

Õiguskantsleri kontrollkäik Harku Vanglasse 06.02.2007

Õiguskantsler ja tema nõunikud teostasid 06.02.2007 ÕKS § 19 lg 1, §-de 27 ja 33 alusel omaalgatuse korras kontrollkäigu Harku Vanglasse. Harku Vangla on Justiitsministeeriumi haldusalas olev kinnipidamisasutus, kus viibivad naissoost süüdimõistetud. Emast naiskinnipeetaval ja kuni kolmeaastasel (kaasa arvatud) lapsel võimaldatakse ema taotlusel ja eestkostetasutuse nõusolekul elada koos vanglas.

Õiguskantsler kontrollis, kuidas on tagatud naissoost kinnipeetavate põhiõigused. Erilist tähelepanu pöörati elu- ja olmetingimustele Harku Vangla emade-lastes osakonnas ning meditsiinilise abi kättesaadavusele.

1. Probleemid kinnipeetavate kirjade avamisega

Õiguskantsler kontrollis, kas Õiguskantsleri Kantseleist kinnipeetavale saadetud kirjad avatakse enne kinnipeetavale üleandmist. Samuti kontrollis õiguskantsler, kuidas vangla toimib kinnipeetavate poolt õiguskantslerile kirjutatud kirjadega.

Vestlusel vanglaametnike ja kinnipeetavatega selgus, et Harku Vangla ametnikud võtavad kinnipeetavatelt õiguskantslerile saatmiseks vastu üksnes avatud ümbrikus kirju ning kinnipeetava juuresolekul visuaalselt kontrollitakse ümbrike sisu. Alles peale kontrolli teostamist suletakse ümbrik ärasaatmiseks. Ka kinnipeetavale õiguskantslerilt saadetud kirjad avatakse kinnipeetava juuresolekul, et kontrollida ümbriku sisu ja keelatud esemete olemasolu.

Vangistusseaduse (edaspidi VangS) § 29 kohaselt avatakse vanglaametniku poolt kinnipeetavale saadetud või tema poolt saadetavad kirjad ning võetakse sealt ära esemed, mille omamine vanglas on vangla sisekorraeeskirjadega keelatud. Keelatud on kontrollida kinnipeetava kirju ja telefonikõnesid kaitsjale, prokurörile, kohtule, õiguskantslerile ja Justiitsministeeriumile. Samuti ei või ära saatmata jätta kinnipeetava kirju riigiasutustele, kohalikele omavalitsustele ja nende ametiisikutele, samuti kaitsjale ning oma riigi konsulaartöötajale.

Justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 "Vangla sisekorraeeskirja" § 50 lg 2 sätestab, et õiguskantslerilt kinnipeetavale saabunud kiri antakse kinnipeetavale allkirja vastu viivitamata kätte suletud ümbrikus.

Eeltoodust tuleneb, et kirjeldatud vangla tegevus kirjade avamisel on vastuolus kehtivate õigusaktidega.

2. Probleemid otsuste motiveerimisega

Õiguskantsler kontrollis, kas ja kuidas vangla direktor on põhjendanud väljaantud haldusakte.

Kontrollimisel selgus, et vangla direktor ei põhjenda nõutaval määral väljaantavaid haldusakte, piirdudes enamasti pelgalt asjakohase õigusakti sättele viitamisega. Haldusaktidega tutvumisel jäävad kinni peetud isikutele arusaamatuks asjaolud ning

kaalutlused, millest tulenevalt haldusakt antakse. Piisavaks põhjendatuseks ei saa lugeda direktori käsikirjalist märget "nõus" või "keeldun" dokumendil.

Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 54 kohaselt on haldusakt õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutlusvigadeta ning vastab vorminõuetele.

HMS § 55 lõike 2 kohaselt antakse haldusakt kirjalikus vormis, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti. Haldusakti võib anda muus vormis edasilükkamatu korralduse tegemiseks. Haldusaktide vormistamisel näeb haldusmenetluse seadus ette taganemise üldisest vormivabaduse põhimõttest, sest kaalul on reeglina isikute olulised õigused ja seega tuleb haldusakt koostada kirjalikult. Muus vormis võib haldusakti anda edasilükkamatul juhul, kuid ka sellisel juhul tuleb see reeglina tagantjärele kirjalikult vormistada.

HMS § 56 lõike 1 kohaselt peab kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine olema kirjalikult põhjendatud. Haldusakti põhjendus esitatakse haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Lõige 2 sätestab, et haldusakti põhjenduses tuleb märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus. Lõige 3 näeb ette, et kaalutlusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud.

