



Õiguskantsler

Hr Riigikohtu halduskolleegiumi esimees  
Ivo Pilving  
Riigikohtu halduskolleegium  
kantselei@riigikohus.ee

Teie 08.06.2021 nr

Meie 10.08.2021 nr 16-4/211408/2105134

### Arvamus haldusasjas nr 3-18-1895

Austatud härra Riigikohtu halduskolleegiumi esimees

Riigikohtu halduskolleegium palus õiguskantsleril aidata kaasa haldusasja nr 3-18-1895 lahendamisele ning vastata kolleegiumi esitatud kinnipeetavate üksikvangistust ning töökohustust puudutavatele küsimustele.

Asjakohasele teaduskirjandusele ja rahvusvahelistele nõuetele ning erialaekspertide hinnangutele toetudes analüüsis õiguskantsler üksikvangistuses (sh kartserirežiimil) viibivate inimeste olukorda 2020. aastal Tartu Vanglasse tehtud [kontrollkäigu kokkuvõttes](#). Üksikvangistuse võimalikule negatiivsele mõjule on õiguskantsler juhtinud tähelepanu ka varem (nt märgukirjas nr [6-1/161019/1604041](#), soovitusel nr [7-4/200674/2003054](#) ja nr [7-7/200463/2001980](#)).

Neid seisukohti detailselt kordamata tuleb nentida, et arvestatav hulk eri riikides tehtud teadustööde tulemusi on järjekindlalt näidanud, et kinnipeetava vangla niigi isoleeritud tingimustes teistest täiendav eraldamine, karm füüsiline keskkond ja positiivse stimulatsiooni vähesus või sellest ilmajätmine on ohtlik inimese vaimule ja kehale, alandab inimväärikust ja on raskematel juhtudel piinav. Peale selle seostatakse üksikvangistuse mõju suurema enesevigastamise ja suremusega, eriti enesetappudega.<sup>1</sup> Sellele viitavad ka Eesti vanglates 01.09.2019–01.09.2020 aset leidnud [surmajuhumid](#) – kõik enesetapud sellel ajavahemikul tehti üksikvangistuses olles.

Uuringutes, mis ei ole kinnitanud üksikvangistuse kahjulikku mõju, asuti samuti seisukohale, et tegemist on rehabilitatsioonitegevuse ja raviprogrammidega võrreldes primitiivse ja lühinägeliku viisiga inimese käitumist juhtida. Leiti, et üksikvangistus võib sellegipoolest olla ohtlik inimese vaimsele tervisele ning see jätab inimese ilma võimalusest sarnaselt teiste kinnipeetavatega end rehabiliteerida. Kuivõrd üksikvangistuse tulemusena muutub kinnipeetav tihti veelgi ebastabiilsemaks ja raskemini mõjutatavaks, võib see ohustada vangla julgeolekut tervikuna ning suurendada retsidiivsuse riski. Sellel on aga otsene ja halb mõju kogu ühiskonnale.<sup>2</sup>

Kartserikaristuse negatiivsete mõjude ärahoidmiseks tuleb vangistusseaduses ([VangS](#)) sätestatud kartserikaristuse maksimaalne määr viia koosõlla rahvusvaheliste kinnipidamisstandardite ja rahvusvaheliste ekspertide seisukohtadega. Kartserirežiimi negatiivsete mõjude hindamiseks ja nende leevendamiseks tuleb tervishoiutöötajal iga päev hinnata üksikvangistuses viibiva inimese

<sup>1</sup> Vt nt 2020. aasta Tartu Vangla [kontrollkäigu kokkuvõtet](#) ja seal viidatud allikaid, p 1.2.

<sup>2</sup> Samas.

seisundit ning vanglal tuleb tagada, et üksikvangistuses kinnipeetaval oleks võimalik iga päev tähenduslikult suhelda. Selleks peavad kõik vangla töötajad – ja eriti kinnipeetavatega kõige tihedamalt kokku puutuvad valvurid – oma igapäevatöös rakendama [dünaamilise julgeoleku](#) põhimõtteid. Üksikvangistuses oleva kinnipeetava kontakte (sh kokkusaamisi) pere ja lastega ei tohiks piirata, v.a juhul, kui rikkumine on vahetult seotud selliste kontaktidega. Ka on ülemäärane keelata inimesel kasutada kartseris viibides päevasel ajal voodit ja piirata lugemisvõimalusi.<sup>3</sup>

Erinevate rikkumiste eest määratud kartserikaristuste kandmise vahele peab jääma teatud aeg tavarežiimil. Selle aja pikkust määrates tuleb arvesse võtta inimese terviseseisundit, sh vaimset tervist – seda nii üksikvangistuses viibimise ajal kui selle järel. Kinnipeetav peaks olema suurema osa karistusajast tavarežiimil ja saama võimaluse valmistada end ette õiguskuulekaks eluks vabaduses.

