



ÕIGUSKANTSLER

ÕIGUSKANTSLERI 2007. AASTA TEGEVUSE ÜLEVAADE

Ülevaade õiguskantsleri tegevusest järelevalvel õigustloovate aktide
põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse üle

Ülevaade järelevalvealuste asutuste poolt põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle

Ülevaade õiguskantslerile seadusega pandud muude ülesannete täitmisest



ÕIGUSKANTSLER

ÕIGUSKANTSLERI 2007. AASTA TEGEVUSE ÜLEVAADE

Ülevaade õiguskantsleri tegevusest järelevalvel õigustloovate aktide
põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse üle

Ülevaade järelevalvealuste asutuste poolt põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle

Ülevaade õiguskantslerile seadusega pandud muude ülesannete täitmisest

Tallinn 2008

ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI

KOHTU 8

15193 TALLINN

Tel: 693 8400

Faks: 693 8401

Kodulehekülg: <http://www.oiguskantsler.ee>

Keeletoimetaja

Mailis Neppo

Kujundus ja trükk

AS Vaba Maa



Mul on hea meel, et Sa avasid aastaülevaate! Jätka, sest see on väärt lugemine, haarates endasse õiguskantsleri ühe aasta tegevuse paremiku.

Õiguskantsleri 2007. aasta aruanne kajastab õiguskantsleri institutsiooni aasta tegevust, loomulikult koostajapoolse subjektiivse rõhuasetusega. Ja kuigi õiguskantsleri institutsioon ja õiguslikud raamid sellele on järjepidevad ja samad, piirdub 2008. aasta 10. märtsil ametisse astunud õiguskantsler Indrek Tederi roll siinkohal aruande koostaja omaga, kes kasutab ühtlasi ära võimaluse seeläbi avada oma rõhuasetusi ja veendumusi. Olles formaalselt limiteeritud kalendriaastaga, on ülevaate lähtepunktiks ikka õiguskantsleri kui institutsiooni järjepidevus. 2007. aasta aruanne on seega laiem, haarates endasse ka aruande koostamise seisuga 2008. aastal toimunut ning ka märksa ajatumaid printsiipe.

Õiguskantsler kui põhiseaduse hoidja, demokraatia ja Eesti riikluse tasakaalustaja sekkub siis, kui õiguses on vastuolu põhiseadusega või kui põhiõiguste ja vabaduste piiramine ei ole kooskõlas põhiseadusega. Õiguskantsler ei ole vastuolude tekitaja ega suurendaja, vaid konstruktiivne abimees probleemide lahendamisel. Samas ei saa õiguskantsler probleeme ka summutada ega maha vaikida.

Enamikul maailma väikerahvastel ei ole oma riiki. Ja kui on, siis ei pruugi see riik olla demokraatlik riik ega õigusriik. Eesti riik on demokraatlik riik ja on ka õigusriik. See aga ei tähenda, et Eesti omariiklus selle demokraatlikul kujul püsiks automaatselt, ilma konstruktiivse kriitika ja sekkumiseta. Ühiskonnas eksisteerivad suuri ja väikesed probleemid paljastab demokraatia ja avatus. Selline avatus annab ka eelduse probleemide lahendamiseks. Reaalsuses peabki riigi argipäev olema üks pidev probleemide lahendamine.

Väikeriik peab probleemide ja ülesannete lahendamisel olema eriti täpne ja hoolas. Kui suurriikidel on võimalus teha vahel vigu ja eksida, siis väikeriigil puudub selline luksus. Selleks, et mingi viga või vale arengusuund ei kasvaks üle suureks veaks, on põhiseadus näinud ette õiguskantsleri institutsiooni, kelle ülesanne on sekkuda ja destruktiivset tõkestada.

Õiguskantsleri tegevuse laiem ja igavikulisem eesmärk on tagada põhiseaduse ja Eesti riikluse säilimine alaliselt. Tagada, et Eesti ei oleks juhuslik riik, mis sõltuvalt maailma vägivallatõmblustest kaob või tekib. Tagada, et vastavalt meie ühisele tahtele eksisteeriks Eesti riik ja Eesti põhiseadus ka pärast järgmist 90 aastat.

Kahtlemata ei pruugi õiguskantsleri resolootne ja põhimõttekindel sekkumine igähele alati meeldida. Meeldidapüüdmine ei ole ka õiguskantsleri ülesanne. Õiguskantsler ei ole kaupmees, kes vajaks kaubale reklaami. Õiguskantsler ei tooda kaupa, ei müü õigust ega kauple õigusega. Ka puudub tal vajadus koguda häält. Seega on õiguskantsler vaba lähtumaks põhiseadusest ja seadustest.

2007. aastal tõusetus Eesti ees jätkuvalt ja senisest reljeefsemalt rahvusliku julgeoleku temaatika. Õiguskantsler on sekkunud mitmete selleteemaliste seaduseelnõude valmimisse konstruktiivse kriitikaga, nagu näiteks korrakaitse seaduse eelnõu menetluse puhul Riigikogus ja kaitseväge korralduse seaduse eelnõu ettevalmistamisel.

