



ÕIGUSKANTSLER

Teie 19.09.2008 nr

Õiguskantsler 02.02.2009 nr 6-3/081675/0900293

## Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Pöördusite minu poole ning avaldasite rahulolematust sellega, et vangla sisekorraeeskirja (VsKE) § 31 lg 3 ja § 40 sätted lubavad pikaajalisele kokkusaamisele korraga vaid kahte täiskasvanud isikut. Eelnevast tulenevalt palusite kontrollida nimetatud sätete kooskõla vangistusseaduse (VangS) § 25 lõikega 2 ja Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-dega 14, 26 ja 27.

Analüüsinud Teie avalduses sisalduvaid väiteid, justiitsministri selgitusi ning asjakohaseid õigusakte, **leian, et VsKE § 31 lõikes 3 ja §-s 40 sisalduv regulatsioon on põhiseadusega kooskõlas.**

Esitan järgnevalt oma kaalutlused, miks asusin eelnimetatud seisukohale.

### I Asjaolud ja menetluse käik

- 19.09.2008 pöördusite minu poole avaldusega, milles tõstasite küsimuse VsKE § 31 lg 3 ja § 40 vastavusest põhiseaduse §-dele 14, 26 ja 27.
- Minu kui õiguskantsleri üheks oluliseks tööpõhimõtteks on enne oma õigusliku hinnangu kujundamist tutvuda kõikide asjas olulist tähtsust omavate asjaoludega. Seetõttu pöördusin Teie avaldusega seonduvalt selgituste ja informatsiooni saamiseks justiitsministri kui vaidlusaluse õigusakti väljatöötamise eest vastutaja poole. Teavitasin Teid sellest ka oma 22.10.2008 kirjaga nr 6-3/081675/00807334.
- Justiitsminister vastas minu teabe nõudmisele 11.12.2008 kirjaga nr 10.1-6/12604. Justiitsminister selgitas oma vastuses VsKE § 31 lg 3 ja § 40 regulatsioonide eesmärki ning esitas oma seisukoha vaidlustatud regulatsioonide kooskõlast põhiseadusega.

### II Asjassepuutuvad õigusnormid

4. Eesti Vabariigi põhiseadus

Õiguskantsleri Kantselei

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

"§ 14. Õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.

§ 26. Igaühel on õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel. Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

§ 27. Perekond rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena on riigi kaitse all. Abikaasad on võrdõiguslikud.

Vanematel on õigus ja kohustus kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest.

Seadus sätestab vanemate ja laste kaitse.

Perekond on kohustatud hoolitsema oma abivajavate liikmete eest.

[...]"

## 5. Vangistusseadus

### "§ 25. Kinnipeetava pikaajalised kokkusaamised

[...]

(2) Pikaajaline kokkusaamine on üks ööpäev kestev kooselamine vangla selleks ettenähtud ruumides ilma pideva järelevalveta. Põhjendatud juhtudel võib vangla direktor kinnipeetava pikaajalise kokkusaamise taotluse lahendamisel pikendada pikaajalist kokkusaamist kuni kolme ööpäevani, kui see on kooskõlas vangistuse täideviimise eesmärkidega ning kinnipeetava käitumine on karistuse kandmise ajal olnud hea. Pikaajaliste kokkusaamiste kord, sagedus ja kokkusaajatele lubatud asjade loetelu sätestatakse vangla sisekorraeskirjas.

[...]"

## 6. Vangla sisekorraeskiri

### "§ 31. Lühiajalise kokkusaamise tingimused

[...]

(3) Kinnipeetavale võimaldatakse kokkusaamine korraga kuni kahe isikuga. Kui kokkusaaja on täiskasvanu, lubatakse tal kaasa võtta alaealisi lapsi vanglaga eelnevalt kooskõlastatud arvul.

[...]"

### § 40. Sätete kohaldamine

Pikaajalisele kokkusaamisele kohaldatakse 8. peatüki sätteid, arvestades käesolevas peatükis sätestatud erisusi.

[...]"

## III Õiguslik hinnang ja õiguskantsleri seisukoht

7. Alljärgnevalt otsin vastust küsimusele, kas VsKE § 31 lõikes 3 ja §-s 40 sisalduv regulatsioon on kooskõlas põhiseadusega.

