



Õiguskantsler

Teie 20.05.2015 nr

Meie 30.06.2015 nr 6-1/150764/1502902

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta  
Vastus pöördumistele**

[       ]

Pöördusite õiguskantsleri poole 3 avaldusega, mis saabusid 25.05.2015, ja avaldusega, mis laekus 27.05.2015. Käesolev kiri on vastuseks neile neljale pöördumisele.

Leiate oma esimeses avalduses, et Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS või põhiseadus) §-dega 13 ja 14 ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artikliga 13 on vastuolus vangistuseseaduse (VangS) § 1<sup>1</sup> lõige 5. Peate probleemseks ka sätte puudumist, mis lükkaks distsiplinaar karistuse vaidlustamisel vastava meetme kohaldamise automaatselt edasi. PS §-dega 13, 14 ja 18 ning EIÕK artiklitega 3 ja 13 vastuolus on Teie arvates VangS § 65 lg 1 ning põhiseadusega on vastuolus ka VangS § 65 lg 5 (distsiplinaar karistus kustub aasta jooksul, kui ei ole toime pandud uut distsiplinaarrikumist). Asjassepuutuvaid põhistsusi Te seejuures kuigivõrd ei too. Nendite vaid, et kaebuse esitamine distsiplinaar karistuse määranud ametnikuga seotud ametnikule ja kaebuse menetlemise ajaks rakendada plaanitava meetme automaatselt peatamist ette nägeva normi puudumine ei taga tõhusat õiguste kaitset.

Teises 25.05.2015 laekunud avalduses leiate, et Justiitsministeerium ja vanglad ei täida Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee (CPT) 09.11.2012 Eesti valitsusele esitatud raporti punktis 92 tehtud ettekirjutust lõpetada teleskoopnuiade, pisargaasiballoonide ja käeraudade kinnipidamisalas rutiinne kandmine. Peate selliste erivahendite ja relvade kandmist PS § 18-ga ja EIÕK artikliga 3 vastuolus olevaks. Palute tunnistada teleskoopnuiade, pisargaasiballoonide ja käeraudade vangla territooriumil kandmine vastuolus olevaks PS §-dega 3 ja 18 ning EIÕK artikliga 3 ja teha ettekirjutus vanglatele täita CPT suuniseid.

Kolmandas 25.05.2015 laekunud avalduses leiate, et VangS § 15 lõige 2 p 6 ja § 31 lg 2 on vastuolus PS § 19 lõikega 1, §-dega 26 ja 32 ning § 44 lõikega 1 ja samuti EIÕK artikliga 8 ja artikli 10 lõikega 1. Olete sellisel arvamusel oma sõnul seetõttu, et lubamatu on anda vanglateenistusele piiramatut diskretsiooni isiklike elektriseadmete (sh teleri ja raadio) kasutamise lubamiseks. Lisate oma palvele ka mingil määral põhjendusi, mis ei ole kahjuks kuigivõrd mõtestatud ja millest on keeruline aru saada.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

27.05.2015 laekunud pöördumises palute algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus VangS § 32 lõike 6 osas, kuna peate sätet vastuolus olevaks PS §-ga 11, § 12 lõikega 1, §-ga 26 ja §-ga 27 ning EIÕK artikli 8 lõikega 1 ja artikliga 14. Arvate, et VangS § 32 lõikes 6 sisalduv absoluutne keeld on ebaproportsionaalne meede. Põhistate oma arvamust sellega, et Teie hinnangul on mõnedes teistes Euroopa riikides eluaegset vangistus kandvatel kinnipeetavatel lühiajalise väljasõidu võimalus olemas. Leiate, et keeld ei toeta PS §-st 27 tulenevat riigi kohustust aidata kaasa täisväärtusliku perekonnaelu elamisele ja kohtleb eluaegseid kinnipeetavaid põhjendamatult ebavõrdselt teiste kinnipeetavatega.

