tuumikfunktsioone kirjeldada ja liigitada laiemalt ja esitada üldise seisukoha nende eraõiguslikule isikule delegeerimise lubatavuse kohta, siis praktikas tuleb neile funktsioonidele läheneda palju detailsemalt. Seda võib nimetada riigi tuumikfunktsiooni tuuma otsimiseks. Kuna käesoleva magistritöö üks eesmärke on anda etteulatuvalt lahendused vangla ülesannete delegeerimisel tekkida võivatele küsimustele, siis on neid ülesandeid vaadeldud pigem üksikasjalikult ning riigi tuumikfunktsiooni kuuluvate ülesannetena on peatükis 2.1 käsitletud vaid vangla täidetavaid riigi tuumikfunktsiooni tuuma kuuluvaid ülesandeid.

¹²⁵ Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk-d 78 ja 83.

¹²⁶ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 49, komm 2.1.1.

¹²⁷ N. Parrest (viide 10), p 45.

¹²⁸ Riigivalitsemise optimeerimise kava (viide 9), lk 122

Selline arutluskäik ei ole vastuolus Riigikohtu seisukohaga, et karistusvõimu tuleb käsitleda tervikuna riigi tuumikfunktsioonide hulka kuuluvana.¹²⁹ Lahendist nähtub, et Riigikohus pidas silmas tuumikfunktsiooni seda osa, mis kuulub delegeerimiskeelu alla, ja ei välista otseselt tuumikfunktsiooni tuuma tuvastamise võimalust. Sama lahendi ühes eelnevas punktis¹³⁰ analüüsis Riigikohus süüteomenetlust (kui tuumikfunktsiooni kuuluvate ülesannete rühma) karistuse määramisest eraldi ning leidis, et ka eraldiseisvatena on süüteomenetluse käigus täidetavad ülesanded karistuse määramisega vahetult seotud ning võimaldavad juba iseenesest põhiõiguste ulatuslikku riivet. Lisaks tuleb mainida, et süüteomenetluse ülesannetest eristas Riigikohus veel süüteomenetlusele eelnevaid järelevalvelise iseloomuga haldustoiminguid, olenemata sellest, et need on suunatud võimalikule süüteomenetlusele.¹³¹ Seega toetab Riigikohtu praktika riigi tuumikfunktsiooni tuuma eristamise vajadust, kuid karistusvõimu tuuma kuuluvaks luges Riigikohus nii karistuse määramise kui ka süüteo menetlemise.

¹²⁹ RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6), p 26.

¹³⁰ *Ibid*, p 22.

¹³¹ *Ibid*, p 26.

2. VANGLA ÜLESANNETE KATALOOG

2.1. Vangla täidetavad riigi tuumikfunktsiooni tuuma kuuluvad ülesanded

- a) Distsiplinaarvõimu teostamine – Distsiplinaarvõimu teostamise eesmärk on tagada, et kinnipeetav käitub õigusnormide ja seaduslike korralduste kohaselt. Kui ta seda ei tee, kasutatakse distsiplinaarvõimu. See tähendab õigust karistada kinnipeetavat väga erinevate rikkumiste eest (nt vanglariietuse kandmise kohustuse (VangS § 46) täitmata jätmine). Distsiplinaarvõimu teostamine hõlmab nii ettevalmistavat etappi ehk distsiplinaarmenetlust (VangS § 64 ja § 101 lg 1) kui ka karistuse määramist (VangS § 63, § 64 lg-d 4 ja 4¹ ning § 100). Nii distsiplinaarmenetluse läbiviimisel, kui ka distsiplinaarkaristuse määramisel on vanglal diskretsiooniõigus¹³². Distsiplinaarvõimu teostamisega täidab vangla kui täidesaatva võimu asutus jurisdiktsioonilist funktsiooni, sellesarnane pädevus on erandkorras antud ka muudele haldusorganitele.¹³³

Distsiplinaarkaristuse määramine erineb küll menetluslikult väärteo või kuriteo eest karistuse määramisest, kuid on sellega siiski võrreldav. Eriti kehtib see kartserikaristuse puhul. Riigikohus on lahendis nr 3-1-1-88-02 leidnud, et pikka aega kestev kartserikaristus on raskuse poolest väga lähedane kriminaalkaristusega ja seetõttu on mõlema karistuse kohaldamine ühe ja sama teo eest topeltkaristuse keelu rikkumine. Selle kohta, kas muud kinnipeetava distsiplinaarkaristust saab kriminaalkaristusega võrdsustada, ei ole Riigikohus suuniseid andnud.¹³⁴ Samuti on Riigikohtu hiljutises otsuses märgitud, et kartserisse paigutamise kaasaev vabadusõiguse piirang on sedavõrd intensiivne, et sellel on vabaduse võtmise kvaliteet riigivastutuse seaduse tähenduses.¹³⁵

Karistusele eelneva menetluse on Riigikohus paigutanud samale tasemele karistuse määramisega, lugedes üldkogu lahendis nr 3-1-1-86-07 karistusvõimu teostamiseks ka süüteomenetluse.¹³⁶ Kui lugeda distsiplinaarvõimu teostamiseks peale karistuse määramise ka distsiplinaarmenetlust, siis tuleb asuda seisukohale, et distsiplinaarvõimu ei ole võimalik eraldiseisvateks osadeks jagada – seda hoolimata asjaolust, et mitte igasugust kinnipeetavale mõistetavat distsiplinaarkaristust, nt noomitust, ei saa võrdsustada

¹³² Vt diskretsiooniõiguse kohta lähemalt K. Merusk. Administratsiooni diskrestioon ja selle kohtulik kontroll. Juura, Õigusteabe AS, 1997.

¹³³ K. Merusk. I. Koolmeister (viide 58), lk 14.

¹³⁴ RKKKo 20.09.2002, 3-1-1-88-02, p 7.3. - RT III 2002, 23, 263.

¹³⁵ RKHKo 15.03.2009, 3-3-1-93-09, p 12. – RT III 2010, 12, 96.

¹³⁶ RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6), p-d 20 ja 22. Süüteomenetluse on olemuselt jurisdiktsiooniliseks ülesandeks lugenud ka õiguskantsler. Vt lähemalt õiguskantsleri kiri nr 18-1/071458/00706780 (viide 79), lk 3.

karistusega väärteo või kuriteo eest. Distsiplinaarvõimu jagamatuse tõttu on seda siinses magistritöös käsitletud ühtsena. Distsiplinaarkaristuse täideviimise üle otsustamine (VangS § 65 ja § 101 lg-d 2 ja 3) on sisuliselt sama kaaluga kui karistuse määramine ning kuulub seega samuti distsiplinaarvõimu teostamise ülesande alla.

Samas, karistuse täideviimisel (nt kinnipeetava paigutamine kartserisse) kinnipeetava suhtes karistusvõimu otseselt ei kohaldata. Mõlemad neist vastavad riigi tuumikfunktsiooni tuuma kuuluvate ülesannete määratlusele, kuna täideviimine ei pruugi, kuid võib nõuda füüsilise sunni kohaldamist.

- b) Täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamine – Täiendavate julgeolekuabinõude mõte ei ole karistada, küll aga ohtusid ennetada – eesmärk on tagada, et kinnipeetav ennast või teisi ei kahjustaks ega oluliselt korda rikuks (VangS § 69 lg 1). Täiendavate julgeolekuabinõudena võib vangla diskretsiooni kohaselt piirata kinnipeetava vanglasisest liikumis- ja suhtlemisvabadust, keelata tal kanda isiklikke riideid või kasutada isiklikke esemeid, keelata tal tegeleda kehakultuuriga, paigutada ta eraldiolevasse lukustatud kambrisse ning rakendada tema puhul ohjeldusmeetmeid (VangS § 69 lg 2). Need on olulised piirangud juba niigi piiratud õigustega kinnipeetava liikumisvabadusele (PS § 34)¹³⁷ ja omandiõigusele (PS § 32¹³⁸) ning tegu on korra tagamise äärmuslike meetmetega¹³⁹.

Enamiku julgeolekuabinõude rakendamise otsust ei pea tegema viivitamata. See võimaldab nende kohaldamist vaadelda eraldi ülesandena. Siiski tuleb ohjeldusmeetmete kasutamine (fikseerimine, käeraudade, jalaraudade või rahustussärgi kasutamine (VangS § 70)) tihti otsustada sekundite või minutitega. Seetõttu on käesolevas magistritöös vaadeldud ohjeldusmeetmete kasutamist muude julgeolekuabinõude rakendamisest eraldi, sisevalve ülesande juures.

¹³⁷ Selle üle, kas vanglasisese liikumisvabaduse piiramine riivab PS §-st 34 tulenevat liikumisvabadust või kinnipeetavale nimetatud säte üldse ei laiene, võib vaielda. Autor on seisukohal, et kuna õigusaktides on tavakinnipeetavale jäetud teatud vanglasisene liikumisruum, siis on kinnipeetaval õigus selle piires vabalt liikuda. Nt lukustatud kambri kohaldamine riivab seda õigust. Ja seega eksisteerib puutumus PS §-ga 34. PS § 20 suhtes on iguskirjanduses võetud seisukoht, et vanglasisese liikumise keeld ei ole seotud nimetatud sättega, kuna vabadus on kinnipeetaval kohtuotsusega juba võetud. Vt E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 206, komm 4.

¹³⁸ Riigikohus on väljendanud seisukohta, et kinnipeetava huvi kasutada omandit kõikjal vangla territooriumil ei kuulu PS § 32 kaitsealasse. Vt RKHKo 21.06.2007, 3-3-1-29-07, p 19.- RT III 2007, 28, 237. Kuigi see küsimus ei kuulu otseselt käesoleva magistritöö teemasse, ei saa autor nii kategoorilise sõnastusega nõustuda. Autor ei näe alust, mille tõttu PS § 32 kohaldumine täielikult välistada. Küll aga võib omandiõigus olla riivatud kaasnevalt muude põhiõiguste või põhiseaduslike põhimõtete kohaldamisega.

¹³⁹ L. Madise. P. Pikamäe. J. Sootak (viide 53), lk 140, komm 4.

Hoolimata sellest, et kinnipeetava paigutamisel lukustatud kambrisse ei ole karistuslikku eesmärki, on see kinnipeetava jaoks füüsilises mõttes sama mõjuga nagu kartserikaristus. See tähendab, et juba niigi olulisel määral piiratud liikumisvabadusega isikul piiratakse liikumisvabadus haldusorgani otsusega peaaegu nullini. Tuleb veel märkida, et kui kartserikaristuse peab määrama teatud ajaks ja seaduses on sätestatud selle maksimaalne kestus, siis lukustatud kambrisse paigutamisel ajalisi piire ei ole. Küll on kohtupraktika kohustanud vanglat teatud aja tagant kontrollima, kas on alust kinnipeetavat lukustatud kambris pidada.¹⁴⁰ Eeltoodu põhjal on täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamine loetud tuumikfunktsiooni tuuma kuuluvate ülesannete hulka.

- c) Esmased uurimistoimingud – Vastavalt KrMS¹⁴¹ § 212 lg 3 p-le 6 toimetab kohtueelset menetlust vanglas või kinnipeetava toimepandud kuritegude osas vangla¹⁴². Vanglal on kuriteo tunnuste ilmnemisel kohustus valida KrMS § 31 lg-s 3 nimetatud edasilükkamatute menetlustoimingute vahel. Süüteasja menetlust¹⁴³ ja süüte eest karistuse mõistmist koos tuleb lugeda karistusvõimu, st kohtuvõimu teostamiseks.¹⁴⁴ Kuritegude kohtueelne menetlus viiakse läbi küll täitevvõimu ametnike poolt, kuid sisu poolest ei kujuta see endast mitte täitevvõimu, vaid kohtuvõimu teostamist (mitte eksekutiiv-, vaid jurisdiktsioonilist funktsiooni).¹⁴⁵ Seega kuuluvad esmased uurimistoimingud karistusvõimu teostamise juurde ja on seetõttu riigi tuumikfunktsiooni tuuma osa.
- d) Jälitustegevus – PS §-ga 43 on väga jäigalt sätestatud sõnumi saladuse kaitse ning seda on lubatud riivata vaid kohtu loal. Ka kinnipeetaval on PS järgi samasugune õigus sõnumite saladusele kui isikul, kelle vabadust ei ole piiratud.¹⁴⁶ Seega peab ka vangla sel puhul rangelt lähtuma üldistest jälitustegevuse reeglitest (VangS § 29 lg 2), kuid omab nende valikul diskretsiooniõigust. Et vangla saaks jälitustoiminguid teha, on ta tunnistatud jälitusasutuseks (JTS¹⁴⁷ § 6 lg 1 p 5 ning § 12 lg 1) ning omab seega jälitustegevuse õigust.

¹⁴⁰ L. Madise. P. Pikamäe. J. Sootak (viide 53), lk 140, komm 3.

¹⁴¹ Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I 2003, 27, 166; 2010, 19, 101.

¹⁴² Siinjuures ei kohaldata HMS sätteid, vt HMS § 2 lg 2.

¹⁴³ Süüteo menetluse all peetakse käesolevas töös silmas nii kriminaalmenetlust kui ka väärtetoimetust. Vt RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6), p 19; õiguskantsleri kiri nr 18-1/071458/00706780 (viide 79), lk 4.

¹⁴⁴ RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6), p-d 20 ja 22; A. Aedmaa jt (viide 76), lk 24.

¹⁴⁵ A. Aedmaa jt (viide 76), lk 26.

¹⁴⁶ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 360, komm 14.

¹⁴⁷ Jälitustegevuse seadus. – RT I 1994, 16, 290; 2009, 62, 405.

Jälitustegevus toimub sageli kriminaalmenetluse ajal¹⁴⁸, st seoses karistusvõimu teostamisega. Jälitustegevus on rangelt riigile reserveeritud ülesanne, mille täitmise õigus on äärmiselt väikesel hulgal riigiametnikel ning mille üle teostatakse väga ranget järelevalvet õiguskaitseorganite poolt. Eeltoodut arvestades tuleb jälitustegevuse teostamine lugeda riigi tuumikfunktsiooni tuuma ülesannete hulka.

- e) Vangla välisvalve – Kinnist vanglat ümbritseb valvatav perimeeter (VangS § 7 lg 1), mille eesmärk on tagada kinnipeetavate järelevalve (VangS § 66 ja justiitsministri 1. aprilli 2003. a määruse nr 23 „Vangistuse ja eelvangistuse üle järelevalve korraldamine“ 2. pkt¹⁴⁹). Välisvalve ülesande täitmine on suunatud PS § 20 lg 2 p-s 1 sätestatud vabaduse võtmise aluse rakendamisele. Vangla välisvalve ülesanne seisneb vangla välisperimeetri valves, et kindlustada kinnipeetavate hoidmine teatud areaalis.¹⁵⁰

Vangla välisvalve ehk perimeetri valve võib tinglikult jagada kaheks osaks: jälgimiseks ja reageerimiseks. Jälgimine tähendab omada pidevat ülevaadet piiretel ja nende ümbruses toimuvast ja saata kohene märguanne, kui perimeetrit ületatakse või läbitakse. Reageerimine tähendab erivahendi, jõu või relva kasutamist diskretsiooni alusel perimeetri ebaseadusliku ületuse või läbimise korral (VangS § 70¹ ja 71). Kui käsitleda välisvalve kahte osa koos, siis on mõlemad suunatud isikute liikumise õiguse piiramisele. Neid on võimalik eristada seetõttu, et jälgimine ei riiva isikute põhiõigusi, kuna üldjuhul jälgitakse inimeste, kaamerate ja anduritega territooriumit, kus ei tohiks ühtegi inimest olla. Kui isik jälgimisulatusse satub, on ta seda teinud vabatahtlikult ja õigusvastaselt. Reageeritakse vangla diskretsiooni alusel¹⁵¹ ja sel võib olla väga ulatuslik mõju isiku järgmistele õigustele: õigus vabadusele ja liikumisvabadusele (PS § 20 kinnipeetavate suhtes või § 34 vanglaväliste isikute suhtes), samuti õigus elule (PS § 16¹⁵²). Koos käsitlemisel tuleb jälgimine ja reageerimine liigitada riigi tuumikfunktsiooni tuuma kuuluvaks ülesandeks. Jälgimise eraldi käsitlemise korral võib seda lugeda hoopis lihthalduse ülesannete hulka (vt p 2.4.r). Välisvalve kui ülesanne ei hõlma valvet vangla pääslas, mida tuleb autori hinnangul käsitleda eraldi, kuna seda on võimalik eraldiseisvana muule isikule delegeerida.

¹⁴⁸ Vastavalt JTS §-le 9 võivad jälitustegevuse ajendiks olla ka muud põhjused, kuid vanglas on kinnipeetavate suhtes teostatav jälitustegevus eelkõige seotud kriminaalmenetluses tõendite kogumisega või teabe kogumisega kuriteo ärahoidmiseks või tõkestamiseks.

¹⁴⁹ Justiitsministri 1. aprilli 2003. a määrus nr 23 „Vangistuse ja eelvangistuse üle järelevalve korraldamine“. – RTL 2003, 45, 658; 2009, 89, 1297.

¹⁵⁰ J. Sootak, P. Pikamäe (viide 147), lk 71, äärenr 170.

¹⁵¹ Tulirelva ja erivahendite kasutamine toimub küll suhteliselt piiratud diskretsiooni tingimustes, vt VangS § 71.

¹⁵² PS § 16 hõlmab kaitset ka selliste rünnete eest, mis pole otseselt suunatud inimese elu võtmisele, kuid mis võivad elu võtmise endaga kaasa tuua. Siia alla võib lugeda tulirelva kasutamise välisvalve teostaja poolt. PS komm lk 181, komm 3.

f) Vangla sisevalve – Vangla sisevalve tähendab kinnipeetavate järelevalvet vanglasiseselt (VangS § 66 ja justiitsministri 1. aprilli 2003. a määruse nr 23 „Vangistuse ja eelvangistuse üle järelevalve korraldamine“ 3. ptk¹⁵³), eesmärgiga tagada vanglasisene kord¹⁵⁴. Muu hulgas hõlmab vangla sisevalve kinnipeetavate jälgimist kambrites (VangS § 7 lg 2) ja ülejäänud territooriumil; kambrite lukustamist (VangS § 8 lg 1 ja § 10 lg 2); jälgimist, et kui kinnipeetav vanglas liigub, siis ainult ettenähtud kohtades ja aegadel (VangS § 8 lg 1 ja § 10) ning vajaduse korral kinnipeetava saatmist vanglas erinevatel eesmärkidel (justiitsministri 1. aprilli 2003. a määruse nr 23 „Vangistuse ja eelvangistuse üle järelevalve korraldamine“ 3. ptk 4. jagu). Vangla sisevalve ülesandesse kuulub ka kartserikaristuse vahetu täideviimine, st kinnipeetava viimine kartserisse ja tema kinnipidamine seal.

Siinjuures on tähtis, et tavaliselt on kinnipeetava õigus liikuda määratletud seaduses, määruses või vangla kodukorras. See on kinnipeetava subjektiivne õigus.¹⁵⁵ Samas on vanglal VangS § 8 lg 2, § 63 lg 1 p-4¹⁵⁶ ja § 69 lg-te 1 ja 2 järgi õigus seda korda julgeoleku tagamiseks või kinnipeetava õigusvastase käitumise vältimiseks omal äranägemisel muuta, st piirata oluliselt kinnipeetava õigusjärgset vanglasisest liikumisõigust. Kahel viimati nimetatud juhul on vanglal õigus piirata ainult ühe konkreetse kinnipeetava, esimesel juhul aga määratlemata hulga kinnipeetavate liikumisvabadust.¹⁵⁷

Vangla sisevalve ülesande täitmise eesmärk on tagada vanglas kord ning selle ülesande täitjal on ulatuslik õigus kinnipeetav ja tema asjad läbi otsida. Vanglasse saabuva kinnipeetava puhul tuleneb see VangS § 14 lg-st 1, kartserisse paigutatava kinnipeetava puhul VangS § 65¹ lg-st 2 ja vanglas viibiva kinnipeetava puhul VangS §-st 68. Esimesel kahel juhul tuleb kinnipeetav igal juhul läbi otsida, muu läbiotsimise korral on vanglal diskretsiooniõigus. Läbiotsimise õigusega kaasneb õigus võtta kinnipeetavalt ära asjad, mida tal konkreetsel ajahetkel pole õigust kasutada.

¹⁵³ Justiitsministri määrus nr 23 (viide 149).

¹⁵⁴ J. Sootak, P. Pikamäe (viide 147), lk 71, äärenr 170.

¹⁵⁵ L. Madise, P. Pikamäe, J. Sootak (viide 53), lk 38, komm 4.

¹⁵⁶ Põhimõtteliselt kehtib see ka kartserikaristuse osas.

¹⁵⁷ L. Madise, P. Pikamäe, J. Sootak (viide 53), lk 38, komm 5.1.

Sisevalve ülesande täitmise käigus on vanglal õigus kasutada füüsilist jõudu, ohjeldusmeetmeid (fikseerimine; käeraudade, jalaraudade või rahustussärgi kasutamine), erivahendeid ja relvi (VangS §-d 69–71). Eelnev hõlmab õigust kasutada vanglasiseselt erandlikul juhul ka tulirelva.

Eeltoodust nähtub, et sisevalve ülesande raames riivatakse isiku õigust vabalt liikuda (PS § 34) ja võidakse riivata kinnipeetava õigust kehalisele puutumatusale (PS § 26¹⁵⁸), harva ka õigust elule (PS § 16). Sisevalve mõningate ülesannete täitmisel on vanglal diskretsiooniõigus, kuid mõnel juhul (nt läbiotsimine vanglasse saabumisel ja kartserisse paigutamisel) ei saa vangla valida, kas täita ülesanne või mitte, küll aga saab ta valida ülesande täitmise viisi. Ulatuslik jõu kasutamise õigus, mis võib ohustada kinnipeetava elu, viitab sisevalve ülesande kuulumisele riigi tuumikfunksiooni tuuma ülesannete hulka.

- g) Kinnipeetavate saatmine väljaspool vanglat – Väljaspool vanglat liigub kinnipeetav üldjuhul järelevalve all, kui talle ei ole kohaldatud soodustusi või lühiajalise väljasõidu õigust. Ülesandena on saatmine väljaspool vanglat kombinatsioon sise- ja välisvalve ülesannetest, mille mõte on täita kinnipeetavalt vabaduse (PS § 20 mõttes) võtnud kohtuotsust. Kuna sisevalve ja välisvalve ülesanded on loetud riigi tuumikfunksiooni tuuma kuuluvateks, tuleb samale seisukohale asuda ka väljaspool vanglat saatmise ülesande puhul. Saatmisülesannet täites riivatakse kinnipeetava õigust vabalt liikuda (PS § 34) ja võidakse riivata kinnipeetava õigust kehalisele puutumatusale (PS § 26), harvadel juhtudel ka õigust elule (PS § 16). Ülesande põhisisu on tagada, et kinnipeetav jõuaks sihtpunkti turvaliselt ega rikuks korda. Põhirisk on kinnipeetava põgenemine.

Ülesande täitmine eeldab üldjuhul relvastatud (sh tulirelva kandvate) saatjate ja mõnel juhul ka tervishoiutöötaja osalust. Saatmise kord on täpsemalt reguleeritud justiitsministri 30. mai 2006. a määrusega nr 17 „Vangla saatemeeskonna ülesanded ja töökord“¹⁵⁹. Saatmise korral võib osutuda vajalikuks kasutada füüsilist jõudu, ohjeldusmeetmeid, relva või erivahendit olenevalt ülesande täitja diskretsioonist. Sellest ülesandest on võimalik eraldada kinnipeetavate transpordi teenuse osutamine, mida saab lugeda sooritushalduse valdkonda kuuluvaks lihthalduse ülesandeks – eeldusel, et transporditeenuse osutaja ei kasuta jõudu, ohjeldusmeetmeid, relvi ega erivahendeid.

¹⁵⁸ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 281, komm 9.1.

¹⁵⁹ Justiitsministri 30. mai 2006. a määrus nr 17 „Vangla saatemeeskonna ülesanded ja töökord“. – RTL 2006, 47, 840; 2009, 99, 1465.

h) Sunni kasutamine kinnipeetava isikliku hügieeni tagamiseks – Sunni kasutamine kinnipeetava isikliku hügieeni tagamiseks (VangS § 51) on tervishoiuteenuse osutamine talle endale ja kaaskinnipeetavatele. See on konkreetne seaduses sätestatud juht, kus vanglal on õigus kinnipeetava suhtes füüsilist jõudu kasutada, seetõttu tuleb seda vaadelda muudest tervishoiuteenustest eraldi. Õigus sundi kasutada tekib siis, kui kinnipeetav ei hoolitse enda hügieeni eest piisavalt ning see ohustab teda ennast või teisi isikuid, mistõttu tuleb kinnipeetavat näiteks sunniviisil pesta, tema juukseid lõigata või ta kambrist selle puhastamiseks eemaldada¹⁶⁰. Sunni kohaldamise üle saab otsustada ja vastava viisi valida vangla diskretsiooniõiguse alusel. Sellega riivatakse igal juhul kinnipeetava õigusi, täpsemalt PS §-st 26 tulenevat õigust füüsilisele puutumatusse¹⁶¹, ning selleks saab õigustatud olla üksnes riik. Seetõttu on tegu riigi tuumikfunktsiooni tuuma kuuluva ülesandega.

i) Kinnipeetavale isikut tõendava dokumendi väljastamine – Vastavalt VangS § 18¹ lõikele 1 tuleb kinnipeetavale tema taotlusel väljastada vanglas kinnipidamise õiend, VangS § 32¹ kohaselt väljasõidutunnistus ja VangS § 76¹ alusel vanglast vabastamise õiend. Neid kõiki loetakse ajaliselt limiteeritud kasutusega isikut tõendavateks dokumentideks. Kui vastavad tingimused on täidetud, puudub vanglal diskretsiooniõigus ja tal on kohustus nimetatud dokumendid väljastada.

Isikut tõendavat dokumenti on õigustatud väljastama vaid riigiasutused. Dokumendi väljastamisel peab riigiasutus üheselt tuvastama, et ta annab välja õigete andmetega dokumendi õigele isikule.¹⁶² Kuigi isikut tõendav dokument väljastatakse kinnipeetavale tema huvides ja seda tegevust võib lugeda sooritushalduse valdkonda kuuluvaks, on isiku õiguslikult siduvalt tuvastamine õiguslikult siduva otsuse tegemine, millega määratletakse suure hulga õiguste realiseerimise võimalus (nt õigus abielluda, õigus notariaalseid tehinguid teha).

j) Hädaolukorra lahendamine – VangS § 72 kohaselt juhhib hädaolukorra lahendamist vanglas vangla ise või Justiitsministeerium. Kuigi esmapilgul võib tunduda põhjendamatu selle käsitlemine eraldi ülesandena, ei ole tegu pelgalt vahendite valikuga konkreetsetes situatsioonides käitumiseks, vaid seaduses ettenähtud kohustusega võtta vastu tähtsaid

¹⁶⁰ L. Madise. P. Pikamäe. J. Sootak (viide 53), lk 112, komm 3.

¹⁶¹ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 281, komm 9.1.

¹⁶² Isikut tõendavate dokumentide seaduse, § 2 lg 1 ja § 11¹. – RT I 1999, 25, 365; 2009, 62, 405.

otsuseid ning koordineerida mitme riigiasutuse tegevust.¹⁶³ Hädaolukorra lahendamine hõlmab laia diskretsiooni alusel erivahendite ja teenistusrelvade kasutamise otsustamist vastavalt VangS § 71 lg-le 7, riigi eri ametkondade koostöö koordineerimist, VangS § 72 lg 3 kohaselt lühiajalise väljasõidu lubamist ning muid otsuseid, millest sõltub inimeste elu ja tervis. Vahendite valik hädaolukorras ei ole piiratud VangS §-s 72 loetletuga. Hädaolukorra lahendamise käigus võidakse teha otsuseid, mis võivad mõjutada kinnipeetava õigust elule (PS § 16) või füüsilisele puutumatusele (PS § 26). Niivõrd oluliste põhiõiguste piiramise võimalus viitab ülesande kuulumisele riigi tuumikfunktsiooni ülesannete alla.

¹⁶³ Hädaolukorra seaduse § 12 kohaselt juhib hädaolukorra lahendamist hädaolukorra lahendamise plaanis määratud täidesaatva riigivõimu asutus või ametiisik. Hädaolukorra lahendamist juhtival asutusel või isikul on õigus saada muudelt täidesaatva riigivõimu asutustelt ja ametiisikutelt abi hädaolukorra lahendamiseks hädaolukorra lahendamise plaanis määratud alustel ja korras. Hädaolukorra seadus. – RT I 2009, 39, 262; 2009, 62, 405.

2.2. Vangla täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavad ülesanded riivehalduse valdkonnas

- a) Kinnipeetava töökohustuse täitmise otsustamine – Kui kinnipeetavale igapäevase töö tagamise võib lugeda vangla lihthaldusülesannete hulka (vt p 2.4.b), siis kinnipeetava¹⁶⁴ igapäevaseks tööks kohustamise (VangS § 37 ja § 39 lg 4), st tema tööle sundimise saab lugeda täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavaks ülesandeks. Kui vanglal on kinnipeetavale pakkuda tema võimetele ja oskustele vastavat tööd, on kinnipeetav kohustatud seda tegema olenemata sellest, kas see langeb tema vaba valikuga kokku või mitte. Sellise piirangu põhiseaduslik alus tuleneb PS § 29 lg-st 2, mille kohaselt ei tohi kedagi tema vaba tahte vastaselt tööle ega teenistusse sundida, välja arvatud erandjuhtudel.¹⁶⁵ Need erandjuhud on süüdimõistetute töö, aga ka töö nakkushaiguste leviku tõkestamiseks või loodusõnnetuse ja katastroofi korral. VangS §-i 38 täiendati 2009. aastal lõikega 2¹, millega on reguleeritud kinnipeetava tööle vormistamine. See kujutab endast haldusakti andmist konkreetse kinnipeetava töölemääramise kohta.¹⁶⁶ Otsuses näidatakse ära ka töö, mida kinnipeetavat tegema kohustatakse, ja selle eest makstav tasu¹⁶⁷.

Kinnipeetava töötamiseks kohustamine riivab küll PS § 29 lg-st 2 tulenevat õigust valida endale meelepärasest tööd, kuid on õigustatud samas sättes toodud erandiga. Kuigi VangS § 37 lg 1 kohaselt on kinnipeetav kohustatud töötama, ei ole vanglal kohustust kinnipeetavat tööle sundida, kui puudub võimalus talle tööd pakkuda.¹⁶⁸ Seega on vanglal töökohustuse määramisel diskretsiooniõigus, kuid juhtumid, kus kinnipeetavat ei tohi töötamiseks kohustada, tulenevad otse seadusest.¹⁶⁹ Kinnipeetava töötamiseks kohustamist tuleb lugeda kinnipeetavale siduva korralduse andmiseks ning ühepoolseks täiendava kohustuse panemiseks, kusjuures piiratakse kinnipeetava põhiõigust. Seega on tegu täidesaatva riigivõimu volitusi eeldava riivehalduse ülesandega.

- b) Kinnipeetavate raha kasutamise korraldamine – See ülesanne hõlmab vangla kasuks töötavate kinnipeetavate palgaarvestust ja kinnipeetava isikuarvele kantud summade jagamist seaduse järgi (VangS § 43, § 44 ja § 44¹). Kinnipeetava vanglasisene isikuarve

¹⁶⁴ Täpsustuseks tuleb märkida, et seda kohustust ei saa rakendada vahistatute suhtes, kuna VangS § 93 lg 7 kohaselt ei ole vahistatu kohustatud töötama. Samas karistusjärgsele kinnipeetavale töötamise kohustus laieneb, vt VangS § 104².

¹⁶⁵ L. Madise. P. Pikamäe. J. Sootak (viide 53), lk-d 92–93.

¹⁶⁶ *Ibid*, lk 97, komm 5.

¹⁶⁷ Tasu määramisel tuleb küll lähtuda Vabariigi Valitsuse määrusest „Kinnipeetava töötasu määrad, arvutamise ja maksmise kord“, kuid määrusega on kehtestatud vaid tasu alammäärad ning konkreetne suurus on määrata haldusorgani diskretsiooniotsusega. Vt Vabariigi Valitsuse 28. novembri 2000. a määrus nr 382 „Kinnipeetava töötasu määrad, arvutamise ja maksmise kord“. – RT I 2003, 30, 186, 2009, 47, 315.

¹⁶⁸ L. Madise. P. Pikamäe. J. Sootak (viide 53), lk 94, komm 6.

¹⁶⁹ VangS § 37 lg 2.

on vangistuse täideviimisprotsessis kasutatav instrument, mis võimaldab kinnipeetava rahalisi arveldusi sularaha kasutamata.¹⁷⁰ Isikuarvele laekunud summade seiret ja jagamist korraldatakse spetsiaalse andmekogu kaudu. Raha kasutamise korraldamise ülesanne puudutab kinnipeetavate õigusi ning hõlmab kinnipeetava suhtes seadustest tulenevate oluliste omandiõiguse piirangute rakendamist.¹⁷¹ Kuigi vanglale puudub selles osas kaalutusõigus, on selgelt tegu kinnipeetava omandiõigust (PS § 32) piirava tegevusega.¹⁷² Omandiõiguse siduv piiramine viitab, et see ülesanne kuulub täidesaatva riigivõimu volitustega ülesannete hulka riivehalduse valdkonnas.

- c) Kinnipeetava asjade kasutamise üle otsustamine – Kinnipeetava üle antud või tema juurest (läbiotsimisel) leitud ja vanglas keelatud esemed (VangS § 15 lg-d 2 ja 3) võetakse kinnipeetavalt ära ning otsustatakse need kas hoiustada, hävitada või võõrandada (VangS § 68 lg 2 ja vangla sisekorraeeskiri¹⁷³). Detailsemalt on kinnipeetava asjadega toimimise kord ja kinnipeetavale keelatud asjade nimekirja sätestatud justiitsministri määrusega¹⁷⁴ ning nimekirja võib täiendada ka vangla igakordse otsusega.¹⁷⁵ Eraldi on VangS § 31 lg-s 2 esile toodud vangla õigus otsustada, kas kinnipeetav võib kasutada isiklikku raadiot, televiisorit, video- või helikassetmagnetofoni või muud vaba aja veetmiseks vajalikku eset.

Tegu on omandiõiguse äärmiselt tugeva riivega, kuna asja omaniku asemel määrab selle kasutamise tingimused vangla, piirates eseme valdamise ja kasutamise õigust, mõnel juhul ese ka hävitatakse või võõrandatakse. Vanglale on sealjuures küllaltki ulatuslik otsustusdiskretsioon. Kuna riigi nimel riivatakse kinnipeetava omandiõigust (PS § 32) ilma tema nõusolekuta, siis on tegu täidesaatva riigivõimu volitusi eeldava ning selgelt riivehalduse valdkonda kuuluva ülesandega.

- d) Kinnipeetaval isikliku riietuse kandmise lubamine – VangS § 46 lg 1 kohaselt kannab kinnipeetav vangla riietust. VangS § 46 lg 2 alusel võib vangla vaba otsustusdiskretsiooni alusel lubada kinnipeetaval kanda tema enda riideid, kui kinnipeetav kindlustab oma

¹⁷⁰ L. Madise. P. Pikamäe. J. Sootak (viide 53), lk 106, komm 2.

¹⁷¹ Kinnipeetava omandis olev raha jaotatakse ilma tema nõusolekut küsimata osaliselt teistele isikutele (50% läheb rahaliste nõuete täitmiseks) ning osaliselt piiratakse kinnipeetava otsustusõigust raha kasutamise üle (20% vabanemistoetuseks). Vt VangS § 44 lg 2.

¹⁷² PS §-s 32 sätestatud omandiõiguse kaitseala hõlmab ka raha. Vt RKTko 23.10.1997, 3-2-1-116-97. - RT III 1997, 31/32, 332.

¹⁷³ Justiitsministri 30.11.2000. a määrus nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“. - RTL 2000, 134, 2139; 2010, 10, 172.