Alati on teravalt päevakorral põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Õiguskantsleri poole on pöördunud paljud isikud, kelle põhiõigusi ja -vabadusi on põhjendamatult piiratud. Õiguskantsler tegi arvukaid kontrollkäike asutustesse, kus peetakse või võidakse inimesi nende tahte vastaselt kinni pidada. Olgugi et kinnipeetavate elutingimused on muutunud suures plaanis aasta-aastalt paremaks, on siiski endiselt liiga palju juhtumeid, mis annavad muretsemiseks põhjust.

Demokraatia on küll sõnades populaarne, kuid on osutunud tegelikus maailmas pigem elitaarseks, seda ei ole jagunud kõigile. Ka meie lähikonnast võib leida riike ja suurriike, kus sellisest luksuslikust elukorraldusest – demokraatiast – terav puudus on, kui pidada luksuseks Eesti põhiseaduseski tagatud inimeste põhiõiguste ja -vabaduste kaitset, võimalust vabalt avaldada oma arvamust ning kaitset oma varale, kaitset elule, kaitset piinamise eest. Selle nimel, et sellest luksusest saaks iseenesestmõistetavus, peame jätkuvalt pingutama.

Õiguskantsleri oluline ülesanne on seegi, et põhiseaduses sätestatud demokraatia põhimõte ei muutuks pelgalt juristide arutelude klaaspärlimänguks, vaid oleks selgelt ja arusaadavalt olemas meile kõigile. Teatud lihtsaid tõdesid peab õiguskantsler pidevalt kordama ja nende järgimist nõudma – alati tuleb kaitsta demokraatiat, alati on seda liiga vähe.

Toon aruandest esile artikli jälitustegevuse legitiimsetest eesmärkidest ja seaduslikkuse kontrollist. Artikkel annab analüütilise õigusliku ülevaate Eesti ühiskonnas müstifitseeritud jälitustegevusest. Kuna selles käsitletud temaatika on ülearuandeline ja ajaliselt tunduvalt pikema tähendusega, siis annab see rajajooned mitmeteks järgnevateks aastateks.

Õigusselget lugemist ja arusaamist!

Teie
Indrek Teder

Tallinnas 14. juulil 2008

SISUKORD

1. OSA. ÕIGUSKANTSLER JA RIIGIKOGU	1
I SISSEJUHATUS	2
II ETTEKANNE RIIGIKOGULE	3
1. Hea õigusloome tava järgimisest taastuvelektri ostuhinna ja toetuse suuruse määramisel	3
1.1. Faktilised asjaolud	3
1.2. Asjakohased õigusnormid	3
1.3. Õiguskantsleri hinnang	3
2. Kokkuvõte	5
III VASTUS RIIGIKOGULE	6
1. Volikogu liikme õigus kuuluda volikogu komisjoni	6
IV SISEMISE RAHU TAGAMISEKS TEOSTATAVA JÄLITUSTEgevuse LEGITIIMSED EESMÄRGID JA SEADUSLIKKUSE KONTROLL <i>Saale Laos</i>	10
1. Sissejuhatus	10
2. Jälitustegevuse mõiste ja kehtiv õiguslik regulatsioon	10
2.1. Jälitustegevuse mõiste	10
2.2. Jälitustegevust reguleerivad seadused	11
3. Põhiseaduslik taust	13
3.1. Sisemise ja välise rahu tagamine, riigi kaitsekohustus ning menetlusgarantiid	13
3.2. Seadusliku aluse põhimõte	14
3.3. Riivatavad põhiõigused	14
3.4. Põhiõiguste riive üldtingimused	15
3.5. Põhiõiguste riivet lubatavad eesmärgid	15
3.5.1. Sisemise rahu tagamise eesmärk	15
3.5.2. Riigi julgeolek ja kuritegude tõkestamine riive alustena	16
3.6. EIK praktika	17
4. Jälitustegevuse eesmärgid <i>de lege lata</i>	18
4.1. Jälitustegevuse seadus	18
4.1.1. Jälitustegevuse üldine eesmärk	18
4.1.2. Jälitustegevuse üksikute ajendite analüüs	19
4.1.3. Jälitustegevuse seaduse muud probleemid	23
4.2. Julgeolekuasutuste seadus	23
5. Kontroll jälitustegevuse seaduslikkuse üle	25
5.1. Ülevaade jälitustegevuse kontrolli viisidest	25
5.2. Olemasolev kontrollisüsteem Eestis	28
5.2.1. Haldusesisene kontroll	28
5.2.2. Parlamentaarne kontroll	31
5.2.3. Kohtulik kontroll	32
5.2.4. Sõltumatu ametiisiku ehk <i>ombudsman</i> i kontroll	33
5.2.5. Ekspertkontroll	34
6. Kokkuvõte	34
2. OSA. ÕIGUSKANTSLER JA TÄITEVVOIM	37
I SISSEJUHATUS	38
1. Õiguskantsler riigi ennetusasutusena	40
2. Õiguskantsleri osalemine Vabariigi Valitsuse istungil	41

