



ÕIGUSKANTSLER

Kalle Klandorf  
Linnaosa vanem  
Lasnamäe Linnaosa Valitsus  
lasnamae@tallinnlv.ee

Teie nr  
Õiguskantsler 4.01.2011 nr 7-5/100102/1007599

### Soovitus õiguspärasuse järgimiseks

Austatud härra linnaosa vanem

Pöördusin 21.01.2010 Teie poole seoses avaldaja pöördumisega, milles avaldaja palus kontrollida, kas tema vastündinud lapse eraldamine temast toimus seaduslikul alusel ning õigusaktidega ettenähtud viisil.

Tänan Teid alustuseks mulle 02.02.2010 vastuses esitatud selgituste ja edastatud materjalide eest.

Analüüsinud avaldaja pöördumises sisalduvaid väiteid, Teie ja Harku Vangla direktori selgitusi ning edastatud dokumente, samuti asjakohaseid õigusakte, **leian, et Lasnamäe linnaosa valitsus ei järginud avaldaja 22.09.2009 esitatud taotlusele vastamisel haldusmenetluse seaduses haldusaktile esitatud vorminõudeid.**

Alljärgnevalt selgitan oma seisukohta lähemalt.

#### I Asjaolud ja menetluse käik

1. 14.08.2009-21.09.2009 viibis avaldaja eeluuritavana Tallinna Vanglas.
2. 21.09.2009 paigutati avaldaja Harku Vanglasse.
3. 22.09.2009 esitas avaldaja Harku Vanglale taotluse kooseluks oma lapsega vangla emade-lastete osakonnas.
4. 24.09.2009 edastas Harku Vangla kaaskirjaga nr 7-2/1326 avaldaja taotluse koopia Lasnamäe linnaosa valitsusele kui eestkostetasutusele.
5. 29.09.2009 tunnistas Harju Maakohus kriminaalasjas nr 1- 09-13409 avaldaja süüdi ning määras talle üheksa kuud vangistust.
6. 06.10.2009 sündis avaldajal tütar.

Õiguskantsleri Kantselei

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

7. 07.10.2009 edastas Harku Vangla Lasnamäe linnaosa valitsuse sotsiaalhoolekande osakonna lastekaitse spetsialisti palvel oma kirjaga nr 7-2/1426 linnaosa valitsusele seisukoha avaldaja lapse paigutamise kohta Harku Vangla emade-laste osakonda.

8. 12.10.2009 vastas avaldajale Lasnamäe linnaosa valitsuse sotsiaalhoolekande osakond kirjaga nr 9-17.8/1106, milles teatas, et lähtudes lapse huvidest ei anna ta nõusolekut avaldaja lapse elamiseks avaldaja juures vanglas.

9. 14.12.2009 pöördus avaldaja minu poole.

10. 21.01.2010 pöördusin avaldusaluses küsimuses teabe nõudmisega Teie poole. Muuhulgas soovisin teada, kas Lasnamäe linnaosa valitsus on avaldajale või Harku Vanglale saatnud kirja, milles on lapse vanglasse ema juurde elama lubamisega mittenoustumist põhjalikumalt motiveeritud kui seda 12.10.2009 avaldajale saadetud vastuses.

11. Samal päeval pöördusin menetluses olulise informatsiooni kogumise eesmärgil teabe nõudmisega Harku Vangla direktori poole.

12. 02.02.2010 vastasite mulle ning selgitasite, et Lasnamäe linnaosa valitsus põhjendas avaldaja taotluse rahuldamata jätmise avaldajale 12.10.2009 saadetud kirjas. Täiendavalt töite välja põhjused, miks Lasnamäe linnaosa valitsus eestkostetasutusena ei andnud nõusolekut avaldaja lapse elamiseks koos temaga vanglas. Selgitasite, et lähtusite oma otsuse tegemisel lapse huvidest ning viitasite muuhulgas avaldaja varasemale käitumisele oma esimese lapse suhtes ning ka avaldaja tervistkahjustavale käitumisele raseduse ajal, mis põhjustas terviseprobleeme avaldaja vastsündinud lapsele.