[ ] vastan järjekorras Teie avaldustes tõstatatud probleemidele

I

VangS § 1<sup>1</sup> lõiget 5 on õiguskantsler varasemalt hinnanud ning leidnud, et vastuolu PS § 15 lõikes 1 sätestatuga ei ole.<sup>1</sup> Puudub vajadus hakata nimetatud seisukohta siin üle kordama (leiate koopia kõnealuselt kirjast käesoleva kirja lisana) ning seepärast piirdun tõdemusega, et ei pea jätkuvalt põhiseadusega vastuolus olevaks VangS § 1<sup>1</sup> lõikes 5 ette nähtud kohustuslikku kohtueelset vaidemenetlust. 2008. aasta seisukoht on küll vormunud õiguslikus olukorras, mil vaideid vaatas läbi vaid Justiitsministeerium ja mitte vanglateenistus, ent see asjaolu seisukohta ei muuda. VangS § 105<sup>1</sup> kohaselt moodustub vanglateenistus vanglatest ja Justiitsministeeriumi teatavatest ametnikest ja olulist ning põhimõttelist vahet vaideorgani sõltumatuse ja volituste osas antud probleemi kontekstis ei ole lähtuvalt sellest, kas vaiet vaatab läbi Justiitsministeerium või on vastav pädevus antud laiemalt vanglateenistusele.

Lisan EIÕK art 13 osas, et Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on kujundanud välja kriteeriumid riigisiseste õiguskaitsevahendite EIÕK artiklile 13 vastavuse hindamiseks. Võrdlemisi järjekindlalt on kohus leidnud, et EIÕK artikkel 13 garanteerib siseriiklikul tasandil õiguskaitsevahendi kättesaadavuse, millega EIÕK-s sisalduvaid õigusi ja vabadusi ükskõik mis vormis siseriigi õiguses tagatakse. Sestap peab artikkel 13 järgi ette nägema õiguskaitsevahendi tegelemaks argumenteeritava kaebusega ja võimaldama selle kaudu ka asjakohast leevendust õiguste rikkumisele. Vastav kohustus sõltub pöörduja kaebuse olemusest. Igal juhul peab õiguskaitsevahend olema tõhus nii kehtivas õiguses kui ka tegelikkuses. Seejuures ei tähenda „tõhus“, et see peaks tingimata tooma kaasa pöördujale sobiva lahendi. Kaebust lahendav institutsioon ei pea olema kohus, ent kui ei ole, siis selle volitused peavad võimaldama menetlust tõhusaks pidada. Samuti on EIK järjepidevalt leidnud, et kui üksik õiguskaitsevahend ei täida täiel määral artikkel 13 nõudmisi, siis võib meetmete kogum siseriigi õiguses seda teha.<sup>2</sup>

VangS § 1<sup>1</sup> lõikes 5 sätestatud kohustuslikku vaidemenetlust ei saa minu hinnangul võtta eraldiseisvana ülejäänud õiguskaitse süsteemist (eeskätt võimalusest pöörduda halduskohtu poole). Vaidemenetluses on võimalik haldusmenetluse seaduse (HMS) § 72 kohaselt esitada üsna ulatuslikke nõudeid (distsiplinaarmenetluse ja –karistuse kontekstis eeskätt nõue vastavat karistust sätestava haldusakti kehtetuks tunnistamiseks) ja õigusi seega tõhusalt kaitsta. Riigivastutuse seaduse (RVastS) § 2 lisab veel mitmeid võimalikke nõudeid (mh kahju hüvitamise nõue, võimalus nõuda toimingute lõpetamist, toimingust või haldusakti andmisest hoidumist jt).

<sup>1</sup> Õiguskantsleri 24.03.2008 kiri nr 6-1/080197/00802026.

<sup>2</sup> Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 04.07.2006 otsus asjas nr 59450/00, Ramirez Sanchez vs. Prantsusmaa, p 157-159, samuti nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 03.07.2012 otsus asjas nr 13579/09, Razvyazkin vs. Venemaa, p 109.

