ÕIGUSKANTSLER

Hr Rein Lang
justiitsminister
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie	25.08.2010	nr
Õiguskantsler	18.01.2011	nr 6-1/100993/1007630

Märgukiri vangistusseaduse § 54 muutmiseks

Austatud härra minister

Minu poole pöördus meeskinnipeetav [ ] (avaldaja), kes kaebas, et vangistusseaduse (VangS) § 54 lg 1 teine lause, mis annab taotlemise õiguse kuni kolmeaastase lapsega kooseluks vanglas üksnes naiskinnipeetavatele, kohtleb teda kui meessoost lapsevanemat ebavõrdselt võrreldes naissoost lapsevanemaga ning seega on vastuolus PS § 12 lõikega 1.

Tänan Teid alustuseks mulle 24.08.2010 edastatud teabe ja selgituste eest.

Teatan, et analüüsinud avaldaja pöördumises sisalduvaid väiteid, Teie selgitusi ning asjakohaseid õigusakte, leian, et VangS § 54 lg 1 teine lause, mis annab taotlemise õiguse kuni kolmeaastase lapsega kooseluks vanglas üksnes naiskinnipeetavatele, on vastuolus PS § 12 teise lausega ning sellel ei leidu ka mõistlikku ega asjakohast põhjust.

Alljärgnevalt selgitan Teile oma seisukohta lähemalt.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. 11.05.2010 pöördus minu poole avaldaja, kes tõstatas normikontrolli küsimuse VangS § 54 lg 1 teise lause vastavusest PS § 12 lõikele 1.

2. 14.06.2010 teavitasin avaldajat kirjaga nr 6-1/100993/1003601, et võtsin tema avalduse menetlusse ning selgitasin, et enne oma seisukoha kujundamist pean vajalikuks pöörduda selgituste ja informatsiooni saamiseks Teie poole.

3. 14.06.2010 saatsin Teile teabe nõudmise, milles esitasin oma esialgse analüüsi ning küsimused, millele soovisin Teie vastust.

4. 24.08.2010 vastasite mulle ning asusite seisukohale, et:

"1.3 […] ehkki vangla ei ole sobivaks keskkonnaks lapse kasvatamiseks, võib teatud erandjuhtudel olla lapse huvides viibida kinnipeetavast vanema juures. Eeltoodu aga tähendab ennekõike ka seda, et vanglatingimused peavad olema kohandatud lapsele sobivaks, st vanglas peavad olema spetsiaalsed ruumid (mänguruum), teistsugune järelevalve (erinev igapäevarežiim), spetsiaalsed meditsiiniteenused (lastearstid) ning muud abiteenused (toitlustus, hügieenitarvete kättesaadavus jne). Eesti vanglates on selleks otstarbeks loodud emade-laste osakond Harku vanglas. Riigi majanduslike ressursside kaalutlustel on välistatud isade-laste osakonna eraldi ehitamine teistesse vanglatesse, vaid isad tuleks põhimõttelise muudatuse tegemisel integreerida juba olemasolevasse emade-laste osakonda.

1.4 Mees- ja naiskinnipeetavate kokkupaigutamine ühte eluosakonda tekitab aga erinevaid riske, sellest lähtuvalt on kehtestatud ka üldreegel VangS § 12 lg 1 p-s 1, mille kohaselt hoitakse vanglas eraldi mehi ja naisi. Ehkki sama paragrahvi lõige 5 annab erandi tegemise võimaluse, tuleb selle tegemist kriitiliselt kaaluda. Kui vanglas emade-laste osakonnas hakkavad elama ka meessoost kinnipeetavad, siis see võib soodustada ja kunstlikult tekitada vanglasse mittesobivaid suhteid mees- ja naiskinnipeetavate vahel. Sellised suhted on ohuks vangla julgeolekule ja ei aita kaasa kinnipeetava taasühiskonnastamise eesmärgile. Eelpooltoodud riskide ärahoidmiseks tuleb suunata ressursse Harku vangla järelevalvesse.

1.5 Ehkki ka PS-i tuleb tõlgendada elava instrumendina ja tõlgendamisel arvesse võtta ka parlamendi poolt kujundatud õiguspoliitikat ning Eesti ühiskonnas toimunud muutusi, ei ole siseriikliku õiguse sisustamine pelgalt kohaliku õiguspoliitikaga põhjendatud. Arvestada tuleb ka Euroopa vangistusõigust, st ennekõike Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni (edaspidi EIÕK) sätetele Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt (edaspidi EIK) antud tõlgendusi.[1] EIÕK artikkel 8 aga ei näe kinnipeetava (ei ema ega isa) õigusena hoida vanglas enda juures last. Tegemist on iga riigi vangistuspoliitilise otsusega ning riikidel on selles küsimuses lai otsustusulatus. Seega ei ole Euroopa vangistusõigusega vastuolus põhimõte, et vanglas võimaldatakse viibida väikelastel vaid ema juures, vt täpsemalt käesoleva vastuse punkti 2.