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ VangS § 15 lg-d 3 ja 4.

kuludega riietuse puhastuse, korrashoiu ja reeglipärase vahetuse. Delegeerimise perspektiivist ei ole sellist ülesannet mõistlik vaadelda eraldiseisvana, kuid võib kõne alla tulla ülesande delegeerimine koos kinnipeetavale vangla riietuse andmise ülesandega (vt p 2.4.k). Isiklike riiete kandmise lubamine on kinnipeetava suhtes tehtav kohustuslik otsus ja seetõttu täidesaatva riigivõimu volitusi eeldav ülesanne. Võib vaielda selle üle, kas tegemist on riivehalduse või sooritushalduse valdkonda kuuluva ülesandega. Ühest küljest on vangla riietuse kandmine kinnipeetava üldine kohustus, mis võimaldaks liigitada sellest erandi tegemise sooritushalduse valdkonda kuuluvaks. Teisalt ei ole isikliku riietuse kandmine üldiselt taunitav tegevus ja justiitsministri määrusega on lubatud teha sellest ulatuslikke erandeid (VangS § 46 lg 3). Viimatinimetatud põhjusel on autor liigitanud isikliku riietuse kandmiseks loa andmise riivehalduse valdkonda kuuluvaks.¹⁷⁶

- e) Kinnipeetava tervisekontroll – Esimene tervisekontroll tehakse siis, kui kinnipeetav on vanglasse saabunud (VangS § 14 lg 1) – see on vangla õigus ja kohustus ning vanglal diskretsiooniõigus puudub. Lisaks on kohustuslik tervisekontroll ette nähtud pärast erivahendi, teenistusrelva või jõu kasutamist kinnipeetava suhtes (VangS § 71 lg 7¹) ja kinnipeetava töövõimelisuse tuvastamiseks (VangS § 37 lg 3).

Kuigi tervisekontrolli põhiline eesmärk on kinnipeetava enda kaitse, et selgitada välja karistuse kandmise võimelisus, ravivajadus, töövõimelisus ja muu selline, siis mõnel juhul on tervisekontrolli vaja ka ümbritsevate inimeste kaitseks (nt nakkushaiguste leviku korral). Tervisekontrolli võib vaadelda nii kinnipeetava subjektiivse õigusena, kuna see teenib tema heaolu huve, kui ka kohustusena, kuivõrd vanglapersonali ja kaaskinnipeetavate huvides peab kinnipeetav seda taluma isegi juhul, kui tema tervis on korras.¹⁷⁷ See on üks harvadest juhtudest, kus üldiselt nn pehmesse valdkonda kuuluva ülesande täitmine eeldab riigi võimuvolituste kasutamist.¹⁷⁸ Riigipoolne tervisekontroll tehakse mõnel juhul ilma kinnipeetava nõusolekuta ja sellega riivatakse kinnipeetava õigust füüsilisele puutumatusale (PS § 26). Vanglal on õigus anda kinnipeetavale siduvaid korraldusi. Seega on tegu täidesaatva riigivõimu volitusi eeldava riivehalduse valdkonda kuuluva ülesandega. Võiks väita, et see on hoopis tuumikfunktsiooni tuuma kuuluv ülesanne, kuid autor loobus sellest seisukohast, kuna tervisekontroll põhiõiguse

¹⁷⁶ See tähendab, et autor on hinnanud isikliku riietuse kandmise loa kontroll-lubade hulka kuuluvaks. Vt H. Maurer (viide 10), lk-d 139-142, äärenr-d 51-55.

¹⁷⁷ L. Madise. P. Pikamäe. J. Sootak (viide 53), lk 49, komm 4.

¹⁷⁸ N. Parrest (viide 10), p 50.

riivena ei ole intensiivne, see on alati muu hulgas kinnipeetava huvides ning seda peetakse tavaliseks.

- f) Kinnipeetava fotografeerimine, daktüloskopeerimine ja temalt DNA-proovi võtmine – Olemuslikult on VangS §-s 18 sätestatud ülesanded kinnipeetava andmete talletamine. Kuigi need on lihtsad ja tehnilised toimingud, on tegu ülesandega, mida täidetakse kinnipeetava suhtes olenemata tema nõusolekust. Vanglal puudub diskretsiooniõigus, et otsustada, kas seda ülesannet täita või mitte. DNA-proovi võib vangla vajaduse korral võtta sunniviisil (VangS § 18 lg 2), fotografeerimise ja daktüloskopeerimise kohta seaduses selleskohased sätted puuduvad, kuid VangS § 71 lg 2 kohaselt võib neid ülesandeid täites kasutada füüsilist jõudu.

Kuna selle ülesande täitmisele on kinnipeetaval igal juhul kohustus alluda ja see riivab tema kehalist puutumatust (PS § 26), on see täidesaatva riigivõimu volitusi eeldav ülesanne riivehalduse valdkonnas. Füüsilise jõu kohaldamise võib sellest ülesandest eraldada, sest kui kinnipeetav keeldub toimingule allumast, võib ülesande täitja toimingut peatada ning kutsuda jõudu rakendama mõne muu selleks volitatud isiku, näiteks sisevalve ametniku.

- g) Vangla pääslavalve – Kui välisvalve ülesanne on valvata vangla piiret, siis pääsla moodustab täiesti eraldi osa piirdest. See on mõeldud inimeste ja sõidukite läbipääsuks piirdest¹⁷⁹. Pääslavalve eesmärk on tagada, et läbi pääsla saaksid vanglasse sisse ja sealt välja vaid need isikud, kellel on selleks õigus. See kehtib nii vanglateenistujate, kinnipeetavate, kui ka kolmandate isikute kohta (justiitsministri 1. aprilli 2003. a määruse nr 23 „Vangistuse ja eelvangistuse üle järelevalve korraldamine“ § 50 lg 2 ja 5. ptk 3. jagu). Vangla pääsla asub tavaliselt vangla territooriumi ja välismaailma vahel¹⁸⁰ ning vangistusõigusest tulenevad nõuded prevaleerivad ning määratlevad kogu pääslat puudutava õigusliku raamistiku.

Eelkõige on pääslaametnikul kohustus kontrollida siseneda või väljuda sooviva isiku dokumente ja isikusamasust, seega õigus nõuda dokumentide esitamist ning salvestada siseneva isiku andmed (justiitsministri 1. aprilli 2003. a määruse nr 23 „Vangistuse ja eelvangistuse üle järelevalve korraldamine“ § 51 lg 1 ja § 53). Kui isik ei ole sissetulekuks või väljumiseks õigustatud, siis tõkestab pääslateenistuja tema liikumise, st piirab liikumisvabadust. Pääslaametnikul on õigus teha sisenejale ettepanek kaasasolevad

¹⁷⁹ Justiitsministri määrus nr 23 (viide 149), § 50 lg 1.

¹⁸⁰ Ehituslikult on erandiks Viru Vangla.

vanglas lubamatud esemed hoiule anda (justiitsministri 1. aprilli 2003. a määruse nr 23 „Vangistuse ja eelvangistuse üle järelevalve korraldamine“ § 52 lg 4). Kui isik ettepanekust keeldub, siis teda vanglasse ei lubata. Samas ei ole asjade pääslasse hoiuleandmine absoluutne kohustus; isik võib valida ka selle, et ta vanglas keelatud asju pääslasse kaasa ei võtagi. Peale selle hindab pääslaametnik, kas väljuda soovija saab vanglast välja lubada, samuti on tal õigus see inimene läbi otsida. Eelkirjeldatud tegevused aga tähendavad olulist omandiõiguse (PS § 32), isikupuutumatus (PS § 10¹⁸¹) ja liikumisvabaduse (PS § 34¹⁸²) piiramist.

Diskretsiooniõigust saab pääslavalve ülesande täitmisel kasutada paljudes küsimustes. Mitmes pääslat puudutavas otsuses on diskretsiooniõigus antud vangla direktorile ja korrapidajale või tema abile. Näiteks võivad nad otsustada, milline isik milliseid esemeid vanglasse võib tuua või millistel määruses nimetamata isikutel on õigus vanglasse siseneda. Ka pääslaametnikul on diskretsiooniõigus isiku õigusi oluliselt piirava toimingu – läbiotsimise – teostamiseks (justiitsministri 01.04.2003. a määruse nr 23 „Vangistuse ja eelvangistuse täideviimise üle järelevalve korraldamine“ § 52 lg 10 ning VangS § 14 lg 1, § 27 lg 1 ja § 68 lg 3).¹⁸³ Läbiotsimisega riivatav õigus füüsilisele ja vaimsele puutumatus (PS §-st 26). Pääslavalve ülesande raames saab isikule anda siduvaid korraldusi ja piirata tema õigusi ning see on täidesaatva riigivõimu volitusi eeldav ülesanne riivehalduse valdkonnas.¹⁸⁴

- h) Kinnipeetava paigutamine vanglasse – Kinnipeetavad paigutatakse VangS § 5 lg 1 ja § 11 lg 1 kohaselt vanglasse justiitsministri määrusega kehtestatud täitmisplaani¹⁸⁵ järgi. Täitmisplaanis on täpselt määratletud, millisesse vanglasse kinnipeetav tuleb paigutada, siiski on haldusorganil täitmisplaani alusel küllaltki ulatuslik diskretsiooniõigus teha erandeid. Praegusel ajal on esialgse vangla (sh karistuse kandmise alustamiseks esialgse vangla) valiku õigus antud vanglale.¹⁸⁶

Kinnipeetava ümberpaigutamist ühest vanglast teise VangS §-de 19–21 ja 82 järgi otsustab Justiitsministeerium. Kinnipeetava ümberpaigutamine tähendab kinnipeetava

¹⁸¹ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk-d 112–113, komm 3.1.1.

¹⁸² PS § 20 ei kohaldu, kuna selles on silmas peetud oluliselt intensiivsemat riivet, samuti ei kehti see kinnipeetavate suhtes. Vt lähemalt E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 206, komm 4 ja lk 337, komm 3.

¹⁸³ Justiitsministri määrus nr 23 (viide 149).

¹⁸⁴ N. Parrest on vihjanud nimetatud ülesande kuuluvusele riigi tuumikfunktsiooni hulka. Vt N. Parrest (viide 10), p 51.

¹⁸⁵ Justiitsministri 25.03.2008. a määrus nr 9 „Täitmisplaan“. - RTL 2008, 29, 424; 2010, 14, 264.

¹⁸⁶ *Ibid*, § 2 lg 1.

ümberpaigutamist samaliigilisse vanglasse, kuid see hõlmab ka selliseid kinnipeetava suhtes tehtavaid tähtsaid otsuseid nagu paigutamine kinnisest vanglast avavanglasse või avavanglast kinnisesse vanglasse. Sealjuures on ümberpaigutamiseks vaja vangla direktori taotlust, ilma milleta Justiitsministeerium ümberpaigutamise menetlust üldjuhul ei algata.¹⁸⁷ Kuna avavangla ja kinnise vangla tingimused on väga erinevad¹⁸⁸, siis tähendab see kinnipeetava jaoks suurt muutust. Nii Justiitsministeeriumile kui ka vangla direktorile on antud diskretsiooniõigus, et ümberpaigutamise üle otsustada. Eeltoodust nähtub, et kinnipeetavale vangla valimisega konkretiseeritakse kohtuotsust, mis piiras PS §-ga 20 kaitstud õigust vabadusele ning see otsus on kinnipeetava suhtes kohustuslik. See omakorda õigustab selle ülesande määratlemist täidesaatva riigivõimu volitusi eeldava üleandena riivehalduse valdkonnas.

- i) Kinnipeetava vanglasisene paigutamine – Kinnipeetava vanglasisene paigutamine (VangS § 11 lg 2) hõlmab küll kinnipeetava suhtes kohustusliku diskretsiooniotsuse tegemist, kuid tema õigusi oluliselt ei riiva. Kinnipeetavale ei tulene õigusaktidest õigust olla mingis konkreetsetes kambris. Kõik kambrid peavad vastama vähemalt miinimumnõuetele (VangS § 45 lg 1) ning neisse paigutamise peab lähtuma samadest põhimõtetest (VangS §-d 4¹, 11¹ ja 12). Kinnipeetava vanglasisesest paigutusest oleneb eelkõige see, kas ja millal aknast päike paistab ning millised on kambrikaaslased (sh nende kuritegelik taust, tervislik seisund ja suitsetamissõltuvus). Mainitud tingimused iseenesest ei riiva kinnipeetava põhiõigusi, küll aga võib see kaasneda mõne kambrikaaslase õigusrikkumisega.

Muu hulgas hõlmab kinnipeetava vanglasisene paigutamine tema hoidmist vastuvõtuosakonnas.¹⁸⁹ Vastuvõtuosakonnas ei tunnetata kinnipeetava füüsilisi erinevusi kuna kambrid peavad vastama üldistele nõuetele.¹⁹⁰

Kuna kinnipeetava asukohta määrab vangla ja teatud määral riivatakse nii kinnipeetava liikumisvabadust (PS § 34), siis kuulub kinnipeetava vanglasisene paigutamine

¹⁸⁷ Justiitsministri määrus nr 9 (viide 185).

¹⁸⁸ Vt nt VangS §-d 7–10.

¹⁸⁹ VangS § 14 lg-d 3 ja 4.

¹⁹⁰ Siiski kehtivad seal viibivale kinnipeetavale mitmed piirangud, nt VangS § 25 lg 3 kohaselt ei võimaldata talle pikaajalisi kokkusaamisi, vangla sisekorraeeskirja § 8 lg-st 4 tulenevalt puudub tal teiste kinnipeetavatega sarnane õigus liikuda vanglasiseselt ning vangla sisekorraeeskirja § 10 lg 4 kohaselt on ta kohustatud sööma kambris.

täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavate ülesannete hulka ning kinnipeetavat pigem piirates kui õigustades kuulub see riivehalduse valdkonda.

- j) Kinnipeetavale kokkusaamiste võimaldamine – Kinnipeetaval on õigus lühiajalistele ja pikaajalistele kokkusaamistele (VangS §-d 24–26, §-d 94–95 ja §104⁶). Kokkusaamiste võimaldamise ülesanne eeldab, et vangla otsustab kokkusaamise lubatavuse, kokkusaamise aja ning mõnel juhul ka kestuse lähtuvalt asjaosaliste taotlustest ja vangla võimalustest. Samuti on vangla kohustatud võimaldama kokkusaamise koha võimaldamise. Erandjuhul on vanglalt lubatud kohtumine ka katkestada (VangS § 27 lg 3). Kokkusaamiste lubatavuse otsustamisel ja kokkusaamise koha võimaldamisel puudub vanglalt diskretsiooniõigus, samas saab vangla määrata kokkusaamiste aega ning kestust ja otsustada kokkusaamisi katkestada. Kokkusaamise keeld ja katkestus riivavad oluliselt nii kinnipeetava kui ka kokku saada sooviva inimese õigust perekonna- ja eraelule (PS § 26¹⁹¹). Nimetatud ülesanne tuleb liigitada täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavate ülesannete hulka just seetõttu, et ülesande täitja saab teha siduvaid otsuseid kinnipeetava ja temaga kohtuja suhtes. Sellest ülesandest eraldi saab vaadelda kokkusaamiste korraldamise ülesannet, mida on käsitletud lihthalduse ülesannete all.
- k) Kirjavahetuse ja telefoni kasutamise jälgimine ja õiguse piiramine – VangS § 28 lg 1 järgi on kinnipeetaval õigus pidada kirjavahetust ning kasutada telefoni. Samas on vanglale antud õigus ja kohustus seda jälgida ning vajalikud andmed salvestada (VangS § 29 lg-d 1 ja 2¹). Siinjuures ei saa vangla valida, kas seda ülesannet täita või mitte. Käsitletava ülesande all ei ole silmas peetud sõnumi sisuga tutvumist (PS §-s 43 sätestatud põhiõiguste riivet¹⁹²), mis kuulub jälitustegevuse valdkonda, vaid jälgimist, et kirjaga ei oleks kinnipeetavale saadetud vanglas keelatud esemeid, ning kirja või telefonikõne üldandmete fikseerimist. Seda tehes arvestatakse kinnipeetava õigusega sõnumi saladusele, kuid see võimaldab vanglalt jälgida, kellega kinnipeetav suhtleb.¹⁹³ Kui ümbrikust eemaldatakse keelatud asju, riivatakse ka kinnipeetava omandiõigust (PS § 32) ning olenevalt äravõetavast asjast (nt perekonnaga seotud isiklik eseme) võib olla tegu ka perekonna- ja eraelu puutumatuse riivega (PS § 26).

¹⁹¹ Siin on võimalik ka puutumus PS §-ga 27. Vt lähemalt E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 287, komm 15.2.

¹⁹² Vt ka RKPJKo 25.06.2009, 3-4-1-3-09 p 16. - RT III 2009, 37, 279. Selles lahendis on Riigikohus märkinud, et keelatud asjade äravõtmine kinnipeetava juuresolekul ei tähenda PS §-s 43 sätestatud õiguse riivet, kuid võib olla tegemist PS §-s 26 sätestatud perekonna- ja eraelu puutumatuse riivega.

¹⁹³ Kriminaalhooldusseaduse, vangistusseaduse ja kohtute seaduse muutmise seaduse eelnõu (169 SE) seletuskiri (viide 49).

Lisaks kirjavahetuse ja telefoni kasutamise jälgimisele on vanglal § 28 lg 3 järgi õigus keelata telefoni kasutamine. Samuti tekib vanglal diskretsiooniõigus katkestada kirjavahetus, jättes kirja edasi saatmata, kui jälitustegevuses tuvastatakse VangS § 29 lg-s 3 nimetatud asjaolude esinemine. Nende sätetega on vanglale antud õigus vajaduse korral riivata PS §-s 26 sätestatud perekonna- ja eraelu puutumatust, mistõttu kuulub see ülesanne täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavate riivehalduse valdkonna ülesannete hulka.¹⁹⁴

- l) Vangla kodukorra kehtestamine – Nagu eespool selgitatud, on vangla kodukord (VangS § 105 lg-d 2¹–3) halduse üldkorraldus¹⁹⁵ ning seega kinnipeetavate õigusi puudutav akt. Kodukorra kehtestamise saab lugeda vangla eraldiseisvaks ülesandeks, kuna see on konkreetne seadusest tulenev kohustus kehtestada vanglas käitumise reeglistik.

Kodukord mõjutab kinnipeetavate elu väga suurel määral, kuna selles sätestatakse vangla äranägemisel vanglasisesed elukorralduslikud reeglid (VangS § 105 lg 2¹), mis võivad olla kinnipeetava suhtes nii õigustavad kui ka piiravad, kuid ei tohi PS §-st 3 lähtuvalt väljuda õigustloovates aktides seatud piiridest. Kodukorraga reguleeritakse paljut, mis puudutab kinnipeetava põhiõigusi, nt tema telefonikasutamise õigust, päevakava, töötamise ja õppimise korraldust ja lühiajalist väljasõitu. Vanglal on õigus reguleerida ka muid küsimusi, mida ei ole VangS § 105 lg-s 2¹ otseselt nimetatud.¹⁹⁶ Seega on vanglal otsene kohustus kodukord kehtestada, kuid selle sisu osas on tal küllaltki suur otsustusvabadus¹⁹⁷. Eeltoodu põhjal on kodukorra kehtestamine täidesaatva riigivõimu volitusi eeldav ülesanne ning kuna see võib kinnipeetavat koormata, on autor liigitanud selle riivehalduse valdkonda.

¹⁹⁴ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk-d 289–290, komm 16.2. Huvitav on märkida, et PS kommenteeritud väljaandes on Uno Lõhmus seadnud tõsise kahtluse alla nende sätete kooskõla PS-ga.

¹⁹⁵ Vt lähemalt RKHKo 3-3-1-54-07 (viide 73), p 7; RKHKm 13.02.2008, 3-3-1-95-07, p 10. – RT III 2008, 9, 67.

¹⁹⁶ Vt VangS § 105 lg 2¹ p 14.

¹⁹⁷ Siin ei saa rääkida (administratsiooni) diskretsioonist kitsamas mõttes, pigem sarnaneb see planeerimisdiskretsiooni juhtudele, kus on haldusorganile antud mitte konkreetsed valikud, vaid tegevussuunad. Vt lähemalt K. Merusk (viide 1), lk-d 23–24.

2.3. Vangla täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavad ülesanded sooritushalduse valdkonnas

- a) Väljaspool vanglat liikumise loa andmine – Üldreeglina peab kinnipeetav viibima kogu ööpäeva vanglas. VangS-ga on sätestatud mõningad erandid, kus vangla võib laiendada kinnipeetava liikumisvabadust. Sellised juhud on VangS § 10 lg-tes 1 ja 2 sätestatud võimalused, VangS § 22 lg-tes 1 ja 3 loetletud soodustused¹⁹⁸, VangS § 32 või § 72 lg 3 alusel võimaldatav lühiajaline väljasõit ning VangS § 33 alusel võimaldatav lühiajaline väljaviimine. Nimetatud otsuste tegemisel on vanglal piiratud diskretsioon, seadusega on määratud tingimused, millal vangla selliseid otsuseid võib teha. Sealjuures on vanglal õigus lühiajalise väljasõidu loa andmisel määrata haldusakti kõrvaltingimusi, määra diskretsiooniõiguse alusel esiteks kindlaks kohad, kus kinnipeetav väljasõidul võib viibida või peab viibima, teiseks ajad, millal kinnipeetav on kohustatud määratud kohtades viibima või ei tohi neis viibida, ja kolmandaks tegevused, mis on väljasõidul välistatud või mida kinnipeetav on kohustatud tegema (VangS § 32 lg 4¹). Hoolimata sellest, et vangla võib soodustuse kasutamiseks tingimusi seada, on tegu kinnipeetavale soodsa otsusega. Seetõttu kuulub see ülesanne täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavate sooritushalduse ülesannete hulka.
- b) Kinnipeetavate arvestuse pidamine – J. Sootak ja P. Pikamäe on seda nimetanud vangla arvestusfunktsiooniks ning märkinud, et see tähendab kinnipeetavate statistilise arvestuse pidamist, sh kinnipeetavate isikutoimikute pidamist, kinnipidamistähtaegade järgimist, kinnipeetavate arvu ja liikumise kohta aruannete koostamist, kinnipeetavate avalduste ja taotluste registreerimist ja muud sellist.¹⁹⁹ Need kõik olid vangla arvestusosakonna ülesanded raamatu kirjutamise ajal ning seda määratlust ei saa praegu ega siinse magistr töö kontekstis täiel määral aktsepteerida.

Säilinud on VangS § 17 järgne ülesanne avada kinnipeetava isiklik toimik ja seda pidada, st koguda ja säilitada andmeid kinnipeetavate kohta. Eriti tähtis on esile tõsta, et arvestusülesanne puutub tihedalt kokku isiku vabaduse võtmisega (PS § 20)²⁰⁰, kuna arvestuse pidaja määrab kohtudokumentide järgi kindlaks selle, millal kinnipeetav tingimisi enne tähtaega vabastamiseks esitatakse ja millal tal tähtaegse vabanemise õigus tekib, teisisõnu jälgib see ametnik kinnipidamistähtaegu. Vangla muud ametnikud

¹⁹⁸ Vt ka VangS § 35 lg 4 ja § 41.

¹⁹⁹ J. Sootak, P. Pikamäe (viide 147), lk 71, äärenr 170.

²⁰⁰ PS §-st 20 tuleneb isiku õigus vabadusele, mida võib piirata muuhulgas süüdimõistva kohtuotsuse täitmiseks.

lähtuvad kinnipeetava vabastamisel just arvestusametniku määratud tähtaegadest, kuid ei ole nendega kohustuslikult seotud, kui veenduvad nende ebaõigsuses.

Üldise statistika pidamine ja aruannete koostamine ei ole otseselt kinnipeetavat puudutavad haldusülesanded, vaid pigem halduse sisekorralduslikud toimingud ning seetõttu käesolevas magistritöös mitterelevantssed. Kinnipeetavate avalduste ja taotluste registreerimine on praeguseks arvestusosakonna ülesannete hulgast välja arvatud ja kuulub vanglasisesesse asjaajamisse.

Seega hõlmab arvestuse pidamine andmete kogumise ja säilitamise ning kinnipidamistähtaegade jälgimise. Vangla ei saa valida, kas täita ülesannet või mitte, kuid ta on vaba otsustama ülesande täitmise viisi ja vahendite üle õigusaktides sätestatud piires. Nimetatud ülesannet on keeruline paigutada käesolevas magistritöös kasutatavasse liigitusse. Kõige enam sobib see siiski täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavate sooritushalduse ülesannete hulka. Seda põhjusel, et ülesannet täites tehakse kinnipeetavale kohustuslikke tegevusi, kuid toimingu endaga ei piirata ühtegi kinnipeetava põhiõigust. Kinnipidamistähtaja õige arvutamine on kinnipeetavale pigem kasulik.

- c) Kinnipeetava hindamine ja talle individuaalse täitmiskava koostamine – Tegu on ülesandega, mille käigus vangla kogub kinnipeetava kohta ulatuslikult informatsiooni erinevatest eluvaldkondadest (sh delikaatseid isikuandmeid) ja viib läbi riskihindamise.²⁰¹ Hinnangu alusel koostatakse kinnipeetava individuaalne täitmiskava, millega määratakse karistuse kandmise edasine käik.²⁰² Individuaalse täitmiskava mõte on luua kinnipeetavale võimalikult hästi sobivad kinnipidamistingimused. Saksa kohtupraktikas on asutud seisukohale, et kinnipeetaval on subjektiivne õigus nõuda individuaalse täitmiskava koostamist.²⁰³ Seega võib öelda, et vanglal puudub diskretsioon otsustamiseks, kas hinnata kinnipeetavat ja koostada talle täitmiskava või mitte, samuti on üsna täpselt reguleeritud nende tegevuste menetlus. Individuaalse täitmiskava sisu on aga vangla otsustada²⁰⁴. Vaieldavaks on peetud seda, kas individuaalne täitmiskava on nn

²⁰¹ Vt täpsemalt VangS § 14 lg 3; justiitsministri 14.05.2008. a määrus nr 21 „Kinnipeetava individuaalse täitmiskava koostamise ja rakendamise juhend“. – RTL 2008, 43, 586.

²⁰² Vt täpsemalt VangS § 16; justiitsministri määrus nr 21 (viide 199).

²⁰³ L. Madise. P. Pikamäe. J. Sootak (viide 53), lk 54.

²⁰⁴ Sarnaselt vangla kodukorra kehtestamisele ei saa siin rääkida (administratsiooni) diskretsioonist kitsamas mõttes, pigem sarnaneb see planeerimisdiskretsiooni juhtudele, kus on omavahel kombineeritud nii määratlemata õigusmõiste, kui diskretsiooni rakendamine. Vt lähemalt K. Merusk (viide 1), lk-d 23–24 ja 91–92.

programmdokument, millega pelgalt planeeritakse vangistuse täideviimise protsessi tulevikus, või dokument, millega vahetult piiratakse kinnipeetava õigusi ja pannakse talle kohustusi.²⁰⁵

Kuigi need otsused ei ole kinnipeetava jaoks otseselt siduvad, tehakse riskihindamise tulemuste ja individuaalses täitmiskavas kindlaksmääratu alusel palju kinnipeetava jaoks väga olulisi kohustuslikke otsuseid, seega on need otsused riskihindamise tulemustest ja individuaalsest täitmiskavast oluliselt mõjutatud. Seetõttu on autor liigitanud selle ülesande täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavate ülesannete alla.²⁰⁶ Kinnipeetava õigusi kõnealuse ülesandega otseselt ei riivata, järelikult võib selle lugeda sooritushalduse valdkonda kuuluvaks.

²⁰⁵ L. Madise. P. Pikamäe. J. Sootak (viide 53), lk 56.

²⁰⁶ Sama on isikuandmete töötlemist hõlmava ülesande kohta leidnud õiguskantsler. Vt lähemalt õiguskantsleri nr 7-7/070431/00801664 (viide 33), lk 10.

2.4. Vangla lihthalduse ülesanded sooritushalduse valdkonnas

- a) Kinnipeetavatel sisseostude tegemise võimaldamine – Vangla peab VangS § 48 kohaselt tagama, et kinnipeetaval oleks võimalus sisseoste teha. Seda saab vangla teha, müües kaupu ise või delegeerides selle tsiviilõigusliku lepingu alusel eraõiguslikule juriidilisele isikule (VangS § 48 lg 1).²⁰⁷ Seega on vanglal ülesande täitmise viisi valikul diskretsiooniõigus, mis hõlmab ka otsustamist, kas täita ülesanne ise või volitada see eraõiguslikule isikule. Samuti on vangla otsustada detailsem sisseostude tegemise korraldus. Viimase puhul võib näitena tuua valiku, kas pidada kauplust eraldi pinnal, kuhu kinnipeetavad tulevad, või korraldada sisseostude tegemine kambritest tellimuste alusel.

Kõnealuse ülesande ja selle kuuluvuse lihthalduse ülesannete hulka on üheselt tuvastanud Riigikohus. Riigikohus on erikogu määruses vanglakaupluse kohta öelnud, et seadusandja võib avaliku ülesandena määratleda ka kinnipeetavale normaalsete elutingimuste loomise ja tagamise. Kuna seadusandja on VangS § 48 lg-s 1 määratlenud vangla kohustuse tagada kinnipeetavatele võimalus teha sisseoste, siis on tegu avaliku ülesandega. Avalik ülesanne ei tähenda tingimata seda, et kasutada tuleb täidesaatva riigivõimu volitusi.²⁰⁸ Sellega on Riigikohus sisseostude tegemise võimaldamise lugenud avalikuks ülesandeks, kuid selliseks, mis ei eelda täidesaatva riigivõimu volituste kasutamist, st lihthalduse ülesandeks. Õiguskantsler on viidanud, et see ülesanne kuulub sooritushalduse valdkonda.²⁰⁹

Seadusest tulenevad otsesed piirangud selle kohta, millistel juhtudel pole kinnipeetaval õigust sisseoste teha.²¹⁰ Mõnel juhul on vanglal piirangu kehtestamisel diskretsiooniõigus, mõnel juhul mitte, kuid kõigi piirangute alused lähtuvad seadusest ja vangla on nendega seotud.

- b) Kinnipeetavatele töö tagamine ja töö korraldamine – VangS § 38 lg-st 1 tuleneb kohustus kindlustada kinnipeetav võimaluse korral tööga. Kohustust tagada töö peab autor vajalikuks seda käsitleda koos töö korraldamise kohustusega, kuna need on tihedalt põimunud ning eraõiguslikule isikule täitmiseks volitamise seisukohast ei ole neil vahet.

²⁰⁷ Vt ka õiguskantsleri hinnangut kinnipeetava sisseostude võimaldamise kohta: õiguskantsleri 20.03.2007. a kiri nr 7-1/060511/0701815 Tartu Vanglale. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/files/239.pdf>, 10.05.2010.

²⁰⁸ RKEKm 3-3-4-1-10 (viide 60), p 5.

²⁰⁹ Õiguskantsleri kiri nr 7-1/060511/0701815 (viide 207), lk 2.

²¹⁰ VangS §-st 48 tuleneb kolm piirangut – saab osta vaid vanglas lubatud asju, teatud rahalises ulatuses ja arsti ettekirjutusel võib vangla teha otsuse mitte lubada osta teatud kaup.

Täpsemalt on töö korraldamine reguleeritud VangS §-des 38, 39 ja 41–43. Nendest sätetest tulenevad töökorralduse küllaltki selged reeglid ja vanglale ei ole antud õigust teha kinnipeetavat koormavaid diskretsiooniotsuseid. Samas ei ole vangla kohustatud igal juhul kinnipeetavale tööd pakkuma – see oleneb vangla võimalustest.²¹¹ Kuna enamasti ei ole võimalik kõiki kinnipeetavaid tööga hõivata, siis on vanglal õigus otsustada, millisele kinnipeetavale esmalt tööd pakkuda. Fikseeritud on töötasu minimaalne suurus, samuti on täpselt reguleeritud maksmise kord. Seega on tegu lihthalduse ülesandega, mis ei eelda võimuvolituste kasutamist; vangla ei saa panna kinnipeetavale ühepoolseid kohustusi ega piirata tema olemasolevaid õigusi. Töötamiseks kohustamist on magistritöös vaadeldud eraldi ülesandena (vt p 2.2.a). Kirjeldatud ülesanne on kinnipeetavatele töövõimaluste loomine ning kuulub seetõttu sooritushalduse valdkonda.

- c) Kinnipeetavale hariduse andmine – Kuigi nimetatud ülesanne sisaldub VangS-s²¹², ei ole see Eestis mitte niivõrd vangla, kuivõrd spetsiaalse haridusasutuse ülesanne (vt VangS § 35 lg 6 ja § 36 lg 2). Ka J. Sootak ja P. Pikamäe on märkinud, et seda saab lugeda vangla põhifunktsiooniks vaid tinglikult, kuna kinnipeetavale hariduse võimaldamine ei ole mitte vangla, vaid selle territooriumil asuvate riigikoolide ülesanne.²¹³ Sellele 2001. aastast pärinevale seisukohale tuleb lisada täpsustus, et enam ei pea kool olema riigikool, vaid võib olla ka munitsipaalkool või emma-kumma kooli vanglas tegutsev struktuuriüksus (VangS § 35 lg 6 ja § 36 lg 2).

Siiski on hariduse andmine mõningal määral ka vangla ülesanne osutada kinnipeetavale teatud teenuseid. Ülesanne tuleb seega osadeks jagada. Vangla vastutab selle eest, et oleksid leitud sobivad koolid, kes kinnipeetavatele haridust pakuvad (see ülesanne ei ole seaduses otseselt sätestatud, kuid on tuletatav seaduse mõttest), ning et vajaduse korral oleks tagatud eesti keele õpe (VangS § 34 lg 4) ja õppivate kinnipeetavate tasustamine (VangS § 34¹). Samuti peab vangla vastutama selle eest, et õppetöö jaoks oleksid olemas ruumid ja vajalik sisustus (VangS § 35 lg 6 ja § 36 lg 2). Viimane kuulub kinnipeetava jaoks vajalike ruumide ehitamise ja sisustamise ülesande alla (vt p 2.4.m). Vanglal tekib kohustus võimaldada kinnipeetavale hariduse omandamine hetkest, kui kinnipeetav on avaldanud soovi asuda omandama haridust, mis vastab tema põhjendatud huvidele.²¹⁴ Viimased nähtuvad koolikohustuslike kinnipeetavate jaoks seadusest ning muude

²¹¹ L. Madise. P. Pikamäe. J. Sootak (viide 53), lk 94, komm 6.

²¹² VangS §-d 34–36.

²¹³ J. Sootak, P. Pikamäe (viide 147), lk 72, äärenr 171.

²¹⁴ L. Madise. P. Pikamäe. J. Sootak (viide 53), lk 88, komm 5.

kinnipeetavate jaoks üldjuhul nende individuaalsest täitmiskavast. Selle ülesande täitmisel on osalt tegu seotud haldusega (nt kinnipeetavate tasustamine justiitsministri määruse kohaselt²¹⁵), osalt aga otsustusdiskretsiooniga (nt sobivate koolide valikul, mis on eriti oluline kutseõppe puhul, kuna mõjutab võimalike õpitavate erialade valikut).

- d) Kinnipeetavale tervishoiuteenuse osutamine – Vangla peab korraldama kinnipeetavale tervishoiuteenuse osutamise (VangS §-d 49, 49¹, 52 ja 53). Teenus sarnaneb vabaduses osutatavaga, küll aga rahastatakse seda tavapärasest veidi erinevas ulatuses.²¹⁶ Tervishoiuteenust osutatakse vanglas kohapeal, aga vajaduse korral ka väljaspool vanglat tegutseva eriarsti juures (VangS § 53 lg 2). Tervishoiuteenuste valikul peab vangla lähtuma Vabariigi Valitsuse määruses²¹⁷ esitatud loetelust, kuid ravimise järjekorra ja ravikoha valikul on vanglal otsustusvabadus. Tervishoiuteenus on tavaline avalik teenus, mis küll puudutab kinnipeetavaid, kuid ei riiva nende õigusi. Seetõttu kuulub see ülesanne selgelt sooritushalduse valdkonna lihthalduse ülesannete hulka. Tervishoiuteenusega seotud tervisekontroll ja sunni kohaldamine isikliku hügieeni tagamiseks on sellest ülesandest eraldatud ning neid on eraldi käsitletud eespool (vt p-d 2.1.h ja 2.2.e).
- e) Kinnipeetava kokkusaamiste korraldamine – Kokkusaamise võimaldamisest (vt p 2.2.j) eraldi on võimalik delegeerida kokkusaamiste korraldamise ülesannet. Selle sisu on võimaldada kinnipeetavatele ettenähtud kokkusaamiste (VangS §-d 24–26) jaoks ruumid ja vajalik sisustus ning tagada pikaajaliste kokkusaamiste ajaks toitlustus. Nii on tegu kinnipeetavale ja temaga kohtujatele teenuse osutamisega, mis kuulub sooritushalduse valdkonna lihthaldusülesannete hulka.
- f) Vanglasisese postiteenuse korraldamine ja telefoniteenuse vahendamine – Vastavalt VangS § 28 lg-le 1 on kinnipeetaval õigus vahetada kirju ja kasutada telefoni. See paneb vanglale kohustuse korraldada vanglasisest postiteenust²¹⁸ ning tagada telefoniaparaatide ja telefoniteenuse pakkuja olemasolu. Telefonikasutamise õiguse tagamisel peab vangla

²¹⁵ Vabariigi Valitsuse 28. juuni 2007. a määrus nr 182 „Kinnipeetavale õppimise eest tasu maksmise määrad ning tasu arvutamise ja maksmise kord“. – RT I 2007, 45, 321.