Õiguskantsleri kontrollkäikudel ja ka talle saadetud pöördumistest on selgunud, et kartseris viibivad ikka ja jälle samad kinnipeetavad. On käitumuslike ja vaimse tervise probleemidega kinnipeetavaid, kellele määratakse kartserikaristus väljakutsuva ja ohtliku käitumise eest. On aga ka neid, kes peavad kartseris olema selle tõttu, et nad keelduvad rahumeelselt tööle asumast. Neile kinnipeetavatele on üldjuhul määratud vaheldumisi eraldatud lukustatud režiim ja kartserirežiim. Seega ei too kartserikaristus üldiselt kaasa oodatud tulemusi ning sellel ei ole inimeste käitumisele (sh tööle motiveerimisele) soovitud mõju.

ÜRO kinnipeetavate kohtlemise standard-miinimumreeglite ([Mandela reeglid](#)) artiklis 45.1, Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel Rec(2006)2 Euroopa vanglareeglistiku kohta ([EVR](#)) artiklis 60.6(c) ning Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise Euroopa Komitee (CPT) 21. [üldraporti](#) punktis 56(b) on öeldud, et kartserikaristuse võib kohaldada vaid kõige tõsisematel juhtudel, viimase abinõuna ja nii lühiajaliselt kui võimalik.

CPT märkis 2020. aastal Ungarile saadetud [raportis](#) (p-d 107 ja 116), et üksikvangistuse kohaldamist õigustavad julgeolekupõhjused on näiteks põgenemisoht ja teiste kinnipeetavate kaitse. CPT taunis seda, et üksikvangistust rakendatakse seni, kuni kinnipeetav nõustub tööle minema või kui saab täis karistusmeetme maksimaalne tähtaeg. CPT hinnangul ei saa kinnipeetavate töötamisest keeldumist pidada seesuguseks julgeolekuprobleemiks, millega võib õigustada inimese kinnipidamist üksikvangistusega sarnastes tingimustes. CPT hinnangul peavad üksikvangistuse määramise põhjused rangelt piirduma turvalisusprobleemidega.

Kuigi viidatud rahvusvahelistel dokumenditel ja eksperdihinnangutel on soovituslik iseloom, tuleb neid käsitada eesmärkide ja põhimõtetenähtena, mis annavad sisu riikidele (sh Eestile) täitmiseks kohustuslikele lepingutele ning neis sisalduvatele nõuetele. Nii on näiteks Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) viidanud [Mandela reeglitele](#), [EVR](#) reeglitele ja toetunud CPT standarditele ja seisukohtadele [Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni](#) artikli 3 rikkumise tuvastamisel. EIK on ka näiteks asjas [Khodorkovskiy ja Lebedev vs. Venemaa](#) (p 470) viidanud muu hulgas CPT seisukohtadele ning märkinud, et üksnes vangla korralduse täitmisest (nt minna jalutuskäigule, pesemisruumi vms) rahumeelne keeldumine ei ole sedavõrd raske rikkumine, mis nõuaks üksikvangistuse kohaldamist. Eesti vanglad ja kohtud (sh RKHKo nr [3-3-2-2-15](#) ja nr [3-15-3133/29](#)) on seni käsitletud järjepidevat tööst keeldumist süstemaatilise allumatuse ja raske rikkumisena, millele kartseri kohaldamisega reageerimist on peetud õigustatuks.

<sup>3</sup> Samas, p-d 1.2.1, 1.3., 1.4., 1.4.1., 6.2.

EIK on rõhutanud, et riikide karistuspoliitika keskne eesmärk peab olema inimese taasühiskonnastamine.<sup>4</sup> Seejuures on tegemist riigi positiivse kohustusega, s.t inimesele võimaluste loomisega, et ta saaks ennast ja maailma ümber mõtestada, omandada uusi teadmisi ja õppida uusi oskusi, parandada tööalast kvalifikatsiooni, arendada saavutusvõimelisust, võtta sotsiaalset vastutust, parandada suhtlemisoskusi jne.