1.6 Isade õigused ei ole siiski ka Eesti seadusandluses jäänud kaitseta, vaid sellised erandjuhtumid, kus lapse huvides on siiski olla isaga, saaksid käesoleval hetkel lahendatud teisiti ning alternatiivsete meetmetega. Näiteks võttis 2010. a Riigikogu vastu muudatuse, mis võimaldab asendada kuni kuuekuuline vangistus elektroonilise valvega (karistusseadustik, edaspidi KarS, § 69[1]). Lisaks on võimalik teatud juhtudel kuni kuuekuulise vangistuse kandmine ka ositi, võttes sealjuures arvesse perekondlikku seisundit (KarS 66). Samuti on kuni kaheaastast vangistust võimalik asendada ühiskondlikult kasuliku tööga (KarS § 69).[2] Need muudatused annavad ka lapse isa osas võimaluse teha individualiseeritud otsus, mis arvestaks ka lapse huve.

1.7 Lisaks tuleb möönda, et nende meeste hulk, kes kvalifitseeruksid viibima vanemate-laste osakonnas, ilma kujutamata endast potentsiaalset ohtu, on äärmiselt väike. Kui juba isikule on määratud pikaaegne vangistus, siis tähendab see seda, et alternatiivsed meetmed ei ole kõne alla tulnud ning temaga seonduvad erinevad riskid. See aga tähendab, et neid ei

[1] PõhiSK II peatüki sissejuhatuse komm 1.3.

[2] Vt karistusseadustiku, väärteomenetluse seadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku, karistusregistri seaduse, kriminaalhooldusseaduse ja vangistusseaduse muutmise seadus. Vastu võetud 16. juunil 2010. A. Elektroonselt kättesaadav: https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13335643.

pruugi olla võimalik madalama järelvalvega osakonda paigutada, milleks aga vanemate-laste osakond ennekõike laste huvides on ja peab olema.

2.1 EIK on korduvalt nentinud, et kinnipeetava õigus perekonnaga suhelda, piirangute ulatus ja määr on jäetud riikide diskretsiooniks, riigid on õigustatud lähtuma vangistuse mõistlikest nõuetest.[3] EIK oma otsustes ei ole tunnustanud isegi kinnipeetavast ema piiramatut õigust hoida last enda juures vanglas. Samas Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus „Euroopa vanglareeglistik“ (edaspidi EVR) on avaram, kasutades mõistet „lapsevanem“[4]. EVR-i seletuskirjas rõhutatakse, et samamoodi nagu tunnustatakse lapse ema vanemlikke õigusi, peaksid olema tunnustatud ka isa õigused.[5] Teisalt aga näiteks CPT üldised soovitused räägivad siiski veel ainult kinnipeetavast emast.[6]

2.2 Ehkki EVR-i sätted peegeldavad tulevikku suunatult Euroopa Nõukogu liikmesriikide vangistusõiguse arengu suundasid, ei ole need kohustuslikeks normideks. Ka Riigikohus on möönnud, et EVR-i sätetest kinnipidamisel tuleb riigil võtta arvesse ka kättesaadavaid vahendeid ja võimalusi.[7] Ehkki Harku vanglas on emade-laste osakond loodud, tuleb arvestada, et lisaks julgeolekuriskidele tekib sellise muudatusega riigile täiendavad ressursikulud, vt käesoleva vastuse punkti 1.5 – 1.7.

2.3 Ressursside küsimust on arvestanud ka EIK, analüüsides, kas riik rikkus EIK artiklit 8, kui ei võimaldanud emal hoida last enda juures. Antud juhul aktsepteeris riik, et vangla ei olnud sobilik väikeste laste hoidmiseks, võttes arvesse hoone arhitektuuri, sanitaartingimusi ja vanglas viibivate isikute kontingenti.[8] Oluline on aga siinjuures välja tuua, et ka EIÕK kohaselt ei ole riigid kohustatud võimaldama ka emal last enda juures

---

[3] EIKo 27.04.1988, *Boyle ja Rice* vs. *Ühendkuningriik*.

[4] Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus 2006 (2) „Euroopa Vanglareeglistik”. Recommendation **36.1** Infants may stay in prison with a parent only when it is in the best interest of the infants concerned. They shall not be treated as prisoners.; Recommendation **36.2** Where such infants are allowed to stay in prison with a parent special provision shall be made for a nursery, staffed by qualified persons, where the infants shall be placed when the parent is involved in activities where the infant cannot be present.; Recommendation **26.3** Special accommodation shall be set aside to protect the welfare of such infants.

[5] Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus 2006 (2) „Euroopa Vanglareeglistiku” seletuskiri. Elektroonselt kättesaadaval: http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/prisons_and_alternatives/legal_instruments/E%20commentary%20to%20the%20EPR.pdf.