²¹⁶ Vt Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2003. a määrus nr 330 „Vangistusseaduse“ alusel osutatavate tervishoiuteenuste ning nende osutamiseks vajalike ravimite ja meditsiiniliste abivahendite soetamise riigieelarvest rahastamise maht, tingimused ja kord“. – RT I 2003, 84, 573; 2009, 65, 448.

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ Vanglaväliselt edastatakse kirju tavalises korras. Vangla ülesanne selles piirdub kirjade vastuvõtmisega postiteenuse osutajalt ja väljaminevate kirjade üleandmisega postiteenuse osutajale.

jälgima, et oleks olemas piisav arv telefoniaparaate ja et kinnipeetav pääseks neile ligi piisavalt sageli. See on avaliku teenuse osutamine kinnipeetavale.

- g) Meedia vahendamine – Tulenevalt VangS §-st 30 peab vangla tagama kinnipeetavale võimaluse lugeda ajalehti ja ajakirju, st neid väljaandeid vangla arvel tellima. Teisest küljest peab vangla võimaldama kinnipeetaval ka ise perioodikat ja muud kirjandust tellida. Selleks peab ta tagama kinnipeetavale võimaluse kontakteeruda kirjastajatega ja korraldama vanglasisest postiteenust. Tuleb märkida huvitavat fakti, et VangS-s ei ole sätestatud kohustust võimaldada kinnipeetaval lugeda raamatuid vangla kulul, kuid seda on vanglad alati vabatahtlikult täitnud, kuna see aitab kinnipeetavat õiguskuulekale käitumisele suunata.

Teisest küljest kuulub meedia vahendamise ülesandesse vangla kohustus tagada kinnipeetavale võimalus kuulata raadiot ja vaadata telerit olenemata sellest, kas tal on isiklik raadio või teler.²¹⁹ See kohustus tuleneb VangS § 31 lg-st 1. Kummagi ülesande täitmise viisi saab vangla vabalt valida ning need kuuluvad sooritushalduse valdkonna lihthaldusülesannete hulka, sest neid täidetakse kinnipeetava soovil, riivamata tema õigusi.

- h) Sotsiaalhoolekanne – Sotsiaalhoolekanne vanglas (VangS §-d 57, 59 ja 60) hõlmab väga laia tegevuste spektrit alates kinnipeetava nõustamisest vanglavälises asjaajamises ja psühholoogilisest abist ning lõpetades spetsiifiliste taasühiskonnastamise programmidega. Millised vahendid vangla selle ülesande täitmiseks valib, on ta enda otsustada. Tegu on vabaduses pakutava sotsiaalhoolekandeteenuse analoogiga ja seega avaliku teenusega. Sotsiaalhoolekannet pakutakse kinnipeetavale alati tema soovil või vähemalt nõusolekul ning täidesaatvat riigivõimu sealjuures ei teostata. Seetõttu kuulub see lihthalduse ülesannete hulka sooritushalduse valdkonnas.

- i) Kinnipeetava usuliste vajaduste rahuldamine – PS § 40 lg 1 kohaselt on igaühel südametunnistuse-, usu- ja mõttevabadus. PS §-s 40 sätestatud põhiõigust kaitseb ka PS § 12 lg 1, mis keelab diskrimineerimise muu hulgas usutunnistuse ja veendumuste tõttu. Kuigi VangS §-s 62 on usuliste vajaduste rahuldamise ülesannet mainitud vaid põgusalt, eeldab selle ülesande täitmine vanglalt väga erisuguseid tegevusi. Vangla palkab oma äranägemisel inimese, kes usuküsimustega tegeleb (kaplan) ning leiab iga uskliku jaoks

²¹⁹ L. Madise. P. Pikamäe. J. Sootak (viide 53), lk 80, komm 1.

vajaliku õpetaja. Nende tegevustega osutab vangla kinnipeetavale teenust. Lisaks tuleb usutalituste jaoks luua ruumid, kuid seda on käsitletud edaspidi, vajalike ruumide võimaldamise ja kinnisvarahalduse ülesande juures (vt p 2.4.m).

- j) Kinnipeetava toitlustamine – Ülesanne korraldada kinnipeetavate toitlustamine tuleneb VangS §-st 47. Toidukava ettevalmistusse tuleb kaasata arst, seega eeldab selle ülesande täitmine koostööd. Arsti otsust on tarvis ka tavapärasest erineva dieettoidu võimaldamiseks. Lähtuvalt vangla ülesandest tagada kinnipeetava usuliste vajaduste rahuldamine, tuleb võimaluse korral võimaldada kinnipeetaval järgida oma religiooni toitumistavasid. Kuigi väljaspool vanglat ei loeta inimeste toitlustamist avalikuks ülesandeks, tuleb seda lugeda avalikuks ülesandeks vanglas. Seda seetõttu, et kinnipeetava ligipääs vabal turul pakutavatele toiduainetele on piiratud ning oluliselt on vähendatud tema võimalust toiduainete jaoks raha teenida. Seepärast loetakse kinnipeetava toitlustamine vangla pakutavaks avalikuks teenuseks.
- k) Kinnipeetavale vangla riietuse andmine – Kuna VangS § 46 lg 1 järgi peab kinnipeetav kandma ja § 75 lg 3 järgi võib kinnipeetav nõuda vangla riietust, on vanglal kohustus kinnipeetavale tasuta riided anda. Riietus peab vastama aastaajale, kuid ülejäänus saab vangla otsustada nii riietuse komponentide, nende andmise sageduse kui ka riideesemete väljanägemise üle. Riietuse tagamine on kinnipeetava soovil täidetav lihthalduse ülesanne.
- l) Kinnipeetavale juuksuriteenuse tagamine – Peale nimetatud teenuste peab vangla tagama ka selle, et kinnipeetav saaks kasutada juuksuriteenust (VangS § 50 lg 3). Tavaühiskonnas ei loeta seda teenust avalikuks ja riigil pole kohustust selle tagamiseks ühtegi meetet kasutada. Vangla oludes on kinnipeetava võimalused osta neid teenuseid turult piiratud, samas võiks sellise teenuse tarbimise keeldu lugeda inimväärikuse põhimõtte (PS § 10) ²²⁰ põhjendamatuks riiveks. Seega tuleb vanglas juuksuriteenuse osutamine lugeda vangla poolt tagatavaks avalikuks teenuseks. Kuna tegu on teenusega, siis kuulub see lihthaldusülesannete hulka sooritushalduse valdkonnas.
- m) Vajalike ruumide võimaldamine ja kinnisvarahaldus – Kuigi tavaliselt võib riigiasutusepoolset ehituse korraldamist lugeda abistavaks tegevuseks riigihalduse korraldamisel, on vangla puhul tegu erandiga. Seadusest tulenevateks haldusülesanneteks

²²⁰ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 113, komm 3.1.2.

tuleb pidada teatud ruumide ehitamist ja sisustamist kinnipeetavate jaoks. Need on eluruumidele esitatud nõuetele vastavad kambrid (VangS §-de 45 ja 54 lg 1), sportimisruumid ja vabaõhurajatised²²¹ (VangS § 55 lg 1), õpperuumid (VangS § 35 lg 6 ja § 36 lg 2), lühiajalise ja pikaajalise kokkusaamise ruumid (VangS §-d 24 ja 25), jalutusrajatised (VangS § 55 lg 2) ja muud sellised. Lisaks eelnevale on vangla kohustus tagada ruumid ja sisustus usuliste talituste tarvis (VangS § 62). Viimane ei tähenda kohustust rajada uus hoone, enamiku toimingute jaoks piisab, kui olemasolev ruum sobivalt sisustada.

Eelnimetatutest eraldi tuleb käsitleda vangla kohustust rajada selliseid ehitisi ja süsteeme, mis ei ole suunatud kinnipeetava vajaduste rahuldamisele. Näidetena võib tuua valveehitised, sh piirded ja valvesüsteemid (VangS § 7 lg 1). Kuigi perimeetrit ei ehitata kinnipeetava vajaduste katmiseks, on seda vaja vangla eripära tõttu ja selle rajamine on vanglale seadusega pandud kohustus. Seda osa ruumide tagamise kohustusest ei saa vaadelda avaliku teenusena. Siiski, arvestades asjaolu, et see ei eelda riigivõimu volituste kasutamist, kuid perimeeter rajatakse kinnipeetavaid silmas pidades (st mitte halduse omavajaduste katmiseks), on autor liigitanud ka ülesande selle osa sooritushalduse valdkonda kuuluvaks lihthalduse ülesandeks.

Käsitletav ülesanne hõlmab ka kinnisvarahoolduse ja remondi ning kommunaalteenuste tagamise. Seadus ei näe vanglale otseselt ette kohustust tagada kinnipeetavate jaoks puhtus. Pigem nähtub VangS § 45 lg-st 2 kinnipeetava kohustus oma kambri eest hoolitseda. Samas on vanglal kohustus tagada elutegevuseks vajalik õhuhulk ja -ringlus, valgus ja temperatuur (VangS § 45 lg 1). Kinnipeetavaid peab toitlustama toiduhügieeni nõuete kohaselt (VangS § 47 lg 1) ning neil peab vähemalt kord nädalas olema pesemisvõimalus (VangS § 50 lg 2). Eeltoodud sätetest võib tuletada vangla kohustuse tagada kinnipeetavatele piisav puhtus, elektrivarustus, toimiv ventilatsioon ja küte ning veevarustus ja kanalisatsioon. Kinnipeetavale kommunaalteenuste (siin on eelkõige silmas peetud elektrivarustust, veevarustust, kanalisatsiooni ja kütet) osutamise puhul saab eraldi rääkida nii teenuse pakkujast kui ka vanglasiseste torustike ja juhtmete hooldajast. Vangla ülesanne on tagada mõlema olemasolu.

Kuigi tavalises riigiasutuses oleks tegu abistava tegevusega riigihalduses, saab vangla vastava ülesande tuletada VangS sätetest ning seda tuleb lugeda kinnipeetavale soodsaks avalikuks teenuseks.

²²¹ Vt lähemalt RKHKo 07.04.2010, 3-3-1-5-10. – RT III 2010, 16, 120.

- n) Kinnipeetava asjade hoiustamine – Mõningatel juhtudel loovutab kinnipeetav oma asju või võetakse need talt ära. Mida nende asjadega tehakse, oleneb konkreetsest situatsioonist. Üks võimalik toimimisviis on hoiustada neid kas isiklike asjade laos või isiklikus toimikus.²²² Asju hoiustades osutab vangla kinnipeetavale põhimõtteliselt laoteenust tagades, et hoiule võetud asjad säilivad normaalses seisundis kuni nende tagastamiseni.
- o) Teabe andmine – Vanglal on kohustus anda kinnipeetavale vangistust puudutavat informatsiooni juba tema saabumisel vanglasse (VangS § 14 lg 2). See info hõlmab eelkõige teavet, mis puudutab isiku seisundit kinnipeetavana. Kinnipeetava muid üldisest õiguskorrast tulenevaid õigusi ja kohustusi tuleb talle vajaduse korral tutvustada sotsiaalhoolekande raames (vt p 2.4.h).²²³ Kinnipeetava surmast või raskest haigusest teavitatakse kinnipeetava lähedasi (VangS § 56). Sellise info edastamine on kohustus, mida ei täideta küll kinnipeetava, kuid kinnipeetavaga seotud haldusväliste isikute suhtes. Teabe andmisel ei tehta isikutele kohustuslikke otsuseid ja toimitakse vanglaväliste isikute huvides, mistõttu on tegu sooritushalduse valdkonda kuuluva lihthalduse ülesandega.
- p) Tõestamistoimingu tegemine – Kirjeldatav ülesanne on ainuisikuliselt vangla direktori ülesanne ning tuleneb NotS § 53 lg 1 p-st 7, mille kohaselt võib vangla direktor notari asemel kinnitada kinnipeetava allkirja õigsust ning dokumendi ära kirja ja väljavõtte õigsust. Seda ülesannet saab vaadelda teenuse osutamisenä kinnipeetavale. Nimetatud teenust osutades kinnipeetava õigusi ei riivata ning kui direktor sellest keeldub, säilib tal võimalus sama teenus notarilt osta.
- q) Internetikasutamise võimaluse loomine kinnipeetavatele – See ülesanne tähendab, et tuleb hankida vajalik arv arvuteid ja võimaldada neile ligipääs. Samuti tuleb luua turvaline ja spetsiifiliselt kujundatud (ligipääsupiirangutega) internetiühendus, mis võimaldab kinnipeetavatel pääseda ametlike õigusaktide andmebaasidesse ja kohtulahendite registrisse (VangS § 31¹). Kuigi arvutite hulga ja kasutamise korra saab otsustada vangla, ei ole vanglal õigust otsustada, millistele veebilehtedele kinnipeetavale

²²² Justiitsministri määrus nt 72 (viide 173), § 57 ja § 27 lg 1.

²²³ L. Madise. P. Pikamäe. J. Sootak (viide 53), lk 49, kumm 5.2.

juurdepääs võimaldada. See ülesanne on kinnipeetavale avaliku teenuse osutamine, kuigi seda täites peab järgima seaduses ettenähtud piiranguid.

- r) Vangla perimeetri jälgimine – Vangla perimeetri jälgimine, kui vaadelda seda eraldi perimeetri rikkumisele reageerimisest (vt p 2.1.e), tähendab pideva ülevaate omamist piiretel ja nende ümbruses toimuvast ning kohese märguande saatmist kui perimeetrit ületatakse või läbitakse. Vangla selline kohustus tuleneb VangS § 7 lg-st 1. Jälgida võib nii füüsiliselt kui ka elektrooniliselt, jälgimisviisi valib on vangla.

Perimeetri jälgimine ei eelda täidesaatva riigivõimu volitusi, sest iseenesest ei riivata ühegi isiku õigusi. Seetõttu võib seda lugeda vangla täidetavaks lihthalduse ülesandeks²²⁴, kuid erinevalt eelnevatest lihthalduse ülesannetest ei ole see avalik teenus. Kuna vangla perimeetri valve on vanglale seadusega pandud kohustus ning ei ole vaid vangla enda põhitegevuse tagamise huvides, ei saa seda ülesannet pidada vangla abistavaks tegevuseks riigihalduses, vaid see tuleb lugeda sooritushalduse valdkonda kuuluvaks lihthalduse ülesandeks.

- s) Kinnipeetavate transpordi teenuse osutamine – Transporditeenuse osutamist saab vaadelda kui kinnipeetavate vanglavälisest saatmisest (vt p 2.1.g) eraldiseisvat ülesannet. Omaette käsitletuna hõlmab see pelgalt vajalike sõiduvahendite ja sõidukijuhi võimaldamist. See, kas teenust osutatakse kinnipeetava või vangla huvides, oleneb konkreetsetest asjaoludest, kuna kinnipeetava transportimine haiglasse (VangS § 53 lg 2) või lühiajalisele väljaviimisele (VangS § 33) võib põhineda nii riigi kui ka kinnipeetava vajadustel. Transporditeenuse ülesande täitmise aeg ja koht sõltuvad kõrvalistest asjaoludest, nt vangla otsusest ja kinnipeetava vajadusest minna lühiajalise väljaviimise käigus konkreetsel ajal ja konkreetses kohas toimuvatele matustele.

- t) Vabatahtlike ülesannete täitmine – Avalikke ülesandeid (haldusülesandeid) võib õiguslikult määratleda kui vahetult seadusega või seaduse alusel haldusinstituutidele pandud ülesandeid või ülesandeid, mis on tõlgendamise teel vastavast õigusnormist tuletatud.²²⁵ Teatud juhtudel täidab vangla ülesandeid, mille täitmise kohustust seadused

²²⁴ Õiguskantsler on korrarikkumiste toimepanemise jälgimise kohta samuti leidnud, et see ei mõjuta kolmandate isikute subjektiivseid õigusi ega eelda avaliku võimu volitusi. Vt lähemalt Õiguskantsleri kiri nr 7-7/070431/00801664 (viide 33), lk 13, p 60.

²²⁵ RKEKm 3-3-4-1-10 (viide 60), p 5; K. Merusk (viide 1), lk-d 500 ja 502.

ega määrused ette ei näe, kuid mille täitmine on kinnipeetava jaoks vajalik. Vabatahtlikuks loetakse ülesannet, mida vangla ei ole kohustatud täitma, kuid mille ta võib täita võtta igal ajal ja mille täitmise üksikasjad saab ta ise otsustada.²²⁶ Tavaliselt on tegu teenustega, nt koopiate tegemine väljaspool AvTS-s sätestatud avaliku teabe edastamise kohustust või teksti tõlkimise korraldamine. Kinnipeetaval võib tekkida vajadus teha koopiaid mõnest dokumendist, kuid vabal turul pakutavale teenusele puudub tal ligipääs. Võib diskuteerida, kas need teenused on üldse haldusülesanded, sest need ei tulene seadusest. Ülesande tulenemist seadusest ei saa väga abstraktsele tasandile viia ega väita, et vangla peaks kinnipeetavatele tagama kõik vabaduses saadavad teenused. Siiski võib asuda seisukohale, et haldusülesanneteks saab lugeda ka neid ülesandeid, mille haldusorgan on vabatahtlikult täita võtnud.²²⁷

²²⁶ K. Merusk, V. Olle (viide 6), p 34.

²²⁷ *Ibid*, p 34.

2.5. Vangla abistavad tegevused riigihalduse teostamisel

Sellesse liiki kuulub väga palju vangla ülesandeid. Vangla ülesannete delegeerimise lubatavuse otsustamisel saab kõiki siia liiki kuuluvaid ülesandeid käsitleda ühtsena. Eelnimetatud kahel põhjusel ei ole selle liigi juures esile toodud kõiki vangla abistavaid tegevusi riigihalduses, vaid on lähtutud autori selektsioonist, mis põhineb soovil kajastada loetelus võimalikult eripalgelisi ülesandeid.

- a) Infotehnoloogilised ülesanded – Siia kuulub tarkvara hankimine või loomine ja turvalise internetiühenduse tagamine vangla tegevuse korraldamiseks, sh kinnipeetavate, karistusjärgselt kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute andmekogu täitmiseks ja kasutamiseks (VangS § 5¹).
- b) Raamatupidamise korraldamine – See hõlmab vangla eelarvet ja raamatupidamist (sh teenistujate palgaarvestust) puudutavaid ülesandeid.
- c) Personalitöö ja avaliku teenistuse korraldamine – See ülesanne tähendab vanglaametnike ja muude vanglas töötavate avalike teenistujate teenistuse korraldamist.
- d) Isikutele vastuste koostamine – Kinnipeetava või muu isiku taotlustele ja vaietele ning selgitustaotlustele ja märgukirjadele vastamine on selle haldusorgani kohustus, keda taotlus või muu selline puudutab. See ei välista, et vastuse ettevalmistamise võiks eristada lõpliku vastuse andmisest. Ülesanne on võrreldav juriidilise või muu selletaolise analüüsi koostamisega²²⁸ ning see ei ole suunatud mitte kinnipeetavale, vaid vangla tegevuse hõlbustamisele.
- e) Ehitustegevus ja kinnisvarahooldus – Siin on silmas peetud vangla tegutsemiseks vajalikku ehitust ja hooldust, mis ei ole hõlmatud p-s 2.4.m, st tegevusi, mille ajend ei ole vaid see, et vangla on kinnipidamisasutus. Siin on käsitletud tegevust, mida peab tegema iga riigiasutus, nt ametnike kontorihoonete ehitust ja nende korrashoidu.

²²⁸ A. Aedmaa jt (viide 76), lk 52.

3. VANGLA ÜLESANNETE ERAÕIGUSLIKULE ISIKULE DELEGEERMISE LUBATAVUSE PÕHISEADUSLIKUD PIIRID

3.1. Riigi ülesannete delegeerimise üldised alused

Kirjanduses on asutud seisukohale, et kuigi riik on kohustatud tagama kõigi ülesannete täitmise, puudub tal kohustus kõiki ülesandeid ise täita.²²⁹ Nüüdisaegses liberaalses riigis võib avalikku võimu teostada ka eraõiguslik isik, juhul kui need ülesanded on talle avaliku võimu poolt seaduse alusel delegeeritud²³⁰ ja ta on riigi järelevalvele allutatud.²³¹ Seega tunnustatakse vangla ülesannete täitmist põhimõtteliselt ka muude isikute, mitte ainult riigi poolt. Üldjoontes võib seda öelda nii riigivõimu volitusi eeldavate vangla ülesannete kui ka lihthalduse ülesannete kohta.

Lähtuvalt sellest, kas riik täidab haldusülesandeid ise või delegeerib need iseseisvatele õigussubjektidele, saab rääkida kas vahetust või kaudsest riigihaldusest. Vahetut riigihaldust teostavad riigiasutused.²³² Kaudset riigihaldust teostavad avaliku halduse kandjad, kes teostavad täidesaatvat riigivõimu, kuid ei kuulu riigi haldusorganisatsiooni.²³³ Seega on võimalik rääkida riigivõimust laias funktsionaalses tähenduses, st nii institutsionaliseeritud²³⁴ avaliku võimu kandjate mis tahes tegutsemisest kui ka eraisikupoolsest avaliku ülesande täitmisest.²³⁵

Avaliku ülesande täitmine eraõigusliku isiku poolt on õigusriigis pigem erand kui reegel ning see ei ole lubatav kõigi ülesannete puhul.²³⁶ Seejuures ei sea piire mitte üksnes ülesande täitmise majanduslik tõhusus, vaid ka ülesande olemus. On hulk ülesandeid, mida peab täitma jääma riik ise vahetus organisatsioonilises vormis ning mida ei tohi erasektorile üle anda.²³⁷ Enne avalike ülesannete delegeerimise otsustamist tuleb hinnata nende üleandmise õiguslikke piire.²³⁸ Seega on põhimõtteliselt võimalik riigi ülesandeid eraõiguslikule isikule delegeerida, kuid see ei kehti kõigi ülesannete kohta. Kuigi vangla tundub esmapilgul asutusena, kelle ülesanded kuuluvad viimaste hulka, näitas autor eelmises peatükis, et vangla täidab väga

²²⁹ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 502, komm 5; riigivalitsemise optimeerimise kava (viide 9), lk 122.

²³⁰ RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 11. – RT III 2002, 4, 34; R. Maruste (viide 83), lk 294.

²³¹ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 40, komm 2.1.

²³² K. Merusk. I. Koolmeister (viide 58), lk-d 68–69.

²³³ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 502, komm 5. Samamoodi käsitletakse kaudset haldust Saksamaal ja Sloveenias, Šveitsis aga teisiti. Vt lähemalt riigivalitsemise optimeerimise kava (viide 9), lk 126; H. Maurer (viide 10), lk 375, äärenr 1.

²³⁴ Institutsionaalses mõttes hõlmab avalik võim riiki ja riigist madalamal seisvaid avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ning nende organeid. E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 47, komm 2.1.

²³⁵ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 47, komm 2.1.

²³⁶ *Ibid*, lk 47, komm 2.1.

²³⁷ Õiguskantsleri kiri nr 18-1/071458/00706780 (viide 79), lk 2.

²³⁸ Riigivalitsemise optimeerimise kava (viide 9), lk 122.

eripalgelisi ülesandeid, millest enamik kuuluvad sooritushalduse valdkonda. Siinse peatüki eesmärk on tutvustada eelmises peatükis loetletud ja liikidesse jaotatud vangla ülesannete delegeerimise otsustuskriteeriumeid ja tuvastada delegeerimise lubatavuse piirid.

Maailmas on välja pakutud idee nn uuest haldusjuhtimisest (*new public management*, NPM), mille põhisisu on asetada avalik sektor erasektori toimimismudelisse. NPM käsitleb kõike, mida riik teeb – alates kriminaaljälitusest ja vangi valvamisest ning lõpetades kiirabi osutamisega ja kalastuskaartide müümisega kui teenusega²³⁹ Meie praegust riigikorraldust arvestades on see küllaltki radikaalne idee. Siinkohal tuleb nõustuda nii Ü. Madise seisukohtadega kui ka K. Meruskiga selles, et küsimus, milliseid avalikke ülesandeid eraõiguslikele isikutele üle anda ja millises mahus, tuleks lahendada realistlikult ja kaalutlevalt. Siin ei tohi lähtuda lihtsustatud kontseptsioonist, mille aluseks on nn rahulolev klient, kel on ükskõik, kes talle kvaliteetset teenust osutab.²⁴⁰ Seda enam, et kui avalike teenuste puhul on kliendi mõiste hoomatav 8kinnipeetav või temaga seotud vanglavälised isikud), siis ülejäänud vangla ülesandeid täidetakse ühiskonna kui terviku hüvanguks. Seetõttu on vangla kliendi rahulolu äärmiselt keeruline tuvastada. Riigikohus on rõhutanud, et kuna riigi ülesandeid täidetakse avalikes huvides, siis avaliku ülesande delegeerimine tähendaks vähemalt selle möönmist, et avalikku ülesannet võidakse täita ka mis tahes erahuvidest lähtuvalt.²⁴¹ See tähendab, et delegeerimine annab eraõiguslikule isikule vähemalt teoreetilise võimaluse lähtuda riigi ülesannet täites mitte ainult avalikust, vaid ka erahuvist. Mõningate vangla ülesannete puhul saab selle riski võtta ja mõningate puhul mitte. Seega tuleb leida otsustuskriteeriumid selle kohta, milliste ülesannete puhul on sellise riski võtmine lubatav.

²³⁹ Ü. Madise (viide 119); V. Lember (viide 9), lk-d 14-15.

²⁴⁰ K. Merusk (viide 1), lk 507.

²⁴¹ RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6), p 25.

3.2. Delegeerimise mõiste

Siinkohal tuleb põgusalt peatuda delegeerimise mõistel. Delegeerimist võib üldistatult nimetada eneselaienduseks. Delegeerimisega kantakse ülesanne üle kellelegi, kes on selle täitmiseks võimekam kui delegeerija.²⁴² See võib olla nii eraõiguslik kui ka avalik-õiguslik isik. Siinses magistritöös on võetud vaatluse alla vangla ülesande delegeerimine vaid eraõiguslikele, mitte avalik-õiguslikele isikutele. Selline valik põhineb asjaolul, et kuigi ühiskonnas on palju diskuteeritud vangla ülesannete täitmise üle eraõiguslike isikute poolt, ei ole avalik-õiguslike isikute kohta selliseid ettepanekuid tehtud.²⁴³

Erialakirjanduses ei ole delegeerimise tähistamiseks ühtset mõistestikku välja kujunenud. Kasutatakse termineid „delegeerimine“, „täitmiseks volitamine“, „erasektori kaasamine“, „ülesannete üleandmine“, „erastamine“ ja „privatiseerimine“.²⁴⁴ Käesolevas töös kasutatakse termineid „delegeerimine“, „volitamine“ ja „üleandmine“. „Erastamise“ ja „privatiseerimise“ termineid ei ole töös kasutatud, kuna Saksa õiguskirjanduses on neile omistatud väga selge, kuid käesoleva magistritöö jaoks liiga kitsas tähendus.²⁴⁵ Samasugune tähendus on neil terminitel ka ingliskeelses kirjanduses.²⁴⁶

Kui haldusülesanded delegeeritakse muule isikule „iseseisvaks täitmiseks“, saab sellest isikust riigi kõrval avaliku halduse ülesandeid oma vastutusel täitev avaliku halduse kandja.²⁴⁷ Tekib õigussuhe haldusülesande täitja ja isiku vahel, kelle suhtes ülesannet täidetakse.²⁴⁸ Eraõiguslikust isikust saab haldusorgan HMS § 8 lg 1 tähenduses. Oma pädevuse piires võib ta välja anda haldusakte ja rakendada muid kõrgema võimu abinõusid.²⁴⁹ Eeltoodu kehtib nende haldusülesannete delegeerimise kohta, mida täidetakse haldusväliste isikute suhtes. Autor on delegeerimise all silmas pidanud ka delegeerimist laiemas mõistes. See hõlmab juhtumeid, kus eraõiguslikule isikule antakse iseseisvaks täitmiseks mõni haldusülesanne, mille teostamine puudutab ainult delegeerijat. Seega on magistritöös delegeerimiseks loetud ka riigihalduse teostamisel abistavat iseloomu omavate ülesannete täitmiseks

²⁴² D. Braun, F. Gilardi. (ed) *Delegation in Contemporary Democracies*. Routledge 2006, p 1.

²⁴³ Erandiks on kinnipeetavale hariduse andmise ülesande delegeerimine kohalikele omavalitsustele (VangS § 35 g 6 ja § 36 lg 2), mida on selliselt tunnustatud juba aastaid ning mille üle diskussiooni ei ole olnud.

²⁴⁴ N. Parrest (viide 10), pp 44-45.

²⁴⁵ Privatiseerimise ja delegeerimise vahe seisneb H. Maureri käsitluses eelkõige selles, et privatiseerimise tagajärjel jääb ülesande saanud isik tegutsema eraõiguslikult, kuid ülesande delegeerimine annab talle õiguse tegutseda avalik-õiguslikult, st olla haldusorganiks. Käesolevas magistritöös on soovitud hõlmata mõlemat. Vt lähemalt H. Maurer (viide 10), lk-d 403-405, äärenr-d 56 ja 61.

²⁴⁶ B. Aaviksoo (viide 10), lk 509.

²⁴⁷ Halduskoostöö seaduse eelnõu (SE 474) seletuskiri (viide 85); H. Maurer (viide 10), lk 404, äärenr 59; RKHKo 3-3-1-24-07 (viide 60), p 16.

²⁴⁸ N. Parrest (viide 10), p 54. Vt ka seadustest HMS § 8 lg 1; Rvasts § 2 lg 1 (avaliku võimu kandja) (viide 60); HKMS § 4.

²⁴⁹ H. Maurer (viide 10), lk 404, äärenr 59.

volitamist.²⁵⁰ Need ülesanded on loetud haldusülesanneteks. Kui rääkida delegeerimise põhiseaduslikust lubatavusest, siis on just riigihalduse abistavad tegevused need, mida ei pea riik ise teostama ja mille delegeerimist eraõiguslikule isikule esmajärjekorras võiks kaaluda.

Vangla ülesannete delegeerimist tuleb eristada sellega külgnevatest juhtumitest. Näiteks ei loeta avaliku võimu volituse alusel haldusülesande täitmiseks HKS § 3 lg 3 kohaselt haldusülesannete täitmist töö-, teenistus- või muu alluvussuhte kaudu ega tegutsemist valitsusasutuse teenistusliku järelevalve all. Delegeerimine ei ole vangla sisepädevuse jaotamine HMS § 8 lg 2 alusel, vaid välispädevuse muutmine.²⁵¹ Seega saab vangla ülesande delegeerimisest rääkida juhtudel, kui ülesanne antakse täita haldusvälisele isikule, kes ei ole riigiga alluvussuhtes. Sellist määratlust kohtab ka RVS § 2 lg-s 1, mille kohaselt loetakse eraldi avaliku võimu kandjaks peale riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse ja muu avalik-õigusliku juriidilise isiku ka muud avalikke ülesandeid avalik-õiguslikul alusel ja väljaspool alluvussuhet täitev isik.

²⁵⁰ Autorile annab selleks õigustuse asjaolu, et delegeerimise mõiste ei ole üheselt välja kujunenud. Sealjuures on delegeerimist laiemas mõistes käsitletud ka teised autorid Vt P. Näks (viide 12), lk 6; N. Parrest (viide 10), pp 44-45.

²⁵¹ A. Aedmaa jt (viide 76), lk 52.

3.3. Delegeerimise mudelid

Magistritöö autor jõudis N. Parrestiga samale järeldusele, et avalike ülesannete delegeerimise lubatavuse üle otsustamisel tuleb analüüsida nii seda, millist liiki ülesannet üle anda tahetakse, kui ka seda, millist delegeerimise mudelit²⁵² kasutada soovitakse. Need kaks tasandit on omavahel tihedalt seotud ning neid tuleb käsitleda koos.²⁵³

Delegeerimismudelite liigitamine ei ole eesmärk omaette, vaid on vajalik ainult seatud eesmärgi saavutamiseks.²⁵⁴ Valitud mudelist sõltuvad mitmed tagajärjed, nt see, kas riigi ülesande täitmine jääb avaliku õiguse sfääri (domineerib kohustuslikkus) või liigub eraõiguse sfääri (domineerib otsustusvabadus). Teiseks on erinevus selles, kelle vahel tekib õigussuhe.²⁵⁵ Need on aga eraõiguslikule isikule delegeeritud ülesande täitmist, mitte delegeerimise põhiseaduslikku lubatavust puudutavad küsimused, mistõttu neid käesolevas magistritöös ei käsitleta. Need on indikatsioonid mudeli valiku olulisusele.

Selles peatükis käsitletakse delegeerimise²⁵⁶ mudelitest vaid kahte (formaalne delegeerimine²⁵⁷ ja funktsionaalne delegeerimine²⁵⁸). Vangla ülesande materiaalne delegeerimine²⁵⁹ võib praegusel ajal pakkuda vaid teoreetilist huvi, kuid ei anna oluliselt midagi juurde situatsioonis, kus lähiajal hakataks otsustama vangla mõne ülesande iseseisvaks täitmiseks volitamist. Materiaalse delegeerimise kasutamisse tuleks suhtuda ettevaatlikult. Eriti puudutab see neid ülesandeid, mis on determineeritud kõrgendatud avaliku huvi poolt.²⁶⁰

²⁵² Kuna magistritöö uurimise eesmärk ei ole delegeerimismudelid, vaid vangla ülesannete üleantavuse lubatavus, siis on lähtutud delegeerimismudelite klassikalisest kolmikjaotusest: formaalne delegeerimine, funktsionaalne delegeerimine ja materiaalne delegeerimine. Vt lähemalt E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 49, komm 2.1.1.; Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 77. Samas leidub ka täiendatud või alternatiivseid käsitlusi, vt riigivalitsemise optimeerimise kava (viide 9), lk 124; K. Merusk (viide 1), lk-d 505-506; H. Maurer (viide 10), lk 344, äärenr 17; N. Parrest (viide 10), p 54; M. Köthenbürger, H.-W. Sinn, J. Whalley (viide 15), p x; Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. COM(2004) 327 (viide 38), p 8. Spetsiifiliselt vangla ülesannete delegeerimiseks on pakutud välja mudelite liigitust ka täiesti teistsugustel alustel. Vt lähemalt Anna Lukemeyer, Richard C. McCorkle (viide 40), p 190.

²⁵³ N. Parrest (viide 10), p 45.

²⁵⁴ *Ibid*, p 53.

²⁵⁵ *Ibid*, p 54.

²⁵⁶ PS kommenteeritud väljaandes kasutatakse terminit „delegatsioon“, kuid autori hinnangul ei ole see keeleliselt korrektne, mistõttu tarvitab autor siin ja edaspidi terminit „delegeerimine“. Õigekeelsussõnaraamat käsitleb delegatsioonina vaid volitatud või lähetatud esindajaid. Vt <http://www.keelevara.ee/login/?d=qs2006&id=3741&q=delegatsioon>. 13.04.2010.

²⁵⁷ Formaalseks delegeerimiseks loetakse avalik-õigusliku juriidilise isiku kontrolli alla jääva eraõigusliku juriidilise isiku loomist, et täita selle kaudu avalikke ülesandeid. Vt lähemalt T. Annus (viide 10), lk 224-225; K. Merusk (viide 1), lk 505; H. Maurer (viide 10), lk 344, äärenr-d 15 ja 16; E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 49, komm 2.1.1.