Riigil on positiivne kohustus luua sellised võimalused, see tähendab, et kinnipeetaval on õigus osaleda taasühiskonnastavas tegevuses.<sup>5</sup> Ent positiivne kohustus ei näe ette, et kinnipeetavat sunnitakse neid võimalusi kasutama viisil, mis võib seada ohtu tema vaimse ja füüsilise tervise ning vangla julgeoleku. See on olnud ka Riigikogu soov, sest [VangS](#) § 6 lõikes 1 on öeldud, et inimest tuleb just suunata, mitte sundida õiguskulekale käitumisele.

Ka [Mandela reeglite](#) artikkel 4 sätestab, et vangla peab kinnipeetavatele pakkuma haridust, kutseõpet, tööd jms. Varem kehtinud [reeglite](#) (artikkel 71(2)) järgi oli kinnipeetaval kohustus töötada, ent reeglite 2015. aastal vastu võetud [versiooni](#) artikkel 96.1 osutab, et kinnipeetaval peab olema võimalus töötada ja/või osaleda rehabiliteerivates tegevustes. [EVR](#) artiklit 26.1 selgitatakse [EVR kommentaaris](#) nõnda, et tegemist on olulise muutuse ja eemaldumisega varasemast kinnipeetava töö kohustusena käsitlemisest. Tööd nähakse positiivse võimalusena, mida kinnipeetav saab valida ([EVR](#) 26.6). Õiguskantsleri kogutud andmete kohaselt on paljud Euroopa riigid seda ka nii mõistnud.<sup>6</sup> Mures ollakse hoopis sellepärast, et vanglatel ei ole kõigile soovijatele tööd pakkuda.

Eesti vanglates ei jagu kõigile soovijatele samuti täistööajaga tööd (sh majandustööd). Rakendatakse nn rotatsiooni või tööampsudega sarnast süsteemi, mis küll aitab kaasa, et iga kinnipeetav oleks mingi aja jooksul tööga hõivatud ja et tööhõive [üldine protsent](#) oleks piisavalt kõrge. Tegelikult töötab inimene vanglas aasta jooksul vaid paar kuud, kui sedagi.

Aastate jooksul õiguskantsleri kontrollkäikudel sadade kinnipeetavatega peetud vestlustes ja õiguskantslerile saabunud pöördumistes on inimesed kirjeldanud, et kõrgema tööhõive taseme saavutamiseks rakendavad vanglad mitmeid kinnipeetavaid majandustöödel ühel ja samal tööloigul: näiteks osakonna põrandat peseb korruga mitu kinnipeetavat, ehkki täistööajaga töötades oleks see jõukohane ka ühele kinnipeetavale. See tähendab, et üks inimene teeb nädalas või isegi kuus vaid paar tundi tööd – sisuliselt on see osalise tööajaga töö. Sestap on hõivatus ja töötasu tegelikult väga väikesed. Tihti peale kaasneb mõne rikkumisega ka see, et töötada sooviv kinnipeetav eemaldatakse töölt.

Kinnipeetavate kartserikaristusega tööle sundimine mõjub ülemäärase võimu demonstreerimisena olukorras, kus vanglatel pole kõigile tööd pakkuda ja kui vanglas on kinnipeetavaid, kes on motiveeritud ja soovivad teha ka episoodilist tööd (sh majandustööd) ja teha seda ka püsivalt. Selline sund ei aita kaasa kinnipeetava õiguskulekale käitumisele vanglas ega pärast vabanemist. Töökohustuse kaudu inimeste survestamist ilmestab nt ka aastaid vanglates väldanud praktika, et kinnipeetavat ei lubatud õppima enne, kui ta oli teatud aja vanglas töötanud.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Vt nt EIK suurkoja otsus [Dickson vs. Ühendkuningriik](#), 04.12.2007, p 75; EIK suurkoja otsus [Vinter jt vs. Ühendkuningriik](#), 09.07.2013, p 115; EIKo [Harakchiev ja Tolumov vs. Bulgaaria](#), 08.07.2014, p 245; EIK suurkoja otsus [Murray vs. Madalmaad](#), 26.04.2016, p-d 101–104.

<sup>5</sup> Vt nt S. Meijer, [Rehabilitation as a Positive Obligation](#), European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, Vol. 25, 2017, lk 145–162.