### 1. Piiratud põhiõigus

8. Perekonnaelu kaitse on põhiõigusena sätestatud põhiseaduses kahes paragrahvis. PS § 26 lause 1 sätestab igauhe õiguse perekonna- ja eraelu puutumatusle; PS § 27 lg 1 aga kinnitab, et perekond on rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena riigi kaitse all. Kui PS § 26 kohustab riigivõimu mitte sekkuma perekonnaellu, siis PS § 27 lg 1 puudutab perekonnaelu välist kaitset ja annab isikule õiguse riigi positiivsele tegevusele, mis aitaks tal elada täisväärtuslikku perekonnaelu.

9. PS § 14 järgi on põhiõiguste järgimise kohustus pandud riigivõimule. Seega on vangla täidesaatva riigivõimu asutusena kohustatud austama kinnipeetava perekonna- ja eraelu.

10. Tulenevalt vangistuse iseloomust on piiratud kinnipeetava kooselu oma perekonnaga ning perekonnaliikmete vahelisi vajadusi peab rahuldama kinnipeetava vanglaväline suhtlemine. Riigikohus on leidnud, et kinnipeetava jaoks oluliste sotsiaalsete sidemete säilimine vanglavälise suhtlemise kaudu aitab kaasa vangistuse täideviimise eesmärkide saavutamisele ja kinnipeetava individuaalse täitmiskava täitmisele, suurendades kinnipeetava vabanemisejärgse resotsialiseerimise väljavaateid. Seejuures rõhutas Riigikohus just perekonnaliikmetega suhtlemise olulisust.<sup>1</sup>

11. Vangistuseseadus ei täpsusta seda, mitme isikuga korraga lubatakse kinnipeetaval saada pikaajalist kokkusaamist. VangS § 25 lg 2 kohaselt sätestatakse pikaajaliste kokkusaamiste kord, sagedus ja kokkusaajale lubatud asjade loetelu vangla sisekorraeeskirjas.

12. VsKE § 31 lg 3 järgi võimaldatakse lühiajaline kokkusaamine korraga kuni kahe isikuga. Kui kokkusaaja on täiskasvanu, lubatakse tal kaasa võtta alaealisi lapsi vanglaga eelnevalt kooskõlastatud arvul. Sama säte laieneb ka pikaajalistele kokkusaamistele (VsKE § 40). Teisisõnu nähakse VsKE § 31 lõikega 3 ja §-ga 40 ette piirang, mille kohaselt võimaldatakse kinnipeetavale kokkusaamine korraga kahe täiskasvanud isikuga. Praktiliselt tähendab see seda, et kui kinnipeetav saab kokku näiteks oma kahe vanemaga, ei saa tema abikaasa ega ka vennad ja õed samale kokkusaamisele tulla.

13. Vanglas karistuse kandmise faktist tulenevalt on kinnipeetava perekonnaelu puutumatus paratamatult riivatud. Vastupidine olukord ei oleks aga mõeldav ning vangistus kaotaks oma mõtte, kui karistatud isik saaks piiramatult jätkata kooselu oma perekonnaga. Seega ei ole antud juhul küsimuseks see, kas vanglas viibimine riivab perekonnaelu puutumatus, vaid see, kas pikaajalisele kokkusaamisele VsKE § 31 lõikes 3 ja §-s 40 seatud tingimused kokkusaajate osas (kokkusaamisele tulnud isikute arv) süvendavad kõnealuse põhiõiguse riive intensiivsust.

## **2. Riive põhiseaduspärasus**

14. Põhiõiguse riive peab olema nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Põhiõiguste piiramise formaalne põhiseaduspärasus eeldab esiteks põhiseaduses sätestatud pädevuse, vormi- ja menetlusnõuete järgimist, teiseks PS § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse tagamist ning kolmandaks PS § 3 lg 1 lausest 1 tulenevast üldisest seadusereservatsioonist kinnipidamist. Riive materiaalse õiguspärasuse eeldused on seaduse legitiimne eesmärk ning PS § 11 lausest 2 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte järgimine: sobivus, vajalikkus, mõõdukus.