²⁵⁸ Funktsionaalne delegeerimine on avaliku ülesande täitmise delegeerimine eraisikule. Vt lähemalt T. Annus (viide 10), lk 224-225; K. Merusk (viide 1), lk 505; H. Maurer, (viide 10), lk 342, p 11 ning lk-d 403-404, p-d 56 ja 59; E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 49, komm 2.1.1.; Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 77.

²⁵⁹ Materiaalseks delegeerimiseks nimetatakse avaliku ülesande muutmist ühiskondlikuks ülesandeks ning selle ülekandmist ühiskonna sfääri. Vt lähemalt T. Annus (viide 10), lk-d 224-225; E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 49, komm 2.1.1., H. Maurer, (viide 10), lk 344, p 17; Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 77.

²⁶⁰ K. Merusk (viide 1), lk 506.

Kindlasti kuuluvad sinna hulka vangla ülesanded, kuna vangla „tellijaks“ tuleb lugeda ühiskonda kui tervikut.

Materiaalse delegeerimise käsitlemata jätmisele annab õigustuse ka asjaolu, et vangla ülesannete loetelu on koostatud alapeatükis 1.2 toodud ülesande definitsiooni järgi ning seega tulenevad loetelus nimetatud ülesanded otseselt seadusest või on sellest tuletatavad. See tähendab, et neid ülesandeid loetakse praegu vangla, teisisõnu riigi ülesannete hulka. Materiaalne delegeerimine aga eeldab üldjuhul pikaajalisemat hinnangute ümberkujunemist või olukorda, kus juba on jõutud ühiskondliku kokkuleppeni arvata teatud ülesanne riigi ülesannete hulgast välja. Seni ei ole indikatsioone, et vangla ülesannete loetelus toodud ülesannete kohta praegu taoline ühiskondliku hinnangu muutus toimuks. Seega on edaspidisel analüüsil lähtutud vaid formaalse ja funktsionaalse delegeerimise mudelite kohaldamise võimalustest ning materiaalse delegeerimise võimalusi ei ole käsitletud ühegi ülesandeliigi juures.

3.4. Delegeerimise põhiseaduslikud piirid

Riigi ülesannete eraõiguslikule isikule täitmiseks volitamise ei tohi kannatada nende isikute, kelle huvides neid ülesandeid täidetakse, õiguste ega avalike huvide kaitstus.²⁶¹ See ei saa kehtida ainult nende isikute suhtes, kelle huvides ülesandeid täidetakse, vaid peaks kehtima kõigi isikute suhtes, keda ülesande täitmine puudutab. Mida suuremas ulatuses on riigi ülesanne eraõiguslikule isikule delegeeritud, mida enam kuulub ülesanne avaliku õiguse valdkonda ning mida rohkem avaliku võimu ülesannet täitev eraõiguslik isik võib kasutada, seda ettevaatlikum tuleks olla riigi ülesande delegeerimisel. Siiski on vähe mustvalgeid lahendusi riigi ülesannete delegeerimise lubatavuse otsustamisel.²⁶² Mida üldisemal tasandil küsimusi esitada, seda ebamäärasemad saavad olla vastused. Käesoleva magistritöö eelis on küsimuste esitamine detailsel, vangla konkreetsete ülesannete tasandil. See võimaldab anda ka täpsemaid vastuseid kui üldteoreetilistes käsitlustes ning kontrollida teoreetiliste kriteeriumite kohaldatavust detailsel tasandil.

Väga eluline on riigi ülesannete muule isikule delegeerimise põhiseaduslike piiride küsimus: milliseid riigi ülesandeid, kuidas ja millistel tingimustel on võimalik eraõiguslikule isikule delegeerida.²⁶³ Kuigi erasektori kaasamine riigihaldusse, sh vangla ülesannete täitmisele, on eelkõige poliitilist laadi otsus, on see kindlasti ka põhiseaduslik küsimus.²⁶⁴ PS-st lähtudes tuleb tuvastada, milliste ülesannete puhul on PS kehtestanud absoluutse, milliste puhul suhtelise keelu ja milliste puhul selline keeld puudub.²⁶⁵ Selline lähenemine tundub esmapilgul lihtne, kuid PS on väga abstraktne õigusakt, kust on väga raske leida lihtsaid vastuseid küsimusele, mida võib ja mida ei või delegeerida.²⁶⁶ Kuigi vangla ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimise küsimust on käsitletud erinevates distsipliinides (eriti rohkesti majanduse ja halduse valdkonnas), ei ole ometi olemas sobivate kriteeriumite ammendavat loetelu. Nimetatud on ainult teatud pidepunkte ja kirjeldatud varasemaid kogemusi.²⁶⁷ Ingliskeelses kirjanduses väljendatakse näiteks üldist seisukohta, et delegeerimiskeelu alla võiksid kuuluda ülesanded, mis võimaldavad kasutada jõudu või on kriitilise tähtsusega kogu ühiskonna toimimise seisukohalt.²⁶⁸

²⁶¹ Vt nt õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 75.

²⁶² N. Parrest (viide 10), p 55.

²⁶³ *Ibid*, p 45.

²⁶⁴ Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 76.

²⁶⁵ K. Merusk (viide 1), lk 501.

²⁶⁶ N. Parrest (viide 10), p 45.

²⁶⁷ Erand on Läti avaliku halduse struktuuriseadus, milles on delegeerimiskeelu alla kuuluvad ülesanded üldtunnuste abil kirjeldatud. Riigivalitsemise optimeerimise kava (viide 9), lk-d 122 ja lk 251.

²⁶⁸ V. Lember (viide 9), pp 38-40.

Sageli nimetatakse avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele täitmiseks volitamise lubatavuse otsustamisel pidepunkte, mis ei aita selle lubatavuse üle otsustada, vaid on tingimused, mida peab delegeerimisel arvestama. Näiteks tuuakse esile avalikku ülesannet täitva eraõigusliku isiku üle riigipoolse järelevalve säilitamine.²⁶⁹ Sealjuures rõhutatakse järelevalve intensiivsuse seost delegeeritava ülesande liigiga. Näiteks riivehalduse valdkonna ülesannete täitmise üle peab riik säilitama ulatuslikuma kontrolli kui sooritushalduse ülesannete täitmise üle. Kahtlemata tuleb selle väitega nõustuda. Siiski soovib autor rõhutada, et selle väite käsitlemine delegeerimise lubatavuse kriteeriumite juures on eksitav. Tegu on ühe konkreetse nõudega, mida tuleb rakendada pärast seda, kui on langetatud otsus ülesande delegeerimise õigusliku lubatavuse kohta. Järelevalvet on võimalik korraldada alati, võib lihtsalt tekkida küsimus, millise ulatusega järelevalvet konkreetsel juhul kohaldada ning kas seda saab teha otstarbekalt. See aga on üldise riigihalduse teema, mitte õigusliku lubatavuse küsimus.

Samamoodi tuleb autori hinnangul suhtuda majandusliku tasuvuse ja ülesande delegeerimise võimalike mõjude analüüsi. Nende väga oluliste nõuete²⁷⁰ abil ei ole võimalik tuvastada konkreetse ülesande eraõiguslikule isikule delegeerimise lubatavust. Õiguslik lubatavus tuleb otsustada enne muude asjaolude käsitlemist. Teisisõnu tuleb kõigepealt otsustada, kas delegeerimine on lubatav, ja alles seejärel, et kuidas delegeerida. Viimane tähendab ka seda, et lisaks eelkirjeldatud tegevustele tuleb kavandada abinõud puhkudeks, kui eraõiguslik isik ei ole mingil põhjusel võimeline talle volitatud ülesannet kvaliteetselt täitma.

Riigi ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimise lubatavuse otsustuskriteeriumeid on jagatud kolmeks: objektiivsed kriteeriumid, subjektiivsed kriteeriumid ja segakriteeriumid.²⁷¹ Siinse töö autor on viimati viidatud allikas kasutatava segakriteeriumi²⁷² otsustuskriteeriumite hulgast välja jätnud ning seetõttu peab vajalikuks vaid kahte kriteeriumite rühma. Iseenesest ei välista see, et mõni kriteerium võib seonduda mõlema rühmaga, kuid tavaliselt on võimalik määrata, millisesse rühma kriteerium põhiosas kuulub. Objektiivsete otsustuskriteeriumitena saab käsitleda riigi olemusega seotud kriteeriumeid, subjektiivsed kriteeriumid puudutavad aga ülesande täitmisega kaasned võivat isiku põhiõiguste või -vabaduste riivet.²⁷³

²⁶⁹ Vt näiteks riigivalitsemise optimeerimise kava (viide 9), lk 123; õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 75.

²⁷⁰ HKTS § 5.

²⁷¹ N. Parrest (viide 10), p 46.

²⁷² Segakriteeriumina oli välja toodud avalike teenistujate kasutamise nõue.

²⁷³ N. Parrest (viide 10), pp 47 ja 50.

Objektiivseteks kriteeriumiteks saab lugeda seaduslikkuse printsiipi, demokraatia printsiipi, sotsiaaliigi printsiipi ning avalike teenistujate kasutamise nõuet, riigi miinimumressursside tagamise kohustust ja riigi võimumonopoli. Need kriteeriumid viitavad riigi olemusele²⁷⁴ – sellele, mida me riigiks peame.

Subjektiivsete kriteeriumitena, mis väljendavad üksikisikule avaldatava mõju ulatust²⁷⁵, on selles peatükis käsitletud PS §-dest 13 ja 14 tulenevaid kohustusi, samuti autori välja pakutud diskretsioonikriteeriumit. Üksikisikule avaldatava mõju tasandil tuleb vahet teha ka sellel, kas üksikisikule avaldatav võimalik negatiivne mõju on kõrvaldatav või hüvitatav (nt varalise olukorra taastamine), või ei ole seda täielikult kõrvaldada või hüvitada võimalik (nt elu võtmine või ebapiisava vanglavälise suhtluse tõttu katkenud perekondlikud suhted).²⁷⁶

Riigi ülesande eraõiguslikule isikule delegeerimise otsust saab teha kui igal konkreetsel juhul hinnatakse neid kriteeriumeid koosmõjus.²⁷⁷ Neid nõudeid peab arvestama seadusandja, kujundades vangla ülesannete delegeerimise õigusliku aluse. Nõuded kehtivad ka täitevvõimule, kes igal konkreetsel juhul peab otsustama vangla ülesande delegeerimise õigusliku lubatavuse üle.²⁷⁸

²⁷⁴ Õiguskantsler on sama teemaga seoses viidanud ülesande olemusele. Vt õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 77.

²⁷⁵ Isiku põhiõigustesse sekkumise intensiivsust on otsustusalusena pakutud välja nt õiguskantsleri ja Justiitsministeeriumi poolt. Vt õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 77; riigivalitsemise optimeerimise kava (viide 9), lk 122.

²⁷⁶ Vt selle olulisuse kohta ka õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 76.

²⁷⁷ Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 77.

²⁷⁸ Sellega sarnane positsioon vt K. Jaanimägi (viide 45), lk 456.

3.5. Põhiseadusest tulenevad otsustuskriteeriumid

3.5.1. Õigusriigi printsiip

Kui demokraatia printsiip reguleerib riigivõimu legitiimsiooni protsessi, siis PS §-s 10 nimetatud õigusriigi printsiip reguleerib legitiimsuse riigivõimu teostamise protsessi, e toimimise sisu, ulatust ja viisi.²⁷⁹ Õigusriik on keeruka struktuuriga²⁸⁰ iseseisev printsiip, millest tulenevad reeglid on PS-s otseselt selgesõnaliselt kirjas, osaliselt aga mitte.²⁸¹ Muuhulgas hõlmab õigusriigi printsiip halduse seaduslikkuse põhimõtet (PS § 3 lg 1²⁸²), mille põhisisu on toodud ära edaspidi (vt alapeatükk 3.5.2), kuid delegeerimise lubatavuse küsimuse lahendamisel omab nimetatud põhimõtte tähtsust vaid delegeerimiseks volitusnormi olemasolu.²⁸³ Demokraatliku õigusriigi immanentseks osaks on loetud ka §-st 13 tulenev üldine kaitseõigus²⁸⁴, samuti PS §-st 14 nähtuv õiguste ja vabaduste tagamise nõue. Kuna nimetatud nõuded omavad ka iseseisvat tähendust ning riigi ülesande eraõiguslikule isikule delegeerimise lubatavuse otsustamisel on mõistlik neid kaaluda pigem eraldi, kui koos, siis ei ole vangla ülesannete delegeerimiskriteeriumina edaspidi käsitletud õigusriigi printsiipi kui tervikut. Kaalumisel on arvesse võetud alaprintsiipe iseseisvatena, kuid vastava alaprintsiibi rakendumine viitab kaasnevalt ka õigusriigi printsiibi rakendumisele.

3.5.2. Seaduslikkuse printsiip

PS § 3 lg 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes PS-i ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, millega sätestatakse seaduslikkuse ehk legaalsuse printsiip.²⁸⁵ Seega on riigivõimu tegevus piiratud õiguslike raamidega ning ei saa olla õigusvaba.²⁸⁶ Eriti kehtib see halduse²⁸⁷

²⁷⁹ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 115, komm 3.3. ja lk 118, komm 3.4.

²⁸⁰ Selle oluliseks sisuks on riigivõimu piiramine individuaalse vabadusega ja sellest tulenev proportsionaalsuse põhimõtte, võimude lahusus, õiguskindlus, halduse seaduslikkus ja sõltumatute kohtute poolt tagatav õiguskaitse. *Ibid*, lk 119, komm 3.4.

²⁸¹ T. Annus (viide 69), lk 73.

²⁸² Vt RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6), p 19; T. Annus (viide 69), lk 73; R. Maruste (viide 83), lk 99.

²⁸³ PS kommenteeritud väljaande kohaselt nõuab õigusriigi printsiibi osaks olev seaduslikkuse printsiip täpsemalt halduse seaduslikku tegutsemist. Seetõttu ei oma ta niivõrd olulist kaalu riigi ülesande delegeerimise põhimõttelise lubatavuse otsustamisel. Küll on selle arvestamine tähtis küsimuse juures: millistel tingimustel haldus tohib riigi ülesannete delegeerimist otsustada? See viitab halduse jaoks seadusest tuleneva volitusnormi nõudele, kuid selleleemaline analüüs käesolevasse magistritöösse ei mahu. Vt E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 119, komm 3.4. ja lk 123, komm 3.4.4.

²⁸⁴ R. Maruste (viide 83), lk 287.

²⁸⁵ Vaata lähemalt E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 46, komm-d 1 ja 2.

²⁸⁶ *Ibid*, lk 500, komm 1.2.

²⁸⁷ Täidesaatva riigivõimu funktsiooni puhul tehakse kirjanduses vahet halduse ja valitsemise vahel. Valitsemise all mõeldakse riigi poliitilist juhtimist ja see on Vabariigi Valitsuse põhitegevus. Haldus on riigi tegevus oma eesmärkide saavutamiseks. Vt lähemalt K. Merusk. I. Koolmeister (viide 58), lk 12; E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 500, komm 1.2.

kohta.²⁸⁸ Kuigi seaduslikkuse printsiip hõlmab mitmesuguseid alapõhimõtteid²⁸⁹, on vangla ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimise lubatavuse seisukohalt aktuaalsed kaks²⁹⁰.

Esiteks on nimetatud sättest tuletatud avalike ülesannete avalik-õigusliku täitmise prioriteet.²⁹¹ See tähendab, et PS § 3 lg 1 ei eelda mitte ainult riigivõimu teostamise legaalsust PS ja seaduste kujul, vaid ka riiklikku organisatsioonilist vormi, mis esineb riigi nimel.²⁹² Seega on tegu objektiivse otsustuskriteeriumiga, mis seondub riigi olemusega. Seaduslikkuse printsiibi kasutusala määratlemisel on märgata teatud seisukohtade muutust ajas. Kui PS kommenteeritud väljaande esimeses trükis on märgitud, et § 3 lg 1 puudutab esmajärjekorras riivehaldust²⁹³, siis viimases trükis sellist seisukohta avaldatud ei ole, millest võib järeldada, et PS § 3 lg 1 laieneb haldusele selle kõigis vormides.

Riigi ülesannete delegeerimisel eraõiguslikule isikule tuleb PS § 3 lg-st 1 esile tuua ka nõue teostada riigivõimu üksnes PS-i alusel (põhiseaduse ülimuslikkuse põhimõte²⁹⁴, üldine siduvuskorraldus²⁹⁵). Käsitletava põhimõtte adressaadiks on eelkõige seadusandja.²⁹⁶ Samast lõikest tuleneb nõue, et seadusandja ei läheks õigust luues vastuollu PS teksti ja mõttega. Suur osa argumentidest, mis puudutavad riigi ülesande eraõiguslikule isikule delegeerimise lubatavuse otsustamist, on tuletatud PS-st. Seadusandja peab seadust kehtestades neid arvestama. Riigikohus on ühel juhul asunud selgelt seisukohale, et seadusandja on seda kohustust rikkunud, võimaldades karistusvõimu eraõiguslikule isikule delegeerida.²⁹⁷ Ka mõne muu seaduse puhul on märgata vastuolu PS-i tõlgendamise teoreetiliste käsitluste ja õigusloomepraktika vahel.²⁹⁸ Põhiseaduse ülimuslikkuse põhimõtet võib lugeda eelkõige objektiivseks kriteeriumiks, kuid sel on ka teatud subjektiivse kriteeriumi tunnuseid, kuna PS sätted on suures osas suunatud isiku põhiõigustele ja -vabadustele.

²⁸⁸ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 500, komm 1.2.

²⁸⁹ *Ibid*, lk 46, komm-d 1 ja 2.

²⁹⁰ Kuigi Riigikohus on oma lahendis rõhutanud ka seadusreservatsiooni põhimõtet, ei ole see käesoleva magistritöö teema seisukohast oluline. Lahendis on seadusreservatsiooni põhimõttele viitamisega silmas peetud riigi ülesande täitmist eraõigusliku isiku poolt (olukorras, kus seadusest tulenev volitus on juba olemas), mitte aga delegeerimise lubatavust, kui seadusandja ja täidesaatva võimu otsustuskriteeriumit. Vt RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6), p 20. Samuti ei ole nt olulisuse põhimõte seotud lubatavuse üle otsustamisega, vaid sellega, millisel tasandil delegeerimine peaks toimuma.

²⁹¹ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 51, komm 2.1.4. Vt ka õiguskantsleri kiri nr 7-7/070431/00801664 (viide 33), lk 11. Selles asub õiguskantsler seisukohale, et avaliku korra tagamise ülesannet tuleb teostada avalik-õiguslikus vormis.

²⁹² K. Merusk (viide 1), lk 501.

²⁹³ E.-J. Truuväli jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura, Õigusteabe AS, 2002, lk 54, komm 2.1.

²⁹⁴ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 51, komm 2.2.

²⁹⁵ R. Maruste (viide 83), lk 223.

²⁹⁶ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 51, komm 2.2.

²⁹⁷ RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6), eelkõige p 21.

²⁹⁸ Vt p 4.1.2.

Õiguskirjanduses ja kohtupraktikas on asutud seisukohale, et seaduslikkuse printsiip iseenesest ei välista avalike ülesannete delegeerimist.²⁹⁹ PS ei võimalda aga delegeerida kõiki riigivõimu volitusi.³⁰⁰ Keelu kehtivuse saab tuvastada, kui analüüsida käsitletavat printsiipi koosmõjus teiste kriteeriumitega.

3.5.3. Demokraatia printsiip

Demokraatia printsiibi võib selgelt kvalifitseerida objektiivsete kriteeriumite hulka kuuluvaks. PS § 1 lg-st 1 ja PS §-st 10 tulenev demokraatia printsiip³⁰¹ tagab riigivõimu legitimatsiooni, st esitab katkematu legitimatsiooniketi nõude.³⁰² See tähendab, et riigivõimu teostaja ja kõrgeima riigivõimu kandja (rahva) vahel peab olema side.³⁰³ Legitiimne side tekib järkjärgult erinevate organite, eelkõige parlamendi kaudu. Täidesaatva riigivõimu tegevuse legitiimsus saavutatakse PS-i ja seadustega seotuse kaudu. Siin ilmneb seos demokraatia printsiibi ja õigusriigi printsiibi vahel.³⁰⁴ Ühe komponendina on veel mainitud ülesande täitja demokraatlikku vastutust kõrgema riigivõimu kandja ees.³⁰⁵ Kuna riigivõim peab olema rahva poolt legitimeeritud, ei tohi Eestis riigivõimu teostada need organid ja isikud, kellega Eesti rahval legitiimne side puudub.³⁰⁶ Sellest tuleneb täitevvõimule keeld volitada riigi ülesande täitmist eraõiguslikule isikule ilma seadusandja loata.³⁰⁷

K. Meruski arvamusega, et demokraatia printsiip ei takista avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmist³⁰⁸, võib nõustuda vaid osaliselt. Legitimatsioonikett eksisteerib ka siis, kui riigi ülesannet täidab eraõiguslik isik, juhul kui see tuleneb seadusest ja muudest aktidest, kuid side rahvaga (kui kõrgeima riigivõimu kandjaga) on nõrgem. Samas tuleb tunnistada, et mida olulisem on otsus, seda tugevam ja otsesem peab olema otsust langetava organi legitimatsioon ehk side rahvaga.³⁰⁹ Seetõttu saab järeldada, et demokraatia printsiibist

²⁹⁹ K. Merusk (viide 1), lk 502.

³⁰⁰ RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6), p 20.

³⁰¹ Vt lähemalt E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 42, komm 3.3. ja lk 117, komm 3.3.3.

³⁰² N. Parrest (viide 10), p 48; E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 117, komm 3.3.3; õiguskantsleri kiri nr 18-1/071458/00706780 (viide 79), lk-d 5-6.

³⁰³ Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 75.

³⁰⁴ T. Annus (viide 69), lk 48.

³⁰⁵ Vt K. Jaanimägi (viide 45), lk 455. K. Jaanimägi nägi seal küll seost demokraatia printsiibi ja õigusriigi printsiibi vahel. Õigusriigi printsiibina on ta kirjeldanud pigem õigusriigi printsiibi ühte osa, seaduslikkuse printsiipi. Sisult on K. Jaanimägi mõte sama kui autoril.

³⁰⁶ Vt lähemalt U. Mörth. Public and Private Partnerships as Dilemmas between Efficiency and Democratic Accountability: The Case of Galileo. – European Integration, 2007, vol 29, no 5, pp 601, 605 ja 606.

³⁰⁷ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 43, komm 3.3.

³⁰⁸ N. Parrest (viide 10), p 47.

³⁰⁹ K. Merusk (viide 1), lk 502.

³¹⁰ T. Annus (viide 69), lk 48. Vt ka N. Parrest (viide 10), p 48.

lähtuvalt võib tuletada mõned kõige tähtsamad riigi ülesanded (sh riigi tuumikfunktsiooni tuum), mille puhul on legitiimne side liiga nõrk, kui neid täidab eraõiguslik isik.³¹⁰

3.5.4. Sotsiaalsiiri printsii

PS 10. §-st tulenev sotsiaalsiiri printsii seisneb üldjoontes selles, et riik ei tohi oma kodanikku hätta jätta.³¹¹ On asunud seisukohale, et riik peab tagama isikutele miinimumeksistentsi³¹² või normaalsed elamistingimused.³¹³ Kinnipeetavate jaoks omandab see printsii hoopis teise tähenduse kui vabaduses viibijate jaoks. Kinnipeetavate sulgemisega vanglasse on riik võtnud neilt ära võimaluse ise oma elu korraldada, seega peab elamiseks mõistlikult vajaliku tagama riik omal kulul.

Autori hinnangul ei ole hoolimata selle tähtsusest vangla kontekstis vaja sotsiaalsiiri printsii käesoleva magistritöö raames eraldi kaaluda. Kuigi mõnes allikas on riigi ülesannete eraõiguslikele isikule delegerimisega seoses nendele viidatud³¹⁴, ei näinud autor nende otsest seost delegerimise lubatavuse üle otsustamisega. See ei tähenda, et sotsiaalsiiri printsii ei oleks ülimalt tähtsal kohal riigi ülesande täitmise käigus. Riigi ülesande delegerija peab kindlustama, et ülesannet täitev eraõiguslik isik järgiks nii seda kui ka PS-st tulenevaid muid põhimõtteid samuti nagu riik.

3.5.5. Põhiseaduse § 13

PS § 13 lg-st 1 ja §-st 14³¹⁵ tuleneb igaühe õigus korraldusele ja menetlusele põhiõiguste kaitseks, mis omakorda sisaldab endas õigust riigi normatiivsele ja faktilisele tegevusele, et isik saaks end kaitsta ja turvaliselt tunda.³¹⁶ PS § 13 lg 1 hõlmab sealhulgas riigi kohustust mitte volitada kergekäeliselt riigi ülesandeid eraõiguslikele isikutele ja eriti mitte anda ilma väga põhjalikult kaalumata eraõiguslikele isikutele riigivõimu volitusi. See selgub alljärgnevalt.

PS § 13 lg 1 esimest lauset mõistetakse kaitseõigusena kitsamas tähenduses, mis sisuliselt on õigus nõuda riigilt kaitset kolmandate isikute rünnete eest. Selliselt mõistetuna on PS § 13 lg

³¹⁰ Õiguskantsler on järeldanud, et demokraatia põhimõtte koosmõjus õigusriigi põhimõttega keelab õigusloome ja õigusemõistmise ülesannete delegerimise. Vt õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 77.

³¹¹ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 114, kumm 3.2.

³¹² K. Merusk (viide 1), lk 502.

³¹³ K. Merusk. I. Koolmeister (viide 58), lk 33.

³¹⁴ K. Merusk (viide 1), lk 502; halduskoostöö seaduse eelnõu (SE 474) seletuskiri (viide 85).

³¹⁵ K. Merusk on eristanud erinevatesse alajaotustesse PS §-dest 13 ja 14 tulenevaid otsustuskriteeriume ja põhiseaduslikku dimensiooni. Vt K. Merusk, lk-d 501-503. Autor ei pea siinkohal vahetegemist põhjendatuks, kuna need kriteeriumid tulenevad otseselt PS-st ning seonduvad vahetult PS-st tulenevate põhiõiguste ja -vabadustega.

³¹⁶ RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6), p 23. Samal seisukohal on R. Maruste. Vt R. Maruste (viide 83), lk 293. PS kommenteeritud väljaandes on õigust korraldusele ja menetlusele seostatud eelkõige PS §-ga 14. Vt N. Parrest (viide 10), lk 51; E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 83, kumm 3.2.2. ja lk 149, kumm 3.1.

1 esimene lause üldine kaitsepõhiõigus.³¹⁷ Selle normi eesmärk on anda igaühele põhiseaduslik kaitseõigus nn horisontaalsete³¹⁸ sekkumistest.³¹⁹

PS § 3 lg 1 esimesest lausest tuleneb keeld jätta üksikisik mõne teise eraõigusliku isiku meelevalda. Antakse ju delegerimisega õiguspäraselt täitmiseks formaalselt üle riigi ülesanded ning olenevalt ülesandest ka riigivõimu volitused. Viimane aga annab ühele eraõiguslikule isikule õigustuse mõjutada teist eraõiguslikku isikut. Üldise kaitsepõhiõiguse riivist saab rääkida juhul, kui kaitset ei ole, või kui see ei ole selline, nagu põhiõiguste kandja eeldab.³²⁰ Seega on PS § 13 lg 1 rikkumisega tegu juhtudel, kui riik on andnud eraõiguslikule isikule õiguse riivata üksikisiku põhiõigusi ja ei suuda tagada riive õiguspärasust. See omakorda nõuab teatud ülesannete eraõiguslikule isikule delegerimisest hoidumist.

Mida ulatuslikumad on mingis valdkonnas põhiõiguste piiramise legaalsed võimalused, seda suurem on riigi vastutus isikute kaitsel ja sellise olukorra kujundamisel, mis peab vältima põhiõiguste põhjendamatuid riiveid.³²¹ See nõuab riigilt oma ülesande delegerimisel ettevaatlikkust. Järelikult on väga oluline PS § 13 lg-st 1 tulenev nõue kaaluda seda, milliste riigi ülesannete delegerimine eraõiguslikule isikule võimaldab ka pärast delegerimist väita, et riik ei ole üksikisikut kaitseta jätnud.³²² Kuna riik ei vabane vastutusest ka delegeritud ülesande täitmise eest³²³, siis jääb riik selle normi adressaadiks ka edaspidi.

³¹⁷ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 147 komm 2.1.3. ja lk 148, komm 2.3. Samal seisukohta vt ka R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne, 2001, lk 68 jj; R. Maruste (viide 83), lk-d 287-289; Üldise kaitsepõhiõiguse kohta vt lähemalt E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 83, p 3.2.1.

³¹⁸ Siin võib tõstatada küsimuse, kas enam saab rääkida horisontaalsest sekkumisest kui eraõiguslikust isikust on delegerimise läbi saanud haldusekandja, kes on põhiõiguste ja –vabadustega sama palju seotud kui riiki. Seega kerkib küsimus PS §-st 13 tuleneva nõude sobivusest otsustuskriteeriumiks. Autor on siiski seisukohal, et PS § 13 on otsustuskriteeriumina asjasepuutuv. Tuleb arvestada, et eraõiguslik isik muutub haldusekandjaks vaid talle delegeritud pädevuse ulatuses, ta jääb edasi eraõiguslikuks isikuks, kes muus osas tegutseb eraõiguslikult. Praktikas on aga nende kahe rolli vahel keeruline vahet teha. Seetõttu peab riik vastavalt PS §-le 13 hea seisma selle eest, et ühel eraõiguslikul isikul ei oleks võimalik teise isiku õigusi rikkuda.

³¹⁹ R. Maruste (viide 83), lk 287.

³²⁰ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 149, komm 3.3.

³²¹ RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6), p 23. R. Maruste (viide 83), lk 289; õiguskantsler on väljendanud seisukohta, et PS mõttega ei ole kooskõlas selliste riigi ülesannete üleandmine erasektorile, mis eriti intensiivselt riivavad isiku õigusi ja vabadusi (nt ülesanded, mille käigus on täitjal õigus riivata isiku füüsilist puutumatust (nt isiku vahetu füüsiline mõjutamine vahetu sunniga, turvakontroll); riivata isiku füüsilist vabadust (nt isiku kinnipidamine ja ametiruumidesse toimetamine); kasutada relva. Vt õiguskantsleri kiri nr 18-1/071458/00706780 (viide 79), lk-d 5-6. Põhiõigustesse sekkumise intensiivsuse tähtsusele on viidatud ka õiguskantsleri 2006. a tegevuse ülevaates (viide 7), lk 77.

³²² Kuna PS § 13 lg-s 1 on tegemist kaitsepõhiõigusega, siis selle riive seisneb eelkõige riigi tegevusetuses. Vt E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 148, komm 2.2.

³²³ RvastS § 12 lg 3 (viide 60). Vt ka A. Aedmaa jt (viide 76), lk 438; H. Maurer (viide 10), lk 404, äärenr 59; K. Merusk (viide 1), lk 505; E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 49, komm 2.1.1. Viidatud seisukoht on ajas muutunud, varem leiti, et riik võib ka vastutusest vabaneda. Vt lähemalt K. Merusk. I. Koolmeister (viide 58), lk 68; tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu (194 SE) seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=240492. 15.05.2010.

3.5.6. Põhiseaduse § 14

PS § 14 kohustab nii seadusandlikku, täidesaatvat kui ka kohtuvõimu tagama isikute põhiõigusi ja -vabadusi.³²⁴ Kuigi sellel sättel on kolm olulist tähendust³²⁵, puutub käesoleva magistritöö teemasse vaid üks – õiguste ja vabaduste tagamise nõue. Riigi ülesannete delegeerimisel peavad seda järgima nii seadusandlik võim (kehtestades volitusi ja reegleid haldusülesande delegeerimiseks) kui ka täidesaatev võim (haldusülesande delegeerimist otsustades). Kui tagamine kitsamas mõttes tähendab põhiõigustega seotust ning otseselt delegeerimisele mõju ei avalda³²⁶, siis laiemas tähenduses nõuab see aktiivset tegevust.³²⁷ Viimane garanteerib üldise põhiõiguse korraldusele ja menetlusele.³²⁸

Riigi ülesandeid võib eraõiguslikele isikutele üle anda siis, kui on kindel, et see ei kahjusta olulisel määral haldusväliste isikute põhiseaduslikku positsiooni.³²⁹ See nõuab nagu ka PS § 13 lg 1, et nii seadusandlik kui ka täitevvõim³³⁰ tegutseksid riigi ülesande eraõiguslikule isikule täitmiseks volitamist võimaldades ja selle üle otsustades ettevaatlikult ja kaalutletult. Delegeerimise tagajärg ei tohi olla teiste isikute põhiõiguste rikkumine.

On väidetud, et PS §-e 13 ja 14 ei saa iseseisvatena sisustada, seda tuleb alati teha teiste PS sätete ja põhiõiguste kontekstis.³³¹ Käesolevas magistritöös on autor üldisel tasandil leidnud neile iseseisva tähenduse – s.o seadusandliku ja täitevvõimu kohustus vältida kõigi ülesannete delegeerimist eraõiguslikule isikule ning arvestada delegeerimisel nende isikutega, kelle põhiõigusi eraõiguslikud isikud ülesannet täites võivad riivata. Siiski on tõsi, et nimetatud paragrahvide kasutusvõimalus tekib vaid juhul, kui on teada konkreetne riigi ülesanne, mille delegeerimist kaalutakse, ja see, milliste põhiõiguste riive selle ülesande delegeerimisega võib kaasneda. Teisisõnu tuleneb see, millele üksikisikul on õigus, üksikutest põhiõigustest.³³²

³²⁴ R. Maruste on sisustanud PS § 13 lg-t 2 hoopis kui kaitset riigivõimu enda eest ning lisaks õigusselguse põhimõttele eristanud selles lõikes ka tõhusa õiguskaitse nõuet. R. Maruste (viide 83), lk-d 287, 290 ja 291.

³²⁵ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 154, komm 1.

³²⁶ K. Merusk on delegeerimise piiride määratlemisel viidanud ka sellele, eesmärgiga näidata, et riigi ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimisel on ka eraõiguslikud isikud põhiõigustega seotud ning seetõttu haldusväliste isikute põhiõiguste kaitse delegeerimise tõttu ei vähene. Vt K. Merusk (viide 1), lk 503.

³²⁷ *Ibid*, lk 157, komm 2.3.

³²⁸ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 157 komm 2.3. Vt RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6), p 23; R. Alexy (viide 318), lk 12.

³²⁹ K. Merusk (viide 1), lk 503.

³³⁰ Kuigi eelkõige on tegu seadusandja kohustusega, võivad PS §-st 14 otse tuleneda kohustused ka täidesaatvale võimule. Seda juhul, kui seadusandja on endapoolse kohustuse jätnud täitmata. E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 158, komm 3.

³³¹ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 148, komm 2.3; R. Maruste (viide 83), lk-d 184-186 ja 288.

³³² R. Alexy (viide 318), lk 12.