<sup>6</sup> Vt käesoleva kirja lisa.

<sup>7</sup> Nt TrtRnKo 30.04.2020 nr [3-18-260](#); TrtHKo 31.03.2021 nr [3-20-114](#).

Seesugused meetodid võivad küll näiliselt anda soovitud tulemusi, ent inimese sisemist motivatsiooni ja koostöövalmidust suurendab hoopis sisuline ja heasoovlik suhtlemine ning motiveeriv juhtimine. Niinimetatud dünaamilise julgeoleku põhimõtete juurutamist ametnike igapäevatoos ja selle lahutamatu osa turvalisuse tagamisel näevad ette nii [Mandela reeglite](#) artikkel 76(c), [EVR reeglite](#) artikkel 51.2 kui ka CPT oma seisukohtades.<sup>8</sup>

Praegusaja vangistuse eesmärk on luua vanglas keskkond, mis on normaalsele elule võimalikult lähedane. On mõeldamatu, et vabaduses töötamast keelduvat inimest proovitaks mõjutada või tema meelt muuta sunni või veel vähem tema isoleerimisega teistest. Vabaduses püütakse inimesi [aktiveerida](#) ja julgustada tööturul osalema toetuste, uute oskuste õppimise võimaldamisega, nõustamisega ja muul moel.

Eestis mõjutab kinnipeetava töötamine ennekõike tema väljavaateid kanda karistust vangla avavangla osakonnas ja tingimisi enne tähtaega vanglast vabaneda. Ent need eesmärgid jäävad paljudele liiga kaugeks, et nad suudaksid enda igapäevast käitumist positiivses suunas juhtida.<sup>9</sup> Vanglates tuleks karistustel ning sunnil põhinevate mõjutusviiside asemel luua individualiseeritud motivatsioonisüsteem ja vaadata üle soodustuste nimekiri. Kui inimesel pole hüvesid, mida kaotada, on tal ka vähem põhjust pingutada, et enda käitumist muuta.<sup>10</sup>

Õiguskantsleri andmetel on hüvedele ülesehitatud motivatsioonisüsteem kasutusel juba mitmeid aastaid näiteks Viru Vangla alaealiste kinnipeetavate osakonnas ning see on andnud häid tulemusi. Teistes riikides rakendatakse nt [eritasandilist](#) hüvede süsteemi ja motiveeritakse kinnipeetavaid lisatreeningute võimalusega (nt jõusaali kasutamine), võimalusega suuremat töötasu teenida, võimalusega teha oste vangla kaupluse laiemast tootevalikust, lisatoiduga või võimalusega enda riideid kanda. Pakutakse ka võimalust kindel arv kordi kuus tasuta helistada ja kirju saata, tihemini kohtuda oma pere ja lastega, saada vanglalt asju (nt televiisor, kell vms), aga ka võimalust vähendada iga vanglas töötatud päevaga karistusaega.<sup>11</sup>

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Olari Koppel  
asetäitja-nõunik, õiguskantsleri kantselei direktor  
õiguskantsleri volitusel

Lisa: õiguskantsleri ametkonna juunis 2021 Euroopa riikide väärkohtlemise ennetusasutuste seas läbi viidud küsitluse tulemused

Ksenia Žurakovskaja-Aru 693 8415  
Ksenia.Zurakovskaja-Aru@oiguskantsler.ee

<sup>8</sup> Vt nt ka EPTA, [Dynamic Security Training Handbook](#), 2021; CPT 2021. aasta [raport](#) Soomele (p 37); CPT 2021. [raport](#) Põhja-Makedooniale (p 47); 2020. aasta [raport](#) Iirimaale (p 36).

<sup>9</sup> Tuleb tähele panna, et peaaegu pooled Eesti kinnipeetavad kannatavad mõne vaimse tervise häire all. K. Iverson, M-L. Sööt, L. Haring, K. Tamm, [Õigusrikkujate vaimse tervise uuring](#), 21.02.2020.

<sup>10</sup> UNODC, [Handbook on the Management of High-Risk Prisoners](#), 2016, lk 83–84.

<sup>11</sup> Vt nt [Incentives Policy Framework](#), Ministry of Justice, HM Prison and Probation Service, 08.07.2020; [Penitentiary policy and system in the Republic of Bulgaria](#), Center for the Study of Democracy, 2011, lk 28–29; vt ka lisa 1.