II	HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	42
1.	Üldiseloostus	42
2.	Isikuandmete töötlemine koolis	43
3.	Koolide kinnistutele hoonestusõiguse seadmisest	45
4.	Eralasteaedade toetamine Tallinna linnas	48
5.	Haridus- ja Teadusministeeriumi praktika riigieelarveliste vahendite eraldamisel	51
6.	Erakõrgkooli õppekava negatiivse akrediteerimisotsuse järelmid	53
7.	Isikuandmete töötlemine Tallinna erakoolis	55
8.	Lapse koolikohustuse täitmise võimaldamine	57
9.	Lastelaagrite keeldumine võtta laagritesse vastu lastekodu lapsi	59
10.	Olukord erivajadustega lastele mõeldud koolis	61
11.	Kontrollkäik Tapa erikooli	63
12.	Kontrollkäik Puiatu erikooli	66
III	JUSTIITSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	70
1.	Üldiseloostus	70
1.1.	Riiklik ekspertiisiasutus	70
1.2.	Korralduse	70
1.3.	Riigi õigusabi	71
1.4.	Kohtusüsteem	71
1.5.	Korruptsioon	71
1.6.	Avalik teenistus	72
1.7.	Eraõigus	72
1.8.	Andmekaitse.....	72
1.9.	Karistusõigus	73
1.10.	Võrdne kohtlemine	75
1.11.	Euroopa Inimõiguste Kohus	76
1.12.	Vangistusõigus	76
2.	Õiguskaitsevahendid kohtumenetluse mõistliku aja põhimõtte rikkumisel	78
3.	Isiku õiguste kaitse psühhiaatrilise sundravi menetluses	82
4.	Äraakuulamisõigus psühhiaatrilise sundravi menetluses	83
5.	Hagi tagamise kautsjon	85
6.	Töövaidluskomisjoni otsuse kättetoimetamine	93
7.	Pikaajalisse välislahetusse saadetud kaitsevaelaste abikaasade abikaasatasud	94
8.	Menetlustoimingule välja kutsutu või tema lähedase ootamatu haigestumise kohta vormistatav tõend tsiviilkohtumenetluse ja kriminaalmenetluse seadustikes	96
9.	Isikukoodi märkimine kirjaümbrikule	97
10.	Registriosakonna kohustus algatada järelevalvemenetlus	98
11.	Kaebus kriminaalmenetluse toimumise peale	101
12.	Nõude täitmine enne täitemenetluse algust ja kohtutäituri tasu	103
13.	Kinnipeetava elektriarve	104
14.	Vangistusest vabastamise kuupäeva arvutamine	106
15.	Pikaajaliste kokkusaamiste toa eest tasumise kord Murru Vanglas	108
16.	Kinnipeetava paigutamine eraldatud lukustatud kambris	109
17.	Kinnipeetava iseloostuse koostamine armuandmispalveks	112
18.	Vahistatu helistamine vastaja arvel Tallinna Vanglas	114
19.	Isikuandmed kinnipeetava nimesildil Ämari Vanglas	116
20.	Pikaajaline kokkusaamine	117
21.	Haigestunud kinni peetavate isikute transportimine	119
22.	Tervishoiuteenused Tartu Vanglas	120
23.	Kontrollkäik Tallinna Vanglasse	121
24.	Kontrollkäik Murru Vanglasse	122
25.	Kontrollkäik Harku Vanglasse	125
IV	KAITSEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	129
1.	Üldiseloostus	129
2.	Auastme ülendamine	130

3.	Kaitseväeteenistuse staaži arvestamine	132
4.	Välislähetuses viibiva kaitsevälase teenistustasu	133
5.	JVÓK Viru Üksik-jalaväepataljoni kontrollkäik	137
V	KESKKONNAMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	144
1.	Üldisloomustus	144
2.	Veekasutusnormid Torma vallas	144
3.	Segunenud olmejäätmete järelsortimisega kaasnevad kulud Tallinnas	146
4.	Keskkonnaministri tegevusetus määruse muutmisel	148
5.	Maaomaniku kaasamine kaitseala loomise menetlusse	149
VI	KULTUURIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	151
1.	Üldisloomustus	151
2.	Haldusmenetluse venimine	151
3.	Lugejakaardi väljastamise tasu Suure-Jaani Rahvaraamatukogus	154
VII	MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	156
1.	Üldisloomustus	156
2.	Eesti domeeninimede registreerimise ja haldamise korralduse õiguslik regulatsioon	157
3.	Alarmsõidukite läbipääs erateedel	162
4.	Ühistranspordi sõidupileti hinnad õpilastele Kohtla-Järvel	163
VIII	PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	165
1.	Üldisloomustus	165
IX	RAHANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	166
1.	Üldisloomustus	166
2.	Maamaksuvabastused Kohtla-Järvel	167
X	REGIONAALMINISTRI VASTUTUSALA	170
1.	Üldisloomustus	170
2.	Külavanema tegevust puudutav regulatsioon	173
3.	Tallinna linna avaliku korra eeskiri	178
4.	Maavanema järelevalve kohaliku omavalitsuse üksikaktide kontrollimisel	181
XI	SISEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	184
1.	Üldisloomustus	184
2.	Massilised korratused Tallinnas	185
3.	Isikute fotode avaldamine veebilehel http://tuvasta.politsei.ee	194
4.	Õiguslik alus isikute evakueerimiseks pommiähvarduse korral	197
5.	Piirivalveametnikule eriarstiabi hüvitamine Lääne Piirivalvepiirkonnas	200
6.	Politseiametniku diferentseeritud ametipalk	201
7.	Piirivalveameti peadirektori määratud tähtaeg piirivalveteenistusele üleminekuks	204
8.	Piirivalveteenistuse staaži arvestamine	205
9.	Asutusesisene andmekogu Piirivalveametis	207
10.	Isiku taotluse ja teabenõude eristamine Piirivalveametis	210
11.	Süüteo menetlust puudutava teabe edastamine ajakirjandusele	212
12.	Lapsendatud lapse kodakondsus ja isikuandmete kaitse	214
13.	Politsei tegevus avaliku koosoleku registreerimisel	218
14.	Juhtimisõiguse taastamine	225
15.	Tervishoiuteenused Narva arestimajas	226
16.	Vahistatu paigutamine arestimajja	229
17.	Kontrollkäik Kodakondsus- ja Migratsiooniameti väljasaatmiskeskusesse	232
18.	Kontrollkäigud Lõuna Politseiprefektuuri ja Lääne Politseiprefektuuri arestimajadesse	237
19.	Kontrollkäik Põhja Politseiprefektuuri Põhja politseiosakonda	240
20.	Kontrollkäik Pärnu arestimajja	242