3.5.7. Avalike teenistujate kasutamise nõue

Täiendava otsustuskriteeriumina on konstrueeritud nõue kasutada riigi ülesannete täitmiseks avalikke teenistujaid.³³³ Ühest küljest tuletatakse avalike teenistujate kasutamise nõue eelnevalt kirjeldatud legitiimsiooinõudest, teisest küljest aga sellest, et riik peab suutma tegutseda riigina. Kolmandaks peaks see tagama, et isikute põhiõigused ja -vabadused on maksimaalselt kaitstud.³³⁴ Avalik teenistuja peaks *a priori* olema see, kes PS §-st 14 lähtuvalt tagab põhiõigused, § 3 lg 1 järgi teostab riigivõimu ning § 13 lg 1 alusel täidab riigi kohustust igauht kaitsta.³³⁵ Need argumendid räägivad avalike teenistujate kasutamise poolt, samas on muudes distsipliinides avaldatud arvamusi, et alati ei ole avalike teenistujate kasutamine kõige parem viis soovitatav tulemus saavutada.³³⁶

Tõepoolest on avalik teenistus ka PS-s eraldi välja toodud (PS § 30). Et tagada avalike teenistujate lojaalsus, võib neile PS kohaselt esitada kodakondsusnõude ja erapooletuse tagamiseks võib neile panna mitmesuguseid kitsendusi (nt keeld tegeleda ettevõtlusega, streigikeeld).³³⁷ On rõhutatud, et erinevalt riigiga teenistus- ja ustavussuhtes olevatest ametnikest on eraõigusliku isiku töötaja lojaalne oma tööandjale ning see tähendab suurt ohtu õiglase menetluse põhimõttele.³³⁸

Avalike teenistujate kasutamise nõude toetuseks on väidetud, et teatud ülesannete (sh mõningate politsei ja vangla ülesannete) täitmiseks on riik kehtestanud erinõuded ametnike füüsilisele vormile, tervisele ja ettevalmistusele. Seega peab riik vajalikuks, et nendes valdkondades tegutseksid vaid erinõuetele vastavad isikud, et vältida põhiõiguste ülemäärast riivet.³³⁹ Kui mõnes valdkonnas on tõepoolest kehtestatud nimetatud eritingimusi, siis vanglaametnike suhtes ei ole neid seni kas kehtestatud või rakendatud.³⁴⁰ Siiski tuleb

³³³ N. Parrest (viide 10), p 51; RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6), p-s 8 viidatud õiguskantsleri arvamus; õiguskantsleri kiri nr 18-1/071458/00706780 (viide 79), lk 2; õiguskantsleri 2006. a tegevuse ülevaates (viide 7), lk ...; riigivalitsemise optimeerimise kava (viide 9), lk 122.

³³⁴ N. Parrest (viide 10), p 51. Õiguskantsleri kiri nr 18-1/071458/00706780 (viide 79), lk-d 2-3 ja 5-6.

³³⁵ Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 79.

³³⁶ P. Kama (viide 12), lk-d 13-14. Siin võib autori hinnangul tuua välja järgmise erinevuse. Kui õiguskirjanduses põhineb argumentatsioon abstraktsetel järeldustel, sellel, milline olukord peaks olema (lähtuvalt õigusaktidest ja -printsipidest), siis nt majandusteaduses on järeldused pigem empiirilised, st on uuritud seda, milline olukord tegelikkuses on.

³³⁷ N. Parrest (viide 10), pp 51-52; õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 79; M. Mikiver. Erasektori kaasamine korrakaitseülesannete täitmisele Eestis. Ettekanne XXX õigusteade laste päevadel. Kättesaadav arvutivõrgus: www.iuridicum.ee/public/files/30paevad/30Mikiver.rtf?PHPSESSID. 13.05.2010.

³³⁸ RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6), p-d 24 ja 25. Vt ka M. Mikiver (viide 338); õiguskantsleri kiri nr 7-7/070431/00801664 (viide 33), lk 8; õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 79.

³³⁹ N. Parrest (viide 10), p 52; RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6), p 24; õiguskantsleri 2007. a tegevuse ülevaade, lk 234. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/Ylevaade_2007.pdf.

³⁴⁰ Kohustuslikke nõudeid füüsilisele vormile ei ole vanglaametnikele kunagi kehtestatud, selle tähtsusele viitab kaudselt VangS §-st 152 tulenev üldisest madalama pensioniea kehtestamine mõnede vanglaametnikele. Tervisenõudeid kehtestatakse vanglaametnikele samamoodi nagu kõigile muudele töötajatele, põhilises osas töötervishoiu ja tööohutuse seaduse alusel. Vt töötervishoiu ja tööohutuse seadus. – RT I 1999, 60, 616; 2009,

nõustuda, et enne vangla ülesannete täitmist peaks inimene olema saanud vastava väljaõppe. Arvestada tuleb seda, et spetsiifilist väljaõpet ei taga kõigile ametnikele ka riik ning vanglaametnike suhtes on vähemalt seaduse tasandil sellest nõudest loobutud. Kuna riik ei ole endale sellist nõuet seadnud, ei saa autori meelest seda absoluutse kindlusega nõuda ka eraõiguslikult vangla ülesande täitjalt ega välistada selle järgimata jätmise korral vangla ülesande delegeerimist eraõiguslikule isikule. Eelöeldu ei tähenda, et töötajate eriväljaõppe nõuet ei võiks sätestada vangla ülesande delegeerimist reguleerivates VangS sätetes³⁴¹ või halduslepingus. Magistritöö autor peab seda vajalikuks.

Kuigi avalike teenistujate tähtsust ei saa alahinnata ning tuleb nõustuda, et mitut riigi ülesannet peab täitma nende kaudu, on autori hinnangul ekslik kasutada seda eraldiseisva kriteeriumina riigi ülesannete üleandmise lubatavuse otsustamisel. Autor põhjendab seda järgnevalt.

Otsustamisel saab lähtuda kriteeriumist, mida on võimalik seostada konkreetse ülesandega. Näiteks saab PS §-dest 13 ja 14 järeldada, et delegeerimisel tuleb eriti konservatiivne olla riivehalduse valdkonna ülesannete ehk nende ülesannete puhul, mida täites riivatakse isikute põhiõigusi ja -vabadusi. Ülesannet ja selle täitmist kirjeldades on võimalik näidata, kas tegu on riivehalduse ülesandega või mitte. Iseseisvalt ja objektiivselt ei ole aga võimalik tuvastada, millised ülesanded eeldavad avalikest teenistujatest täitjaid. Seda põhjusel, et puudub seos avalike teenistujate kasutamise ja nimetatud ülesannete vahel. Käsitletava kriteeriumi puudus seisnebki selles, et puudub konkreetne praktiline seos ükskõik millise riigi ülesandega ja see välistab nimetatud piiri tõmbamise.

Kui võtta vaatluse alla näiteks vangla ülesanne korraldada kinnipeetavate raha kasutamist või vangla pääslavalvet, siis avalike teenistujate kasutamise nõude valguses ei saa teha järeldusotsust selle ülesande delegeerimise lubatavuse kohta. See selgub tegelikke kriteeriumeid kasutades, st demokraatia printsiibist tulenevast legitimatsiooninõudest, mille järgi peab riik suutma tegutseda riigina, ning PS §-dest 13 ja 14, mille kohaselt peavad põhiõigused ja -vabadused olema maksimaalselt kaitstud. Seega ei saa avalike teenistujate nõue olla iseseisev otsustuskriteerium, vaid üks mitmest tingimusest³⁴², mis peab olema täidetud, kui delegeerimist ei lubata.

62, 405. Erinõue vanglaametnike ettevalmistusele kehtis VangS § 113 lg 1 kohaselt aastatel 2000–2007, kuid selle rakendamine oli edasi lükatud. Aastast 2007 jäeti ettevalmistuse nõue VangS-st välja. Vt Vangistusseaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse (viide 51), § 1 p 76.

³⁴¹ Vt nt vangistusseaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu ja seletuskiri (1244 SE) (viide 3); turvaseadus (viide 33).

³⁴² Nt peavad riigil veel olema vajalikud rahalised vahendid ülesande täitmiseks vms.

3.5.8. Riigi võimumonopol

PS § 1 lg-st 1 tuleneb riigi suveräänsus, mis riigisisestes suhetes tähendab avaliku võimu teostamise monopoli. Avaliku võimu teostamine väljendub selles, et riik kehtestab kohustuslikud reeglid ja paneb nende alusel isikutele kohustused. Avaliku võimu monopoli omajana võib avalikku võimu üldjuhul teostada ainuüksi riik oma organite ja teenistujate kaudu.³⁴³ Riigi võimumonopoli on seostatud ka PS preambulist riigile tuleneva sisejulgeoleku tagamise kohustusega.³⁴⁴ Sealjuures tuleb mainida, et sisejulgeoleku tagamiseks teiste isikute suhtes kasutatav sund on olnud üks riigi tekkimise põhjuseid ning riik on sellest ajast peale reserveerinud ühiskonna nimel füüsilise jõu kasutamise endale, v.a üksikud erandid.³⁴⁵

Eesti Vabariigil lasub PS-st alusel kaitsekohustus ja vastutus rahu eest ning võimalus kasutada sisemise ja välise rahu kaitseks vajalikku füüsilist jõudu kuulub riigivõimu tuumikvaldkondade alla. Kuna nimetatud kriteerium on tuletatud riigi olemusest, siis on see objektiivne, kuid seotud subjektiivse mõjuga. Riigi jõumonopoliga vahetult seotud avalikke ülesandeid, mille täitmisega võib kaasneda kõige olulisemate isiku põhiõiguste intensiivne riive, ei või riik üldjuhul erasektorile üle anda.³⁴⁶ Riik võib lubada kellelgi teisel (peale riigi enda) füüsilist jõudu kasutada vaid piiratud ulatuses ja väga äärmuslikel juhtudel. See võib olla võimalik olukordades, kus riik mingil objektiivsel põhjusel ise jõudu kasutada ei saa või ei saa ta seda teha piisavalt kiiresti, näiteks hädakaitse olukordades.³⁴⁷ Riigi jõumonopoli tõttu erinevad riigivõimu organi volitused igamehe hädakaitseõigusest nii eelduste kui ka jõukasutuse lubatava ulatuse poolest. Riigivõimu organi volitus rakendada jõudu on eelduste poolest märksa avaram kui hädakaitseõigus. Igamehe hädakaitseõigust rakendatakse ainult siis, kui tegemist on vahetu või vahetult ees seisva õigusvastase ründega. Samas ei pea hädakaitset teostav isik kohaldama eriväljaõpet eeldavat proportsionaalsuse põhimõtet – piisab, kui ta ei ületa hädakaitse piiri.³⁴⁸ On avaldatud seisukohta, et riigi jõumonopoli ja igamehe hädakaitseõigust ei tohi omavahel kombineerida, need tuleb delegeerimisel üksteisest selgelt lahus hoida, muidu võib hädakaitseõigus muutuda ärilisi huve teenivaks kaubaks ning avalik võim hakata sisse ostma teenust, mis on riigi võõrandamatu ülesanne.³⁴⁹

³⁴³ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 40, komm 2.1.

³⁴⁴ K. Merusk (viide 1), lk 501; N. Parrest (viide 10), p 48.

³⁴⁵ N. Parrest (viide 10), pp 48-49. Vt ka R. Narits. Õiguse entsüklopeedia. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Õigusteabe AS Juura, 1995, lk-d 90-96; E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 52, komm 2.3.1; õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 79.

³⁴⁶ Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), õiguskantsleri pöördumine.

³⁴⁷ N. Parrest (viide 10), p 49; õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 79.

³⁴⁸ Riigi nimel jõu kasutamine on avalik-õiguslik ja allutatud rangele mastaabile, samal ajal kui igamehe hädakaitseõigus määrab ühiskondlikus sfääris kindlaks isikutevahelise õiguspärase käitumise piiri. Vt E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 49, komm 2.1.1.

³⁴⁹ Õiguskantsleri kiri nr 7-7/070431/00801664 (viide 33), lk 10; M. Mikiver (viide 338).

3.5.9. Riigi miinimumressursside säilitamise kohustus

Riik peab igal juhul säilitama miinimumressursid (nii õiguslike instrumentide kui ka personali, tehniliste vahendite ja finantsressursside vallas) oma ülesannete täitmiseks, et säilitada identiteet riigina ja toimida mis tahes sisemiste või välimiste kitsendusteta oma äranägemise järgi. Riik peab vältima olukorda, kus ta on sunnitud oma ülesande täitmiseks kriitilises olukorras tellima teenust monopoolses või monopolilaadses seisundis olevalt äriühingult.³⁵⁰ Vanglate puhul võiks sellest rääkida, kui kõigi vanglate täielik opereerimine oleks volitatud eraõiguslikule isikule. Seesugune probleem võib tekkida, kui eraõiguslikule isikule on täitmiseks volitatud spetsiifiline teenus³⁵¹, nt DNA-proovi võtmine ja analüüsimine nii vanglas kui politseiasutustes. Kirjeldatud situatsioonides oleks riik teenusepakkujaga liialt seotud ning see ei võimaldaks tal olla suverään, kes avalikke küsimusi ise otsustab. Olukorras, kus mõnda riigi ülesannet on täies mahus täitma volitatud eraõiguslik isik, võib ülesande „taasriigistamine“ olla keeruline. Võimalik, et riigil puuduvad vajalike teadmiste ja oskustega teenistujad ning vastav haldusstruktuur.³⁵²

Autori hinnangul tuleb nimetatud kriteeriumit kasutada selliste ülesannete puhul, mis on väga spetsiifilised ja mille täitmiseks vajalike teenuste pakkujaid on turul vähe. Vanglate puhul võiks sellest rääkida, kui kõigi vanglate täielik opereerimine oleks volitatud eraõiguslikule isikule. Seesugune probleem võib tekkida, kui eraõiguslikule isikule on täitmiseks volitatud spetsiifiline teenus³⁵³, nt DNA-proovi võtmine ja analüüsimine nii vanglas kui politseiasutustes. Sellistel puhkudel peab riik delegeerimisest loobuma, et mitte kaotada otsustusõigust või lasta tekkida võimalusel, et ülesanne jääb täitmata.³⁵⁴ Lisaks sellele seab käsitletav kriteerium piirid ülesannete delegeerimise mahule nii riigis üldiselt kui ka spetsiifilise valdkonna (nt vangistuse täideviimine) raames. Viimase kohta saab väita, et mõne ülesande delegeerimine võib olla lubatav, kuid seda ei saa teha täies mahus.³⁵⁵ Riigi

³⁵⁰ N. Parrest (viide 10), p 50; õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk-d 75 ja 80. Vt ka P. Kama (viide 12), lk-d 19-20.

³⁵¹ Tõenäoline on probleemi tekkimine eelkõige siis, kui spetsiifiline teenus volitatakse täitmiseks eraõiguslikule isikule kõigis vanglates, kuid ei ole välistatud ka sama olukord ühe vangla piires.

³⁵² Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 80.

³⁵³ Tõenäoline on probleemi tekkimine eelkõige siis, kui spetsiifiline teenus volitatakse täitmiseks eraõiguslikule isikule kõigis vanglates, kuid ei ole välistatud ka sama olukord ühe vangla piires.

³⁵⁴ Käsitletava kriteeriumiga seondub ka HKTS § 5 lg-s 2 nimetatud analüüsi koostamise nõue, mille eesmärk on välistada ülalkirjeldatud situatsioonide teke.

³⁵⁵ Vt ka K. Merusk (viide 1), lk-d 501-502; õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 75.

ülesannete delegeerimise üldine maht on eriti oluline, kuna liialt ulatusliku delegeerimise korral hajub riik kui selline ning tema eksistentsi mõte ja eesmärk.³⁵⁶

3.5.10. Diskretsioonivõimalus

Autori arvates on siiski vaja üht lisakriteeriumit puhkudeks, kui pärast muude aluste hindamist jääb ikkagi ebaselgeks, kas konkreetse ülesande delegeerimine eraõiguslikule isikule on lubatav või mitte. Selleks kriteeriumiks pakub autor diskretsiooniõiguse³⁵⁷ olemasolu ülesande täitmisel. Nimetatud kriteeriumi kohaldamise näiteid ei ole autor allikatest leidnud, v.a kaks erandit. Kaalutlusõiguse tähtsust delegeerimisel on rõhutatud Euroopa Komisjoni valges raamatus³⁵⁸, kus nähti vajadust hajutada komisjoni haldustegevust kolmel eeldusel, millest üks oli nõue, et see ei hõlma kaalutlusõiguse kasutamist. Kuigi seal oli kaalutlusõigust mõistatud poliitiliste valikute tegemise kontekstis, saab paralleeli tõmmata ka haldusdiskretsiooniga.³⁵⁹ Teiseks on selle kriteeriumi välja pakkunud *common-law*-riikides avalike ülesannete delegeerimist käsitlev autor.³⁶⁰ Diskretsioonikriteerium kuulub subjektiivsete kriteeriumite alla, st väljendab mõju isikule, keda ülesande täitmine puudutab.

Diskretsioonivolitusse on suhtunud mitut moodi. On isegi arvatud, et haldusorgani diskretsiooniõigus ei käi kokku õigusriigi printsiibiga. Kuigi selline arvamus ei ole tänapäeval prevaleeriv, on mõningates valdkondades peetud vajalikuks diskretsioonivõimalus välistada, näiteks sundvõõrandamise puhul.³⁶¹ See näitab, et isegi täidesaatva riigivõimu organit ei usaldaks mõned autorid diskretsiooniotsust tegema. Seda enam omab diskretsioonivõimaluse olemasolu käesoleva töö autori hinnangul tähendust haldusülesande delegeerimisel eraõiguslikule isikule.

On oluline vahe, kas riigi ülesannet täitev eraõiguslik isik käitub seotud halduse reeglite järgi, st täidab ülesannet vaid õigusaktides ettenähtud normide kohaselt või mitte. Avaliku võimu kandja ei pea mitte üksnes olema, vaid ka näima aus ja õiglane.³⁶² Nähakse ju riigi ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimisel ühe peamise takistusena seda, et eraõiguslik isik ja tema

³⁵⁶ K. Merusk (viide 1), lk 501.

³⁵⁷ K. Merusk (viide 132), lk-d 10, 12, 20 ja 23.

³⁵⁸ Komisjoni uuendamine. Valge raamat. – I osa, KOM (2000) 200 lõplik/2, 5.4.2000.

³⁵⁹ Kaudse viite diskretsiooni tähtsusele võib leida ka põhjendustest avalike teenistujate kasutamise nõudele, mis on seostatud asjaoluga, et hea erialane ettevalmistus peab tagama ametniku asjatundliku käitumise ulatusliku otsustusvabadusega (määratlemata õigusmõiste, kaalutlusõigus) õigusliku raamistiku korral. Vt õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 80. RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6), p 24. Samuti on diskretsioonile kaudselt viidatud seoses demokraatia printsiibist tuleneva legitiimsiooniketi nõudega. Vt N. Parrest (viide 10), p 48.

³⁶⁰ Vt V. Lember (viide 9), p 39.

³⁶¹ K. Merusk (viide 132), lk-d 64-65.

³⁶² Vt RKKHo 17.11.2003, 3-3-1-74-03, p 14. – RT III 2003, 35, 360; õiguskantsleri kiri nr 7-7/070431/00801664 (viide 33), lk 8.

töötaja tegutsevad erahuvides.³⁶³ Seotud halduse puhul, eriti juhtudel, kus õigustloov akt on piisavalt õigusselge ja ei jäta olulist tõlgendusruumi, on selline risk minimaalne. Normiseenesest on kehtestatud avalikes huvides ja seega tegutseb mainitud eelduste korral neist lähtuvalt ka selle täitja. Vangla ülesannetest võib seotud halduse näideteks tuua kinnipeetavate raha kasutamise korraldamist ja DNA-proovi võtmist. Seotud halduses täidab ülesande küll eraõiguslik isik, kuid ta teeb seda väga täpselt ette kirjutatud avalik-õiguslike reeglite ja riigi tahte kohaselt. Kui aga eraõiguslikul isikul on otsustamiseks või tegutsemiseks antud diskretsiooniõigus, ei pruugi otsus olla seotud riigi tahtega, vaid hoopis konkreetse eraõigusliku isiku huvidest lähtuv. Seda isegi hoolimata asjaolust, et diskretsioonitsuse tegemiseks on kehtestatud teatud alused, alates HMS-s sätestatud reeglitest ja lõpetades detailsemate juhistega eriseaduses.

On üldiselt välja kujunenud põhimõtted diskretsiooni sätestamiseks seadustes. Kui on lubatud teha põhiõiguste riivamiseks diskretsioonitsust, peab diskretsiooniõigus olema rangelt piiratud, kuna õiguste ja vabaduste tõsise piiramise juhud tuleb seadusandjal endal sätestada. Kui tegu on soodustustega, võib seadusandja anda haldusorganile diskretsiooniks võrdlemisi laiad piirid.³⁶⁴ Samasugusest põhimõttest peab autori hinnangul lähtuma ka diskretsiooniõigust võimaldavate ülesannete delegeerimisel eraõiguslikele isikutele. Seega võib väita, et kuigi nt VangS §-s 32 sätestatud lühiajalise väljasõidu võimaldamine on kinnipeetavat soodustav tegevus, siis selle delegeerimisel ei tohiks ülesande täitmisega kaasnev diskretsiooniõigus takistuseks saada.

³⁶³ RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6), p 25.

³⁶⁴ K. Merusk (viide 132), lk 65.

3.6. Riigi ülesande täitmise edasivolitamise lubatavus

Kindlasti peab küsima, kas eraõiguslik isik, kes on volitatud täitma avalikku ülesannet, võib seda ülesannet edasi delegeerida? Vähemalt halduslepinguga delegeeritud ülesannete puhul tuleb asuda eitavale seisukohale, eelkõige põhjusel, et sellega pikendataks niigi ebakonventsionaalselt pikka legitimatsiooniketti ilma riigi otsustusõigusega. Edasidelegerimiskeeldu on põhjendatud ka sellega, et avalik-õiguslikul isikul peab säilima kontroll oma pädevuse üle.³⁶⁵

Seda argumenti toetab ka kehtiv seadus, mille kohaselt on halduslepingu sõlmimise protseduur küllaltki keeruline ja suunatud sellele, et selgitada välja õige isik haldusülesande täitmiseks. Välja valitud isiku usaldusväärsus kontrollitakse (HKTS § 12) ning talle seatakse mitmeid piiranguid ja kohustusi (nt HKTS § 15). Seega on halduslepingu täitmine haldusülesannet täitma volitatud isikuga lahutamatult seotud. Teiseks nähtub see ka HMS § 96 lg-s 1 esitatud halduslepingu definitsioonist. Selle kohaselt on halduslepingu üheks pooleks alati isik, kes seaduse alusel täidab avaliku halduse ülesandeid. See välistab võimaluse, et ülesande delegeerib eraõiguslik isik, kes täidab avaliku halduse ülesandeid halduslepingu alusel. Samale seisukohale on asutud ka HKTS eelnõu seletuskirjas, kus märgiti, et seadusega jäeti teadlikult reguleerimata eraõigusliku isiku võimalus volitada haldusülesannete täitmist, kuna eraõiguslik isik täidab riigihalduse ülesandeid riigihalduse detsentralisatsiooni tulemusel ning ei ole ise riigihalduse korralduse määraja.

HKTS seletuskirjas on selgitatud, et seaduse alusel avaliku halduse ülesandeid täitvaks isikuks saab lugeda ka näiteks kohaliku omavalitsuse poolt asutatud äriühingu. Sellega ei saa autor nõustuda, kuna seadusest tuleneb vastav kohustus siiski kohalikule omavalitsusele, mitte konkreetsele äriühingule. Siit võib tekkida küsimus, kas VangS § 38 lg 3 vastab eelkirjeldatud põhimõttele ja HMS §-s 96 sätestatud halduslepingu definitsioonile. VangS § 38 lg 3 kohaselt võib selleks, et tagada kinnipeetavale töö, lubada vangla territooriumile käitist rajama ka füüsilise isiku või äriühingu, kui nad on sõlminud vastava lepingu riigiga või riigi haldusülesannet täitva eraõigusliku juriidilise isikuga. Sättes on otseselt viidatud võimalusele sõlmida leping ka ainuüksi riigi haldusülesannet täitva eraõigusliku juriidilise isikuga. Sealjuures võib küll eeldada, et silmas on peetud riigi asutatud eraõiguslikku isikut või sellist eraõiguslikku isikut, kes tegutseb kinnipeetavatele töö tagamise valdkonnas, kuid sättest seda üheselt välja lugeda ei ole võimalik. Arvestades kinnipeetavatele töö tagamise ja töö korraldamise ülesande sisu (vt p 2.4.b), ei pea VangS § 38 lg-s 3 nimetatud leping olema haldusleping, kuna see ei pruugi vastata HKTS § 3 lg 4 tingimustele. See sõltub aga eelkõige

³⁶⁵ Haldusmenetluse seaduse eelnõu (456 SE) seletuskiri (viide 34).

sellest, mida pooled soovivad lepingusse kirjutada ning kas lepinguga reguleeritakse kinnipeetavate õigusi ja kohustusi. Seega on VangS § 38 lg 3 sõnastus siinse töö autori hinnangul ebapiisava täpsusega ning lepingu sisu määratlemisel tuleb olla äärmiselt ettevaatlik.

Eelöeldu ei välista lepingu alusel haldusülesandeid täitva eraõigusliku isiku jaoks võimalust sõlmida ülesande täitmiseks vajalikke tsiviilõiguslikke lepinguid. Näiteks ei pea kinnipeetavate toitlustamise ülesannet täitev isik valmistama kogu toitu ise, vaid on loomulik, et ta võib selleks kasutada teiste abi. Ülesande täitja aga vastutab selle eest, et kinnipeetavatele pakutaks kvaliteedinõuetele vastavat toitu piisavas koguses ja õigel ajal.

Vanglas on alati suur põgenemisoht või oht isikute elule ja tervisele ning seetõttu jälgitakse alati väga täpselt seda, kes vangla ülesandeid täidavad. Seda arvesse võttes on tähtis ka vangla ülesannete täitmiseks sõlmitavas lepingus (nii tsiviilõiguslikus kui ka halduslepingus) keelata õigus ülesandeid ilma vangla nõusolekuta edasi volitada. Edasivolitamise keeld on vajalik eelkõige selles osas, mis puudutab kolmandate isikute kasutamist ülesande täitmisel juhul, kui kolmanda isiku kaasamine eeldab tema sisenemist vangla territooriumile või kokkupuudet kinnipeetavatega (nt seadmete parandus, koristusteenus).

4. VANGLA ÜLESANNETE ERAÕIGUSLIKULE ISIKULE DELEGEERIMISE LUBATAVUS ÜLESANNETE LIIKIDE KAUPA

4.1. Riigi tuumikfunktsiooni tuuma kuuluvad ülesanded

4.1.1. Delegeerimise lubatavuse teoreetilised lähtekohad

Ettevõtja tegutseb eelkõige kasumi nimel. Kliendi rahulolu taotlus ja kulude optimeerimine on sealjuures kasumisaavutamise vahendid. Kui kasumit on võimalik saavutada lihtsamalt (nt reaalse konkurentsi puudumise korral), ei pöörata sageli sisulist tähelepanu rahulolule. Avalikus sektoris, eriti nn tuumülesannete täitmisel³⁶⁶, ei saa kasumitaotlust lubada, kuna nende ülesannete puhul on peamine avaliku huvi erapooletu esindamine.³⁶⁷ Kuigi ei saa absoluutse kindlusega väita, et avalikku ülesannet täitev isik tegutseb erahuvides, on see üpris tõenäoline. Avaliku ülesande delegeerimine tähendaks mõõnda vähemalt seda, et avalikku ülesannet võidakse täita ka mis tahes erahuvidest lähtudes.³⁶⁸

Õiguskirjanduses ja kohtupraktikas on asutud küllaltki ühtsele positsioonile – riigi tuumikülesannete täitmist ei saa riigivõim delegeerida eraisikule.³⁶⁹ Seda võib nimetada PS § 3 lg 1 esimesest lausest tulenevaks riigi tuumikülesannete delegeerimise keeluks. Riigi tuumikülesannet peab PS-i järgi enamasti täitma riik ise. On väljendatud seisukohta, et ainult erandjuhul võib selle delegeerida mõnele riigist allpool seisvale avalik-õiguslikule juriidilisele isikule.³⁷⁰ See on teoreetilises kirjanduses juba ammu ühtselt kõlanud seisukoht. K. Merusk ei ole aastal 2000 selle põhjenduseks isegi PS-i muudest sätetest ega põhiprintsiipidest tuge otsinud, vaid leidnud, et juba see, kui ülesandeid käsitletakse riigi ülesannetena PS-s, on piisav alus lugeda need tuumikfunktsiooni ülesanneteks.³⁷¹ Tuumikfunktsiooni tuuma kuluvate ülesannete delegeerimise keeld ei ole põhimõtte iseeneses. See on vajalik põhjusel, et riik on võimeline (kvaliteetselt) täitma oma PS §-dest 13 ja 14 tulenevaid kohustusi eelkõige

³⁶⁶ Peatüki alguses nimetatud NPM teooria laieneb ka riigi “tuumülesannetele”. Ülle Madise on seisukohal, et NPM filosoofiat üldiselt ei saa Eestis “tuumülesannete” osas aktsepteerida ning “tuumülesannete” täitmise parandamisel ei saa olla primaarsed NPM-i pakutavad vahendid (ehki ka neid saab teatud määral rakendada). Vt Ü. Madise (viide 119).

³⁶⁷ Ü. Madise (viide 119).

³⁶⁸ RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6), p 25.

³⁶⁹ K. Merusk (viide 1), lk 501; K. Merusk, V. Olle (viide 6), p 35; RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6), p 21. Samas lahendis on toodud ära õiguskantsleri identne seisukoht, vt p 8. Vt ka viide Austria kohtu praktikale õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 75.

³⁷⁰ E.-J. Truuvali jt (viide 46), lk 48, komm 2.1. Siinkohal tuleb tähele panna, et ei ole tunnustatud tuumikfunktsiooni ülesannete delegeerimist eraõiguslikule isikule, vaid ka erandjuhul ainult avalik-õiguslikule.

³⁷¹ K. Merusk (viide 1), lk 501. Autor peab vajalikuks täpsustada, et K. Merusk ei tarvitanud oma artiklis riigi tuumikfunktsiooni mõistet, vaid põhifunktsiooni ja riigi traditsiooniliste ülesannete mõisteid. Siiski võib tekstist aru saada, et ta pidas silmas tuumikülesandeid tänases mõistes.

vahetu riigiorganisatsiooni vormis tegutsedes.³⁷² Põhjendatud on tuumikfunktsiooni tuuma kuuluvate ülesannete delegeerimise keeldu õigusriigi ja demokraatia põhimõtetest tulenevate piiridega (PS § 1 lg 1 ja § 10).³⁷³ Mõne tuumikfunktsioonide hulka kuuluva ülesande delegeerimise keelu kohta saab järeldusi teha ka valdkonnaspetsiifiliste PS sätete alusel. Keeld delegeerida eraõiguslikule isikule seadusandluse ülesandeid on tuletatud PS § 3 lg-st 1 koosmõjus §-ga 59 ja § 65 p-ga 1 ning õigusemõistmise delegeerimise keeld PS § 3 lg-st 1 koosmõjus §-ga 146.³⁷⁴

Kohtuvõimu ja seadusandliku võimu ülesannete delegeerimise kohta on välja kujunenud üpris ühesed seisukohad, täitevvõimu ülesannete puhul on olukord aga keerulisem.³⁷⁵ Kuigi on väljendatud arvamust, et seadusandja ei tohi delegeerida ega võimaldada delegeerida eraisikule täitevvõimu ülesandeid, mis kuuluvad riigi tuumikülesannete hulka³⁷⁶, tekitab vaidlusi just see, milliseid ülesandeid tuleb riigi tuumikülesanneteks lugeda.³⁷⁷ Õiguskantsler on asunud seisukohale, et PS mõttega ei ole kooskõlas selliste riigi ülesannete üleandmine erasektorile, mis eriti intensiivselt riivavad isiku õigusi ja vabadusi. Näidetena on ta toonud juhud, kui ülesande täitmise käigus on täitjal tarvis teha järgmisi toiminguid: isiku kehalise puutumatuse riive (nt isiku vahetu füüsiline mõjutamine vahetu sunniga, turvakontroll), füüsilise vabaduse riive (nt isiku kinnipidamine ja ametiruumidesse toimetamine)³⁷⁸, samuti relva kasutamise õiguse üleandmine.³⁷⁹ Riigi tuumikfunktsiooni tuuma kuuluvate ülesannete delegeerimise keeld kehtib olenemata sellest, millist delegeerimismudelit soovitakse kasutada.

Riigi tuumikfunktsiooni kuuluvate ülesannete delegeerimise keeldu ei ole otseselt sõnastatud ei PS-s ega muudes seadustes. See on õiguskirjanduses ja kohtupraktikas aastate jooksul kujunenud seisukoht. Näiteks ei leia seda keeldu PS kommenteeritud väljaande esimesest trükist.³⁸⁰ Samuti on seisukohad ajas muutunud. K. Merusk on oma 2000. aastal avaldatud teedrajas³⁸¹ artiklis funktsionaalse delegeerimise näiteks toonud trahvi määramise ühissõidukite piletikontrolöride poolt.³⁸² Võimalus delegeerida trahviotsuse tegemist sisaldus

³⁷² Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), 83.

³⁷³ N. Parrest (viide 10), lk 47; õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 77.

³⁷⁴ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 49, komm 2.1.1.

³⁷⁵ *Ibid*, lk 49 komm 2.1.1.

³⁷⁶ *Ibid*, lk 49 komm 2.1.1.

³⁷⁷ Vt lähemalt alapeatükk 2.1.

³⁷⁸ Ingliskeelses kirjanduses väljendatakse üldist seisukohta, et delegeerimiskeelu alla võiksid kuuluda ülesanded, mis võimaldavad kasutada jõudu. Vt V. Lember (viide 9), lk-d 38-40.

³⁷⁹ Õiguskantsleri kiri nr 18-1/071458/00706780 (viide 79), lk-d 5-6.

³⁸⁰ E.-J. Truuväli jt (viide 292).

³⁸¹ Võib öelda, et enne nimetatud artiklit avalike ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimise lubatavuse teoreetiline käsitus põhimõtteliselt puudus.

³⁸² K. Merusk (viide 1), lk 505.

ühistranspordiseaduse³⁸³ § 54¹¹ lg-s 3 ning väärteomenetluse seadustiku³⁸⁴ § 9 p-s 3 ja § 10 lg-s 5 kuni aastani 2008, mil need Riigikohtu otsusega PS-ga vastuolus olevaks ja kehtetuks tunnistati.³⁸⁵ Seisukohad on muutunud ka vastupidi. Viidatud artiklis asus K. Merusk seisukohale, et justiitsotsuste sundtäitmine kuulub delegeerimise keelu alla, kuigi samal ajal valmistati ette kohtutäiturite reformi.³⁸⁶ Reformi tulemusena on alates 2001. aastast tunnustatud kohtutäituri ameti pidamist, mis samuti on suunatud justiitsotsuste sundtäitmisele eraõiguslike isikute poolt.³⁸⁷

Siinkohal võib rääkida teoreetikute ja õigusloojate seisukohtade erinevusest. Õiguskantsler on väljendanud seisukohta, et eksisteerib hulk avalikke ülesandeid (nn tuumikfunktsioonid, millele ei saa rääkida enam toimivast riigist), mida riik peab igal juhul ise vahetus organisatsioonilises vormis täitma jääma ning mida pole lubatud erasektorile üle anda.³⁸⁸ Justiitsministeerium on seda³⁸⁹ täiendanud, lisades klausli, et selliste ülesannete erasektorile täitmiseks volitamist ei saa lubada ilma seadusandja volitusest ning ilma igakordse põhjaliku kaalumisetä.³⁹⁰ Seega, kui õiguskantsler on arvanud, et tuumikfunktsiooni kuuluvate ülesannete delegeerimine tuleb täielikult keelata, on õigusnormide ettevalmistajad seevastu ka selliste ülesannete delegeerimist teatud tingimustel lubatavaks pidanud.

Nagu viidatud allikatest näha, on riigi ülesannete delegeerimise õiguspärasuse käsitlused enamasti antud küllaltki üldisel tasandil. Näiteks saab üldisel tasandil väita, et sisejulgeoleku kaitse funktsiooni kuuluvate ülesannete puhul kehtib keeld neid eraõiguslikele isikule delegeerida.³⁹¹ Tuleb nõustuda, et PS-ga on need loetud riigi tuumikfunktsioonideks, siiski ei saa kõiki neisse kuuluvaid ülesandeid üheselt käsitleda ja ühesuguse otsuse tegemine nende üleantavuse kohta ei ole põhjendatud. Hoolimata asjaolust, et üldteoreetilistes käsitlustes on delegeerimise keelu puhul tavaliselt viidatud kõigile riigi tuumikfunktsiooni kuuluvatele

³⁸³ Ühistranspordiseadus. - RT I 2000, 10, 58; 2009, 65, 440.

³⁸⁴ Väärteomenetluse seadustik. - RT I 2002, 50, 313; 2010, 17, 91.

³⁸⁵ RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6).

³⁸⁶ K. Merusk (viide 1), lk 501.

³⁸⁷ Kohtutäituri seaduse algtekst § 2. - RT I 2001, 16, 69.