[6] The CPT standards. CPT/Inf/E (2002) 1, Rev. 2009, punkt 66 lk 34 ja punktid 28-29, lk 81-82. Elektroonselt kättesaadav: http://www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm. Punktides on toodud alljärgnevad soovitused: **Nr 66**. A mother and child should be allowed to stay together for at least a certain period of time. If the mother and child are together in prison, they should be placed in conditions providing them with the equivalent of a crèche and the support of staff specialized in post-natal care and nursery nursing. Long-term arrangements, in particular the transfer of the child to the community, involving its separation from its mother, should be decided on in each individual case in the light of pedo-psychiatric and medico-social opinions. **Nr 28**. Many women in prison are primary carers for children or others, whose welfare may be adversely affected by their imprisonment. One particularly problematic issue in this context is whether - and, if so, for how long - it should be possible for babies and young children to remain in prison with their mothers. This is a difficult question to answer given that, on the one hand, prisons clearly do not provide an appropriate environment for babies and young children while, on the other hand, the forcible separation of mothers and infants is highly undesirable.; **Nr 29**. In the view of the CPT, the governing principle in all cases must be the welfare of the child. This implies in particular that any ante and post natal care provided in custody should be equivalent to that available in the outside community. Where babies and young children are held in custodial settings, their treatment should be supervised by specialists in social work and child development. The goal should be to produce a child-centered environment, free from the visible trappings of incarceration, such as uniforms and jangling keys. Arrangements should also be made to ensure that the movement and cognitive skills of babies held in prison develop normally. In particular, they should have adequate play and exercise facilities within the prison and, wherever possible, the opportunity to leave the establishment and experience ordinary life outside its walls. Facilitating child-minding by family members outside the establishment can also help to ensure that the burden of child-rearing is shared (for example, by the child’s father). Where this is not possible, consideration should be given to providing access to crèche-type facilities. Such arrangements can enable women prisoners to participate in work and other activities inside the prison to a greater extent than might otherwise be possible.

[7] RKHKo 07.04.2010, 3-3-1-5-10, punkt 19.

[8] EIKo menetlusse võtmata jätmise kohta 30.04.2002, *Kleuver* vs. *Norra*.

vanglas hoida. Tegemist on riigi vangistuspoliitilise otsusega, mis peab lähtuma ennekõike laste huvidest."

II Asjakohane õigusnorm

5. Vangistusseadus

"**§ 54. Eritingimused naiskinnipeetavale**
(1) […] Emal ja kuni kolmeaastasel (kaasa arvatud) lapsel võimaldatakse ema taotlusel ja eestkosteasutuse nõusolekul elada koos.
[…]"

III Õiguskantsleri seisukoha õiguslik põhjendus

6. Sissejuhatavalt piiritlen lapsega kooselu vanglas taotlemisega seonduva võimaliku riivatava põhiõiguse ja selgitan, mida kavatsen alljärgnevalt analüüsida.

Riivatav põhiõigus

7. PS § 26 lg 1 esimeses lauses on sätestatud igaühe õigus perekonna- ja eraelu puutumatusele. Vaieldamatult mahuvad lapse ja tema bioloogilise vanema vahelised suhted perekonnaelu mõiste alla.[9] Seega hõlmab PS § 26 lg 1 esimeses lauses sätestatud õigus perekonna- ja eraelu puutumatusele kindlasti ka lapse ja vanema vastastikust õigust olla teineteise seltsis. Lapsel on perekonnaseaduse (PKS) § 116 lg 1 järgi õigus olla oma vanemate poolt hooldatud ning vanemal on õigus ja kohustus last kasvatada ja tema eest hoolitseda. Last ei või eraldada vanematest vastu nende tahtmist, välja arvatud juhul, kui pädevad ametivõimud otsustavad kooskõlas seadusega, et niisugune eraldamine toimub lapse huvides.[10]

8. Lapse eraldamist oma vanematest käsitleb ka ÜRO Lapse õiguste konventsooni art 9 alapunkt 1, mis sätestab: "Osalisriigid tagavad, et last ei eraldata vanematest vastu nende tahtmist, välja arvatud juhul, kui pädevad ametivõimud, kelle otsuseid võib kohtus uuesti läbi vaadata, otsustavad kooskõlas kehtivate seaduste ja menetlusega, et niisugune eraldamine toimub lapse huvides. Niisugune otsus on vajalik erijuhtudel, nagu siis, kui vanemad kohtlevad last julmalt või jätavad ta hooletusse või kui vanemad elavad lahus ja tuleb langetada otsus lapse elukoha suhtes."

9. Huvisid kaaludes omistab Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) erilise tähelepanu nn lapse parematele huvidele, mis nende loomusest ja tõsidusest sõltuvalt võivad lapsevanema huvid ja isiku õiguse perekonnaelule üles kaaluda.[11] EIK paigutab nn lapse parima huvid[12] Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 8 lubatavate piirangu eesmärkide alla ning käsitleb neid kui piiranguid "kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks".[13] PS § 26 lg 2 kontekstis on nn lapse parimate huvide näol tegemist piiranguga "teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks". Seega võivad lapse huvid üles kaaluda isiku õiguse perekonnaelule.