XII	SOTSIAALMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	245
1.	Üldiseloostus	245
1.1.	Sotsiaalvaldkond	245
1.2.	Tervisevaldkond	247
1.3.	Töövaldkond	248
2.	Riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavus	249
3.	Isikute ebavõrdne kohtlemine Saue valla lapsehoiutoetuste määramisel	252
4.	Isiku tahtevastane hoidmine Aa Hooldekodus (OÜ-s Häcke)	254
5.	Hea halduse tava järgimine sotsiaalhoolekannet puudutavate avalduste menetlemisel Rõngus	255
6.	Sotsiaalhoolekannet puudutavate avalduste menetlemine Rägavere vallas	262
7.	Täiendavate sotsiaaltoetuste maksmise lõpetamine Võnnus	269
8.	Pensionilisa tagasiulatav maksmine	271
9.	Ööpäevaringse vältimatu psühhiaatrilise abi rahastamine SA-s Viljandi Haigla	276
10.	Sportivate laste tervisekontrolli regulatsioon	277
11.	Mitteresidentide kindlustuskaitse tekkimine Eesti Haigekassas	279
12.	Süstitava risperidooni depoovormiga ravi ühtlane kättesaadavus	281
13.	Sotsiaalministri kehtestatud tööndi vorm	282
14.	Kontrollkäik Aa Hooldekodusse (OÜ-sse Häcke)	284
15.	Kontrollkäik FIE Tamara Luigase Puudega Laste Halastuskodusse	286
16.	Kontrollkäik SA Tartu Ülikooli Kliinikum psühhiaatrikliinikusse	287
17.	Kontrollkäik SA Pärnu Haigla psühhiaatrikliinikusse	289
18.	Kontrollkäik Kuressaare Haigla SA psühhiaatriüksusesse	291
19.	Kontrollkäik SA Narva Haigla psühhiaatriosakonda	292
XIII	VÄLISMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	297
1.	Üldiseloostus	297
3. OSA. ÜLEVAADE ÕIGUSKANTSLEERILE SEADUSEGA PANDUD MUUDE ÜLESANNETE		
	TÄITMISEST	299
I	SISSEJUHATUS	300
II	DISTSIPLINAARMENETLUSE ALGATAMINE KOHTUNIKU VASTU	302
1.	Üldiseloostus	302
2.	Bioloogilisele emale ja vanaemale avaldatud lapsendajate nimed	303
3.	Kohtuistungi toimumine mõistliku aja jooksul	307
4.	Kinnipeetava õigused halduskohtumenetluses	309
5.	Kohtutoimikule juurdepääsu võimaldamine ajakirjanikele Tartu Maakohtus	312
III	VÕRDÕIGUSLIKKUS JA VÕRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÕTE	315
1.	Üldiseloostus	315
IV	MENETLUSSTATISTIKA	318
1.	Menetlusstatistika üldandmed	318
1.1.	Avaldustepõhine statistika	318
1.2.	Asjamenetluste põhine statistika	318
2.	Asjamenetluste tulem	320
2.1.	Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine	320
2.2.	Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse seadustele vastavuse kontrollimine	321
2.3.	Erimenetlused	322
2.4.	Menetluse võtmata jäetud asjamenetlused	322
3.	Asjamenetluste jaotus vastutusala järgi	323
4.	Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa	327
5.	Asjamenetlused regioonide lõikes	328