15. Põhiseaduse §-s 26 sätestatud õigus perekonna- ja eraelu puutumatusle on kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigus. Kvalifitseeritud seadusereservatsioon tähendab, et põhiõiguseid võib piirata vaid vastavas sättes loetletud eesmärkidel. Nii võib perekonna- ja eraellu

<sup>1</sup> RKHKo 26.05.2005, nr 3-3-1-21-05, p 14.

sekkuda seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

## **2.1 Riive formaalne põhiseaduspärasus**

16. Vastavalt PS § 3 lg 1 lausele 1 teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Kuigi seadusandliku võimu teostamine kuulub Riigikogu pädevusse (PS § 59) ning ka demokraatiaprintsiip nõuab üldkohustuslike normide loomist parlamendi poolt, ei keela põhiseadus teistel organitel õigustloovaid akte vastu võtta.<sup>2</sup> Üheks selliseks võimaluseks on halduse poolt teostatav seadusandlik funktsioon – määrusandlus. Seda kinnitavad sõnaselgelt ka PS §-d 87 ja 94, sedastades, et Vabariigi Valitsus ja minister saavad anda määrusi "seaduse alusel ja täitmiseks".

17. Põhiseaduse § 94 lg 2 järgi annab minister seaduse alusel ja täitmiseks määrusi. Täitevvõimu üldakti andmiseks peab olema seaduses vastavasisuline delegatsiooni- ehk volitusnorm.<sup>3</sup> Täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid.<sup>4</sup>

18. Vangistusseadus on Riigikogu poolt ettenähtud korras vastu võetud ja avaldatud seadus, mille § 25 lg 2 volitab justiitsministrit kehtestama pikaajaliste kokkusaamiste korda, sagedust ja kokkusaajale lubatud asjade loetelu vangla sisekorraeeskirjas. Justiitsminister võttis vastu 30.11.2000 määrusega nr 72 "Vangla sisekorraeeskirja", mille § 31 lõikes 3 ja §-s 40 sätestatud piirang on piisavalt õigusselge ning kooskõlas üldise seadusereservatsiooniga. Seega on VsKE § 31 lõikes 3 ja §-s 40 formaalse põhiseaduspärasuse nõuded täidetud.

## **2.2 Riive materiaalne põhiseaduspärasus**

### ***2.2.1 Riive eesmärk ja selle legitiimsus***

19. Täiskasvanud kokkusaajate arvu suhtes VsKE § 31 lõikes 3 ja §-s 40 sätestatud piirangu eesmärk on esmajoonelise vangla julgeoleku tagamine. Justiitsminister selgitas, et kuna pikaajalised kokkusaamised toimuvad ilma pideva järelevalveta, siis on õigusaktidega kehtestatud kindel isikute ring, kes üldse võivad pikaajalisele kokkusaamisele tulla, samuti korraga kokkusaamisel osalevate täiskasvanute arv. Mida rohkem isikuid viibib kokkusaamisel, seda kõrgem on õigusrikkumiste toime panemise risk.

20. Vangla julgeoleku tagamine on tähtis eesmärk. Sellega kaitstakse riigi sisemist rahu, mis hõlmab õiguskorda ning ka inimeste elu ja tervist. Need on põhiseadusega kaitstud õigushüved ning sellel eesmärgil perekonna- ja eraelu puutumatus piiramine on põhiseadusega lubatud. Seega on VsKE § 31 lõikes 3 ja §-s 40 sätestatud piirangute eesmärk legitiimne.

### ***2.2.2 Piirangu proportsionaalsus***

<sup>2</sup> T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2006, lk 80.

<sup>3</sup> RKPSJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96.

<sup>4</sup> RKPSJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02.

21. Järgnevalt tuleb kontrollida piirangu proportsionaalsust. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on sedastanud proportsionaalsuse kontrollimise testi, mille kohaselt kontrollitakse piirangu vastavust proportsionaalsuse põhimõttele kolmel astmel: abinõu sobivus, vajalikkus ja proportsionaalsus kitsamas tähenduses ehk mõõdukus.<sup>5</sup>

*a) Sobivus*

22. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest.

23. Vastavalt VangS § 6 lõikele 1 on vangistuse kui karistuse täideviimise eesmärk kinnipeetava suunamine õiguskuulekale käitumisele ja õiguskorra kaitsmine. See tähendab, et kinnipeetav peaks pärast vabanemist suutma käituda nii, et ta ei pane enam toime õigusrikkumisi. Seega peab vangistus looma keskkonna, mis soodustaks seda. Vastava keskkonna loomise üheks oluliseks eelduseks on see, et kinnipeetav ei saaks kasutada aineid ega esemeid, mis soodustavad õigusrikkumiste toime panemist (nt narkootilised ained, alkohol).