13. 04.02.2010 vastas mulle Harku Vangla direktor ning selgitas, et kuigi Harku Vangla kodukorra punkti 22.7 kohaselt korraldab vastavasisulise taotluse menetlust vangla sotsiaalosakond, puudub eestkostetasutuse nõusolekuta vanglateenistusel õigus taotlust rahuldada. Lisaks märkis direktor, et kuna Lasnamäe linnaosa valitsuse sotsiaalhoolekande osakond ei andnud 12.10.2009 vastusega nr 9-17.8/1106 nõusolekut avaldaja lapse kasvatamiseks Harku Vanglas ning eestkostetasutuse otsus on vanglale siduv, siis ei olnud avaldaja ja tema lapse kooselu korraldamine vanglas võimalik.

14. 22.03.2010 saatsin avaldajale vastuse, milles leidsin, et Lasnamäe linnaosa valitsus ei vastanud avaldaja 22.09.2009 esitatud taotlusele korrektselt seaduses ette nähtud nõudeid järgides, kuid selgitasin avaldajale, et eestkostetasutuse otsuse sisulise põhjendatuse kontrollimine ei ole õiguskantsleri pädevuses. Ühtlasi andsin avaldajale teada, et juhin Teie tähelepanu vorminõuete rikkumistele ning annan Teile soovituselt vältida nimetatud eksimusi edaspidistes menetlustes.

## **II Õiguslik hinnang ja õiguskantsleri seisukoht**

15. Vastavalt õiguskantsleri seaduse § 19 lõikele 1 on igal isikul õigus pöörduda oma õiguste kaitseks õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida, kas kohaliku omavalitsuse organ (antud juhul Lasnamäe linnaosa valitsus) järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

16. Antud olukorras tuli leida vastus küsimusele, kas Lasnamäe linnaosa valitsus eestkostetasutusena käitus avaldaja 22.09.2009 taotlusele vastamisel õiguspäraselt.

**17.** Sissejuhatavalt pean oluliseks selgitada, et PS § 26 lg 1 esimeses lauses on sätestatud igäihe õigus perekonna- ja eraelu puutumatusetele. Vaieldamatult mahuvad lapse ja tema bioloogilise vanema vahelised suhted perekonnaelu mõiste alla.<sup>1</sup> Seega hõlmab PS § 26 lg 1 esimeses lauses sätestatud õigus perekonna- ja eraelu puutumatusetele 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.<sup>2</sup>

**18.** Lapse eraldamist oma vanematest käsitleb ka ÜRO Lapse Õiguste konventsiooni 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."

**19.** Huvisid kaaludes omistab Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) erilise tähelepanu lapse parematele huvidele, mis nende loomusest ja tõsidusest sõltuvalt võivad lapsevanema huvid ja isiku õiguse perekonnaelule üles kaaluda.<sup>3</sup> EIK paigutab lapse parimad huvid<sup>4</sup> Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 8 lubatavate piirangu eesmärkide alla ning käsitleb neid kui piiranguid "kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks".<sup>5</sup> PS § 26 lg 2 kontekstis on lapse parimate huvide näol tegemist piiranguga "teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks". Seega võivad lapse huvid üles kaaluda isiku õiguse perekonnaelule.

**20.** Lapse eraldamist vanemast reguleerivad Eestis perekonnaseaduse (PKS) 10. ptk 4. jagu ning sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 25, kuid mitte ainult. Näiteks on EIK asunud seisukohale, et kui kinnipidamisasutuses viibiv isik paigutatakse oma lapsest eraldi, on see isiku vangistuse paratamatuks tagajärjeks.<sup>6</sup> 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 toimub 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.