---

[9] U. Lõhmus. Kommentaarid §-le 26. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, komm 4.
[10] Samas, komm 13.1.
[11] Vt nt EIK 08.06.2010 otsus asjas nr 67/04 Dolhamre *vs.* Rootsi, p 111 (viitega EIK 07.08.1996 otsus asjas nr 17383/90 Johansen *vs.* Norra, p 78).
[12] Selle mõiste sisu avab EIK 06.07.2010 otsuses Neulinger and Shuruk *vs.* Switzerland, p 49.
[13] Vt nt EIK 21.12.2010 otsus asjas Anayo *vs.* Germany; EIK 06.07.2010 otsus asjas Neulinger and Shuruk *vs.* Switzerland; EIK 25.09.2008 otsus asjas K.T. *vs.* Norway jt.

10. Lapse eraldamist vanemast reguleerivad Eestis PKS 10. ptk 4. jagu ning sotsiaalhoolekande seaduse § 25, kuid mitte ainult. Näiteks on EIK asunud seisukohale, et kui kinnipidamisasutuses viibiv isik paigutatakse oma lapsest eraldi, on see isiku vangistuse paratamatuks tagajärjeks.[14] Seega kaasneb vanema vabadusekaotusliku karistusega üldjuhul paratamatult ka eraldamine oma lapsest. EIK on asunud seisukohale, et naiskinnipeetava ja tema vastsündinu lahutamine ei ole vastuolus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 8 sätestatud õigusega era- ja perekonnaelu kaitsele, juhul kui selline eraldamine toimus lapse huvides. Niisiis ei keela Eesti Vabariigi põhiseadus ega Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon iseenesest lapse eraldamist tema kinnipidamisasutuses viibivast vanemast, kui eraldamine toimub lapse parimates huvides.

11. Nagu juba eespool mainitud, on vanglas karistuse kandmise faktist tulenevalt kinnipeetava perekonnaelu puutumatus paratamatult riivatud, mistõttu ei ole antud juhul küsimuseks see, kas vanglas viibimine ning selle tulemusena lapse eraldamine vanemast riivab PS § 26 lõikes 1 sätestatud perekonnaelu puutumatust.

12. Samas kinnitab PS § 27 lg 1, et perekond on rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena riigi kaitse all. PS § 27 lg 3 sätestab, et vanematel on õigus ja kohustus kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest. Kui PS § 26 kohustab riigivõimu mitte sekkuma perekonnaellu, siis § 27 puudutab perekonnaelu välist kaitset ja annab isikule õiguse riigi positiivsele tegevusele, mis aitaks tal elada täisväärtuslikku perekonnaelu.[15] Kuna vangistuse olemusest tulenevalt on kinnipeetavast vanema hoolsuskohustus oma laste ees piiratud, peab riik vanemaõiguse kasutamisele kaasa aitama. Kusjuures sellise positiivse kohustuse täitmisel tuleb riigil arvestada PS § 12 lõikest 1 tuleneva võrdsuspõhiõigusega.

13. Vastavalt PS § 12 lg 1 esimesele lausele on kõik seaduse ees võrdsed. Viidatud säte sisaldab endas üldist võrdsuspõhiõigust, mis kaitseb isikut meelevaldse ebavõrdse kohtlemise eest. PS § 12 lg 1 teise lause järgi ei tohi kedagi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu.

14. VangS § 54 lg 1 teine lause annab taotlemise õiguse kuni kolmeaastase lapsega kooseluks vanglas üksnes naiskinnipeetavatele. Kuna seadusandja on jätnud meeskinnipeetavad lapsega kooselu vanglas taotlema õigustatud isikute ringist välja, siis riivab see säte meeskinnipeetavate PS § 12 lg 1 teises lauses sätestatud diskrimineerimiskeelu kaitseala. See tõdemus ei tähenda veel automaatselt, et VangS § 54 lg 1 rikub põhiõigusi. Põhiõiguse riive korral tuleb kontrollida selle põhjendatust.

15. PS § 12 lg 1 teises lauses sisalduvad diskrimineerimiskeelud on erilised võrdsuspõhiõigused, mistõttu peab ebavõrdne kohtlemine selle alusel olema raskendatud.[16] Kuna struktuurilt sarnanevad erilised võrdsuspõhiõigused ilma seadusereservatsioonita vabaduspõhiõigustega, siis ei piisa nende piiramisel mõistlikust ja asjakohasest põhjusest, vaid nende piiramine on võimalik üksnes juhul, kui see on vajalik mõne teise sama kaaluga õigusväärtuse kaitsmiseks. Piirangu põhjustena saab arvesse võtta teiste isikute põhiõigusi ja -vabadusi või põhiseaduse norme, mis kaitsevad kollektiivseid hüvesid.[17][18]

---

[14] Vt nt EIK 30.04.2002 otsus menetlusse võtmata jätmise kohta asjas Kleuver *vs.* Norra.
[15] RKPJKo 05.03.2001, nr 3-4-1-2-01, p 14; RKHKo 17.03.2003, nr 3-3-1-10-03, p 32.
[16] M. Ernits. Kommentaarid §-le 12. Eesti Vabariigi Põhiseadus, kommenteeritud väljaanne, 2008. Tallinn, lk 143.
[17] RKPJKo 05.03.2001, nr 3-4-1-2-01, p 15.