6.	Asjamenetluste keel	329
7.	Kontrollkäigud	329
8.	Isikute vastuvõtt	330
9.	Kokkuvõte	330
4. OSA. ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI TEGEVUS		333
I ORGANISATSIOON		334
1.	Struktuur	334
2.	Ametkonna sooline, vanuseline ja hariduslik koosseis	334
3.	Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne	335
II AVALIKUD SUHTED		336
1.	Meediasuhted	336
1.1.	Artiklid ja arvamused	336
1.2.	Intervjuud ja persoonilood	336
2.	Koostööüritused	336
2.1.	Koostöö teiste institutsioonidega	336
2.2.	Esinemised, kohtumised, erialaloengud ja teabepäevad	337
III ÕIGUSTEADUSLIK TEGEVUS		338
1.	Teadusüritused	338
1.1.	Konverents "Elurikkus või rikunud elu"	338
1.2.	Münsteri Ülikooli Saksa ja Euroopa avaliku õiguse professori akadeemiline loeng	338
1.3.	Tartu Ülikooli avaliku õiguse teaduri avalik loeng	338
2.	Ettekanded	338
3.	Teadusartiklid	339
IV RAHVUSVAHELISED SUHTED		340
1.	Välisvisiidid	340
2.	Õiguskantsleri Kantselei väliskülalised	341
3.	Koostöö Euroopa Liidu institutsioonide, rahvusvaheliste ja välisriikide organisatsioonidega	341
3.1.	Euroopa ombudsman	341
3.2.	Euroopa Komisjoni meeste ja naiste võrdõiguslikkuse edendamise nõuandev komitee	341
3.3.	Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöö Fond	341
MÄRKSONADE REGISTER		344
SEADUSLÜHENDITE REGISTER		355
KONTAKTANDMED		357
ISIKUTE VASTUVÕTTUDE AJAD		359

1. OSA

ÕIGUSKANTSLER JA RIIGIKOGU

I SISSEJUHATUS

Õiguskantsleri ja Riigikogu koostöö on mitmeplaaniline: õiguskantsler teostab põhiseaduspärasuse kontrolli Riigikogus vastuvõetud seaduste üle. Riigikogu liikmetel on õigus esitada õiguskantslerile arupärimisi ja kirjalikke küsimusi. Praktikas on juurdunud, et Riigikogu tööorganid, eeskätt alaliste komisjonid, pöörduvad õiguskantsleri poole arvamuse saamiseks menetluses olevate eelnõude kohta.

Õiguskantsler ei teinud 2007. aastal Riigikogule mitte ühtegi ettepanekut (2005. aastal tegi kaks ja 2006. aastal ühe ettepaneku) ning tegi ühe ettekande (2005. aastal seitse ja 2006. aastal kaks ettekannet). Käesolevas osas on toodud ettekande tekst Riigikogule esitatud kujul ning ülevaade selle menetluskäigust parlamendis. Ettekandes tõstatatud probleem jäi lahenduseks kuna ei Vabariigi Valitsus ega Riigikogu ei algatanud käsitletavas taastuvelektri ostuhinna ja toetuse suuruse küsimuses eelnõu.

Õiguskantsleri 2006. aastal tehtud ettepanek viia erakonnaseaduse kooskõlla põhiseadusega päädis 2007. aastal vaidlusega Riigikohtus olenemata sellest, et Riigikogu oli eelnevalt õiguskantsleri seisukohaga nõustunud. 16.02.2007 pöördus õiguskantsler Riigikohtusse. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium arutas õiguskantsleri taotlust 08.05.2007 istungil ja otsustas anda see arutamiseks Riigikohtu üldkogule. 13.09.2007 algatas Eestimaa Rahvaliidu fraktsioon erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu (111 SE), mis käsitles muuhulgas ka erakonna rahastamise üle järelevalvet teostava komisjoni moodustamist. Eelnõu esimene lugemine toimus 04.12.2007 ning see saadeti arutamiseks teisele lugemisele. Riigikohtu üldkogu arutelu toimus 20.11.2007. Õiguskantsler taotles tunnistada erakonnaseaduse osa, mis ei sätesta tõhusat kontrolli erakondade rahastamise üle, põhiseadusega vastuolus olevaks. Samuti taotles õiguskantsler Riigikohtult langetatava otsuse jõustumise edasilükkamist, et anda Riigikogule aega seadus põhiseadusega kooskõlla viia ning tagada vähemalt miinimumnõuetele vastav rahastamise kontroll. Arutelul eitasid põhiseaduskomisjoni esimees ja justiitsminister erakondade rahastamise kontrolli põhiseadusvastasust. Põhiseaduskomisjoni esimees nägi samas tõhustamise võimalusi menetluses oleva eelnõu 111 SE toel. Minister arvas, et õiguskantsleri sekkumine seadusandlikku protsessi tähendab põhiseadusest tuleneva võimude lahususe printsiibi riivet.

Õiguskantsler vastas aruandeperioodil kahele arupärimisele (2005. ja 2006. aastal oli vastavalt kaks ja kuus arupärimist) ning seitsmele kirjalikule küsimusele (2005. ja 2006. aastal oli vastavalt seitse ja kolm kirjalikku küsimust). Arupärimistes käsitletud teemadeks olid: ministri õigus ilma Vabariigi Valitsuse nõusolekuta võtta tagasi Riigikogu menetlusest eelnõu ja maavanema järelevalvapädevuse ulatus (Sakala keskuse ehitusloa seaduspärasus). Järelepärimistes küsiti avaliku teabe seadusest tulenevate juurdepääsupiirangute ulatuse, kinnipeetava tervisliku seisundi ja maavanema järelevalvapädevuse kohta (kaks kirjalikku järelepärimist); kas erakonna reklaamtrükises sisalduva juriidilise isiku reklaami on õigus käsitleda annetusena; kas kohaliku omavalitsuse volikogu liikmel on õigus kuuluda vähemalt ühe volikogu komisjoni koosseisu (kaks kirjalikku järelepärimist).