24. Vaatamata sellele, et VsKE 12. peatükk sätestab kinnipeetavale lubatud ainete ja esemete loetelu, on keelatud asjade leidmine vanglas igapäevane praktika. Võib eeldada, et vanglas keelatud asjad sattuvad vangla territooriumile väljastpoolt. Kui lühiajalised kokkusaamised toimuvad järelevalve all ja ei pruugi sisaldada isikute füüsilist kokkupuutumist, mille käigus võivad vanglas keelatud ained ja esemed sattuda kinnipeetava kätte, siis pikaajalised kokkusaamised toimuvad ilma pideva järelevalveta.

25. Iga vanglasse saabuva ja väljuva isikuga tegelemine (nt läbiotsimine, kokkusaamisele saatmine jne) nõuab vangla ressursi. Vanglal on oma ülesannete täitmiseks piiratud arv ametnikke, mistõttu ei ole võimalik üheaegselt tagada nii julgeolek vanglas kui ka kinnipeetavale olukord, mis vastaks elamistingimustele vabaduses. Paratamatult kaasnevad vangistusega lisaks vabaduse piiramisele ka teiste õiguste, sh perekonna- ja eraelu puutumatus riived. Kuigi pelgalt administratiivsed raskused ei õigusta üldjuhul põhiõiguste riiveid<sup>6</sup>, on Riigikohus siiski tunnustanud riigi ressursside piiratust<sup>7</sup> ning sellest tulenevat riigi vajadust teatud juhtudel rakendada üksikisikuid koormavaid meetmeid.<sup>8</sup> Samuti on Riigikohus möönnud, et vangistuse täideviimise eesmärgi saavutamiseks ja julgeoleku kaalutlustel võib vanglas kehtestada ranged kinnipidamistingimused<sup>9</sup> ning et kinnipeetavad peavad vangla julgeoleku huvides taluma koormavaid meetmeid ja nende tagajärgi.<sup>10</sup>

26. Täiskasvanud kokkusaajate arvu piiramine pikaajalistel kokkusaamistel hõlbustab kokkusaamisele tulnud isikute kontrollimist, mistõttu on vanglaametnikel oluliselt kergem leida vangla julgeolekut ohustavaid esemeid või aineid ning vajaduse korral teostada järelevalvet kinnipeetava ja külastajate kohaloleku ja seisundi üle.

27. Eeltoodud kaalutlused näitavad, et täiskasvanute kokkusaajate arvu piiramine **on sobiv abinõu** selleks, et tagada vangla julgeolek ning luua vanglas selline keskkond, mis suunaks kinnipeetavat õiguskuulekale käitumisele.

<sup>5</sup> RKPJKo 03.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

<sup>6</sup> RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p 39.

<sup>7</sup> RKPJKo 03.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

<sup>8</sup> RKÜKo 27.06.2005, nr 3-4-1-2-05, p 37.

<sup>9</sup> RKHKo 21.06.2007, nr 3-3-1-29-07, p 18.

<sup>10</sup> RKHKm 06.09.2007, nr 3-3-1-40-07, p 12.

### *b) Vajalikkus*

28. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kui võrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes. Teisisõnu on põhiõiguse piiramine vajalik ja põhiseadusega kooskõlas vaid juhul, kui tegemist on nn leebeima vahendiga eesmärgi saavutamiseks.

29. Silmas pidades mh ka kolmandate isikute õiguste piiramist ning riigi võimalikke kulutusi, olen seisukohal, et ei ole võimalik üheselt välja tuua muud sama efektiivset, kuid isiku õigusi vähem koormavat abinõud. Seega **on abinõu vajalik** taotletava eesmärgi saavutamiseks.

### *c) Mõõdukus*

30. Abinõu mõõdukuse (ehk proportsionaalsuse kitsamas tähenduses) üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt eesmärgi tähtsust, teiselt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.

31. Nagu eespool mainitud, on kinnipeetavaga täiskasvanud kokkusaajate arvu piirang kehtestatud vangla julgeoleku tagamiseks. Pean kõnealust piirangu eesmärki väga kaalukaks. Põhiseaduse preambula fikseerib põhilised, püsiva iseloomuga ülesanded, mida vabadusele, õiglusele ja õigusele rajatud Eesti riik on kohustatud täitma. Nende hulka kuulub ka sisemise rahu kaitse.<sup>11</sup> Kõige üldisemalt kujutab sisemise rahu kaitsmine endast õiguskorra ja põhiõiguste kaitset. Riik ei ole üksnes kohustatud õigusrikkumistele reageerima, vaid peab looma ka tingimused nende ennetamiseks. Julgeolek vanglas on tagatud, kui on loodud tingimused õigusrikkumiste tõhusaks ennetamiseks. Nende tingimuste loomisega täidavad pädevad riigiasutused (Justiitsministeerium, vanglad) ülesannet tagada riigi sisemine rahu.