Oluline on seejuures ka asjaolu, et kohustuslik kohtueelne menetlus VangS § 1<sup>1</sup> lõike 5 näol ei ole tupik, millega kaebevõimalused lõpeks – tegemist on eeskätt vaheastmega teel soovi korral kohtusse pöörduda. Lisaks võimaldab säte kohtusse pöörduda ka siis, kui vaie on tagastatud (erandid VangS § 1<sup>1</sup> lõikes 8<sup>1</sup>), osaliselt rahuldatud või tähtaegselt lahendamata jäetud. Riigikohtu praktika kohaselt saab nende nõuetega, mida vaidemenetluses esitada ei ole võimalik (erandiks siin VangS § 1<sup>1</sup> lõikes 8 sätestatud kahju hüvitamise taotlus) pöörduda otse halduskohtu poole (eeskätt õigusvastasuse tuvastamise nõue).<sup>3</sup>

VangS § 1<sup>1</sup> lõike 7 kohaselt lahendatakse vaie 30 päeva jooksul, arvates vaide edastamisest vaiet läbivaatavale haldusorganile, seega ei lükka kohustuslik kohtueelne vaidemenetlus kinni peetava isiku jaoks ka kohtusse pöördumise võimalust kuigivõrd kaua edasi. EIK on oma praktikas pidanud küllaldaseks õiguskaitsevahendiks EIÕK artikkel 13 mõttes distsiplinaarkaristusena üksikvangistusse paigutatud isiku võimalust pöörduda kohtu poole.<sup>4</sup>

Eeltoodu põhjal nendin kokkuvõtlikult, et VangS § 1<sup>1</sup> lõikes 5 sisalduv kohustuslik kohtueelne vaidemenetlus ei pruugi olla eraldiseisvana tõepoolest EIÕK artikli 13 nõuetele vastav õiguskaitsetee, ent arvestades nõudeid, mida selle õiguskaitsemeetme raames on võimalik esitada, teisi õiguskaitsevahendeid ja asjaolu, et tegemist on vaid ajutise ja iseenesest kaalukate eesmärkide nimel (õiguskaitsefunktsioon, halduse enesekontroll, halduskohtute töökoormuse vähendamine) loodud piiranguga võimalusele oma vaidlus kohtu ette viia, siis **ei saa nõustuda Teiega, et VangS § 1<sup>1</sup> lõige 5 oleks Teie osutatud asjaoludel ja osas vastuolus põhiseaduse või EIÕK artikliga 13 ning takistaks ülemäära õiguste tõhusat kaitset.**

Mis puutub väidetavatesse probleemidesse VangS § 65 lõikega 1 ja mh ka küsimusse distsiplinaarkaristuse vaidlustamisel selle automaatselt peatamisest, siis meenutan Teile, et olete selle küsimusega juba õiguskantsleri poole 2012. aastal pöördunud ja õiguskantsler on Teile vastanud 14.12.2012 kirjaga nr 6-1/121620/1205704. Õiguskantsleri seisukoht antud küsimuses ei ole muutunud ja seetõttu ei ole alust küsimust uuesti hindama asuda.

VangS § 65 lõike 5 osas tuleb Teie avaldus jätta läbi vaatamata vastavalt õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 25 lõike 3 punktile 2 ja ÕKS § 15<sup>1</sup> lõikele 2. Nimelt ei sisalda VangS § 65 lõike 5 kehtiv sõnastus (alates 01.06.2015) Teie hinnangul probleemset regulatsiooni ja piirdub tõdemusega, et distsiplinaarkaristus kustub ühe aasta jooksul distsiplinaarkaristuse määramisest arvates. Isegi kui pelgalt normi kehtivat teksti hinnates võib jääda kahtlus, kas seadusandja soov on olnud senist olukorda muuta, siis vastava muudatuse kaasa toonud seaduse eelnõu seletuskirjast nähtub ühemõtteliselt, et: „Muudatuse tulemusena on igal distsiplinaarkaristusel iseseisev kustumistähtaeg ning uue distsiplinaarkaristuse määramine eelneva karistuse kustumist enam ei mõjuta.“<sup>5</sup> Seega Teie viidatud probleemne osa sättest enam ei kehti ning ei ole mingit tõsiseltvõetavat põhjust (sh Teie avalduses) anda hinnangut juba kehtivuse kaotanud sätte redaktsioonile.