16. Kuna PS § 12 lg 1 teise lause kaitseala on märksa kitsam üldise võrdsuspõhiõiguse kaitsealast, siis tuleb selle tuvastamiseks kõigepealt teha kindlaks eristamine sättes loetletud tunnuse alusel. Teisel astmel tuleb selgitada välja, milline on eristamise legitiimne eesmärk ning hinnata riive formaalset ja materiaalset põhiseaduspärasust. Kusjuures diskrimineerimiskeelu riive materiaalne põhiseaduspärasus sõltub eristamise eesmärgi proportsionaalsusest võrreldes diskrimineerimistunnusega.[19]

VangS § 54 lg 1 põhiseaduspärasus

a) Võrreldavad grupid

17. PS § 12 lg 1 teise lause diskrimineerimiskeelu rikkumise tuvastamiseks tuleb esimesel etapil hinnata, kas võrreldavatel on olemas vähim ühine nimetaja. Teiste sõnadega – kas tegemist on ikka võrdsete isikute gruppidega või mitte.

18. Antud olukorras on võimalik võrrelda naissoost kinnipeetavast lapsevanemaid, kellele on antud VangS § 54 lg 1 teise lausega võimalus taotleda oma kuni kolmeaastase (kaasaarvatud) lapsega kooselu vanglas, ning meessoost kinnipeetavast lapsevanemaid, kellele nimetatud taotlemise õigust antud ei ole.

19. Möönan, et antud asjas võib moodustada ka teistsuguseid võrreldavaid gruppe. Kuna antud juhul on taotlemise õigus lapsega kooseluks vanglas igal juhul puutumuses lapse huvidega, siis ei ole võrreldavate gruppide ebavõrdse kohtlemise põhjendamisel võimalik last kõrvale jätta. Näiteks võib lugeda võrreldavateks gruppideks kuni kolmeaastaseid (kaasaarvatud) lapsi, kellel on võimalik viibida koos oma vanemaga vanglas (eeldusel, et eestkosteasutus annab emale nõusoleku) ning kuni kolmeaastaseid (kaasaarvatud) lapsi, kellel ei ole võimalik viibida oma vanemaga vanglas (eeldusel, et isa nö kvalifitseerub viibima koos oma lapsega, kuid tal ei ole võimalik seda taotleda). Ka sel juhul tuleks arvestada võrdsuspõhiõiguse riive proportsionaalsuse hindamisel lapse parimate huvide järgimise põhimõttega.

20. Kuigi antud juhul lähtun lapsevanemate gruppidest, leian, et järgnevates punktides väljatoodud argumendid, on kohaldatavad ka sellisel juhul, kui võrreldavate gruppidena käsitleda lapsi.

b) Formaalne põhiseaduspärasus

21. Riive põhiseaduspärasuse hindamise teisel etapil tuleb esimese sammuna hinnata riive formaalset põhiseaduspärasust. Selle kontrollimisel tuleb tavapäraselt hinnata seadusandja pädevust vastava regulatsiooni andmiseks, õigusaktile kehtestatud vorminõuete täitmist ning menetlusreeglite järgimist. Samuti hinnatakse formaalse põhiseaduspärasuse juures ka regulatsiooni vastavust õigusselguse põhimõttele (PS § 13 lg 2) ning parlamendireservatsiooni printsiibi järgimist seadusandja poolt (PS § 3 lg 1 lause 1).

22. VangS § 54 lg 1 teine lause on kehtestatud 14.06.2000 Riigikogu poolt menetluskorda järgides seadusega, mis on avaldatud Riigi Teatajas. Seetõttu pole mul põhjust arvata, et normi

---

[18] Samas on näiteks Riigikohus otsuses nr 3-3-1-41-09 lähtunud naiste ja meeste ebavõrdse kohtlemise tuvastamisel "mõistliku põhjuse" testist. Sellise testi valikut, mis on omane üldisele võrdsuspõhiõigusele ning mille puhul on seadusandjal laiem otsustusruum, ei ole kohus aga kuidagi põhjendanud.
[19] Vt allmärkus 14, lk 143-145.

kehtestamisel oleks eiratud vorminõudeid või menetlusreegleid. Leian, et nimetatud säte on ka piisavalt õigusselge.

c) Materiaalne põhiseaduspärasus

23. Riive põhiseadusele materiaalse vastavuse olulisteks komponentideks on riive legitiimne eesmärk ja selle proportsionaalsus.