³⁸⁸ Õiguskantsleri kiri nr 18-1/071458/00706780 (viide 79), lk 2; õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 78. Samas on õiguskantsler tunnistanud võimalust lennujaamades toimuva turvakontrolli läbiviimiseks eraõigusliku isiku poolt tingimusel, et see on selliselt eriseaduses sätestatud. Vt õiguskantsleri kiri nr 18-1/071458/00706780 (viide 79), lk 4.

³⁸⁹ Justiitsministeerium on siinkohal viidanud samale õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaatele. Vt riigivalitsemise optimeerimise kava (viide 9), lk 78.

³⁹⁰ Riigivalitsemise optimeerimise kava (viide 9), lk 122. Sama seisukohta, et riikliku sunnijõu edasivolitamist eraõiguslikele isikutele saab lubada, kuigi äärmiselt piiratud juhtudel, väljendati ka aastal 2002. Vt ka Vangistusseaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu ja seletuskiri (1244 SE) (viide 3).

³⁹¹ K. Merusk (viide 1), lk 501.

ülesannetele, kehtib see keeld absoluutsena vaid riigi tuumikfunktsiooni tuuma kuuluvatele ülesannetele – seega käesoleva magistritöö alapeatükis 2.1 nimetatud ülesannetele.³⁹²

4.1.2. Delegeerimise lubatavus ülesannete kaupa

Vangla ülesannetest kuuluvad riigi tuumikfunktsiooni tuuma kuuluva ülesande delegeerimise keelu alla kindlasti distsiplinaarvõimu teostamine (vt p 2.1.a), esmased menetlustoimingud kriminaalasjades (vt p 2.1.c) ja jälitustegevus (vt p 2.1.d), mis olemuselt ei ole niivõrd täitevvõimu, kuivõrd kohtuvõimu valdkonna ülesanded, ning selles osas valitseb ühene arvamus, et nii karistuse määramine kui ka karistusotsust ettevalmistav menetlus langevad eraõiguslikule isikule delegeerimise keelu alla.³⁹³

Täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamine (vt p 2.1.b) on olemuselt täitevvõimu ülesanne, mille eesmärk on ennetada õigusrikkumisi. Samas on täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamise tagajärg kinnipeetava õiguste piiramine sellises mahus, et seda võib võrdsustada distsiplinaarkaristusega. Seetõttu tuleb täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamist lugeda riigi tuumikfunktsiooni tuuma ülesandeks ning sellest ja kohtuvõimu kohta esitatud argumentidest tulenevalt ka delegeerimiskeelu alla kuuluvaks.³⁹⁴

Relva, erivahendi ja füüsilise jõu kasutamise delegeerimise lubatavuse suhtes³⁹⁵ on õigusteadlastel ning õigusloojatel ja -praktikutel erinevad positsioonid. Nagu eelnevalt nimetatud, ollakse õiguskirjanduses selliste ülesannete delegeerimise puhul selgelt eitaval seisukohal. Samas on seadustes (ka seaduseelnõudes) ja halduslepingutes lubatud vastavaid ülesandeid delegeerida. VSS § 26²⁰ kohaselt on lubatud halduslepinguga delegeerida eraõiguslikule isikule kõiki väljasaatmiskeskuse ülesandeid, v.a väljasaatmiskeskuse juhataja ülesandeid.³⁹⁶ Sellesarnane regulatsioon sisaldas ka vangistusseaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõus. Eelnõus oli vangla ülesannete täitmine eraõiguslike isikute poolt reguleeritud detailsemalt kui VSS-s, kuid nähti selgelt ette kõigi vangla ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimise võimalus. Ka siin oli erandina

³⁹² N. Parrest (viide 10), lk 45.

³⁹³ Sama positsioon P. Näksil. Vt P. Näks (viide 12), lk 50.

³⁹⁴ Sama positsioon P. Näksil. *Ibid*, lk 50.

³⁹⁵ Tulirelva, erivahendi, enesekaitsevahendi ja füüsilise jõu kasutamise karistusõiguslik alus on kahesugune, tulenedes nii VangS §-st 71 kui ka hädakaitseõigusest. Vt L. Madise. P. Pikamäe. J. Sootak (viide 53), lk-d 143-144. See ei ole aga käesoleva magistritöö raames oluline ja ei aita hinnata haldusõiguslikke piire, mistõttu on nimetatud käsitlus jäetud töös kajastamata.

³⁹⁶ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (viide 33), § 26²⁰. Seega on seaduse tasandil lubatud eraõiguslikule isikule delegeerida relva, turvaabinõude, erivahendite ja füüsilise jõu kasutamist.

nimetatud vaid vangla direktori ülesandeid.³⁹⁷ Seletuskirjast nähtub, et kaaluti tõsiselt välisvalve ja kinnipeetava väljaspool vanglat saatmise ülesannete delegeerimist eraõiguslikele isikutele.³⁹⁸ Kohtuhalduses on samuti ette nähtud võimalus delegeerida kohtukordniku ülesanded äriühingule, st eraõiguslikule juriidilisele isikule. Sealjuures hõlmavad kohtukordniku ülesanded kohustust kohtus korda hoida ja annavad volituse kasutada teatud juhtudel³⁹⁹ isikute suhtes füüsilist jõudu.⁴⁰⁰ Neljandaks näiteks saab tuua praegu Riigikogu menetluses oleva korrakaitseaduse eelnõu, kus on samuti ette nähtud teatud võimalused relva või jõu kasutamist võimaldavad ülesanded eraõiguslikule isikule delegeerida.⁴⁰¹ Vastavad õigused on valveobjektiga seoses ka turvatöötajal turvaseaduse §-de 32, § 37 lg 3 ja § 38 lg 2 alusel, kuid turvaseaduse alusel ei tegutse turvatöötaja mitte avaliku võimu nimel, vaid teise eraõigusliku isiku huvides.⁴⁰² Riigikohtu praktikat, mis kinnitaks ühe või teise seisukoha õigsust, käesoleva magistritöö kirjutamise ajaks välja kujunenud ei ole.

Relva, erivahendit ja füüsilist jõudu kasutatakse kinnipeetavate suhtes vangla välisvalve ülesande (täpsemalt välisvalve ülesande reageerimise osas) (vt p 2.1.e), vangla sisevalve ülesande (vt p 2.1.f) ja kinnipeetava vanglavälise saatmise ülesande (vt p 2.1.g) täitmisel. Füüsilist jõudu kasutatakse samuti juhul, kui seda on vaja, et tagada kinnipeetava isiklik hügieen (vt p 2.1.h). Nimetatud nelja ülesande täitmisel rakendab vanglaametnik sundi või kasutab relva või erivahendit riigi nimel mõne kinnipeetavale õigusaktist tuleneva kohustuse täitmise tagamiseks, nt põgenemise takistamiseks. Sealjuures on ülesande täitjal suhteliselt ulatuslik diskretsiooniõigus.

Füüsilise jõu, erivahendi ja relva kasutamine võib kaasa tuua isiku kehalise terviklikkuse puutumatusse rikkumise, vabaduse piiramise ja võtmise ning ohu elule – ehk keha mõjutamise füüsilise jõuga ja seega ulatusliku mõju kinnipeetava põhiõigustele. Seejuures sisaldab riigi jõu kasutamise monopol endas kõige ulatuslikumat õigust riigi nimel isiku kehalisse sfääri sekkuda, mis võib ründe tõrjumisel lõppeda elu lõpetamisega. Füüsilise jõu kasutamise tagajärgede kõrvaldamine ei pruugi hiljem enam olla võimalik.⁴⁰³ Seega võivad nende

³⁹⁷ VangS muutmise eelnõus, millega sooviti luua seaduslik alus vangla ülesannete delegeerimisele, jäeti vangla ülesannete delegeerimist puudutav osa eelnõu menetluse käigus välja ning seadusena seda vastu ei võetud. Kuigi seletuskirjas avaldati arvamust, et eelnõus tuleks sätestada *expressis verbis* vangla haldusülesanded, mida ei saa üle anda eraõiguslikele isikutele, nimetati eelnõus vaid vangla direktori ülesanded. Vangistusseaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu ja seletuskiri (1244 SE) (viide 3).

³⁹⁸ Vangistusseaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu ja seletuskiri (1244 SE) (viide 3).

³⁹⁹ Abipolitseiniku seaduse § 5 p-d 1-5. – RT I 1994, 34, 533; 2009, 62, 405.

⁴⁰⁰ Kohtute seaduse § 126. – RT I 2002, 64, 390; 2010, 1, 2.

⁴⁰¹ Korrakaitse seaduse eelnõu (49 SE) (viide 28). Vt selle kohta õiguskantsleri kriitika õiguskantsleri kirjas nr 18-1/071458/00706780 (viide 79).

⁴⁰² Vt lähemalt õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 79; M. Mikiver (viide 338).

⁴⁰³ N. Parrest (viide 10), lk 51; õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 81.

volituste kasutamise tagajärjel saada riivatud ühed erilisemad põhiõigused.⁴⁰⁴ Eeltoodust lähtuvalt tuleb kõiki autori alapeatükis 3.5 tunnustatud kriteeriumeid (v.a riigi miinimumressursside säilitamise kohustus) kasutades asuda seisukohale, et nimetatud ülesannete täitmine kuulub delegeerimiskeelu alla.⁴⁰⁵

Autori hinnangul võib eelnevast seisukohast taganeda ühel juhul, nimelt avavanglas. VangS § 9 lg 1 kohaselt ei ole avavanglal valvatavat perimeetrit; avavangla territoorium peab olema pelgalt märgistatud. Piirdeaia eesmärk ei ole tagada julgeolek, vaid markeerida vangla ala maastikul. Avavanglas ei kasutata ühtegi füüsilist põgenemisvastast abinõud – ei lukustatud uksi ega eriväljaõppega valvepersonali, tuginetakse kinnipeetavate usaldatavusele.⁴⁰⁶ Seega ei ole avavanglas vajadust täita välisvalve reageerimise ülesannet. Kuna enamikul kinnipeetavatel on nagunii teatud aegadel õigus avavangla territooriumilt lahkuda, siis ei ole kinnipeetavatel põhjust vangla territooriumilt õigusvastaselt väljuda. Kui see aga peaks juhtuma, ei ole nii olulist tarvidust lahkumisse kohe sekkuda, kuna avavanglasse on paigutatud ühiskonnale pigem vähem ohtlikud kinnipeetavad (VangS § 20 lg 1 ja 21 lg 1). Kui õigusvastane lahkumine avastatakse, püütakse kinnipeetavaga ühendust saada või palutakse kinnipeetava leidmisel abi politseilt. Ka sunni kasutamist isikliku hügieeni tagamiseks avavanglas tõenäoliselt ei kohaldata, sest juhtudel, kui kinnipeetav ei täida VangS või vangla sisekorraeeskirjade nõudeid, võib teda ümber paigutada kinnisesse vanglasse, kus on sunni kohaldamise võimalused ja kogemused.

Avavanglas on sisevalvel pigem jälgiv ja koordineeriv, mitte sunni kohaldamise funktsioon. Ainukesed juhud, kui avavanglas võib minna tarvis kasutada jõudu, erivahendit või relva, on kinnipeetava ründed ametniku või kaaskinnipeetavate vastu ning sellisel juhul oleks eraõiguslikust isikust sisevalve teostajal õigus tegutseda juba hädakaitseõiguse alusel.

Vangla ülesannetest luges autor riigi tuumikfunktsiooni kuuluvate ülesannete hulka veel isikut tõendava dokumendi väljastamise (vt p 2.1.i) kui ülesande, mis on olemuselt ainuüksi riigi ülesanne, st näitab riigi toimimist riigina. Selle ülesande juures on tähtis osa demokraatia printsiibist tuleneval legitimatsiooniketil, mis peab siin olema võimalikult lühike, kuna isikut tuvastatakse ja isikut tõendav dokument väljastatakse kogu ühiskonna nimel. Teisest küljest

⁴⁰⁴ Nimetatud põhiõiguste kohta vt lähemalt N. Parrest (viide 10), lk 51; õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 81.

⁴⁰⁵ Vt osaliselt vastupidine seisukoht V. Lember (viide 9), lk 68. Siinjuures peab autor vajalikuks märkida, et viidatud allikas ei olnud põhjalikult analüüsitud ei vangla vastavaid ülesandeid ega delegeerimiskriteeriume. Detailne käsitus ei olnud seal ka eesmärk (vt viidatud allika lk-d 68-69). Osaliselt vastupidine seisukoht ka P. Näksil, kes pidas delegeerimiskeelu alla kuuluvaks neist ülesannetest vaid sunni kasutamist kinnipeetava isikliku hügieeni tagamiseks. Vt P. Näks (viide 12), lk 50.

⁴⁰⁶ L. Madise. P. Pikamäe. J. Sootak (viide 53), lk 35, komm 2.1 ja lk 41, komm 3.

omab selle dokumendi väljastus tähendust ka seetõttu, et mõjutab seotud isikute õigusi. Seega on otsustamisel aktuaalne PS §-st 14 tulenev kohustus, kuna õige dokumendi väljastamine või väljastamata jätmine võib avaldada suurt mõju nii kinnipeetavale kui ka muudele isikutele. Seega peab nii oluline ülesanne jääma vaid riigi täita.

Hädaolukorra lahendamise ülesande (vt p 2.1.h) täitmise käigus võidakse teha otsuseid, mis võivad mõjutada kinnipeetava õigust elule või füüsilisele puutumatusele, samuti koordineeritakse tegevusi erinevate riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste vahel. Tegu on riigi võimumonopolist tuleneva ülesandega, mille käigus tehakse äärmiselt olulisi otsuseid ja mis seetõttu demokraatia põhimõttest lähtuvalt eeldavad piisavalt vahetut legitimatsiooni. Eeltoodust tulenevalt ja koosmõjus PS § 3 lg-ga 1 ei pea autor lubatavaks selle delegeerimist eraõiguslikule isikule.

Seega ei oleks PS-ga kooskõlas delegeerida eraõiguslikule isikule ühtegi käesolevas alapeatükis käsitletud ülesannet. Nimetatud keeld kehtib olenemata sellest, kas ülesannet soovitakse eraõiguslikule isikule delegeerida formaalse või funktsionaalse delegeerimise kaudu. Delegeerimiskeeld ei kehti vaid vangla sisevalve ülesande täitmisel avavanglas ja eeldusel, et kinnipeetavate suhtes ei kasutata jõudu.

4.2. Täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavad ülesanded

4.2.1. Delegeerimise lubatavuse teoreetilised lähtekohad

Nii nagu ülesande kuulumine riigi tuumikfunktsiooni ei tähenda automaatselt selle delegeerimise lubamatust, ei tähenda ka ülesande jäämine väljapoole riigi tuumikfunktsiooni seda, et delegeerimine on igal juhul põhiseaduslikult lubatav.⁴⁰⁷ Abstraktsel tasandil on konkreetsete ülesannete kohta otsuseid teha küllalt keerukas, kuna piirid kipuvad hägustuma.⁴⁰⁸ Konkreetsemaks otsustamiseks tuleb minna detailsemale tasemele. Eristada saab riigi tuumikfunktsiooni tuuma kuuluvaid ülesandeid, mida ei või eraõiguslikule isikule delegeerida, ning muid, küll tuumikfunktsiooni, kuid mitte tuumikfunktsiooni tuuma kuuluvaid ülesandeid.

Erialakirjanduses on levinud seisukoht, et riik peab üldjuhul teostama võimuhaldust ise.⁴⁰⁹ Siiski ei tähenda see, et delegeerida ei tohi mitte ühtegi täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavat ülesannet. Teatud piirides on võimalik võimupädevusega ülesanded üle anda, ilma et see kahjustaks PS-st tulenevaid põhimõtteid. Kui ülesanne eraõiguslikule isikule delegeeritakse, varustatakse see isik vajalikul määral ka riigivõimu volitustega.⁴¹⁰

Lähtuvalt PS § 3 lg-st 1 tulenevast põhiseaduse ülimuslikkuse põhimõttest on väga oluline, et riigivõimu teostamine ei läheks vastuollu PS-ga, eelkõige põhiõigustega.⁴¹¹ Teisisõnu tuleb arvestada seda, kas tegu on riive- või sooritushalduse valdkonda kuuluva ülesandega.⁴¹² Kui sooritushalduse valdkonnas on avaliku ülesande delegeerimine üldjuhul lubatud, siis riivehalduse valdkonnas vajab avaliku ülesande delegeerimine igal üksikul juhul õigustust.⁴¹³

Vangla täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavaid, kuid sooritushalduse valdkonda kuuluvaid ülesandeid tuleb vaadelda eraldi. Ühise joonena võib nimetada, et ülesande täitmise subjektiivset mõju ei pea sooritushalduse valdkonda kuuluvate ülesannete puhul üldjuhul

⁴⁰⁷ N. Parrest (viide 10), lk 45.

⁴⁰⁸ K. Merusk (viide 1), lk 501.

⁴⁰⁹ *Ibid*, lk 501.

⁴¹⁰ H. Maurer (viide 10), lk 342, äärenr 11. Seda on nimetatud läänimiseks, mis esineb siis, kui eraisikule antakse koos avaliku ülesandega üle ka volitused, mis võimaldavad tal avalik-õiguslikult piirata põhiõigusi ja ta muutub seetõttu funktsionaalses mõttes haldusorganiks. Vt lähemalt E.-J. Truuväli jt (viide 46), komm 2.1.3. Vt samuti K. Merusk (viide 1), lk 501. Vt näiteid ka HKTS eelnõu seletuskirjast: halduskoostöö seaduse eelnõu (474 SE) seletuskiri (viide 85).

⁴¹¹ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 51, komm 2.2.1; õiguskantsleri kiri nr 18-1/071458/00706780 (viide 79), lk 3.

⁴¹² E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 50, komm 2.1.3.

⁴¹³ Sellele on viidanud Riigikohus, tuginedes otsuse tegemisel muu hulgas argumendile, et karistusvõimu teostamisel riivatakse äärmiselt intensiivselt põhiõigusi ning selle eest peab riik kandma vahetut vastutust ja seda vahetult kontrollima. RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6), p-d 17, 20 ja 21; vt ka E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 50, komm 2.1.3.

hindama, kuna ülesande sisuks on kinnipeetava või muu haldusvälise isiku soodustamine. Seega on rõhk delegeerimise lubatavuse objektiivsetel argumentidel.

Delegeerimise lubatavuse üle otsustamise käigus on oluline selgitada välja põhiõiguste ja -vabaduste riive ulatus. Kuigi põhiõigusi ei ole jagatud tähtsateks ja vähem tähtsateks, on teatud põhiõigused, mida tõstetakse teiste seas esile. Need on näiteks inimväärikus (PS § 10), kohtulik kaebeõigus (PS § 15), õigus elule (PS § 16), piinamise või julma ja väärikut alandava kohtlemise keeld (PS § 18) ning õigus vabadusele ja isikupuutumatusel (PS § 20). On leitud, et selliste ülesannete, mille täitmise käigus riivatakse isikute neid põhiõigusi ja -vabadusi või mille käigus mõne muu põhiõiguse või -vabaduse riive on väga ulatuslik, delegeerimine eraõiguslikule isikule ei ole kooskõlas PS-ga. Nende õiguste rikkumist ei ole võimalik olematuks teha ega täielikult hüvitada.⁴¹⁴

Kõikide täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavate vangla ülesannete delegeerimisel (olenemata sellest, kas tegu on riive- või sooritusaldusega) saab ülesannet volitada vaid funktsionaalse delegeerimise vormis. Formaalne delegeerimine tähendaks ülesande täitmist eraõiguslikus vormis. Kuna selles vangla ülesannete liigis nõuab ükskõik millise ülesande täitmine riigivõimu volitusi, siis tegutseb ülesande täitja just avalik-õiguslikus sfääris.

Järgnevalt vaadeldakse konkreetsete riigivõimu volitusi eeldavate vangla ülesannete delegeerimise lubatavust. Mõnel üksikul juhul on delegeerimise võimalus VangS-sse juba praegu sisse kirjutatud – kinnipeetavate sisseostude võimaldamine (VangS § 48), kinnipeetavale töö tagamine ja töö korraldamine (VangS § 38 lg 3) ja tervishoiuteenuse osutamine (VangS § 53 lg 2). Siiski ei saa neid vaatluse alt välja jätta, sest printsiibis on võimalik, et seaduse regulatsioon ei vasta lubatavuse kriteeriumitele.⁴¹⁵

4.2.2. Riivehalduse ülesannete delegeerimise lubatavus ülesannete kaupa

Puudub vajadus kaaluda selles peatükis nimetatud põhiseaduslikke ja muid argumente kinnipeetava töökohustuse täitmise otsustamise ülesande (vt p 2.2.a) puhul. Selle delegeerimine eraõiguslikule isikule on sõnaselgelt keelatud rahvusvahelise lepinguga.⁴¹⁶ Mainitud ülesanne hõlmab õigust sundida kinnipeetavat töötama. Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni 1930. aasta 28. juunil sunniviisilise või kohustusliku töö kohta sõlmitud

⁴¹⁴ N. Parrest (viide 10), lk 51; õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 81.

⁴¹⁵ Nt RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6). Vt ka vangistusseaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu ja seletuskiri (1244 SE) (viide 3).

⁴¹⁶ Rahvusvahelise lepingu ja seaduse vahekorra kohta vt lähemalt E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk-d 608-613.

konventsiooni nr 29⁴¹⁷ art 2 p 1 kohaselt on keelatud töö, mida nõutakse isikult karistusega ähvardades ja milleks isik ei ole end vabatahtlikult pakkunud. Erandid nimetatakse konventsiooni art-ga 2, mille p 2c välistab sunniviisilise või kohustusliku töö mõistest muu hulgas töö, mida nõutakse isikult süüdimõistva kohtuotsuse alusel. Selline välistus kehtib juhul, kui nimetatud tööd või teenistust tehakse riigivõimu järelevalve ja kontrolli all ning eeldusel, et kinnipeetav ei ole palgatud või määratud eraisikute, kompaniide või ühingute käsutusse.⁴¹⁸ Kirjeldatud reegel on väljendatud ka VangS § 37 lg-s 5. Kuna on välistatud kinnipeetava kohustamine tööks eraõigusliku isiku pakutavatel töödel, saab üheselt väita, et kinnipeetava töökohustuse täitmise otsustamise ülesannet ei ole võimalik anda täita eraõiguslikule isikule.

Kinnipeetavate raha kasutamise korraldamine (vt p 2.2.b) hõlmab eelkõige tehnilisi tegevusi, kuid sellega riivatakse kinnipeetava omandiõigust, mis on sätestatud PS § 32 lg-s 2. Kuna tegu on üsnagi tehnilise ülesandega, mis eelkõige eeldab häid erialaseid (raamatupidamise valdkonna) oskusi, siis ei ole põhjust väita, et seda võiks täita ainult riik. Seega ei välista lubatavuse objektiivsed kriteeriumid selle ülesande delegeerimist eraõiguslikule isikule. Kuigi omandiõiguse riive on kõnealusel juhul oluline (teatud hulk kinnipeetavale kuuluvast rahast antakse teistele isikutele ja teatud hulgale rahast piiratakse kinnipeetava juurdepääsu), ei sisaldu omandiõigus eelnevalt viidatud erilise tähtsusega põhiõiguste nimekirjas⁴¹⁹ ning PS § 32 lg-s 3 on ette nähtud võimalik omandiõiguse piiramine seadusega. Siinsel juhul ongi seda otseselt seadusega tehtud. Kirjeldatud omandiõiguse piirang ei ole kunagi kinnipeetava jaoks ootamatu ja raha kinnipidaja viib ellu seaduses otseselt ettenähtud juhiseid, st tegutseb seotud halduse raamistikus. Raha kasutamise korraldajal puudub tegutsemisel diskretsiooniõigus. Eeltoodust tulenevalt ei ole põhjust rääkida kinnipeetava oluliste põhiõiguste riivest ja ülesande täitja tegutseb seotud halduse tingimustes. Õigustest kinnipidamine on hõlpsasti kontrollitav, mis vähendab ülesande täitmisega kaasneva võimu kuritarvitamise riski. Seetõttu on autor seisukohal, et selle vangla ülesande täitmise võib volitada ka eraõiguslikule isikule. Vastupidisele seisukohale tuleb asuda kinnipeetava asjade üle otsustamise ülesande (vt p 2.2.c) puhul, mis samuti riivab omandiõigust. Autori arvates tuleb seda hinnata erinevalt. Kuigi kinnipeetava asjade kasutamise keeld tuleneb teatud osas õigustloovatest aktidest, on see suures osas jäetud vangla määrata ulatusliku diskretsiooniõiguse alusel, mistõttu saab ülesande täitja oluliselt mõjutada kinnipeetava

⁴¹⁷ Rahvusvahelise tööorganisatsiooni sunniviisilise või kohustusliku töö konventsioon nr 29. – RT II 1995, 45, 201.

⁴¹⁸ L. Madise. P. Pikamäe. J. Sootak (viide 53), lk 93.

⁴¹⁹ Vt p 4.2.1.

omandiõiguse riive olemasolu ja ulatust. Kinnipeetavate asjade kasutamise keelamine või lubamine on samuti riigile omane ülesanne, milleks eraõiguslikel isikutel õigus puudub.

Kinnipeetaval isikliku riietuse kandmise lubamist (2.2.d) ei saa lugeda ka riigile omaseks ülesandeks. Võimalik põhiõiguste riive on minimaalne, mistõttu ei näe autor delegeerimisele piiranguid ka subjektiivsetest kriteeriumitest. Seetõttu ole ühtegi argumenti, miks ei peaks aktsepteerima selle ülesande delegeerimist eraõiguslikule isikule.

Kinnipeetavate tervisekontrolli ülesande (vt p 2.2.e) ning fotografeerimise, daktüloskopeerimise ja DNA-proovi võtmise ülesande (st andmete talletamise) (vt p 2.2.f) puhul on tähtis, et ülesanne täidetakse tehniliselt hästi (nt on vaja meditsiinialaseid oskusi). Seega ei ole siin tegu ülesandega, mis oleks omane riigile. Eestis on tervisekontrollide, sh mõningate kohustuslike tervisekontrollide tegemine antud eraõiguslike tervishoiuteenuse osutajate kätte.⁴²⁰ Mõned tervisekontrollid on kinnipeetavatele nagunii kohustuslikud (st kontrolli toimumine allub seotud halduse reeglitele), kuid mõne kohaldamiseks on vanglal ka diskretsiooniõigus. Viimaseid esineb tõenäoliselt vähem ning reeglina tehakse neid kinnipeetava soovist ja alati tema enda huvidest lähtudes. Kinnipeetava andmete talletamine on seaduses täpselt määratletud ja kinnipeetava poolt ettenähtav ülesanne, mille täitmisel vanglal diskretsiooniõigus puudub. Kuigi nende ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimisel ei saa takistuseks seda, et neid loetakse riigile omasteks ülesanneteks (st objektiivseid kriteeriumeid), tekib probleem ülesande subjektiivse mõju tõttu. Mõlema nimetatud ülesande täitmisel riivatakse kinnipeetava õigust füüsilisele puutumatusse (PS § 26). Samas ei ole riive kuigi ulatuslik, st isikus ei muudeta midagi, vaid kogutakse talt andmeid. Käsitletavate ülesannete täitmiseks ei ole vaja kohaldada sundi igal juhul, seda tuleb teha ainult siis, kui kinnipeetav koostööst keeldub. Ka sellises situatsioonis ei pea sundi kohaldama kohe, vaid võib toimingut katkestada ja kutsuda riigi esindaja, kellel on sunni kohaldamise volitused. Eeltoodust lähtuvalt peab autor võimalikuks tervisekontrolli, fotografeerimise, daktüloskopeerimise ja kinnipeetavalt DNA-proovi võtmise ülesande eraõiguslikule isikule täitmiseks volitamist klausliga, et eraõiguslikule isikule ei delegeerita õigust kasutada füüsilist jõudu.

Küllaltki vaieldav on vangla pääslavalve (vt p 2.2.g) eraõiguslikule isikule delegeerimise lubatavus.⁴²¹ Üldiselt võib suvalise riigiasutuse valvamist lugeda võrdseks ükskõik millise

⁴²⁰ Nt tervisekontroll töötervishoiu eesmärgil vastavalt töötervishoiu ja tööohutuse seaduse § 14 lg 1 p-le 3 (viide 341) ning juhtimisõiguse taotleja kohustuslik tervisekontroll vastavalt liikluseaduse § 28¹ lg-le 2. Vt liikluseadus. - RT I 2001, 3, 6; 2010, 17, 91.

⁴²¹ Vt ka vangistusseaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu ja seletuskiri (1244 SE) (viide 3).

eraõigusliku hooneomaniku korraldatava valvega. Siit nähtub delegerimise lubatavuse objektiivsete kriteeriumite vähene relevantsus. On väidetud, et kui valvamine hõlmab aga valvaja õigust otsustada, kes pääseb riigiasutusse ja kes mitte, isikut tuvastada ja isikut või tema asju läbi otsida, siis ei saa seda enam lugeda võrreldavaks.⁴²² Kui võrrelda kirjeldatud näidet pääslavalvega, siis pääslavalve ülesanne hõlmab kõike seda ning enamgi veel.⁴²³ Pääslavalve ülesande täitmise käigus tuvastatakse isikusamasust, võidakse isik ja tema asjad läbi otsida, nõutakse asjade väljapoole vangla territooriumi jätmist ning piiratakse isiku liikumisvabadust. Mõnel juhul on pääslavalve töötajal nende toimingute ja otsuste tegemisel diskretsiooniõigus, mõnel juhul mitte. Autor on seisukohal, et täies ulatuses on pääslavalve ülesande täitmine põhiõiguste niivõrd ulatuslik riive, et selle delegerimine eraõiguslikule isikule ei ole lubatav lähtuvalt PS §-dest 13 ja 14 ning diskretsioonikriteeriumist. Kui aga eraldada pääslavalve ülesandest isiku läbiotsimine (kui eriti ulatuslikult põhiõigust piirav toiming) ja jätta see vastava pädevusega riigiametniku ülesandeks, siis ei erine pääslavalve autori hinnangul olulisel määral turvaseaduse alusel tehtavatest toimingutest. Seega peab autor võimalikuks pääslavalve ülesande delegerimist eraõiguslikule isikule tingimusel, et kõige enam vanglavälise isiku põhiõigusi riivav toiming – isiku läbiotsimine – eraõigusliku isiku volitustest välistatakse.

Kinnipeetava vanglasse paigutamise (vt p 2.2.h) ülesanne on oma olemuselt sügavalt riiklik ülesanne, mille delegerimise keeld tuleneb PS § 3 lg-st 1 koostoimes §-st 10 tuleneva demokraatia printsiibiga. Selle ülesande täitmise käigus otsustatakse, millist liiki vanglat kinnipeetavale kohaldatakse, kas kinnist vanglat või avavanglat. Kuna kohus lähtus karistust mõistes sellest, et kinnipeetav peab viibima kinnises vanglas, leevendab kinnipeetava paigutamine avavanglasse tema karistust.

Nagu selles peatükis varem märgitud, jäävad teatud vangla ülesanded alati riigi täita, seega hõlmab kinnipeetavale vangla valimine alati otsust selle kohta, millisesse riigi korraldatavasse vanglasse kinnipeetav paigutada. See ülesanne on nii tihedalt seotud riigi olemusega, et selle delegerimine eraõiguslikule isikule ei ole autori hinnangul mõeldav. Seda kinnitab ka asjaolu, et avavanglast kinnisesse vanglasse paigutamine mõjutab kinnipeetava mitmeid õigusi negatiivselt ja võimaldab neid võrreldes avavanglaga palju rohkem piirata. Ulatusliku põhiõiguste riive korral manitsevad delegerimisel ettevaatlikkusele PS §-dest 13 ja 14 tulenevad subjektiivsed kriteeriumid. Samuti kaasneb kinnipeetava vanglatevahelise

⁴²² N. Parrest (viide 10), lk-d 50-51.

⁴²³ Pääslavalve sarnaneb pigem lennujaama turvakontrolliga, mille tegemist eraõigusliku isiku poolt on õiguskantsler tunnustanud. Vt Õiguskantsleri kiri nr 18-1/071458/00706780 (viide 79), lk 4.

paigutamise otsustamisega ulatuslikku diskretsiooniõigust, mille andmisel eraõiguslikule isikule ei oleks võimalik olla kindel, et kõik otsused tehakse ainuüksi avalikest huvidest lähtuvalt.

Kinnipeetava vanglasisesel paigutamisel (vt p 2.2.i) ulatuslikku subjektiivset mõju ei ole, kuna kinnipeetava põhiõigused peavad olema tagatud kõigis kambrites ühte moodi, välja arvatud kohustuslik paigutamine vastuvõtuosakonda. Selle ülesande täitmine ei ole riigile ainuomane. Siin võib paralleeli tõmmata erinevate majutusteenuste osutajate õigusega määrata, millisesse ruumi isik paigutada (nt haiglad). Vangla puhul tuleb arvestada kahe suure erinevusega: paigutataval isikul ei ole võimalust vanglas viibimisest keelduda ning vanglasisesel paigutamisel tuleb jälgida kinnipeetavate julgeoleku tagamise nõudeid. Siin võib tuletada ülesande delegerimise keelu PS § 13 lg-st 1, kuna delegerimisega annaks vangla kinnipeetavad eraõigusliku isiku meelevalda. Kinnipeetava põhiõiguste riive eraõigusliku isiku poolt oleks vähene (mistõttu ei tulene piirangut PS §-st 14), kuid ülesande täitja tegevuse tõttu võib sattuda ohtu kinnipeetava elu (PS § 16).

Vanglasisene paigutamine on tihedalt seotud sisevalve ülesandega ja toimub ulatusliku otsustusdiskretsiooni alusel. Eeltoodust põhjal ei näe autor võimalust, et kinnipeetava vanglasisesel paigutamise otsustamist saaks eraõiguslikule isikule delegerida kinnises vanglas. Samas ei ole see välistatud avavanglas, kus kõik toad on ühesugused ja puudub vastuvõtuosakond; kinnipeetavatel on avavanglas igal juhul õigus vangla piires vabalt liikuda (VangS § 10 lg 1) ja oht vangla julgeolekule on eeldatavasti minimaalne.

Kinnipeetavale kokkusaamiste võimaldamise (vt p 2.2.j) ülesanne eeldab, et lähtutakse rangelt vaid avalikest huvidest ja mitte mingil juhul ülesande täitja erahuvidest. Kokkusaamine on kinnipeetavale seadusega tagatud õigus ja selle piiramine eeldab riigi võimumonopoli. Kuigi kokkusaamise võimaldamine ei ohusta reeglina ühiskonna julgeolekut, on kokkusaamise keelamisel ja katkestamisel suur mõju kinnipeetava olulistele põhiõigustele ning need võivad negatiivselt mõjutada kinnipeetava taasühiskonnastamise perspektiivi. Lähtuvalt otsuse tähtsusest keelavad seda ülesannet delegerida demokraatia printsiip koosmõjus seaduslikkuse printsiibiga, riigi võimumonopoli kriteerium ja kõik kolm subjektiivset kriteeriumit. Seetõttu on autor seisukohal, et kõnealuse ülesande delegerimine eraõiguslikule isikule ei ole lubatav, välja arvatud avavanglas, kus kinnipeetava liikumis- ja kohtumisvabadus on üsna suur.

Kinnipeetava eraelu puutumatust ja omandiõigust riivab kinnipeetava telefonikõnede ja kirjavahetuse jälgimine (vt p 2.2.k), st nende kohta andmete kogumine. Nimetatud põhiõiguse riive ei ole oluline, kuna vangla fikseerib vaid kontakti toimumise fakti, aja ja kontakti osapooled. Samasugust informatsiooni omavad postiteenust ja telefoniside teenust osutavad ettevõtted.⁴²⁴ Samuti vaatab vangla, et kirjad ei sisaldaks kinnipeetavale keelatud esemeid, sekkumata samas sõnumi saladusse. Sama teevad ka postiasutused⁴²⁵. Kuna põhiõiguste riive ei ole oluline, puudub ülesande täitjal diskretsiooniõigus ja üldiselt ei ole seda ühiskonnas peetud vaid riigi pädevusse kuuluvaks ülesandeks, siis on autor seisukohal, et kinnipeetavate kirjade ja telefonikõnede kasutamise jälgimise ülesande täitmise volitamine eraõiguslikule isikule on lubatav. See tähendab, et keeldu ei tulene ei objektiivsetest ega subjektiivsetest otsustuskriteeriumitest.