Ülevaates leiab üksikasjalikumalt käsitlemist viimatinimetatu – volikogu liikme õigus kuuluda vähemalt ühe volikogu komisjoni koosseisu ning võimalikud õiguskaitsevahendid õiguse rakendamata jätmise korral. Sel konkreetsel kaasel on laiem üldistusjõud – mis võimalused on riigil sanktsioneerida kohaliku omavalitsuse organi tegevust või tegevusest ulatusliku kohaliku omavalitsuse autonoomia korral.

Riigikogu alatised komisjonid pöörduisid ülevaate aastal kuuel korral õiguskantsleri poole, et saada arvamus menetluses olevate eelnõude kohta. Arvamustaotlused tulid põhiseaduskomisjonilt (kahel korral) ja õiguskomisjonilt (neljal korral). Esitatud seisukohtadest olid kaalukamad korrakaitse seaduse eelnõule (49 SE), siseministri esitatud julgeolekuasutuste ja järelevalvetegevuse seaduste muudatustele (osa neist võeti vastu rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadusega, osa on endiselt Riigikogu menetluses) ja võrdse kohtlemise seaduse eelnõule (67 SE) antud arvamused. Omal algatusel andis õiguskantsler arvamuse Riigikogu liikme staatuse seaduse eelnõu kohta (54 SE).

Õiguskantsleri ülevaates kajastatakse mõnda õiguslikku probleemi süvendatult valdkonnaartiklitena. Kajastatavad küsimused on olnud ülevaate aastal teravdatud tähelepanu all või on nad ettevaatava tähendusega õigusmõtlemise seisukohalt. Antud ülevaates on keskendutud ühele küsimusele – kontrolli võimalustele järelevalvetegevuse seaduslikkuse üle.

II ETTEKANNE RIIGIKOGULE

1. Hea õigusloome tava järgimisest taastuvelektri ostuhinna ja toetuse suuruse määramisel

Analüüsinud PS § 139 lg 1 ning ÕKS § 1 lg 1 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras Riigikogu poolt vastu võetud elektrituruseadust juhin Riigikogu tähelepanu sellele, et **taastuv-elektri ostuhinda ja toetuste suurust määrates ei järginud Riigikogu PS §-st 10 tulenevat õigusriigi põhimõtet ning PS § 13 lõikest 2 koostoimes PS §-ga 14 tulenevat hea õigusloome tava.**

1.1. Faktilised asjaolud

- 04.12.2006 algatas Vabariigi Valitsus elektrituruseaduse (ETS) muutmise seaduse eelnõu Riigikogus. Eelnõu üheks oluliseks eesmärgiks oli saavutada taastuvelektri osakaaluks elektritarbimises aastaks 2010 5,1 %.¹ Selleks nähti eelnõus ette taastuvelektrile elektri turuhinnast kõrgem ostuhind ning kehtestati toetus taastuvelektri tootjatele. Vabariigi Valitsuse esitatud eelnõus nähti ette taastuvelektri ostuhinnaks 81 või 47 senti/kWh ning taastuvelektri tootjatele toetus 50 või 16 senti/kWh sõltuvalt selle tootmise viisist.
- Riigikogu otsustas eelnõu teisel lugemisel vaatamata algataja vastuseisule teha eelnõus järgmised muudatused: “asendada ETS § 59 lg 4 punktis 1 arv 81 arvuga 115 ja punktis 2 arv 47 arvuga 81 ning lg 6 punktis 1 arv 50 arvuga 84 ja punktis 2 arv 16 arvuga 50.” Muudatusettepanekut põhjendati selle esitaja poolt ostuhinna ja toetuse potentsiaalseid saajaid koondavate organisatsioonide ettepanekutega.² Muudatuse selgitamiseks ei koostanud juhtivkomisjon uut seletuskirja.
- Riigikogu võttis elektrituruseaduse muutmise seaduse 15.02.2007 vastu ja 05.03.2007 kuulutas Vabariigi President oma otsusega nr 125 seaduse välja. Seadus avaldati Riigi Teatajas 15.03.2007 ning see jõustus 01.05.2007.³
- Majandus- ja kommunikatsiooniminister on oma kirjas õiguskantslerile märkinud, et elektrituruseaduses sätestatud ostuhind ja toetus on ilmselt ülepakutud. Samal seisukohal on ka peaminister, kes märkis 16.05.2007 Riigikogu infotunnis⁴ ja 17.05.2007 Vabariigi Valitsuse pressikonverentsil, et taastuvelektri ostuhind 115 senti/kWh eest on liialt kõrge.⁵

1.2. Asjakohased õigusnormid

- ETS § 59 lg 4: Põhivõrguettevõtja nimetatud müüja peab ostma, kuid mitte rohkem kui määratud tarne, käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tootjalt tema taotluse alusel tegelikult toodetud ja võrku antud elektrienergiat:
 - hinnaga 115 senti kilovatt-tunni eest, kui see on toodetud käesoleva paragrahvi lõike 1 punkti 1 kohaselt;
 - hinnaga 81 senti kilovatt-tunni eest, kui see on toodetud käesoleva paragrahvi lõike 1 punkti 2 või 3 kohaselt.
- ETS § 59 lg 6: Põhivõrguettevõtja maksab käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tootjale tema taotluse alusel toetust võrku antud ja müüdüd ühe kilovatt-tunni elektrienergia eest:
 - 84 senti, kui see on toodetud käesoleva paragrahvi lõike 1 punkti 1 kohaselt;
 - 50 senti, kui see on toodetud käesoleva paragrahvi lõike 1 punkti 2 või 3 kohaselt.