24. Üheks allikaks mõistmaks seadusandja tahet õigusnormiga kehtestatava riive legitiimse eesmärgi osas on kahtlemata seaduse eelnõu seletuskiri. Paraku ei sisalda vangistusseaduse eelnõu ühtegi kommentaari ega viidet selle kohta, mis eesmärgil on nimetatud eritingimused sätestatud üksnes naiskinnipeetavatele.[20] Kõnealune norm võeti pea muutumatul kujul üle enne vangistusseadustiku jõustumist kehtinud täitemenetluse seadustikust, mille algne, s.t juba 1993. a vastu võetud redaktsioon[21] sätestas, et emal ja kuni kolmeaastasel lapsel võimaldatakse elada koos ning et vajadusel organiseeritakse naistevangla juurde lastesõim (§ 111 laused 2 ja 3). Oma 24.08.2010 vastuses mulle Te küll möönate, et tulevikus võiks kaaluda VangS § 54 lg 1 teise lause laiendamist meeskinnipeetavatele, kuid samas ei too Te selgelt välja eesmärki, miks on taotlemise õiguse andmisel lapsega kooseluks vanglas eelistatud naisi.

25. Kuna antud juhul ei selgu, mis on VangS § 54 lg 1 teises lauses sisalduva naiskinnipeetavate eelistamise eesmärk, siis ei ole mul võimalik diskrimineerimiskeelu kontrollskeemil edasi liikuda ning hinnata riive eesmärgi legitiimsust ega ka selle proportsionaalsust.

26. Küll aga asute oma vastuses seisukohale, et VangS § 54 lg 1 teises lauses sisalduval erineval kohtlemisel on põhjendus, mis tuleneb lapse huvide prioriteetsusest, vangla julgeoleku tagamise vajadusest ja riigi ressursside piiratusest. Seega lähtusite oma vastuses PS § 12 lg 1 esimeses lauses sätestatud üldisest võrdsuspõhiõiguse kontrollskeemist, mis nõuab erineva kohtlemise õigustamiseks mõistliku põhjuse olemasolu.

27. Vastavalt PKS § 116 lõikele 1 on vanematel oma laste suhtes võrdsed õigused ja kohustused, kui seadusest ei tulene teisiti. Sama sätte lg 2 esimene lause sätestab, et vanemal on kohustus ja õigus hoolitseda oma alaealise lapse eest. Kusjuures juhin Teie tähelepanu, et ka hiljutises Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) 07.10.2010 otsuses asjas *Konstantin Markin vs. Venemaa*, mis puudutas küll lapsevanema puhkust, kuid milles EIK sedastas:

> "p 48. Mis puudutab lapsevanema puhkust, siis Kohut ei veena konstitutsioonikohtu argument sellest, et mees- ja naiskaitseväelaste erinev kohtlemine on õigustatud ema erilise rolliga lapse kasvatamisel. […] Olles teadlikud erinevustest, mis võivad olla isa ja ema suhetes oma lastega, leiab Kohus, et mis puudutab lapse eest hoolitsemist sellel perioodil, on mõlemad vanemad "võrdsel positsioonil" ("*similarly placed*") (*minu rõhutus I.T*).
> […]
>
> p. 49 Samuti ei anna viide traditsioonilisele arusaamale naistest kui laste esmastest hooldajatest piisavalt õigustust isa, kui ta seda soovib, lapsehoolduspuhkuse taotlejate ringist väljaarvamiseks (*minu rõhutus I.T*).
> […]

[20] Vangistusseaduse eelnõu nr 103 seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=991440017
[21] RT I 1993, 49, 693.

p. 58. Sellised soolised eelarvamused naistest kui laste esmastest hooldajatest ja meestest kui peamistest leivateenijatest ei ole erineva kohtlemise õigustuseks piisavad (*minu rõhutus I.T*), nagu ka mitte eelarvamused rassi, päritolu, nahavärvi või seksuaalse orientatsiooni alusel.
[…]"

28. Eeltoodust tulenevalt selgub, et PKS käsitleb lapsevanemaid võrdsete pooltena lapse kasvatamises ja lapse hooldamises osalemisel. Samuti tunnistab EIK mõlema vanema "võrdset võimekust" hoolitseda oma lapse eest ning rõhutab traditsioonilise naise ja mehe soorollide arusaama ebapiisavust erineva kohtlemise põhjendamisel.

29. Ühtlasi pean oluliseks lisada, et Eestis tagab põhiseadusest tulenevat naiste ja meeste võrdõiguslikkust kui üht põhilist inimõigust ja üldist hüve kõigis ühiskonnaelu valdkondades soolise võrdõiguslikkuse seadus (SoVS). SoVS § 5 lg 1 järgi on otsene ja kaudne sooline diskrimineerimine, kaasa arvatud selleks korralduse andmine, keelatud. Sama sätte lg 2 p 1 kohaselt ei loeta otseseks või kaudseks sooliseks diskrimineerimiseks sätteid, mis sisaldavad naiste erilist kaitset seoses raseduse ja sünnitamisega. Kuna VangS § 54 lg 1 teine lause ei käsitle raseduse- ega ka sünnitamise vaid pigem lapse eest hoolitsemise ja kasvatamise perioodi, on sellisel juhul lapsevanemate soo alusel eristamine tulenevalt SoVS § 5 lg 1 ja lg 2 punktist 1 keelatud.