Samale järeldusele ei saa jõuda kinnipeetava kirjavahetuse ja telefonikasutamise õiguse piiramise (vt p 2.2.k) puhul. Suures osas tugineb kirjavahetuse ja telefonikõnede piiramine jälitustegevusele. Selline õigus on lähtuvalt riigi võimumonopolist, demokraatia printsiibist ja seaduslikkuse printsiibist ainult riigil. Kuigi isiku perekonna- ja eraelu puutumatust ei ole samuti nimetatud kõige tähtsamate põhiõiguste hulgas⁴²⁶, on tegu nimetatud põhiõiguse väga olulise piiranguga, mistõttu tuleneb delegerimiskeeld ka PS §-dest 13 ja 14. VangS kohaselt võib neid piiranguid rakendada vaid teatud juhtudel, kuid ametnikule on siiski antud teatud diskretsiooniõigus. Eelneva põhjal tuleb asuda seisukohale, et nimetatud ülesande delegerimine eraõiguslikule isikule ei ole lubatav.⁴²⁷

Kindlasti ei ole õigustatud vangla kodukorra kehtestamise õiguse (vt p 2.2.l) delegerimine eraõiguslikule isikule. Kuigi sisekorralduslikke reegleid kehtestavad paljud eraõiguslikud isikud – nt haiglates, hotellides, toitlustusasutustes – on vangla kodukorra kehtestamine erandlik seetõttu, et kinnipeetav ei saa valida, kas vanglas olla ja kas kodukorrale alluda või mitte. Selliseid isikule igal juhul kohustuslikke reegleid võib kehtestada vaid riik kui võimumonopoli kandja. Kodukord on reeglistik, mille subjektiivne mõju on ulatuslik ja võib olla puutumuses kinnipeetava väga paljude põhiõigustega. Kodukorra kehtestamisel on vangla ulatuslik diskretsiooniõigus nii kodukorras reguleeritavate küsimuste valikul kui ka regulatsiooni sisu kehtestamisel. Diskretsiooni piirangud tulenevad vaid seadustest ja määrustest, mille piires kodukorda kehtestada võib. Seega on autor seisukohal, et ülesannet

⁴²⁴ Vt postiseaduse §-d 33 ja 34 ning elektroonilise side seaduse §-d 102, 104 ja 111¹. Postiseadus. – RT I 2006, 18, 142; 2009, 39, 262; elektroonilise side seadus. – RT I 2004, 87, 593; 2009, 62, 405.

⁴²⁵ Postiseadus (viide), § 32.

⁴²⁶ Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (viide 7), lk 81.

⁴²⁷ Sama positsioon P. Näksil. Vt P. Näks (viide 12), lk 50.

kehtestada kodukord ei saa lubada eraõiguslikule isikule delegeerida ning et see tuleneb kõigist subjektiivsetest kriteeriumitest ja seaduslikkuse printsiibist.

Seega ei oleks PS-ga kooskõlas delegeerida eraõiguslikule isikule järgmisi täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavaid riivehalduse valdkonda kuuluvaid vangla ülesandeid: kinnipeetava töökohustuse täitmise otsustamine (vt p 2.2.a), kinnipeetava asjade üle otsustamine (vt p 2.2.c), pääslavalve ülesanne koos läbiotsimispädevusega (vt p 2.2.g), kinnipeetava vanglasse paigutamine (vt p 2.2.h), kinnipeetava vanglasisene paigutamine (v.a avavanglas) (vt p 2.2.i), kinnipeetava kokkusaamiste võimaldamine (v.a avavanglas) (vt p 2.2.j), kinnipeetava kirjavahetuse ja telefonikasutamise õiguse piiramine (vt p 2.2.k) ning kodukorra kehtestamine (vt p 2.2.l).

4.2.3. Sooritusalduse ülesannete delegeerimise lubatavus ülesannete kaupa

Kinnipeetava väljaspool vanglat liikumise lubamine (vt p 2.3.a) kuulub küll soodustava halduse valdkonda, kuid sel otsusel on väga suur kaal ühiskonna jaoks. Vale otsus võib seada ohtu ühiskonna julgeoleku väljaspool vanglat (kui luba antakse isikule, kes asub toime panema kuritegusid) või negatiivselt mõjutada kinnipeetava õiguskaualekuse kujunemist (kui piiratakse isiku vanglaväliseid kontakte juhul, kui need soodustavad tema taasühiskonnastumist). Seega on tegu ülesandega, mis eeldab, et lähtutakse rangelt vaid avalikest huvidest ja mitte mingil juhul erahuvidest. Kuna otsus on kinnipeetavale soodne, ei ole subjektiivsed kriteeriumid olulised, objektiivsed kriteeriumid aga küll. Lähtuvalt otsuse tähtsusest keelab selle ülesande delegeerimist demokraatia printsiip koosmõjus seaduslikkuse printsiibiga. Seetõttu on autor seisukohal, et selle ülesande delegeerimine eraõiguslikule isikule ei ole lubatav, välja arvatud avavanglas, kus kinnipeetava avavanglasse lubamise eelduseks on minimaalne põgenemisoht.⁴²⁸ Avavanglas peetakse väljaspool vanglat liikumist tavapäraseks.⁴²⁹

Kinnipeetavate arvestuse pidamine (vt p 2.3.b) on olemuselt teabe kogumise ülesanne. Selle täitmise käigus kogutakse tavaliselt teavet, millel ei ole juurdepääsupiiranguid, ning arvestusülesannet täites ei riivata isiku põhiõigusi. Kuigi arvestusülesande täitmise kvaliteedist sõltub kinnipeetava vabastamise õigeaegsus, ei ole see seotud vangla diskretsiooniga, vaid seotud halduse raames ülesande tehniliselt oskusliku täitmisega. Arvestusülesande täitmine iseenesest ei avalda mõju kinnipeetavate põhiõigustele. Seega

⁴²⁸ L. Madise, P. Pikamäe, J. Sootak (viide 53), lk 41, komm 3.

⁴²⁹ J. Sootak, P. Pikamäe (viide 147), lk 67, äärenr 157.

subjektiivsed kriteeriumid delegeerimist ei keela. Andmete kogumist ei tule pidada ka riigile ainuomaseks ülesandeks ja seepärast on autori hinnangul võimalik selle ülesande täitmine ka eraõiguslikule isikule volitada. Siiski peab vangla siin arvestama kohustusega säilitada miinimumressurss. Arvestusülesande täitmine eeldab sellist oskusteavet, mida mujal ühiskonnas vaja ei ole, mistõttu kõigi vanglate jaoks selle ülesande täitmisest loobumine oleks nimetatud kriteeriumiga vastuolus.

Kuna ei ole ühest seisukohta, millise mõjuga on kinnipeetava hindamine ja talle individuaalse täitmiskava koostamine (vt p 2.3.c), siis on keeruline võtta seisukohta ka nimetatud ülesande eraõiguslikule isikule delegeerimise lubatavuse suhtes. Selle ülesande täitmise resultaat on tähtis kinnipeetava jaoks väga oluliste kohustuslike otsuste tegemisel ning ülesande täitmine annab volituse töödelda isikuandmeid (sh delikaatseid). Põhimõtteliselt võiks siin kaaluda samu otsustuskriteeriumeid nagu arvestuse pidamise ülesande puhul. Siiski on nende kahe ülesande vahel suur erinevus: arvestusülesannet täidetakse seotud halduse raamides, kinnipeetava hindamine ja talle individuaalse täitmiskava koostamine aga võimaldab ulatuslikku diskretsiooni. Seda asjaolu arvestades on autor seisukohal, et käsitletava ülesande delegeerimine eraõiguslikule isikule ei ole lubatav.

Seega ei ole PS-ga kooskõlas delegeerida eraõiguslikule isikule täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavaid sooritushalduse valdkonda kuuluvaid vangla ülesandeid: kinnipeetava väljaspool vanglat liikumise lubamine (v.a avavanglas) (vt p 2.3.a), kinnipeetavate arvestuse pidamine kõigis vanglates, st täies mahus (vt p 2.3.b) ning kinnipeetava hindamine ja talle individuaalse täitmiskava koostamine (vt p 2.3.c).

4.3. Vangla lihthalduse ülesanded

4.3.1. Delegeerimise lubatavuse teoreetilised lähtekohad

Lihthalduse ülesannete delegeerimist eraõiguslikule isikule ei pea käsitlema nii rangelt nagu täidesaatva riigivõimu volitustega ülesannete delegeerimist.⁴³⁰ Delegeerimise keeld lihthalduse ülesannete kohta ei kehti, välja arvatud juhul, kui delegeerimist ei keela otseselt PS⁴³¹ või muu õigusallikas. On asutud lausa seisukohale, et lihthalduse üleandmist muule isikule võib halduse otstarbekuse nõuet silmas pidades lugeda tavaliseks.⁴³² Sotsiaaliigi printsiibist tulenevaid ülesandeid ei pea üldjuhul täitma riik ise, neid ülesandeid võib üle anda ka eraõiguslikele isikutele. Riigi ülesandeks jääb tagada, et need ülesanded saaksid täidetud.⁴³³ See tähendab, et osutamiseks üle antud avalik teenus oleks isikutele kättesaadav.⁴³⁴ Autor peab vajalikuks lisada, et peale kättesaadavuse tagamise peab riik jälgima, et teenus oleks osutatud kõiki halduse üldpõhimõtteid järgides, näiteks tuleb järgida õiguskindluse, õiguspärase ootuse, proportsionaalsuse, mittediskrimineerimise, tulemuslikkuse, tõhususe põhimõtteid.⁴³⁵

Mõnel üksikul juhul on lihthalduse ülesannete delegeerimise võimalus VangS-sse juba praegu sisse kirjutatud – kinnipeetavate sisseostude võimaldamine (VangS § 48), kinnipeetavale töö tagamine ja töö korraldamine (VangS § 38 lg 3) ja tervishoiuteenuse osutamine (VangS § 53 lg 2). Siiski ei saa neid jätta vaatluse alt välja, sest printsiibis on võimalik, et seaduse regulatsioon ei vasta lubatavuse kriteeriumitele.⁴³⁶

Eelnev ei tähenda seda, et lihthalduse ülesannete delegeerimise otsus tuleks teha põhjalikult kaalutlemata. Iga teenuse osutamise volitamisel eraõiguslikule isikule peab aga konkreetset arvestama PS-i preambulit, PS-s sätestatud sotsiaaliigi põhimõtet ning eraldi nimetatud õigusi teatud teenustele.⁴³⁷

Arvestades lihthalduse ülesannete omapära on neid vastavalt vangla äranägemisele võimalik eraõiguslikule isikule volitada nii formaalse kui ka funktsionaalse delegeerimise mudeli järgi. See kehtib nii sooritusalduse valdkonna ülesannete kui ka abistavate tegevuste kohta riigihalduse valdkonnas.

⁴³⁰ Ka õiguskantsler on väljendanud seisukohta, et lihthaldusülesannete delegeerimine erasektorile on PS valguses põhimõtteliselt võimalik. Vt õiguskantsleri kiri nr 18-1/071458/00706780 (viide 79), lk 3.

⁴³¹ K. Merusk (viide 1), lk 502.

⁴³² Halduskoostöö seaduse eelnõu (474 SE) seletuskiri (viide 85).

⁴³³ K. Merusk (viide 1), lk-d 503 ja 506.

⁴³⁴ Halduskoostöö seaduse eelnõu (474 SE) seletuskiri (viide 85).

⁴³⁵ RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 14. - RT III 2003, 5, 48.

⁴³⁶ Nt RKÜKo 3-1-1-86-07 (viide 6); vangistusseaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu ja seletuskiri (1244 SE) (viide 3).

⁴³⁷ Halduskoostöö seaduse eelnõu (474 SE) seletuskiri (viide 85).

4.3.2. Sooritusalduse ülesannete delegeerimise lubatavus ülesannete kaupa

Otseselt on VangS-s juba praegu ette nähtud võimalus delegeerida kinnipeetaval sisseostude tegemise võimaluse tagamise ülesanne (vt p 2.4.a) eraõiguslikule isikule. Praktikas on seda tehtud juba 2001. aastast⁴³⁸, kuid alles 2009. aastast lisati vastav volitusnorm VangS §-i 48. Autor nõustub selle seisukohaga, kuna väljaspool vanglat on tegu ülesandega, mida täidavad eraõiguslikud isikud, mistõttu objektiivsetest kriteeriumitest piiranguid ei tulene. Teisest küljest tuleb nõus olla õiguskantsleriga, et sellise avaliku teenuse osutamisel vangla poolt ei ole tegemist vangla majandustegevusega ning see ei mahu eraõigusliku tegevuse raamidesse, kuna puudub privaatautonomia. Vangla ja kinnipeetav on sellise teenuse osutamise raames subordinatsioonisuhetes, kus vangla tegutseb avaliku võimu kandjana, kuna kinnipeetava õiguse teostamise võimalus ja ulatus sõltub vangla otsustest.⁴³⁹ Samas on see nii paljude avalike teenustega, et nende osutamata jätmine võib kaasa tuua põhiõiguste riive. Kuna sisseostude tegemise võimalus tagatakse osaliselt seotud halduse raames ning seda täites siiski ei riivata kinnipeetava tähtsaimaid põhiõiguseid olulisel määral.

Kuigi kinnipeetavale töö tagamise ja töö korraldamise ülesande (vt p 2.4.b) saab lugeda lihthalduse ülesannete hulka kuuluvaks, tuleneb selle eraõiguslikule isikule delegeerimisele konkreetne piirang Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni 1930. aasta 28. juunil sunniviisilise või kohustusliku töö kohta sõlmitud konventsioonist nr 29.⁴⁴⁰ Nimetatud konventsiooni art 1 p 1 ja art 2 p 2c ning VangS § 37 lg 5 kohaselt ei ole keelatud mitte ainult töökohustuse panek kinnipeetavale kellegi muu kui riigi poolt, vaid ka riigi poolt töötamiseks kohustatud kinnipeetava töötamine riigivälise isiku alluvuses. See välistab võimaluse, et eraõiguslik isik tagab ja korraldab kõigi kinnipeetavate töö, ning võimaldab seda vaid nende kinnipeetavate puhul, kes on töötamisega nõustunud. Juhul kui tööle soovitakse rakendada sellest keelduvaid kinnipeetavaid, peab tööd korraldama riigiasutus. Seega peab riik arvestama miinimumressursside tagamise kohustust ning jätma enda korraldada osa kinnipeetavate tööhõivest, kuna vastasel korral ei ole võimalik järgida rahvusvahelisi ja VangS-st tulenevaid nõudeid.

Samas on tööd teha soovivate kinnipeetavate puhul VangS § 38 lg-s 3 ja §-s 41 juba ammu ette nähtud võimalus, et töö tagavad ja korraldavad eraõiguslikud isikud. Tegu on kauaaegse

⁴³⁸ P. Näks (viide 12), lk 8.

⁴³⁹ Õiguskantsleri kiri nr 7-1/060511/0701815 (viide 207). Vt kohaliku omavalitsuse üürisuhte kohta ka Rk 3-2-4-1-04 (viide 60).

⁴⁴⁰ Sunniviisilise või kohustusliku töö konventsioon nr 29 (viide 419).

sättega VangS-s⁴⁴¹, mis näeb ette vangla ülesande delegeerimise eraõiguslikule isikule. VangS § 38 lg 3 kohaselt võib selleks, et tagada kinnipeetavale töö, lubada vangla territooriumile kaitist rajama ka füüsilise isiku või äriühingu, kui nad on sõlminud vastava lepingu riigiga või riigi haldusülesannet täitva eraõigusliku juriidilise isikuga. Sisuliselt volitatakse niimoodi eraõiguslik isik riigi haldusülesannet täitma. Sellisel juhul juhendavad ja kontrollivad kinnipeetavate tööd eraõigusliku isiku töötajad, kuid vanglal säilib üldine vangistust puudutav kohustus valvata kinnipeetavate järele.⁴⁴² VangS §-s 41 ei ole küll otseselt ette nähtud töö korraldamist eraõigusliku isiku kaudu ega lepingu sõlmimist eraõigusliku isikuga, kuid juba võimalus väljaspool vanglat töötada viitab sellele, et tööd pakub tavaliselt eraõiguslik isik. Mõlema nimetatud sätte alusel on kinnipeetavatele tööd pakkunud mitmed eraõiguslikud isikud. Alates 2001. aastast on seda teinud ka spetsiaalselt selleks loodud AS Eesti Vanglatööstus⁴⁴³. Seega, põhiosas on võimalik kinnipeetavatele töö tagamise ja töö korraldamise ülesannete delegeerimine eraõiguslikele isikutele, kuid teatud osa neist peab igal juhul jääma vangla täita.

PS § 29 lg-s 3 on sätestatud riigi kohustus korraldada kutseõpet ja PS § 37 lg-s 1 nimetatud igauhe õigust haridusele, mis vangla puhul tähendavad kinnipeetavale hariduse andmise ülesannet (vt p 2.4.c). Nagu nähtub nende sätete sisust, ei keelata vastavaid ülesandeid eraõiguslikule isikule üle anda. Siiski tuleb hariduse andmise kohustuse puhul tähele panna, et PS annab koolide kohta küllaltki selged juhtnöörid. PS § 37 lg 2 kohaselt tuleb ülal pidada piisaval arvul riigi- ja munitsipaalkoole, kuid seadusega sätestatud juhtudel on lubatav anda haridust ka erakoolis. Tegu on PS üsna erandliku sättega, kust võib üpriski selgelt tuletada ülesande delegeerimise loa. Kuna viidatakse võimalusele anda haridust ka erakoolis, siis võib asuda seisukohale, et kinnipeetavale hariduse andmise delegeerimine eraõiguslikule isikule on põhiseaduslikult lubatav ning muid kriteeriumeid kaaluma ei pea. Kaalumist ei vaja isegi riigi miinimumressursside säilitamise kohustus, kuna hariduse pakkujaid on piisavalt ja tegu ei ole vanglaspetsiifilise tegevusega.

PS § 28 lg-st 1 tuleneb igauhe õigus tervise kaitsele, millele korrespondeerib vangla ülesanne osutada kinnipeetavale tervishoiuteenuseid (vt p 2.4.d). PS-st ei tulene, et riik peab selle ülesande täitma riigi organisatsioonilises vormis. Riik peab vaid kindlustama materiaalsed tingimused, mis tagaksid selle õiguse realiseerimise. Seda ongi vabas ühiskonnas tehtud ning praktikas tarvitatakse VangS § 53 lg 2 alusel ka kinnipeetavatele tervishoiuteenuse

⁴⁴¹ VangS § 38 lg 3 ja § 41 kehtivad juba alates VangS jõustumisest 01.12.2000. a.

⁴⁴² L. Madise. P. Pikamäe. J. Sootak (viide 53), lk 97, komm 3.4.

⁴⁴³ AS Eesti vanglatööstus on asutamisest peale (äriregistrisse kantud 13.02.2001. a) olnud 100% riigi osalusega aktsiaselts, st tegemist on formaalse delegeerimisega. Vt lähemalt P. Kama (viide 12), lk-d 40-52.

osutamiseks vajaduse korral eraõiguslikke teenuseosutajaid. Kuna tervishoiuteenuse osutamist ei peeta riigile ainuomaseks ülesandeks ja selle osutamine eraõigusliku isiku kaudu on tavapärane, ei näe autor takistust ka vangla vastava ülesande delegeerimisel eraõiguslikule isikule. Praktikast võib teenuse osutamine sellise delegeerimise korral sarnaneda hariduse või kaupluseteenuse pakkumisega, kus vangla ruumides osutab teenust vanglaväline isik või võib tervishoiuteenust osutada ka väljaspool vanglat.

Seda, et vajalike ruumide võimaldamise ja kinnisvarahalduse ülesannet (vt p 2.4.m) täidab eraõiguslik isik, peetakse tavaliseks. Toimiva veevärgi, kanalisatsiooni, soojamajanduse, energiavõrgu ja muu sellise tagamine on sotsiaaliigi printsiibist tulenevad riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesanded. Seejuures lasub riigil ja kohalikul omavalitsusel kohustus tagada nende täitmine – nad ei pea neid ülesandeid ise täitma. Täitmist võib tagada vastavate õiguslike garantiide ja riikliku järelevalve kehtestamise kaudu.⁴⁴⁴ Seega on aktsepteeritav, et kinnisvarahalduse ülesannet täidab eraõiguslik isik. On ju nimetatud ülesannete täitmiseks vaja eelkõige vastava valdkonna teadmisi ja oskusi, mis ei ole midagi riigile ainuomast. Samas on nõuetele vastavate elamistingimuste ning elektri, soojuse ja vee tagamine kinnipeetava jaoks kriitilise tähtsusega. Kui neid pole, võib rääkida kinnipeetava inimväärikuse⁴⁴⁵ riivamisest, mistõttu on tähtis delegeerimise kaalumise vajadus vastavalt PS §-dele 13 ja 14. Absoluutset delegeerimiskeeldu autor seal aga ei näe. Magistritöö kirjutamise ajal on Tallinna, Murru ja Viru vanglate kinnisvara haldamine korraldatud eraõigusliku isiku, Riigi Kinnisvara AS-i⁴⁴⁶ kaudu.

Eelnevas lõigus toodud argumentidega saab põhistada ka muude ülesannete – kinnipeetava kokkusaamiste korraldamine (vt p 2.4.e), vanglasisesest postiteenuse korraldamise ja telefoniteenuse vahendamise (vt p 2.4.f), meedia vahendamise (vt p 2.4.g), vangla riiete andmise (vt p 2.4.k), juuksuriteenuse (vt p 2.4.l), kinnipeetava asjade hoiustamise (vt p 2.4.n), internetikasutamise võimaluse loomise (vt p 2.4.q) ja transporditeenuse (eraldi kinnipeetava vanglavälise saatmise teenuse osutamisest) (vt p 2.4.s) – eraõiguslikule isikule täitmiseks volitamist. Osutavadki neid teenuseid väljaspool vanglat ju vaid eraõiguslikud isikud ning nende täitmist ei eeldata riigilt.

Sotsiaalhoolekanne (vt p 2.4.h) on vangla osutatav teenus. Sotsiaalhoolekande kohustus on tuletatav sotsiaaliigi põhimõttest (PS § 10) ja PS § 28 lg-st 2, mille kohaselt on isikutel õigus

⁴⁴⁴ K. Merusk (viide 1), lk 502.

⁴⁴⁵ Vt E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk-d 112-113, komm-d 3.1.1. ja 3.1.2.

⁴⁴⁶ Riigi Kinnisvara AS on tema asutamisest peale (äriregistrisse kantud 10.08.2001. a) olnud 100% riigi osalusega aktsiaselts, st tegemist on formaalse delegeerimisega. Vt lähemalt P. Kama (viide 12), lk-d 28-39.

riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Kuigi sotsiaalhoolekanne vanglas erineb üldisest sotsiaalhoolekandest, saab neid norme kohaldada ka seal. Nimetatud sätetest ei tulene kohustust korraldada sotsiaalhoolekannet riiklikus organisatsioonilises vormis ja seega ei tulene PS-st takistusi selle ülesande delegeerimiseks. Seda kinnitab ka Riigikogu senine praktika, nimelt nähtub sotsiaalhoolekande seaduse § 17 lg-st 1 ja § 43 lg-st 2, et eraõiguslikul isikul on lubatud täita sotsiaalhoolekande ülesannet, enamikul juhtudel eeldab see tegevusloa olemasolu. Vangla sotsiaalhoolekanne hõlmab eelkõige sotsiaalnõustamist (ShkS § 11), mis ei eelda isegi tegevusloa olemasolu (ShkS § 21¹).⁴⁴⁷ Seega võib asuda seisukohale, et vangla sotsiaalhoolekande ülesande täitmise volitamine eraõiguslikule isikule on igati lubatav. Samasugune teenus on kinnipeetava usuliste vajaduste rahuldamine (vt p 2.4.i), mille garant on PS § 40 lg 3. Seetõttu võib usuliste vajaduste rahuldamise ülesande delegeerimise puhul kasutada samu argumente ja võtta sama seisukoha.

Sama oluline või olulisemgi, kui on kinnisvarahalduse ülesande täitmine, on kinnipeetavate toitlustamise (vt p 2.4.j) ülesanne. Kui kinnipeetavaid ei toitlustataks, võiks rääkida nii inimväärikuse riivamisest⁴⁴⁸ kui ka kinnipeetavate elu ja tervise ohtu seadmisest. Siiski on tegu teenusega, mida vabas ühiskonnas pakuvad eraõiguslikud isikud. Toitlustusülesande täitmisest on eraõigusliku isiku kasuks loobunud ka paljudes koolides ja haiglates. Kuigi selle ülesande delegeerimist eraõiguslikule isikule tuleb aktsepteerida, peab lähtuvalt PS §-dest 13 ja 14 eriti hoolikalt läbi mõtlema, kuidas tagada teenuse osutamine olukorras, kus lepinguline partner ei saa seda teatud aja jooksul teha.

Teistest sooritushalduse ülesannetest tuleb eristada teabe andmise ülesannet (vt p 2.4.o), mille sarnast vabas ühiskonnas ei eksisteeri.⁴⁴⁹ Siiski on tegu ülesandega, mille täitmine ei eelda olulisi eriteadmisi, mistõttu ei kehti ka miinimumressursside säilitamise kohustus. Seega puudub põhjus selle ülesande delegeerimist keelata. Samuti on erilise tähendusega tõestamistoimingu tegemine (vt p 2.4.p). Viimane on küll riigile omane ülesanne, kuid on vabas ühiskonnas delegeeritud eraõiguslikule isikule. Seega ei saa väita, et nimetatud ülesande vanglas täitmise delegeerimine on vastuolus subjektiivsete või objektiivsete kriteeriumitega.⁴⁵⁰

⁴⁴⁷ Sotsiaalhoolekande seadus. – RT I 1995, 21, 323; 2010, 18, 97.

⁴⁴⁸ Vt E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 113, komm 3.1.2.

⁴⁴⁹ Autori hinnangul ei ole AvTS-st ja HMS-st tulenevad kohustused võrreldavad, kuna panevad kohustuse konkreetsele teabevaldajale või menetlejale ning on nendega lahutamatult seotud. Siin käsitletud ülesande täitja ei ole määratletud ei formaalselt ega ka olemuslikult.

⁴⁵⁰ Vastupidine seisukoht P. Näksil. Allikast ei nähtu selle põhistus. Vt P. Näks (viide 12), lk 50.

Kui vangla välisvalve ülesandest eraldada vangla perimeetri jälgimise ülesanne (vt p 2.4.r), siis tuleb selle delegeerimise lubatavuse otsustamisel asuda hoopis vastupidisele seisukohale võrreldes kogu välisvalvele antud hinnanguga delegeerimise keelu kohta. Perimeetri jälgimine eeldab vastavat tehnilist või inimressursi valmisolekut ning sellega ei riivata kellegi põhiõigusi ega sisalda riigivõimu volitusi.⁴⁵¹ Isegi riigi ülesannete eraõiguslikele isikutele delegeerimisse konservatiivselt suhtuval Saksamaal on avalike, sh sõjaliste objektide valve delegeeritud eraõiguslikule isikule.⁴⁵² Siiski tuleb rõhutada, et perimeetri jälgimise ülesande eraõiguslikule isikule täitmiseks volitamine on küsimusteta lubatav vaid juhul, kui piirdatakse selgelt vaid jälgimise ülesande volitamisega ning ei delegeerita ülesannet, millega kaasneb pädevus perimeetri rikkumisele vahetult reageerida.

Vanglad on endale võtnud ka mõned vabatahtlikud ülesanded (vt p 2.4.t), mille täitmise kohustust seadustest ei nähtu. Olemuselt on need teenused, mida vabas ühiskonnas pakuvad eraõiguslikud isikud ning mis ainuüksi neil kahel põhjusel ei kuulu delegeerimiskeelu alla.

Eeltoodust lähtudes saab öelda, et sooritusvalduse valdkonda kuuluvatest vangla lihthalduse ülesannetest kehtib delegeerimiskeeld vaid kinnipeetavale töö tagamise ja töö korraldamise ülesande (vt p 2.4.b) puhul, kuid seda vaid ulatuses, mis hõlmab riigi miinimumressursside säilitamise kohustust.

4.3.3. Riigihalduse teostamist abistavate tegevuste delegeerimise lubatavus

Riigihalduse teostamist abistavaid töid (nt personaliotsing või ruumide koristus) võib teha haldusorgan ise. Samas võib neid tellida ka eraõiguslikult isikult, st hankida tegelike haldusülesannete täitmiseks vajalikud materiaalsed vahendid ja teenused tasu eest turult.⁴⁵³ Riik sõlmib selleks puhuks tavaliselt tsiviilõiguslikke lepinguid, kuid järgib sealjuures mitmeid avaliku õiguse norme, eelkõige põhiõiguste tagamise ja riigihangete korraldamise nõudeid.⁴⁵⁴ Põhiõiguste järgimise nõuet on rõhutatud ka PS kommenteeritud väljaandes, kus märgitakse, et avaliku võimu kandjad peavad põhiõigusi järgima ka siis, kui nad tegutsevad eraõiguslikult, kuigi sellisel puhul tunnistatakse avaliku võimu organi nõrgemat seotust põhiõigustega.⁴⁵⁵ Sellise nõude on esitanud ka Riigikohus oma lahendis maa rendileandmise kohta. Seal märgitakse, et ka juhul, kui avalik-õiguslik juriidiline isik osaleb eraõiguslikus

⁴⁵¹ Vt õiguskantsleri analoogne seisukoht olukorra kohta, kus turvatöötajad informeerivad politseid õigusrikkumistest. Õiguskantsleri a kiri nr 7-7/070431/00801664 (viide 33), lk 12.

⁴⁵² H. Maurer (viide 10), lk 404, äärenr 56.

⁴⁵³ *Ibid*, lk 25, äärenr 7; E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 50, komm 2.1.3

⁴⁵⁴ H. Maurer (viide 10), lk-d 25-26, äärenr 7.

⁴⁵⁵ E.-J. Truuväli jt (viide 46), lk 155, komm 2.2.2.

suhtes, peab ta arvestama põhiõigustega, proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise, õiguspärase ootuse ja teiste avaliku õiguse põhimõtete ja normidega.⁴⁵⁶ Seega, kui haldusorgan hangib omavajaduste katmiseks teenuseid turult, toimub see küll eraõiguslikus vormis, kuid avalik-õiguslikult determineeritult.⁴⁵⁷

⁴⁵⁶ RKEKo 3-3-1-15-01 (viide 230), p 12.

⁴⁵⁷ H. Maurer (viide 10), lk 26.

KOKKUVÕTE

Käesolevas teadusmagistritöös analüüsis autor vangla ülesannete, kui riigi ülesannete, eraõiguslikule isikule delegeerimise õiguslikku lubatavust kitsamas mõttes, teisisõnu ülesannete delegeerimise põhiseaduslikku lubatavust. Analüüs põhines peamiselt vangla ülesannetel, mida vangla täidab vangistuse täideviimise käigus ja Eesti õiguskirjanduses välja pakutud otsustuskriteeriumitel.

Vangla on haldusorgan, kel on riigi sisejulgeoleku tagamise funktsiooni täitmiseks väga erisuguseid ülesandeid. Vangla ülesannete täielikku kataloogi ei olnud varem koostatud. Autor tegi seda spetsiaalselt magistritöö vajadusi arvestades.

Avalike ülesannete täitmise volitamine eraõiguslikule isikule hõlmab nii õigustust kui ka kohustust see ülesanne täita. Seetõttu võib väita, et vangla ülesande eraõiguslikule isikule delegeerimise lubatavuse otsustamisel ei ole niivõrd tähtis ülesanne iseenesest, kuivõrd sellega kaasnev võimupädevus ja mõju kolmandatele isikutele. Sellest on lähtutud 1. ja 2. peatükis vangla ülesannete määratlemisel ja liigitamisel. Ülesannete kirjeldamisel ja määratlemisel arvestas autor ülesande täitmisega kaasnevaid volitusi. Mõnel juhul pidas autor seetõttu võimalikuks ülesande kirjeldamist kahel tasandil: ülesanne tervikuna, nii nagu teda tuntakse vangistusõiguses, ja ülesande jaotamine vastavalt kaasnevatele volitustele, kui see oli praktiliselt võimalik ja mõistlik. Liigitamise eesmärk on võimaldada lühendatud käsitlust vangla ülesande eraõiguslikule isikule delegeerimise lubatavuse hindamisel, st lubatavust on võimalik mitmetel juhtudel hinnata liikide kaupa, mis võimaldab hoiduda iga ülesande analüüsimisest eraldi.

Kuigi kirjanduses on väga erinevaid halduse ja haldusülesannete liigitusi, käsitleti magistritöös vaid neid, mis aitavad kaasa eesmärgi saavutamisele, st ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimise lubatavuse otsustamisele. Kui mõnes allikas kasutati vaid ühte liigitusalust, siis magistritöös on kasutatud kahte ja neid on omavahel kombineeritud. Seetõttu jaotati ülesanded nii, et üheks liigitusaluseks olid riigi olemusest tulenevad üldised piirid (liikideks on riigi tuumikülesanded, täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavad ülesanded või lihthalduse ülesanded). Teine alus oli ülesande täitmise mõju ülesandest puudutatud üksikisiku põhiõigustele ja -vabadustele (liikideks sooritushalduse või riivehalduse valdkonna ülesanded). Sellel alusel on eelnimetatud liigid (v.a riigi tuumikülesanded) omakorda jagatud sooritushalduse ja riivehalduse valdkonna ülesanneteks ning abistavateks tegevusteks riigihalduse teostamisel.

Riigi tuumikülesannete määratlemisest ei piisa, et otsustada ülesannete delegeerimise lubatavus konkreetsete vangla ülesannete tasandil, lisaks tuleb tuvastada ülesanded, mille kohta võib öelda „riigi tuumikfunktsiooni tuum“. Täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavad vangla haldusülesanded saab jagada riivehalduse ja sooritushalduse ülesanneteks, lihthalduse ülesanded aga sooritushalduse ülesanneteks ning abistavateks tegevusteks riigihalduse teostamisel. Riigi tuumikfunktsiooni tuuma kuuluvate ülesannete ja täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavate riivehalduse valdkonna ülesannete puhul on vangla ülesande kirjelduses üldjuhul nimetatud ka riivatav põhiõigus. Kuigi põhiõigusi ei liigitata tähtsateks ja vähem tähtsateks, on subjektiivsete kriteeriumite kaalumisel tähtis ka ülesande täitmisel riivatava põhiõiguse olemus.

Kui arvestada seda, et vangla ülesanne on riigi ühe tuumikfunktsiooni (PS preambulis nimetatud sisejulgeoleku tagamine) täitmine, siis võiks esmapilgul öelda, et vangla ülesanded ongi peamiselt tuumikfunktsiooni tuuma kuuluvad ülesanded. Siiski valdav osa kõigist haldustegevustest (sh vanglas) toimub ilma sunnita. Seda kinnitab magistritöös loetletud vangla ülesannete lähem vaatlus. Vangla ülesannetest vaid 10 tuleb lugeda riigi tuumikfunktsiooni tuuma kuuluvateks ülesanneteks ja 12 täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavateks ülesanneteks riivehalduse valdkonnas.

Vangla muud ülesanded kuuluvad sooritushalduse valdkonda (täidesaatva riigivõimu volitustega ülesandeid on 3 ja lihthalduse ülesandeid 20, lisaks määratlemata hulk abistavaid tegevusi riigihalduse teostamisel). Sealjuures tuleb rõhutada, et kõige suurema vangla ülesannete rühma moodustavad just lihthalduse ülesanded sooritushalduse valdkonnas ja enamik neist on avalikud teenused. Viimane ei vasta tavapärasele kuvandile vanglast kui peamiselt sündi kasutavast ja isikute põhiõigusi piiravast institutsioonist. Eeltoodust nähtub konkreetse analüüsi vajadus ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimise lubatavuse otsustamisel, kuna lubatavuse üle otsustamine pelgalt sisejulgeoleku funktsiooni täitmise põhjal juhiks väärate järeldusteni.