Haldusakti põhjendamine on oluline tagamaks, et haldusakti adressaat mõistaks, kas tema õigusi on kitsendatud seaduslikult. See tähendab, et isik saaks aru, miks ja millisel õiguslikul alusel otsus tehti, mis on tema õiguste piiramise põhjused ning seaduslik alus. Samuti peab haldusakti põhjendamine võimaldama isikul oma õiguste kaitsmiseks haldusakti vaidlustada, sest teadmata õiguste piiramise põhjuseid on raske argumenteeritult vaidlustada haldusakti andmise asjaolusid. Samuti võimaldab haldusakti põhjendamine selle seaduslikkust kontrollival asutusel otsustada, kas haldusakt on seaduslik, kuna haldusakti motiveerimine tagab selle kontrollitavuse. Motiveerimata haldusakt on õigusvastane juba seepärast, et pole võimalik kontrollida, miks ja millisel õiguslikul alusel on haldusakt antud.¹

Põhjendusest peavad piisava selgusega välja tulema konkreetse juhtumi puhul tähtsust omavad asjaolud. Riigikohus on märkinud, et mida keerulisem on seaduse tõlgendamine ning faktiliste asjaolude väljaselgitamine, samuti mida suurem on haldusorgani kaalutlusõigus ja mida kaalukamad huvid otsuse tegemisel põrkuvad, seda enam peavad haldusakti andmise põhjused olema lahti kirjutatud. Haldusakti faktilises motiveeringus peavad olema ära näidatud asjaolud, mis toovad kaasa akti andmise aluseks oleva õigusnormi kohaldamise. Oluline on faktilise ja õigusliku motivatsiooni omavaheline sidumine, mis peab haldusakti adressaati ja aktiga tutvujat veenma, et juhtumi asjaolud koostoimes kohaldatavate õigusaktidega toovad tõepoolest kaasa just sellesisulise haldusotsustuse tegemise. Haldusakti põhjendus peab ka kohut veenma, et haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumine on toimunud ratsionaalselt.² Seega peab haldusakti põhjendus sisaldama nii haldusakti andmise õiguslikku alust kui faktiliste asjaolude kirjeldust. Faktilised asjaolud peavad olema tõendatud või hilisemas halduskohtumenetluses tõendatavad, mitte oletuslikud ega üldsõnalised.³

¹ Vt RKHK, 22.05.2000, nr 3-3-1-14-00, p 5; 28.10.2003, nr 3-3-1-66-03, p 18.

² RKHK, 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 34; 28.10.2003, nr 3-3-1-66-03, p 19.

³ RKHK, 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 32; 10.10.2002, nr 3-3-1-42-02, p 16; 18.10.1999, nr 3-3-1-32-99, p 2.

Kui õigusnormiga on haldusorganile antud kaalutlusõigus, s.t õigus otsustada, kas üldse otsust teha või milline otsus teha, siis tuleb kooskõlas HMS § 56 lõikega 3 põhjenduses näidata ka konkreetsed kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud. Põhjenduses tuleb selgitada, milliseid asjaolusid haldusorgan arvestas ja millised järeldused ta sellest tegi.⁴

Eelneva põhjal peab vangla järgima haldusmenetluse seaduses väljendatud haldusakti põhjendamise kohustust. Seejuures ei saa vangla põhjendamiskohustuse eiramisel tugineda ebapiisavale haldussuutlikkusele, suurele ajakulule vms. Nagu on märkinud ka Riigikohus,⁵ ei saa administratiivsed takistused olla põhjenduseks põhiõiguste piiramisele. Kõiki riigiasutusi, sh vanglaid seob seaduste järgimise kohustus (PS § 3 lg 1).

3. Probleemid kinnipeetavate isikliku hügieeniga ja pesu pesemisega

Õiguskantsler kontrollis, kuidas on tagatud kinnipeetavate isikliku hügieeni eest hoolitsemine Harku Vanglas. Samuti kontrolliti, kuidas toimub kinnipeetavate isiklike rõivaste pesemine.

Kontrollimisel selgus, et Harku Vangla täidab vangistusseadusest tulenevat miinimumnõuet kinnipeetavate isikliku hügieeni võimaldamisel, st üks kord nädalas. Suuliselt kinnitati ringkäigul vanglas, et see on "vähemalt" üks kord nädalas. Kehtestatud dušširuumi kasutamise kord ei võimalda siiski teha kindlaid järeldusi väite praktikas paikapidavuse osas ning selles osas, kas ja kellel taoline lisavõimalus on. Selge kirjalikult fikseeritud korra puudumine annab alati alust ka kahtluseks, et lisasoodustuse võimaldamine võib lähtuda ametniku suvaotsusest.

Samuti selgus, et kinnipeetavad on sunnitud oma rõivaid pesema käsitsi ning kasutades selleks aega, mis on ettenähtud isikliku hügieeni eest hoolitsemiseks. Vangla eluosakonnas puuduvad pesumasinad, mida kinnipeetavad saaksid pesu pesemiseks kasutada. Samuti ei võimaldata kinnipeetavatele pesumaja teenuste kasutamist. Lisaks on kinnipeetavatel keelatud kasutada voodipesu pesemiseks mõeldud pesumasinaid.

VangS § 50 lg 1 kohaselt peab kinnipeetav hoolitsema oma isikliku hügieeni eest. Sama paragrahvi lõige 2 sätestab, et kinnipeetavale võimaldatakse vähemalt üks kord nädalas, samuti vanglasse vastuvõtmisel saun, vann või dušš.