## II

CPT on tõepoolest teinud Eestile soovitusel seoses teleskoopnuiade, käeraudade ja gaasiballoonide kandmisega. Eesti Vabariigi vastuses CPT soovitusel on tõdetud järgmist: „Vanglaametnikud kannavad teleskoopnuiasid, pisargaasiballoone ja käeraudu tagamaks vangla julgeolekut. Eelnimetatud esemeid kantakse vööl, mitte käes, kus need võiksid provotseerivalt

<sup>3</sup> Vt RKHKm 12.11.2009, nr 3-3-1-70-09, p 11.

<sup>4</sup> Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 03.07.2012 otsus asjas nr 13579/09, Razvyazkin vs. Venemaa, p 111-112.

<sup>5</sup> Seletuskiri vangistusseaduse ja kriminaalhooldusseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde, lk 7. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/download/abc9769-8991-4550-a66d-724283b90042>.

mõjuda. Intsidendi toimumisel, mis nõuab kõnealuste esemete kasutamist, on ametnikel võimalik kiiresti ja kohaselt reageerida üksnes juhul, kui need asuvad käeulatuses. Vanglas võib esineda intsidente, mis vajavad kohest reageerimist, ning sellises olukorras võib igasuguse viivitusega kaasneda negatiivne tagajärg. Näiteks sel ajal, kui ametnik otsib vajalikku eset, jõuab kinnipeetav ametnikku või kedagi teist rünnata. Vangla peab olema valmis igasugustele intsidentidele koheselt reageerima. Julgeolekukaalutlustel on oluline, et vanglaametnikud kannaksid teleskoopnuiasid, pisargaasiballoone ja käeraudu käeulatuses, sest see võimaldab intsidendi esinemisel kohest reageerimist.“ Seega on selge, et täitevvõimul ei ole ühemõttelist soovi CPT soovitust täita.

Rõhutada tuleb ka, et CPT ei väljendanud, et tegemist on isikute väärkohtlemise või suisa piinamisega ning osutas pelgalt, et vastavate relvade ja erivahendite kandmine mõjub halvasti kinnipeetavate ja vanglapersonali suhetele.

Kolmandaks on oluline, et kuna Teie nimetatud erivahendite ja relvade kandmise viisi ei reguleeri ükski õigustloov akt, siis kujutab nimetatud vahendite kandmine endast eeskätt haldustegevust, mida õiguskantsler saaks hinnata nn *ombudsmanimenetluses*. ÕKS § 19 lõike 1 kohaselt saab isik pöörduda õiguskantsleri poole ombudsmanimenetluse alustamiseks vaid seoses oma õiguste rikkumisega. Samuti on õiguskantsleril ÕKS § 25 lõike 3 punkti 4 kohaselt õigus jätta avaldus läbi vaatamata, kui isikul on võimalus esitada vaie või kasutada muid õiguskaitsevahendeid või kui isik jättis sellise võimaluse kasutamata.

**Teie avaldusest ei nähtu küllaldase selgusega, mil moel relvade ja erivahendite kandmine võöl just Teie õigusi rikub ning kas üldse ja kui, siis mida olete oma õiguste kaitseks ette võtnud (nt rakendanud vaidemenetluse või riigivastutuse seaduse pakutavaid võimalusi). Sestap jääb Teie avalduse läbi vaatamata ÕKS § 19 lõike 1, § 25 lõike 1 ja § 25 lõike 3 punkti 4 alusel.**

Õiguskantsleri menetlus ei pruugi antud juhul tuua kaasa ka Teie loodetud muudatusi. Vanglateenistus teab CPT seisukohta ja riigivõim on sellele oma vastuargumendid esitanud ega ole praktikat muutnud. Nagu Te väga hästi teate, on õiguskantsleri võimuses nn *ombudsmanimenetluses* teha soovitusi, millel puudub nt kohtuotsusega võrreldav õiguslik jõud ses mõttes, et õiguskantsleri kasutusse ei ole antud jõulisi meetmeid oma soovitude elluviimise tagamiseks vastu järelevalvealuse asutuse tahet. Käesoleval juhul tähendaks menetlemine suure tõenäosusega vanglateenistusele millegi meenutamist, millega on vanglateenistus kursis ja mille osas selgelt eriarvamusel ning praktika muutumise saavutamine lähiajal on ebatõenäoline.