32. Olen seisukohal, et VsKE § 31 lõikes 3 ja §-s 40 sätestatud piirang täiskasvanute kokkusaajate arvule ei riiva intensiivselt isiku perekonna- ja eraelu puutumast järgmistel põhjustel.

33. Nagu juba varasemalt märgitud, vanglas karistuse kandmise faktist tulenevalt on kinnipeetava perekonnaelu puutumatus paratamatult riivatud. Nii ei ole antud juhul küsimuseks see, kas vanglas viibimine riivab perekonnaelu puutumast, vaid see, kas pikaajalisele kokkusaamisele VsKE § 31 lõikes 3 ja §-s 40 seatud tingimused kokkusaajate osas (kokkusaamisele tulnud isikute arv) süvendavad kõnealuse põhiõiguse riive intensiivsust.

34. Kinnipeetavate pikaajalised kokkusaamised ei ole arvuliselt piiratud, mistõttu on kinnipeetaval soovi korral võimalik taotleda täiendavaid kokkusaamisi oma lähedastega, kui seda vangla sisekorraeskiri minimaalselt ette näeb. See asjaolu leevendab oluliselt isiku perekonna- ja eraelu puutumast riivet. Iseenesest ei muutu kokkusaamiste kaudu vanglavälise suhtlemise eesmärgi saavutamine keerulisemaks, kui kinnipeetav ei saa kõigi oma täiskasvanud lähedastega korraka kokku.

---

<sup>11</sup> Põhiseaduse preambula sätestab: "Kõikumatus usus ja vankumatus tahtes kindlustada ja arendada riiki, mis on loodud Eesti rahva riikliku enesemääramise kustumatul õigusel ja välja kuulutatud 1918. aasta 24. veebruaril, mis on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele, mis on kaitseks sisemisele ja välisele rahule [minu rõhutis] ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvetele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus, mis peab tagama eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade – võttis Eesti rahvas 1938. aastal jõustunud põhiseaduse § 1 alusel 1992. aasta 28. juuni rahvahääletusel vastu järgmise põhiseaduse."

35. Lisaks kahele täiskasvanule lubatakse kokkusaamisele kaasa võtta alaealisi lapsi. Justiitsminister märkis, et kokkusaamisele lubatavate laste arvu ei ole õigusaktide tasandil paika pandud, kuna ebamõistlik oleks mitmelapseliste perede puhul keelata neil kokkusaamisele tulla korraga. Küll aga on vajalik kokkusaamisele tulevate laste arvu eelnev vanglaga kooskõlastamine, et oleks võimalik organiseerida toitlustamine ja muud vajalikud korralduslikud asjaolud vastavalt kokkusaajate arvule (nt neljakohalise kokkusaamisruumi kasutamine).

36. Eelnevast lähtudes asun seisukohale, et VsKE § 31 lõikes 3 ja §-s 40 sätestatud piirang täiskasvanute kokkusaajate arvule on proportsionaalne, kuna riive eesmärgi tähtsus ja muud õigustavad asjaolud kaaluvad üles riive intensiivsuse ja ulatuse.

#### IV Lõpetuseks

37. [], esitasin oma õigusliku hinnangu Teie avalduses tõstatatud küsimuste kohta. Kokkuvõtlikult asun seisukohale, et **VsKE § 31 lõikes 3 ja §-s 40** sätestatud PS §-s 26 ja §-s 27 toodud põhiõiguse riive **on kooskõlas põhiseadusega**.

38. Loodan, et eeltoodud selgitused on Teile abiks. Ühtlasi teatan, et lõpetan Teie avalduse menetlemise. Isikute põhiõigusi riivavate õigustloovate aktide põhiseaduspärasuse kontrollimine jääb aga jätkuvalt minu tähelepanu objektiks

Lugupidamisega

Indrek Teder

Indrek-Ivar Määrits 693 8406

E-post: [indrek-ivar.maarits@oiguskantsler.ee](mailto:indrek-ivar.maarits@oiguskantsler.ee)

Ksenia Žurakovskaja 693 8430

E-post: [ksenia.zurakovskaja@oiguskantsler.ee](mailto:ksenia.zurakovskaja@oiguskantsler.ee)