30. VangS § 54 lg 1 teisest lausest nähtub, et Eestis on selleks ametiasutuseks, kes otsustab, kas lapse viibimine vanglas koos oma emaga on lapse parimates huvides või mitte, eestkosteasutus. Eestkosteasutuse pädevuses on igal konkreetsel juhul välja selgitada ja kaaluda kõiki olulisi asjaolusid, selgitamaks välja, kas lapse elamine koos emaga vanglas on lapse parimates huvides. Otsustamisel tuleb eestkosteasutusel arvestada muuhulgas näiteks lapse vanuse ja tema tervisliku seisundiga ning sellest tulenevate erivajadustega, lapse ema isikuomaduste ja varasema käitumisega, lapse eest hoolitsemise võimalustega vanglas, ema karistusaja pikkusega, teise vanema võimalustega lapse eest hoolitsemiseks jne. Seejuures peab otsus avaldaja taotluse rahuldamise või mitterahuldamise kohta olema põhjendatud ning sisaldama oluliste asjaolude kaalumist.

31. Kuna antud juhul on lapse parimate huvide üle otsustamise pädevus antud eestkosteasutustele, siis jääb arusaamatuks, miks on seadusandja *a priori* välistanud olukorrad, kus lapse parimates huvides on kooselu oma isaga vanglas. Osundan, et selline võimalus võiks eelkõige kõne alla tulla olukorras, kus lapsel ei ole (vabaduses viibivat) ema või on emal vanema õigused ära võetud või vabaduses viibival emal ei ole võimalik lapse eest hoolitseda ning eestkosteasutuse hinnangul on lapse kooselu isaga lapse parimates huvides.

32. Olete oma kirjas õigesti märkinud, et Euroopa vanglareeglistiku sätted ei ole Euroopa Nõukogu liikmesriikidele kohustuslikud. Kuid kuna need peegeldavad tulevikku suunatult liikmesriikide vangistusõiguse arengu suundasid[22], pean vajalikuks juhtida Teie tähelepanu, et vastavalt Euroopa vanglareeglistiku punktile 36.1 võib väikelaps viibida vanglas koos vanemaga üksnes juhul, kui see on kõnealuse lapse huvides. Reeglistiku seletuskiri lisab, et antud küsimuses tuleks siiski tunnustada nii ema vanemaõigusi, kui need ei ole ära võetud, kui ka isa omi.[23] Seega käsitleb vanglareeglistik väikelapse vanemaid võrdsete pooltena, kellel on oma lapse suhtes võrdsed õigused ja kohustused. Nii arvestas ka näiteks Soome valitsus soolise diskrimineerimise keeluga ning tegi parlamendile 16.10.2009 ettepaneku muuta lastekaitseseadust ja

[22] RKHKo 3-3-1-5-10, p 19.
[23] European prison rules. Council of Europe. Strasbourg 2006, p 61-62.

vangistusseadust muuhulgas selliselt, et asendada soome vanglates emade-laste osakonnad lapsevanemate osakondadega. Ettepaneku koostajad selgitasid, et ei ole välistatud olukorrad, kus lapse parimates huvides võib olla kooselu oma isaga lapsevanemate-osakonnas vanglas.[24] Nimetatud muudatus jõustus 01.03.2010.

33. Oma vastuses märgite, et erandjuhtumid, kus lapse huvides on siiski olla isaga, saaksid käesoleval hetkel lahendatud alternatiivsete meetmetega. Viitate seejuures Riigikogus 2010. a vastu võetud mitmele seadusemuudatusele (nt teatud juhtudel vangistuse asendamine elektroonilise valvega), mis annavad lapse isa osas võimaluse teha individualiseeritud otsus, mis arvestaks lapse huve. Samuti nendite, et nende meeste hulk, kes kvalifitseeruksid viibima koos oma lapsega vanglas, on tulenevalt pikaajalisest vangistusest ning sellega seonduvatest erinevatest riskidest äärmiselt väike.

34. Leian, et Teie väljatoodud alternatiivsete meetmete rakendamise võimalust kaalub kohus igal konkreetsel juhul eraldi ning seda mitte üksnes meessoost süüdistatavate puhul, vaid ka naissoost süüdistatavatele karistuse määramisel. Samuti ei saa ma nõustuda Teie järeldusega sellest, justkui meeskinnipeetavate karistused on naiskinnipeetavate omadest tõsisemad ning seetõttu ka mehed naistest ohtlikumad.[25]

35. Antud juhul juhin Teie tähelepanu sellele, et õiguskantsleri 20.05.2010 kontrollkäigu ajal Harku Vanglasse viibis emade-laste osakonnas kaks ema ja kolm last. Õiguskantslerile varasemalt saabunud Harku Vangla kinnipeetavate avaldustest ja koha peal läbiviidud intervjuudest selgus, et mitmed naiskinnipeetavad sooviksid elada koos oma kuni kolmeaastase (kaasarvatud) lapsega vanglas, kuid eestkosteasutuse nõusolekuta ei ole see olnud võimalik. Seetõttu pean siinkohal oluliseks taaskord rõhutada, et selle üle, kus ja kellega on lapsel parem olla, otsustab eestkosteasutus, mistõttu sellele eelnevad järeldused lapsevanema isiksuse sobivuse või mittesobivuse kohta on meelevaldsed.