### III

VangS § 15 lõige 2 p 6 ja § 31 lg 2 põhiseaduspärasuse osas tõden, et ma Teie kujutlusega normidest nõustuda ei saa. Isiklike elektriseadmete piiramatu käive vanglates tooks ilmselgelt kaasa kõikvõimalikke ohte vangla julgeolekule ja erinevate isikute õigustele ning laiemalt avalikule korrale. Mitmed elektriseadmed võimaldavad sidepidamist välismaailmaga viisil, mis võib ohtu seada vangla julgeoleku. Samuti võib elektriseadmete piiramatu kasutamine tuua kaasa ülemäärase koormuse vangla elektrisüsteemile (nt võimsate veekeeduseadmete või küttekehade samaaegne rakendamine), mis omakorda võib põhjustada tulekahju, kahjustada vangla turvasüsteeme vmt. Suur hulk keerulisi elektroonikaseadmeid raskendab nende turvalist (sh ka seadme enda terviklikkuse seisukohalt) läbiotsimist ja mitmed elektriseadmete komponendid võivad kas vahetult või lõhutuna kujutada esemeid, millega on lihtne tekitada nt kaaskinnipeetavale või vanglateenistuse ametnikule tervisekahjustusi. Kõikvõimalikke ohte on

veelgi ja eeltoodu on vaid valik teiste isikute põhiõiguste riivetest ja ohtudest põhiseaduslikele väärtustele, mida isiklike elektriseadmete kontrollimatu kasutamine vanglas võib põhjustada.

Seega on ilmne, et vanglateenistuse ulatuslik õigus otsustada, kas isikule talle kuuluvate elektriseadmete kasutamist vanglas lubada, ei ole kindlasti erinevate põhiõiguste ja põhiseaduslike väärtuste tasakaalustatud tagamise huvides asjatu või ülemäärane. Samuti on eeltoodud kaalutlused legitiimseteks põhjusteks PS § 19 lõikes 1 ja § 32 lõikes 2 toodud põhiõiguste piiramisele.

Mõistagi võivad juhul, kui kaalutusõigus on ülemäära ulatuslik, sattuda ohtu kinni peetava isiku erinevad põhiõigused. Ennekõike võivad siin kõne alla tulla õigus era- ja perekonnaelule (seadmete kaudu, mis võimaldavad kas ühe- või mitmepoolset suhtlust pere ja lähedaste ning tuttavatega), samuti PS § 44 lõikes 1 sätestatud õigus saada informatsiooni.

Samas on oluline sellistel juhtudel vaadelda mitte kitsalt ühte ja kontekstist välja rebitud sätet, vaid käsitleda kogu vastavat õiguslikku regulatsiooni kogumis. Lisaks on tähtis eristada juhtumeid, mil probleemiks on normide vastuolu põhiseadusega (sh normide puudumine), olukorrast, mil riigivõim üht või teist õigusakti nõuetekohaselt ei täida.

Vangistusseadus tagab erinevate suhtlusvormide kaudu (nt VangS §-s 28 sätestatud kirjavahetus ja telefonikõned, samuti erinevad kokkusaamised jne) võimalused suhtlemiseks väljaspool vanglat olevate pereliikmete, lähedaste ja muude isikutega. Samuti tuleneb VangS §-st 30 ja § 31 lõikest 1 ulatuslik kohustus võimaldada kinnipeetavale tele- ja raadiosaadete jälgimine sõltumata isikute enda elektriseadmetest ning tagada võimalus lugeda üleriigilisi päevalehti. Eeldades, et vanglateenistus täidab nimetatud sätetes toodud kohustusi (kui ei täida, ei ole probleem mitte elektriseadmete lubamisega seotud normides vaid vaidlustada tuleks vanglateenistuse tegematajätmissi muude sätete täitmisel), ei saa VangS § 15 lg 2 punktis 6 ja VangS § 31 lõikes 2 sätestatud diskretsioon Teie nimetatud määral ja põhjustel seada ohtu kinnipeetava teiste oluliste õiguste realiseerimist.