**21.** Nagu juba eespool mainitud, on vanglas karistuse kandmise faktist tulenevalt kinnipeetava perekonnaelu puutumatus paratamatult riivatud. 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 PS § 27 puudutab perekonnaelu välist kaitset ja annab isikule õiguse riigi positiivsele tegevusele, mis aitaks tal elada täisväärtuslikku

<sup>1</sup> U. Lõhmus. Kommentaarid §-le 26. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, komm 4.

<sup>2</sup> Samas, komm 13.1.

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> Selle mõiste sisu avab EIK 06.07.2010 otsuses Neulinger and Shuruk vs. Switzerland, p 49.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Vt nt EIK 30.04.2002 otsus menetlusse võtmata jätmise kohta asjas Kleuver vs. Norra.

perekonnaelu.<sup>7</sup> Kuna vangistuse olemusest tulenevalt on kinnipeetavast vanema hoolsuskohustus oma laste ees piiratud, peab riik vanemaõiguse kasutamisele kaasa aitama.

**22.** Üheks selliseks riigi positiivse kohustuse täitmise väljenduseks, kus seadusandja on möönnud, et teatud juhtudel võib lapse parimates huvides olla viibimine koos oma emaga vanglas, on vangistusseaduse (VangS) § 54 lg 1 teine lause. Selle sätte järgi võimaldatakse emal ja kuni kolmeaastasel (kaasa arvatud) lapsel ema taotlusel ja eestkostetasutuse nõusolekul elada koos vanglas.

**23.** Eeltoodust nähtub, et lapse emaga vanglas elamise üheks oluliseks eeltingimuseks on lisaks ema soovile ka eestkostetasutuse nõusolek. Niisiis on Eestis selleks ametiasutuseks, kes otsustab, kas lapse viibimine vanglas koos oma emaga on lapse parimates huvides või mitte, eestkostetasutus. Seega tegutses Lasnamäe linnaosa valitsus eestkostetasutusena avaldaja 22.09.2009 taotlusele vastamisel talle seadusega antud pädevuse piires.

**24.** Kuna sisuline otsustaja lapse ja ema kooselu küsimuses on eestkostetasutus, kelle otsus on nii vangla kui avaldaja jaoks siduv, siis on eestkostetasutuse otsus käsitletav haldusaktina haldusmenetluse seaduse (HMS) § 51 lg 1 tähenduses. Kuigi õiguskantsleril puudub õigus eestkostetasutuse nõusoleku andmise või mitteandmise kaalutusotsuse sisulist põhjendatust hinnata, saab õiguskantsler kontrollida eestkostetasutuse otsuse vastavust haldusmenetluse seaduses sätestatud vorminõuetele.

**25.** Üheks olulisemaks haldusakti vorminõudeks on põhjendamiskohustus. HMS § 56 lg 1 järgi peavad kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine olema kirjalikult põhjendatud. Haldusakti põhjendus esitatakse haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. HMS § 56 lg 2 järgi tuleb haldusakti põhjenduses märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus. Kusjuures HMS § 56 lg 3 kohaselt tuleb kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses märkida ka kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud. Seega peab eestkostetasutuse nõusoleku andmise või mitteandmise otsus olema põhjendatud, sisaldama oluliste asjaolude kaalumist ning viidet õigusnormidele, mis olid haldusakti andmise aluseks. Eestkostetasutuse otsusest peab selguma, kas ja kuidas on eestkostetasutus arvestanud 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.

**26.** Avaldajale 12.10.2009 saadetud vastuses nr 9-17.8/1106 põhjendas Lasnamäe linnaosa valitus avaldaja taotluse mitterahuldamist, s.t lapsega kooseluks nõusoleku andmisest keeldumist järgmiselt (tsiteerin):

"Leiame, et vangla ei ole see koht, kus laps peaks viibima ja kasvama. Laps on vaba inimene ja peab kasvama vabaduses."