36. Samuti märgite oma vastuses, et riigi majanduslikel kaalutlustel on välistatud isade-laste osakonna eraldi ehitamine teistesse vanglatesse, mistõttu isad tuleks muudatuse tegemisel integreerida juba olemasolevasse emade-laste osakonda Harku Vanglas. See aga oleks vastuolus VangS § 12 lg 1 punktis 1 sätestatud põhimõttega, mille kohaselt hoitakse vanglas eraldi naisi ja mehi. Samuti suurendaks selline meeste ja naiste kokkupaigutamine ohtu vangla julgeolekule.

37. Nagu juba varasemalt märkisin, on ka lapsevanematest naiskinnipeetavate puhul lapsega sellise kooselu võimaldamine erandlik. Seetõttu leian, et vaidlusaluse sätte muutmine ei too kaasa massilist laste lubamist oma kinnipeetavast isa juurde vanglasse. Samas ei saa erandlike olukordade võimalikkust *a priori* välistada ning, kui see on lapse huvides, peab olema valmis vajadusel vastavad ruumid isa ja lapse jaoks leidma. Kuna antud juhul on küsimus juba olemasolevate ruumide kasutamises, mitte aga eraldi isade-laste osakonna loomises, mis võib-olla seisaks aastaid kasutamata, siis olen seisukohal, et seaduse muudatus ei too riigile kaasa olulisi kulutusi.

---

[24] Vt Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain, vankeuslain 4 ja 20 luvun sekä tutkintavankeuslain 2 luvun 5 §:n muuttamisesta. Arvutivõrgus kättesaadav: http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=HE+225/2009&base=erhe&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WORD

[25] Nii varasemate aastate kui ka 2008. aasta vanglate ja kriminaalhoolduse aastaraamat ei kajasta statistikat kinnipeetavate soo ja kuriteoliikide järgi. Vastavat statistikat ei ole ma ka mujalt leidnud.

38. Nii on näiteks riik leidnud lahenduse meeskinnipeetavate ületoomisel Harku Vanglasse, ehitades eluosakondade vahele täiendava seina ning muutes nais- ja meeskinnipeetavate päevakavad selliselt, et naised ja mehed ei puutuks kokku. Samuti on kõnealuse seaduse muudatusega võimalik arvestada uue Tallinna Vangla ehitamisel. Lisaks osundan, et Riigikohus on asjas nr 3-4-1-7-03 sedastanud, et riigieelarvele ülemäärase koormuse argumendiga ei saa õigustada ebavõrdset kohtlemist. Ka EIK märkis oma 07.12.2010 otsuses asjas *Jakóbski vs. Poola*, et viidates tehnilistele ja finantsilistele raskustele kinnipeetava taotluse rahuldamisel, ebaõnnestus vastaspoolel õiglase tasakaalu leidmine vangla administratsiooni ja kinnipeetava huvide vahel. Kuigi viidatud kaasus käsitleb taimetoidu taotlemist, nähtub lahendist, et vangla ei saa viidata administratiivset ja majanduslikku laadi põhjustele kergekäeliselt, vaid igal konkreetsel juhul tuleb leida kohane tasakaal vangla ja kinnipeetava huvide vahel. Leian, et ka antud juhul oleks lahendusi, mis ei ole riigile ülikoormavad.

39. Eeltoodust tulenevalt asun seisukohale, et isegi siis, kui lähtuda VangS § 54 lg 1 teise lause põhiseaduslikkuse kontrollimisel PS § 12 lg 1 esimeses lauses sätestatud üldise võrdsuspõhiõiguse skeemist, ei leidu mõistlikku ja asjakohast põhjust naissoost ja meesoost lapsevanemate eristamiseks.

IV Kokkuvõtteks

40. Eelneva kokkuvõttena leian, et VangS § 54 lg 1 teine lause, mis sätestab eritingimused üksnes naiskinnipeetavatele, on vastuolus PS § 12 lg 1 teise lausega ning sellel ei leidu ka mõistlikku ega asjakohast põhjust.

41. Seoses sellega, palun Teil:

- kaaluda võimalust viia VangS § 54 lg 1 teine lause kooskõlla põhiseadusega;
- kuna VangS § 54 lg 2 seos vaidlustatud sättega on ilmne, siis palun Teil kaaluda ka selle normi põhiseadusega kooskõlla viimist.

42. Ootan Teie seisukohti eeltoodud arutluskäigu ja ettepanekute kohta hiljemalt 3 kuu jooksul käesoleva kirja saamisest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Ksenia Žurakovskaja
E-post: ksenia.zurakovskaja@oiguskantsler.ee