**Seega ei ole VangS § 15 lg 2 punkt 6 ja VangS § 31 lg 2 Teie osutatud ulatuses ja põhjustel vastuolus põhiseadusega ja samuti EIÕK artikliga 8 ja artikli 10 lõikega 1.**

#### IV

Olete VangS § 32 lõike 6 põhiseaduspärasuse kahtlusega samuti varasemalt õiguskantsleri poole pöördunud ja toona olid Teie argumendid paljuski samad. Õiguskantsler vastas Teie avaldusele 21.12.2010 kirjaga nr 6-1/092067/1007393, milles muu hulgas leidis, et VangS § 32 lõike 6 vastuolu ta Teie toodud kaalutlustel ja osas ei sedastanud. 21.12.2010 kirjas nr 6-1/092067/1007393 väljendatud seisukohaga tuleb endiselt nõustuda ning vajalik ei ole seda siinkohal taasesitada. Lisada tuleb vaid mõned põhised tulenevalt väidetest, mida Teie varasem pöördumine ei sisaldanud ja mis seonduvad õigusega perekonnaelule.

21.12.2010 kirjas nr 6-1/092067/1007393 (edaspidi lühiduse huvides varasem seisukoht) on selgitatud, mis on lühiajalise väljasõidu peamiseks eesmärkideks (vajadus ajada eesseisva vabanemisega seonduvaid asju või erakorraline perekondlik sündmus). Varasemas seisukohas on põhistatud, miks ei ole võimalik ses kontekstis samastada pikemat tähtajalist vanglakaristust kandvat isikut ja eluaegse vanglakaristuse kandjat. Leian, et need põhjendused on adekvaatsed ka perekonnaelu õiguse piiramise puhul. St eluaegset vanglakaristust kandvate isikute puhul esineb seega võrreldes muude pikemaegset ent tähtajalist vanglakaristust kandvate kinnipeetavatega täiendavaid argumente, miks on mõeldav eluaegset vanglakaristust kandvate

isikute võimalusi perekonnaelu elada täiendavalt piirata. Leian, et erinev kohtlemine on põhjendatud.

Eranditeta keelu väidetava ebaproportsionaalsuse osas tuleb taas vaadelda vangistusseadust kogumis ning nentida, et lühiajaline väljasõit ei ole sugugi ainus võimalus välismaailmaga suhtlemiseks. Perekonnaga ja muude isikutega suhtlemist võimaldavad erinevad kokkusaamised, kirjavahetus ja telefonikõned ning – mis kõige tähtsam - VangS § 33 näeb ette võimaluse kinnipeetava lühiajaliseks väljaviimiseks järelevalve all kuni kolmeks päevaks, kui kinnipeetavale lühiajalise väljasõidu lubamine ei ole võimalik. EIK-i praktikas on mööndud, et järelevalveta vanglast ajutisele väljaskäimisele (meie õiguse mõistes lühiajaline väljasõit) on tõsiseltvõetav alternatiiv ka väljaviimine eskordi saatel (meie õiguses lühiajaline väljaviimine), mis võimaldaks elimineerida teatud ohte, mis kaasneks järelevalveta vanglast väljaskäimisele.<sup>6</sup> Need alternatiivsed meetmed vähendavad võimalikku probleemi mõõdupärasusega sel määral, et **nõustuda ei saa Teie väitega, et koosmõjus teiste vangistusseaduse sätetega oleks VangS § 32 lõikes 6 toodud absoluutne keeld ebaproportsionaalne.**

Loodetavasti oli toodud selgitustest abi.

Lugupidamisega

Ülle Madise

Lisa: 9 lehel, 1 eks

Indrek-Ivar Määrits 693 8406  
Indrek-Ivar.Maarits@oiguskantsler.ee

---

<sup>6</sup> Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 12.11.2002 otsus asjas nr 26761/95, Ploski vs. Poola, p 36.