**27.** Kuigi olete oma 02.02.2010 vastuses minu teabe nõudmisele toonud välja põhjused ning kaalutlused, mis tingisid avaldaja taotluse mitterahuldamise, ei sisaldu need avaldajale saadetud otsuses. Samuti puudub avaldajale saadetud kirjas viide õigusnormidele, mis olid haldusakti andmise aluseks. Seetõttu leian, et Lasnamäe linnaosa valitsus on eksinud HMS § 56 lõigete 1-3 vastu.

<sup>7</sup> RKPJKo 05.03.2001, nr 3-4-1-2-01, p 14; RKHKO 17.03.2003, nr 3-3-1-10-03, p 32.

28. Pean oluliseks märkida, et taotleja seisukohalt on haldusakti põhjendamine väga oluline ning vajalik selleks, et isik mõistaks, miks ja millisel alusel otsus tehti. Isik peab halduse läbipaistvuse põhimõtte kohaselt aru saama, kas tema õigusi on kitsendatud seaduslikult või mitte. Haldusakti resolutiivosas ning põhjendustes tooduga mittenõustumisel annab põhjendus isikule võimaluse esitada oma õiguste kaitseks vaie või pöörduda kaebusega kohtu poole. Teadmata haldusakti andmise põhjuseid ja kaalutlusi, on isikul raske haldusakti argumenteeritult vaidlustada. Haldusorgani jaoks kujutab põhjendamise kohustuse täitmine aga enesekontrolli, mis kinnitab, et ollakse jõutud õigele otsusele. Lisaks võimaldab haldusakti põhjendamine selle seaduslikkust kontrollival asutusel otsustada, kas haldusakt on seaduslik, kuna haldusakti põhjendamine tagab selle kontrollitavuse. Põhjendamata haldusakt on õigusvastane juba seepärast, et pole võimalik kontrollida, miks ja millisel õiguslikul alusel on haldusakt antud.<sup>8</sup>

29. Lisaks juhin Teie tähelepanu, et HMS § 57 lg 1 järgi peab haldusaktis olema vaidlustamisviide. Sellel nõudel on tihe seos haldusorgani selgitamiskohustusega (HMS § 36). Vaidlustamisviite eesmärgiks on tagada isikutele, kelle õigusi haldusakt puudutab, info selle kohta, millised on võimalused oma õiguste kaitseks ning mida, kus ja millise tähtaja jooksul on sellise õiguse kasutamiseks vaja teha.

30. Lasnamäe linnaosa valitsuse 12.10.2009 vastuses nr 9-17.8/1106 puudub viide vastava otsuse vaidlustamise kohta, mistõttu leian, et Lasnamäe linnaosa valitus on eksinud HMS § 57 lõikes 1 sätestatud haldusakti vaidlustamisviite lisamise kohustuse vastu.

### III Kokkuvõte

31. Eeltoodust lähtudes jõudsin järeldusele, et **Lasnamäe linnaosa valitsus ei järginud avaldaja 22.09.2009 taotlusele vastamisel HMS § 56 lõigetes 1-3 ja § 57 lõikes 1 sätestatud haldusakti vorminõudeid.**

32. Käesolevaga lõpetan antud menetluse ja **annan Teile soovitusel järgida edaspidi avaldaja taotlusega sarnastele pöördumistele vastamisel haldusmenetluse seadusest tulenevaid nõudeid.** Ühtlasi edastan koopia käesolevast soovitusel teadmiseks ka Tallinna linnapeale, et tagada avaldaja taotlusega sarnaste juhtumite lahendamisel haldusmenetluse seadusest tulenevate nõuete järgimine ka teiste Tallinna linnaosade poolt.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

Andres Aru 6938 433. E-post: [andres.aru@oiguskantsler.ee](mailto:andres.aru@oiguskantsler.ee)  
Ksenia Žurakovskaja 693 8430. E-post: [ksenia.zurakovskaja@oiguskantsler.ee](mailto:ksenia.zurakovskaja@oiguskantsler.ee)

<sup>8</sup> Vt RKHKo 22.05.2000, nr 3-3-1-14-00, p 5; 28.10.2003, nr 3-3-1-66-03, p 18.