Avalike teenuste loetelu vanglas ei vasta avalike teenuste loetelule vabaduses. Paljudel juhtudel tuleb vanglas lugeda vangla kohustuseks osutada selliseid teenuseid, mida väljaspool vanglat riigi ülesandeks ei peeta ja mille täitmist ei saa vabaduses viibiv isik riigilt otseselt nõuda. Näidetena saab siin tuua juuksuriteenuse (vt p 2.4.l), sisseostude tegemise võimaldamise (vt p 2.4.a) ja muu sellise. Eraldi on lihthalduse ülesannete hulgast võimalik esile tuua veel ülesanded, mille täitmist tavalise riigiasutuse poolt ei peetaks sooritushalduse valdkonda kuuluvaks, vaid hoopis halduse omavajaduste katmiseks, näiteks vajalike ruumide

võimaldamine (vt p 2.4.m) ja kinnisvarahaldus ja internetikasutamise võimaluse loomine (vt p 2.4.q). Käesolevas magistritöös on viimased jagatud kahte ossa, millest kinnipeetavale suunatud avalike teenustena käsitletav osa on sooritusvaldkonda kuuluvate lihthalduse ülesannete all, kinnipeetavat mittepuudutav osa aga on loetud abistavaks tegevuseks riigihalduse teostamisel.

Üldiselt tuleb tunnustada riigi õigust mitte täita mõnd oma ülesannet ise, vaid volitada selle täitmine eraõiguslikule isikule. See ei kehti aga kõigi ülesannete suhtes. Enne delegeerimise otsustamist tuleb hinnata nende üleandmise õiguslikke piire. Vangla konkreetsete ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimise õiguslikku lubatavust analüüsis autor kahel tasandil – objektiivsete ja subjektiivsete kriteeriumite valguses. Erinevaid kriteeriumeid kasutatakse nende koostoimes. Selle kasu avaldub eelkõige olukordades, kus kriteeriumit üksi kaaludes jäädakse kahtlevale seisukohale. Sellisel juhul aitab otsust langetada teine või kolmas kriteerium.

Autor näitas töös, et kõik õiguskirjanduses välja pakutud vangla ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimise lubatavuse otsustuskriteeriumid ei sobi eesmärgi saavutamiseks või ei aita sellele kaasa. Autor jõudis järeldusele, et vangla ja ka muude riigi ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimise lubatavuse otsustamisel on tähtis kaaluda PS § 3 lg-st 1 tulenevat seaduslikkuse põhimõtet (riigi ülesannete avalik-õigusliku täitmise prioriteet ja põhiseaduse ülimuslikkuse põhimõte), PS §-st 10 tulenevat demokraatia printsiipi (eelkõige legitimatsiooninõue) ning PS § 13 lg-st 1 ja §-st 14 riigile tulenevaid kohustusi. Kirjanduses välja pakutud muudest kriteeriumitest tuleb delegeerimise lubatavuse otsustamisel arvestada riigi võimumonopoli ja kohustust säilitada miinimumressursid (arvestades nii ülesande olemust kui ka ülesande delegeerimise ulatust).

Objektiivseteks kriteeriumiteks saab lugeda seaduslikkuse printsiipi, demokraatia printsiipi, riigi miinimumressursside tagamise kohustust ja riigi võimumonopoli. Need kriteeriumid viitavad riigi olemusele – sellele, mida me riigiks peame.

Subjektiivsete kriteeriumitena on käesolevas magistritöös esile toodud PS §-dest 13 ja 14 tulenevad kohustused, samuti autori välja pakutud diskretsioonikriteerium. PS §-dest 13 ja 14 saab järeldada, et olulise kaalumise piir algab riivahelduse valdkonna ülesannetest, st neist, millega riik riivab isiku õigusi ja vabadusi. Üksikisikule avaldatava mõju tasandil tuleb vahet teha ka sellel, kas üksikisikule avaldatav võimalik negatiivne mõju on kõrvaldatav või hüvitatav (nt varalise olukorra taastamine), või ei ole seda täielikult kõrvaldada või hüvitada

võimalik (nt elu võtmine või ebapiisava vanglavälise suhtluse tõttu katkenud perekondlikud suhted).

Analüüsi tulemusel selgus, et otsustuskriteeriumina välja pakutud sotsiaalse riigi printsiip ei oma lubatavuse otsustamisel tähtsust. Selle tähendus avaldub ülesannete täitmise käigus. Teiseks välistas autor lubatavuse kriteeriumite hulgast avalike teenistujate kasutamise nõude kui kriteeriumi, mida ei ole võimalik konkreetse ülesandega siduda. See ei võimalda teha järeldusotsust vangla ülesannete delegeerimise lubatavuse kohta. Nõue kasutada avalikke teenistujaid on üks mitmetest tingimustest, mis peab olema täidetud, kui delegeerimine ei ole lubatav.

Magistritöös asuti seisukohale, et on vaja kaaluda subjektiivset lisakriteeriumit – ülesande täitja diskretsiooniõiguse olemasolu. On oluline vahe, kas riigi ülesannet täitev eraõiguslik isik käitub seotud halduse reeglite järgi, st täidab ülesannet vaid õigusaktides ettenähtud normide kohaselt või mitte. Seda on põhistatud väitega, et seotud halduse korral täidab ülesannet küll eraõiguslik isik, kuid ta teeb seda väga täpselt ette kirjutatud avalik-õiguslike reeglite ja riigi tahte järgi. Kui aga eraõiguslikul isikul on otsustamiseks või tegutsemiseks antud diskretsiooniõigus, siis ei pruugi otsus olla seotud riigi tahtega, vaid hoopis konkreetse eraõigusliku isiku huvidest lähtuv. Autori välja pakutud otsustuskriteerium on lihtsalt kohaldatav, kuna diskretsiooniõiguse olemasolu on iga ülesande puhul võimalik üheselt välja selgitada. Konkreetselt tekkis vajadus kasutada diskretsioonikriteeriumit näiteks arvestusülesande ning kinnipeetava hindamise ja talle individuaalse täitmiskava koostamise ülesannete delegeerimise lubatavuse hindamisel. Esimest täidetakse seotud halduse raamides, teine aga võimaldab ulatuslikku diskretsiooni, kusjuures muude otsustuskriteeriumite valguses neil ülesannetel vahet ei ole. Diskretsioonikriteeriumit kasutades jõudis autor aga erinevatele järeldustele nende kahe ülesande delegeerimise lubatavuse osas.

Otsustuskriteeriumitest on autor eristanud tingimused, millega peab delegeerimisel arvestama ja mida on tihti seoses delegeerimisega käsitletud. Nendeks luges autor avalikku ülesannet täitva eraõigusliku isiku üle järelevalve säilitamise, majandusliku tasuvuse ja võimalike mõjude analüüsi ning abinõude kavandamise puhkudeks, kui eraõiguslik isik ei ole mingil põhjusel võimeline talle volitatud ülesannet kvaliteetselt täitma.

Vangla ülesandeid saab eraõiguslikule isikule täitmiseks volitada vaid riik. Eraõiguslikel isikutel selline pädevus puudub, seda ka juhul, kui see eraõiguslik isik vangla ülesannet ise volituse alusel täidab. See tähendab, et edasivolitamise õigus puudub. See keeld ei välista

teatud tsiviilõiguslike lepingute sõlmimist muude eraõiguslike isikutega vangla ülesannet täitva eraõigusliku isiku vajaduste katmiseks, kuid mitte ülesande delegeerimiseks.

Delegeerimise lubatavuse argumentide kohaldamine konkreetsetele vangla ülesannetele näitas, et magistritöö esimeses peatükis valitud liigitus oli sobiv ja võimaldas hinnata vangla ülesannete delegeerimist ka ülesanderühmade kaupa. Kõige suurem väljakutse oli vangla täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavate ülesannete lubatavuse väljaselgitamine. Riigi tuumikfunksiooni tuuma kuuluvate ülesannete ja lihthalduse ülesannete delegeerimise lubatavuse piirid on üsna kindlalt välja kujunenud. Täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavate ülesannete osas aga selged seisukohad puuduvad ning erinevate ülesannete puhul jõudis autor erinevate järeldusteni.

Konkreetsete vangla ülesannete delegeerimise lubatavuse osas jõudis autor järeldusele, et PS-ga ei ole kooskõlas eraõiguslikule isikutele järgnevate riigi tuumikfunksiooni tuuma kuuluvate vangla ülesannete delegeerimine: distsiplinaarvõimu teostamine (vt p 2.1.a), täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamine (vt p 2.1.b), esmased uurimistoimingud kriminaalasjades (vt p 2.1.c), jälitustegevus (vt p 2.1.d), vangla välisvalve (täpsemalt välisvalve ülesande reageerimise osa) (vt p 2.1.e), vangla sisevalve (vt p 2.1.f), kinnipeetava saatmine väljaspool vanglat (vt p 2.1.g), sunni kasutamine kinnipeetava isikliku hügieeni tagamiseks (vt p 2.1.h), isikut tõendava dokumendi väljastamine (vt p 2.1.i) ja hädaolukorra lahendamine (vt p 2.1.j). Nimetatud keeld kehtib olenemata sellest, kas ülesannet soovitakse eraõiguslikule isikule üle anda formaalse või funktsionaalse delegeerimisega. Delegeerimiskeeld ei kehti vaid vangla sisevalve ülesande täitmisel avavanglas ja eeldusel, et kinnipeetavate suhtes ei kasutata jõudu. Mõningate siin nimetatud ülesannete delegeerimiskeeld ei ole avavangla kontekstis oluline, kuna seal puudub vajadus neid täita (sellised on näiteks täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamine, vangla välisvalve, kinnipeetava saatmine väljaspool vanglat ja sunni kasutamine isikliku hügieeni tagamiseks).

Täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavate riivehalduse valdkonda kuuluvate vangla ülesannete kohta tuletas autor delegeerimiskeelu selliste ülesannete suhtes nagu kinnipeetava töökohustuse täitmise otsustamine (vt p 2.2.a), kinnipeetava asjade üle otsustamine (vt p 2.2.c), pääslavalve ülesanne koos läbiotsimispädevusega (vt p 2.2.g), kinnipeetava vanglasse paigutamine (vt p 2.2.h), kinnipeetava vanglasisene paigutamine (v.a avavanglas) (vt p 2.2.i), kinnipeetava kokkusaamiste võimaldamine (v.a avavanglas) (vt p 2.2.j), kinnipeetava kirjavahetuse ja telefonikasutamise õiguse piiramine (vt p 2.2.k) ning kodukorra kehtestamine (vt p 2.2.l). Kuna formaalne delegeerimine on täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavate

ülesannete täitmisel välistatud, on delegeerimise lubatavuse korral aga võimalik kasutada ainult funktsionaalse delegeerimise mudelit.

Sooritushalduse valdkonnast ei ole täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavate vangla ülesannete delegeerimine eraõiguslikule isikule PS-ga kooskõlas kinnipeetava väljaspool vanglat liikumise lubamise (v.a avavanglas) (vt p 2.3.a), kinnipeetavate arvestuse pidamise (kõigis vanglates, st täies mahus) (vt p 2.3.b) ning kinnipeetava hindamise ja talle individuaalse täitmiskava koostamise (vt p 2.3.c) ülesannete puhul.

Nagu eelnevalt nimetatud, siis põhiosa vangla ülesannetest on lihthalduse ülesanded ning nende eraõiguslikule isikule täitmiseks volitamine on õiguslikult lubatav. Erand on vaid kinnipeetavale töö tagamise ja töö korraldamise ülesanne (vt p 2.4.b), kuid seda vaid ulatuses, mis hõlmab riigi kohustust säilitada miinimumressursid.

Kokkuvõttes võib öelda, et vangla ülesandeid võib eraõiguslikule isikule delegeerida nii üksikult kui ka kogumina. Kõiki ülesandeid koos delegeerida on võimalik vaid selliste ülesannete puhul, mille eraõiguslikule isikule volitamine on õiguslikult lubatav. Siit järeldub, et täiel määral eraõigusliku isiku opereeritavat vanglat ei ole võimalik Eesti Vabariigis luua. Riik peab endale jätma tuumikfunktsiooni tuuma kuuluvad ja ülesanded ja veel mõned peale nende. Avavanglas on võimalik eraõiguslikule isikule täitmiseks volitada rohkem ülesandeid kui kinnises vanglas. Sealjuures on oluline otsustamisel arvestada riigi miinimumressursside säilitamise kohustust. Ülesandeid kogumina delegeerimisel tuleb järgida igale ülesandele kehtestatud delegeerimise tingimusi ja korda.

Seega leidis vaid osaliselt kinnitust magistritöös püstitatud hüpotees, et vangla kui sisejulgeoleku tagamise funktsiooni täitva institutsiooni ülesannete delegeerimine eraõiguslikule isikule ei ole põhiseadusest tulenevalt lubatav. Siiski tuleb vangla ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimise põhjendatust hoolega kaaluda ning kõiki delegeerimise tingimusi järgida ka siis, kui delegeerimine on põhiseaduslikult lubatav.

RÈSUMÉ

Constitutional boundaries to transfer of state functions to private persons, using the example of imprisonment

It has been widely acknowledged, that the state does not have to perform all its functions by itself. Especially in countries with common-law legal system also private prisons have been established. There are more than hundred private prisons in the world. But what are the limits to the state, how far can a state go in transferring its functions? In Estonia the constitutional basis is different from the common law countries and therefore the boundaries have to be determined at local level.

It is usually said in Estonia that since the prison is one of the protectors of inner peace in our society (as opposed to attacks from foreign enemies), the functions of the prison must rest within a state. It is often argued that the protection of inner peace is a core function of a state and this is the reason it is not constitutionally allowed to transfer the functions to private persons to be carried out independently. This argument is presented disregarding the fact that there is a strong position that the state will always be liable for the implementation of the function and for the consequences.

So the author asked in the beginning of the thesis – may no functions of prison be transferred to private person in Estonia because the prison is one of the protectors of inner peace? The author set for herself two aims. First, to produce constitutionally reasoned answers of which functions of prison are transferrable to private persons and which are not. Secondly, the author decided to check whether the constitutional principles that have been developed in literature are applicable in specific cases – for example with regard to functions of prison.

In order to achieve those goals it is important to name and determine the functions of prison. As it turned out, that no-one has done it before in Estonia and therefore the author developed a catalogue of prison functions, based on Imprisonment Act. It is not the function itself, which is the most important, regarding the transfer of the functions, but the powers that may be used to perform the task.

In Estonian legal literature objective and some subjective criteria were derived from the Constitution. These criteria were presented in order to make it possible to decide whether it is

constitutionally permissible to transfer public functions to the state. It has to be emphasized that these criteria have to be considered together, in conjunction with each other. But sometimes even if sole criterion implies that it is not constitutionally permissible to transfer the function, it is enough to say that the task should be left to the state.

As an objective argument following criteria were proposed: principle of legality, principle of democracy, obligation of the state to preserve minimum resources and state's monopoly of power. Objective criteria were based on an essence of the state – the legitimation of power, states' monopoly to use force against people etc. Subjective criteria were derived from the articles 13 and 14 of the Constitution and based on the impact to the third person, on how the delegation of prison functions will impact the rights and freedoms of persons that stand outside the government, first of all inmates.

Also a principle of social state and requirement to use public servants were presented in the literature. The thesis is concerned only with constitutional boundaries of transfer and therefore arguments that did not meet this goal were excluded by the author. Principle of social state is not relevant in the decision making process and on authors opinion the requirement to use public servants is not independently applicable. So these two criteria were excluded. One subjective criterion (possibility of discretion) was added by the author.

By testing these criteria on the prison functions the author concluded that some of the functions of prison may not be transferred to private persons because of constitutional limits. On the other hand, majority of the functions of prison are transferrable, because most of them may be considered public services. For example catering, health services etc. It is mentionable that some of the functions of the prison may be considered a public service, even though it is not seen that way in open society. In addition to services mentioned above one might add hairdressing, for example.

The functions of prison which were not transferrable are core functions of the state or as it might be said core tasks of the core function of the state. These are for example functions that may materially be seen as judiciary functions (i.e. punishments) and some functions that are accompanied by the necessity to use the force against inmates. Also some very important functions, for example obligation to decide in which prison the inmate will serve his sentence may not be transferred because of the constitutional boundaries.

In Estonia there are some open prisons in which the conditions are more liberal than in the closed prisons. Some core functions are not even performed in open prison, for example

guarding the perimeter. The fence in open prison is just for clarity, and not to guard the prisoners so there is usually no need for surveillance or force. Out of those, that are performed, some functions which were not transferrable in closed prison, may be transferred to private person in open prison. Here a suitable example would be inner surveillance of the prisoners, which does not require the use of force, unless there is straight attack. The range of functions that may be transferred to private persons in open prison is wider than in the closed prison. Still there are some functions that have to be performed by the state even in open prison, for example use of penal power.

As it was established, some functions of the prison are transferrable, actually majority is. But in Estonia it is not possible for the prison to be operated solely by private person, this means that we cannot speak about private prison in Estonia. However – determination of constitutional boundaries is just a first step. No function may be transferred unless it is thoroughly analyzed in the light of other laws, economical and administrative criteria.

KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU

1. Kasutatud kirjandus

1. **Aaviksoo, B.** Kohaliku omavalitsuse ülesannete lepinguline delegeerimine ja korruptsioon. – Juridica 2000, nr 8, lk-d 508-517.
2. **Aedmaa, A.** jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus, 2004.
3. **Alexy, R.** Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne 2001, lk-d 5-96.
4. **Annus, T.** Riigi funktsioonide delegeerimine eraõiguslikele isikutele kohtutäiturite näitel. – Juridica 2002, nr 4, lk-d 224-229.
5. **Annus, T.** Riigiõigus. Kirjastus Juura, 2006.
6. **Austin, J., Coventry, G.** Emerging Issues on Privatized Prisons. National Council on Crime and Delinquency, 2001.
7. **Braun, D., Gilardi, F.** (editors) Delegation in Contemporary Democracies. Routledge, 2006.
8. **Coyle, A.** Managing Prisons in a Time of Change. International Centre for Prison Studies, 2002.
9. **Donziger, S. R.** The Real War on Crime. The Report of the National Criminal Justice Commission. HarperPerennial, 1996.
10. **Drechler, W.** (toim) Avaliku halduse alused. Valimik Euroopa esseid. Tartu Ülikooli Kirjastus, Tartu 1997.
11. **Hirvoja, M.** Haldusleping. Mõiste, kasutusala ning mõned olulised õiguslikud jooned. – Juridica 1999, nr 7, lk-d 323-334.
12. **Houston, J. G.** Correctional Management. Secont edition. Nelson-HallPublishers/Chicago, 1999.
13. **Jaanimägi, K.** Politsei sisemise rahu tagajana. – Juridica 2004, nr 7, lk-d 508-517.
14. **Kama, P.** Avaliku sektori funktsioonide üleandmine riigi äriühingutele. Magistritöö. Tallinna Tehnikaülikool, 2006. Kättesaadav Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogus.
15. **Köthenbürger, M., Sinn, H.-W., Whalley, J.** (editors) Privatization Experiences in the European Union. Massachusetts Institute of Technolgy Press, 2006.

16. **Lember, V.** Contracting Out in Public Sector: The Limits and the Case of the Estonian Prison System. Thesis in partial fulfillment of the requirements for the Master of Art Degree. Tartu Ülikool, 2002. Kättesaadav Tartu Ülikooli sotsiaal- ja haridusteaduskonna avaliku halduse õppetoolis.
17. **Lind, M.** Avaliku ja erasektori institutsionaliseeritud partnerlusprojektid ja hankelepingute üleandmine. – Juridica 2009, nr 6, lk-d 358-367.
18. **Liventaal, J.** Riik ja õigus. Põhimõistete õpetus. Sisekaitseakadeemia kirjastus, 1999.
19. **Lukemeyer, A., McCorkle, R. C.** Privatization of Prisons. Impact on Prison Conditions. – American Review of Public Administration, 2006, vol 36, no 2.
20. **Madise, L., Pikamäe, P., Sootak, J.** Vangistusseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura, 2009.
21. **Maruste, R.** Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Juura, Tallinn 2004.
22. **Maruste, R.** Põhiseadus ja selle järelevalve. Võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. Juura, Õigusteabe AS, 1997.
23. **Maurer, H.** Haldusõigus. Üldosa. Kirjastus Juura, 2001.
24. **Merusk, K.** Administratsiooni diskrestioon ja selle kohtulik kontroll. Juura, Õigusteabe AS, 1997.
25. **Merusk, K.** Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. – Juridica 2000, nr 8, lk-d 499-507.
26. **Merusk, K., Koolmeister, I.** Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Õigusteabe AS Juura, 1995.
27. **Merusk, K., Narits, R.** Eesti konstitutsiooniõigusest. Juura, Õigusteabe AS, 1998.
28. **Merusk, K., Olle, V.** On Assignment of Local Government Tasks to the Private Sector in Estonia. – Juridica International 2009, nr 16, pp 33-43.
29. **Mörth, U.** Public and Private Partnerships as Dilemmas between Efficiency and Democratic Accountability: The Case of Galileo. – European Integration, 2007, vol 29, no 5.
30. **Narits, R.** Õiguse entsüklopeedia. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Õigusteabe AS Juura, 1995.

31. **Näks, P.** Avalike ülesannete üleandmine eraõiguslikule isikule eravangla näitel. Magistritöö. Tallinna Tehnikaülikool, 2003. Kättesaadav Sisekaitseakadeemia raamatukogus.
32. **Oppi, T.** Sissejuhatus avalikku haldusse. Sisekaitseakadeemia, 2002.
33. **Parrest, N.** Constitutional Boundaries of Transfer of Public Functions to Private Sector in Estonia. – Juridica International 2009, pp 44-55.
34. **Sootak, J.** Karistusõiguse alused. Kirjastus Juura, 2003.
35. **Sootak, J., Pikamäe, P.** Kriminaaltäitevõigus. AS Kirjastus Ilo, 2001.
36. **Truuväli, E.-J.** jt (toim) Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura, Õigusteabe AS, 2002.
37. **Truuväli, E.-J.** jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne. Kirjastus Juura, 2008.
38. **Vasemägi, A.** Constructing Public Sector Comparator as a Benchmark for Private Bids, Example of Tartu Prison. Master thesis. Estonian Business School, 2001. Kättesaadav Estonian Business Schooli raamatukogus.

2. Kasutatud normatiivmaterjalid ja kohtupraktika

2.1 Siseriiklikud normatiivmaterjalid

39. Abipolitseiniku seadus. 20.04.1994 – RT I 1994, 34, 533; 2009, 62, 405.
40. Eesti Vabariigi Põhiseadus. 28.06.1992. – RT 1992, 26, 349; RT I 2007, 33, 210.
41. Elektroonilise side seadus. 8.12.2004. – RT I 2004, 87, 593; 2009, 62, 405.
42. Halduskohtumenetluse seadustik. 25.02.1999. – RT I 1999, 31, 425; 2009, 68, 463.
43. Halduskoostöö seadus. 29.01.2003. – RT I 2003, 20, 117; 2009, 62, 405.
44. Haldusmenetluse seadus. 6.06.2001. – RT I 2001, 58, 354; 2009, 27, 164.
45. Hädaolukorra seadus. 15.06.2009. – RT I 2009, 39, 262; 2009, 62, 405.
46. Isikut tõendavate dokumentide seadus. 15.02.1999. – RT I 1999, 25, 365; 2009, 62, 405.

47. Justiitsministri 30.11.2000. a määrus nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“. - RTL 2000, 134, 2139; 2010, 10, 172.
48. Justiitsministri 11.07.2002. a määrus nr 41 „Murru Vangla põhimäärus“. – RTL 2002, 87, 1356; 2010, 14, 265.
49. Justiitsministri 01.04.2003. a määrus nr 23 « Vangistuse ja eelvangistuse täideviimise üle järelevalve korraldamine». – RTL 2003, 45, 658; 2009, 89, 1297.
50. Justiitsministri 25.03.2008. a määrus nr 9 „Täitmisplaan“. - RTL 2008, 29, 424; 2010, 14, 264.
51. Justiitsministri 14.05.2008. a määrus nr 21 „Kinnipeetava individuaalse täitmiskava koostamise ja rakendamise juhend“. – RTL 2008, 43, 586.
52. Jälitustegevuse seadus. 22.02.1994. – RT I 1994, 16, 290; 2009, 62, 405.
53. Karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja vangistusseaduse muutmise seadus. 15.06.2009. – RT I 2009, 39, 261.
54. Kohtute seadus. 19.06.2002 – RT I 2002, 64, 390; 2010, 1, 2.
55. Kohtutäituri seaduse algtekst. 17. 01. 2001. - RT I 2001, 16, 69.
56. Kriminaalhooldusseadus. 17.12.1997. – RT I 1998, 4, 62; 2010, 17, 93.
57. Kriminaalhooldusseaduse, vangistusseaduse ja kohtute seaduse muutmise seadus. 20.03.2008. – RT I 2008, 17, 118.
58. Kriminaalmenetluse seadustik. 12.02.2003. – RT I 2003, 27, 166; 2010, 19, 101.
59. Liiklusseadus. 14.12.2000. - RT I 2001, 3, 6; 2010, 17, 91.
60. Notariaadiseadus. 06.12.2000. – RT I 2000, 104, 684; 2009, 67, 460.
61. Postiseadus. 06.04.2006. – RT I 2006, 18, 142; 2009, 39, 262.
62. Riigivastutuse seadus. 02.05.2001. – RT I 2001, 47, 260; 2006, 48, 360.
63. Sotsiaalhoolekande seadus. 8.02.1995. – RT I 1995, 21, 323; 2010, 18, 97.
64. Turvaseadus. 08.10.2003. – RT I 2003, 68, 461; 2009, 62, 405.
65. Töötervishoiu ja tööohutuse seadus. 16.06.1999. – RT I 1999, 60, 616; 2009, 62, 405.
66. Vabariigi Valitsuse 28. novembri 2000. a määrus nr 382 „Kinnipeetava töötasu määrad, arvutamise ja maksmise kord“. – RT I 2003, 30, 186; 2009, 47, 315.

67. Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2003. a määrus nr 330 „Vangistusseaduse“ alusel osutatavate tervishoiuteenuste ning nende osutamiseks vajalike ravimite ja meditsiiniliste abivahendite soetamise riigieelarvest rahastamise maht, tingimused ja kord“. – RT I 2003, 84, 573; 2009, 65, 448.
68. Vabariigi Valitsuse 28. juuni 2007. a määrus nr 182 „Kinnipeetavale õppimise eest tasu maksmise määrad ning tasu arvutamise ja maksmise kord“. – RT I 2007, 45, 321.
69. Vabariigi Valitsuse seadus. 13.12.1995. – RT I 1995, 94, 1628; 2010, 20, 102.
70. Vangistusseadus. 14.06.2000. – RT I 2000, 58, 376; RT I 2009, 62, 405.
71. Vangistusseaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seadus. 13.12.2006. – RT I 2006, 63, 466.
72. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus 21.10.1998. – RT I 1998, 98/99, 1575; 2010, 3, 4.
73. Väärteomenetluse seadustik. 22.05.2002. - RT I 2002, 50, 313; 2010, 17, 91.
74. Ühistranspordiseadus. 26.01.2000.- RT I 2000, 10, 58; 2009, 65, 440.

2.2 Euroopa Liidu õigusallikad

75. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonide IV jaotise 2. ja 3. peatükk ning VII jaotise 1. peatükk. – Euroopa Liidu Teataja, 2010/C 83/1. 30.03.2010. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0001:0012:ET:PDF>. 11.05.2010.
76. Euroopa Parlamendi 26.10.2006. a resolutsioon nr P6_TA(2006)0462. Avaliku ja erasektori partnerlus. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0462+0+DOC+XML+V0//ET>. 11.05.2010.
77. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. COM(2004) 327 final. Brussels, 30.4.2004. Kättesaadav arvutivõrgus: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0327en01.pdf. 11.05.2010.

78. Komisjoni tõlgendav teatis, mis käsitleb riigihankeid ja kontsessioone reguleeriva ühenduse õiguse kohaldamist avaliku ja erasektori institutsionaliseeritud partnerluse suhtes. C(2007)6661. Kättesaadav arvutivõrgus:
http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/ppp/comm_2007_6661_et.pdf. 11.05.2010;
79. Komisjoni uuendamine. Valge raamat. – I osa, KOM (2000) 200 lõplik/2, 5.4.2000.

2.3. Rahvusvahelised normatiivmaterjalid

80. Rahvusvahelise tööorganisatsiooni sunniviisilise või kohustusliku töö konventsioon nr 29. 28.06.1930. – RT II 1995, 45, 201.

2.4. Kohtupraktika

81. RKTko 23.10.1997, 3-2-1-116-97. - RT III 1997, 31/32, 332.
82. RKEko 20.12.2001, 3-3-1-15-01. – RT III 2002, 4, 34.
83. RKKko 20.09.2002, 3-1-1-88-02. - RT III 2002, 23, 263.
84. RKPJko 17.02.2003, 3-4-1-1-03. - RT III 2003, 5, 48.
85. RKHko 20.10.2003, 3-3-1-64-03. – RT III 2003, 32, 323.
86. RKÜkm 28.04.2004, 3-3-1-69-03. – RT III, 2004, 12, 143.
87. RKHko 17.11.2003, 3-3-1-74-03. – RT III 2003, 35, 360.
88. RKEkm 01.07.2004, 3-2-4-1-04. - RT III 2004, 23, 257.
89. RKTkm 27.04.2004, 3-2-1-49-04. - RT III 2004, 12, 157
90. RKHko 19.06.2007, 3-3-1-24-07. – RT III 2007, 27, 226
91. RKHko 21.06.2007, 3-3-1-29-07.- RT III 2007, 28, 237.
92. RKHko 31.10.2007, 3-3-1-54-07. – RT III 2007, 38, 305.
93. RKHko 15.11.2007, 3-3-1-58-07. – RT III 2007, 41, 330.
94. RKÜko 16.05.2008, 3-1-1-86-07. – RT III, 2008, 24, 159.
95. RKHKm 13.02.2008, 3-3-1-95-07. – RT III 2008, 9, 67.
96. RKPJko 25.06.2009, 3-4-1-3-09. - RT III 2009, 37, 279

97. RKHKo 15.03.2009, 3-3-1-93-09. – RT III 2010, 12, 96.
98. RKEKm 16.02.2010, 3-3-4-1-10. – RT III 2010, 9, 62.
99. RKHKo 07.04.2010, 3-3-1-5-10. – RT III 2010, 16, 120.

3. Muud kasutatud allikad

100. Cornell Companies veebileht. Kättesaadav arvutivõrgus:
<http://www.cornellcompanies.com/pages/facilities.html>. 31.05.2010.
101. Corrections Corporation of America veebileht. Kättesaadav arvutivõrgus:
<http://www.correctionscorp.com/facilities/>. 31.05.2010.
102. GEO Group veebileht. Kättesaadav arvutivõrgus:
<http://www.thegeogroupinc.com/facts.asp> 31.05.2010. 31.05.2010.
103. Eesti Keskerakonna ja Eesti Reformierakonna koalitsioonileping. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.reform.ee/UserFiles/File/lepe_2002.pdf. 01.05.2010.
104. Eesti Reformierakonna, Eesti Keskerakonna ja Eestimaa Rahvaliidu koalitsioonilepe. Kättesaadav arvutivõrgus:
http://www.reform.ee/UserFiles/File/lepe_2005.pdf. 01.05.2010.
105. Eesti Reformierakonna, Isamaa ja Res Publica Liidu ning Sotsiaaldemokraatliku erakonna valitsusliidu programm aastateks 2007–2011. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.reform.ee/UserFiles/File/Lepe.pdf>. 01.05.2010.
106. Halduskoostöö seaduse eelnõu seletuskiri (algselt halduskorralduse seaduse eelnõu seletuskiri) (SE 474). Kättesaadav arvutivõrgus
<http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=003672895>. 04.05.2010.
107. Haldusmenetluse seaduse eelnõu (456 SE) seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=003672870>. 22.05.2010
108. Kalamees, K. Erafirmad saavad õiguse vanglate asutamiseks. – Eesti Päevaleht, 15.04.2002.
109. Karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja vangistusseaduse muutmise seaduse eelnõu (382 SE) seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus:

- http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=440492&u=20100225121828. 11.05.2010.
110. Koch, T. Turvafira Falck tahab äri teha eravanglaga. – Eesti Päevaleht, 11.06.2002;
111. Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele. Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS aruanne. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.praxis.ee/index.php?id=578>. 01.05.2010.
112. Korrakaitse seaduse eelnõu (49 SE). Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=93502&u=20100523235940. 21.05.2010.
113. Kriminaalhooldusseaduse, vangistusseaduse ja kohtute seaduse muutmise seaduse seletuskiri (169 SE). Elektroonselt kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=197926. 23.03.2010.
114. Mikiver, M. Erasektori kaasamine korrakaitseülesannete täitmisele Eestis. Ettekanne XXX õigusteadlaste päeval. Kättesaadav arvutivõrgus: www.iuridicum.ee/public/files/30paevad/30Mikiver.rtf?PHPSESSID. 13.05.2010.
115. Madise, Ü. Eesti riigikontseptsioon, *New Public Management* ja haldusreform. – Riigikogu Toimetised, 2000, 2. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11648&highlight=ülle,madise&op=archive2>. 30.04.2010
116. Riigikogu 14.10.2002. a stenogramm. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/10/t02101405-03.html>. 23.05.2010.
117. Riigivalitsemise optimeerimise kava. Justiitsministeerium, 2009. Kättesaadav Justiitsministeeriumis.
118. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu (194 SE) seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=240492. 15.05.2010.
119. Vahter, T. Valitsuse sõber Falck tahab oma vanglat. – Eesti Ekspress, 09.04.2003.

120. Vangistusseaduse eelnõu (103 SE) seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus:
<http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=991440017>. 10.05.2010
121. Vangistusseaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu ja seletuskiri (1244 SE). Kättesaadav arvutivõrgus:
<http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=023370019>. 01.05.2010.
122. Õigekeelsussõnaraamat (2006). Kättesaadav arvutivõrgus:
<http://www.keelevara.ee/login/?d=qs2006&id=3741&q=delegatsioon>.
13.04.2010.
123. Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade. Kättesaadav arvutivõrgus:
http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/levaade_2006_e_k_L_PLIK.pdf. 01.05.2010.
124. Õiguskantsleri 20.03.2007. a kiri nr 7-1/060511/0701815 Tartu Vanglale. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/.files/239.pdf>.
10.05.2010.
125. Õiguskantsleri 09.10.2007. a kiri nr 18-1/071458/00706780 Riigikogu õiguskomisjonile. Kättesaadav arvutivõrgus:
http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emspain&content_type=application/msword&u=20091028193140&file_id=155035&file_name=49%20SE%20II%20%C3%95iguskantsleri%20arvamus%20korrakaitseaduse%20eeln%C3%B5u%20kohta.doc&file_size=360448&mnsenar=49+SE&fd=17.12.2008.
20.05.2010.
126. Õiguskantsleri 2007. a tegevuse ülevaade. Kättesaadav arvutivõrgus:
http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/Ylevaade_2007.pdf.
10.05.2010.
127. Õiguskantsleri 06.03.2008. a kiri nr 7-7/070431/00801664 Põhja Politseiprefektuurile. Kättesaadav arvutivõrgus:
http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/06_Ettepanek_P_hja_Politseiprefektuurile..._volituste_andmisega_m_rts_2008.pdf. 21.05.2010.
128. Ühenduse Vabariigi Eest – Res Publica, Eesti Reformierakonna ja Eestimaa Rahvaliidu koalitsiooni tegutsemise põhimõtted. Sisejulgeoleku- ja õiguskaitsepoliitika ptk, tegevused 2003–2007. Kättesaadav arvutivõrgus:
http://www.reform.ee/UserFiles/File/lepe_2003.pdf. 01.05.2010.

KASUTATUD LÜHENDID

1. Kasutatud õigusaktide lühendid

JTS	Jälitustegevuse seadus
HKMS	Halduskohtumenetluse seadustik
HKTS	Halduskoostöö seadus
HMS	Haldusmenetluse seadus
KrMS	Kriminaalmenetluse seadustik
NotS	Notariaadiseadus
PostiS	Postiseadus
PS	Põhiseadus
RvastS	Riigivastutuse seadus
VangS	Vangistusseadus

2. Muud kasutatud lühendid

komm	kommentaar
NPM	<i>New Public Management</i>
RKEKm	Riigikohtu erikogu määrus
RKEKo	Riigikohtu erikogu otsus
RKHKm	Riigikohtu halduskolleegiumi määrus
RKKKo	Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsus
RKPJKo	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus
RKÜKo	Riigikohtu üldkogu otsus
RT (L)	Riigi Teataja (Lisa)
äärenr	äärenumber