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2006)2 Euroopa Vanglareeglistiku kohta toonitab preambulas, et vabaduskaotusliku karistuse kohaldamine ja kinnipeetavate kohtlemine eeldab julgeolekuabinõude ja distsipliiniga arvestamist, kuid samal ajal tuleb tagada vanglas tingimused, mis ei riiva inimväärikust. Euroopa Vanglareeglistiku punkti 18.1 kohaselt tuleb kinnipeetava majutamisel austada tema inimväärikust, tagada võimalikul määral tema privaatsus, tervishoiu ja hügieeninõuete järgimine, ventilatsioon, valgustus ja küte.⁶

Eelnevast tulenevalt kuulub inimväärikuse hulka ka hügieeninõuete järgimine. Vangla ülesanne on kinnipeetavate inimväärikuse tagamine kinnipidamisasutuses. Seega tuleb vanglal panna rõhku muuhulgas ka kinnipeetavate isikliku hügieeni vajaduste rahuldamise piisavaks tagamiseks. Inimväärikus on seotud isiku kõigi põhiõigustega ning põhiõiguste ja -vabaduste

⁴ A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 306

⁵ RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p 39.

⁶ RKHK, 22.03.2006, nr 3-3-1-2-06.

kaitse eesmärk. Inimväärikus on osa põhiõiguste olemusest. Inimväärikust tuleb austada ja kaitsta.⁷ Õigus inimväärikale kohtlemisele laieneb igapäevasele, sh kinnipeetavatele.

Tänases ühiskonnas peavad enamus inimesi normaalseks igapäevast või ülepäeviti dušši kasutamise võimalust ega kujutaks ette vähemat. Kuigi vangistusseadus näeb ette miinimumina üks kord nädalas pesemisvõimaluste kasutamise, on toodu kindlasti üksnes miinimum. Inimväärikuse põhimõttest lähtuvalt tuleks vanglal püüda tagada sagedasem pesemisvõimalus. Viimane kehtib eriti naiskinnipeetavate kohta ning pesemisvõimaluste suhtes suvel kuumade ilmadega.

Möönan, et kõikide kinnipeetavate isikliku hügieeni harjumused ei pruugi olla sarnased. Siiski peab vangla, lähtudes inimväärikuse põhimõttest, tagama kinnipeetavate vajadustele vastava isikliku hügieeni eest hoolitsemise sageduse. Vanglal tuleks leida lisaressursse, võimaldamaks kinnipeetavatel isikliku hügieeni eest (nii enda kui riiete pesemise võimalused) hoolitseda paremini ning luua selle kasutamiseks ka selge kord.

4. Harku Vangla üldised olme probleemid

Õiguskantsler viis Harku Vanglas läbi ringkäigu ning kinnipeetavatega usaldusliku vestluse. Viimaste käigus ilmnedid järgmised probleemid.

- 1) Harku Vangla eluosakonna (nn ühiselamu) II-korrusel ei ole käte pesemiseks sooja vett, kuna soojaveeboiler oli kontrollkäigu ajal katki. Kontrollimise käigus leidis eelnevalt nimetatud väide kinnitust.
- 2) Kinnipeetavatel puudub piisav informatsioon erinevate ametiasutuste poole pöördumiseks. Vangla kohustust kinnipeetavale õigusnorme tutvustada väljendab näiteks VangS § 14 lõige 2. Viimane sätestab, et hiljemalt vanglasse saabumisele järgneval päeval kohtub kinnipeetav vangla direktori või tema poolt määratud vanglaametnikuga, kes selgitab kinnipeetavale tema õigusi ja kohustusi. Kinnipeetavale antakse kirjalik teave vangistuse täideviimist reguleerivate seaduste, vangla sisekorraeskirjade ja kaebuste esitamise kohta. Vangla õigusaktide selgitamiskohustus tuleneb ka märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadusest.
- 3) Kontrollkäigu hetkel ei olnud kinnipeetavad saanud informatsiooni muutunud tingimisi ennetähtaegse vabastamise korrast.
- 4) Kinnipeetavatel esineb probleeme sõnaraamatute ja õpikute laenutamisega.
- 5) Ringkäigul kontrollis õiguskantsler Harku Vangla kokkusaamistetuba. Kontrollimisel selgus, et kokkusaamistele tulnud isikute toiduained (näiteks pagaritooted) „torgitakse läbi” spetsiaalse vardaga. Toiduainete kontrollimist eelnevalt nimetatud viisil teostatakse keelatud esemete vanglasse toimetamise vältimiseks. Kuna suures koguses vardaid seisis laual anumas kiletamata, jäi kahtlus nende korduvkasutatavusest.
- 6) Õiguskantsler kontrollis Harku Vangla emade-lastete osakonda. Kontrollimisel selguse, et seinakontaktid olid katmata ning lastel on võimalik sealt saada elektrilööki.

⁷ EL põhiõiguste harta art 1, Euroopa Kohtu 09.10.2001 otsus kohtuasjas C-377/98: Madalmaad v. Euroopa Parlament ja nõukogu, EKL 2001, lk 7079.