1.3. Õiguskantsleri hinnang

- Algatsin menetluse kontrollimaks, kas taastuvelektri ostuhinda ning taastuvelektri tootjatele mõeldud toetust määrates on järgitud PS §-st 10 tulenevat õigusriigi põhimõtet ja järgitud PS § 13 lõikest 2 koostoimes PS §-ga 14 tulenevat hea õigusloome tava.

1 Elektrituruseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, nr 1051 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

2 Väljavõte Riigikogu majanduskomisjoni 08.02.2007 protokollist: “Muudatusettepaneku punktis 1 on komisjoni istungil moodustatud majanduskomisjoni muudatusettepanek, mis puudutab kokkuostuhindade ja toetuste määrade tõstmist. Mart Opmann juhtis majanduskomisjoni liikmete tähelepanu asjaolule, et MKM-i poolt ei ole põhjendatud arvatust ja analüüse komisjonile esitatud. Majanduskomisjoni liikmed on taastuvenergiaallikate puhul turvunud tuuleenergeetikute poolt esitatud majandusarvutustega, samuti on arvutused esitanud Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühing ning Eesti Turbaliit. Nende arvutustega ja SDE fraktsiooni ettepanekuga on tutvutud ja sellest lähtuvalt esitatakse ettepanek – taastuvate energiaallikate puhul on välja pakutud 115 senti/ kWh (kehtiva 81 senti/ kWh asemel) ja töhusa koostootmise režiimil toodetava elektrienergia ostukohusteks 81 senti/ kWh (kehtiva 47 senti/ kWh asemel). Toetuste skeemi puhul 84 senti/ kWh eest (endise 50 senti/ kWh asemel) ja 50 senti/ kWh eest (endise 16 senti/ kWh asemel). Hetkel kehtiva seaduse kohaselt on ostukohustuse ja toetuse määrad kehtivad aastast 2003. Täna seaks on tõusnud inflatsioon ning kallinenud investeeringud. Reaalne investeeringulaen on ca 15 aastat ning seadmete iga ca 20–25 aastat. Seega tegemist oleks tulevikku suunatud otsustega (aastaks ca 2010).” Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

3 ETS § 59 lg 4 p 3, § 59 lg 6 p 3, § 59 lõiked 7-9 ja § 94 lg 1 p 21 jõustuvad 01.01.2010; § 59¹ lg 4 jõustub 01.01.2009.

4 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

5 “Küll aga on näha ette elektrienergia hinna tõusu niikuinii, sellest kõneles meile majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts ja see tuleb eelkõige investeeringute vajadusest, aga paraku suureks häbiks, see tuleb ka möödunud Riigikogu koosseisu poolt kehtestatud ülikülluslikust tuule elektrienergia hinnast. 1 kroon 15 senti kilovatt/tunni eest kokkuostu hinnana tasuda on ikkagi liig mis liig, samal ajal, kui me teame, et Narva Elektri jaamas toodetakse elektrit 39-42 senti kilovatt/tunni eest.” Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.valitsus.ee>.

8. Elektriturseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas selgitatakse ETS § 59 muutmise vajadust järgmiselt: "Seaduse ettevalmistamise ajal 2002. aastal ei olnud võimalik ette näha nii kiiret suurte tuuleparkide arengut ning seetõttu käesoleval ajal kehtiv toetuskeem enam päris hästi ei sobi seatud eesmärgi saavutamiseks (ei tuuleparkide ega süsteemi seisukohast)." "Kuna taastuvtootjate toetamine, mis on pandud Eesti tarbijate õlule, on õigustatud kuni seatud viiteväärtuse (5,1 %) saavutamiseni, siis riigi kohus on jälgida, et toetus oleks sihipärane ja areng riigile kasulik nii keskkonna, majanduse konkurentsivõime kui ka elektrisüsteemi varustuskindluse seisukohast."⁶ Seletuskirjast selgub seega kaks asjaolu. Esiteks on enne seaduse muudatuse kehtinud toetuste süsteem (mil toetuse suuruseks oli 81 senti/kWh) toetanud taastuveneergetika (tuuleenergeetika) arengut. Teiseks tuuakse seletuskirjas välja, et taastuvtootjaid soovitakse toetada kuni seatud eesmärgi saavutamiseni. Eesmärgiks on viiteväärtuseni (5,1 %) jõudmine aastaks 2010.
9. Taastuvelektri ostuhind ja toetused tootjatele olid Vabariigi Valitsuse esitatud eelnõus oluliselt väiksemad võrreldes Riigikoguse eelnõusse tehtud muudatusega.
10. Riigikogu tõstis eelnõu muudatusega ostuhinda ning toetusi sõltumata energiatootmise viisist Vabariigi Valitsuse esitatud eelnõuga võrreldes 34 sendi võrra. See tähendab ostuhinna tõstmist taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrile 42 % võrra (81 sendilt 115 sendile); töhuga koostootmise käigus toodetud elektrienergiaks 72 % võrra (47 sendilt 81 sendile) ning toetuse tõstmist taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrile 68 % võrra (50 sendilt 84 sendile) ja koostootmisele 212 % võrra (16 sendilt 50 sendile).
11. Seega tuleb taastuvelektri ostuhinna ja toetuste osas Riigikoguse tehtud muudatust pidada oluliseks.
12. Olulist muudatust⁷ tehes ei põhjendanud Riigikogu, miks on vaja toetusi ja ostuhinda just sellises ulatuses tõsta. Analüüsid elektriturseaduse muutmise seaduse menetlust nähtub, et Riigikogu tõstis eelnõus taastuvelektri ostuhinda ning toetust, et saavutada eelnõu algatajaga sama eesmärki.⁸
13. Õigusriigi printsiibi oluliseks elemendiks on õiguskorra selgus ja ülevaatlikkus.⁹ Õigusnorm peab olema selge sisuga (õiguselguse ehk määratuse põhimõte). Õigusnormi sõnastuse selguse ja määratletavuse kõrval on oluline selgus ka selles, miks seadusandja otsustas õigusnormi kehtestada just konkreetsel kujul.
14. Õigusriigis ei tohi riigivõim käituda oma suva järgi,¹⁰ vaid võimu teostamine on piiratud isikute individuaalsete õigustega ja õiguse üldpõhimõtetega. PS § 13 lõikest 2 tuleneva riigivõimu omavoli keelust tulenevalt on riigivõimuorganil sh seadusandjal kohustus oma põhimõttelist laadi otsuseid selgitada ning põhjendada. Vastasel juhul ei ole võimalik hinnata, kas seadusandja tegevuse näol on tegemist PS § 13 lõikest 2 tuleneva keelu rikkumisega ehk omavoliga isiku suhtes või mitte.
15. Ainult normi kehtestamise põhjusi teades on võimalik hinnata seda, kas seadusandja on jäänud õigusnormidega põhiõigusi ja -vabadusi piirates põhiseadusega sätestatud piiridesse. Riigikohus on seadusest tuleneva piirangu põhiseaduspärasust analüüsid märkinud: "Kui ei ole võimalik aru saada, millisel põhjusel on ettevõtlusvabadusse sekkutud, ei saa ka kaaluda sekkumise vajalikkust demokraatlikus ühiskonnas ega seda, kas moonutati õiguse olemust. Selline sekkumine on vastuolus põhiseadusega."¹¹
16. PS §-st 14 tulenevalt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Seega on põhiõiguste järgimise ja tagamise kohustus pandud riigivõimule üldiselt ning sealhulgas on hõlmatud ka seadusandlik võim.¹²
17. Riigivõimuorgani ja sealhulgas seadusandja põhjendamiskohustus lähtub lisaks õigusriigi põhimõttele ka PS § 13 lõikest 2 koostoimes PS §-ga 14 tulenevast hea õigusloome tavast. Hea õigusloome tava¹³ kohaselt

6 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>. Samale eesmärgile viidatakse ka eelnõu arutamisel Riigikogus. Teisel lugemisel märkis juhtivkomisjoni esindaja Liina Tõnison eelnõu turvustamisel järgmist: "Seega jääme ühisele seisukohale, pärast pikki arvutusi, et aastaks 2010, kui me suudame kõik planeeritud 5% toota, võib elektrienergia hind tõusta 5%." Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

7 Majandus- ja kommunikatsiooniministri õiguskantslerile esitatud seisukohast nähtub, et seaduses ettenähtud ostuhinna ja toetuste tõttu prognoositakse elektri hinnatõusu 19,3 % võrra. Kogukulud toetustele ja kõrgemale ostuhinnale ulatuvad majandus- ja kommunikatsiooniministri hinnangul 1,172 miljardi kroonini aastas. Kulutuste tase on kordades kõrgem sellest, mida arvati kaasnevat Vabariigi Valitsuse esitatud eelnõuga. Vabariigi Valitsuse poolt esitatud eelnõus ettenähtud ostuhinna ja toetuste taseme juures prognoosib majandus- ja kommunikatsiooniminister kogukuluks 297 miljonit krooni aastas ning elektrienergia tootmise 5,7 % võrra.

8 Varasemat kogemust arvestades prognoosis Vabariigi Valitsus, et hetkel aktiivselt arendatavate taastuvelektri projektidega on võimalik Vabariigi Valitsuse esitatud eelnõus ettenähtud ostuhinna ja toetuste taseme juures katta ligi 8 % Eesti siseriiklikust nõudlusest. Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi 28.01.2007 memo Riigikogu majanduskomisjonile.

9 U. Karpen. Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungslehre: Beiträge zur Entwicklung einer Regelungstheorie. 1. Aufl. Baden-Baden, 1989, lk 46, viidatud K. Merusk jt. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Sihtasutus Eesti Õiguskeskus, 1999, lk 12 kaudu.

10 RKTko 10.04.2007, nr 3-2-1-37-07.

11 RKPJKo 10.05.2002, nr 3-4-1-3-02.

12 M. Ernits. Kommentaarid §-le 14. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 14 komm 4.1.

13 Euroopa õigusruumis on riigivõimuorganite, sh seadusandja tegevuse juhustena tunnustatud järgmised põhimõtted: avatus, osalemine, vastutus, tõhusus, läbipaistvus. Kokkuvõrtvalt võiks neid põhimõtteid nimetada osaks hea õigusloome tavast. Tõhususe põhimõtte kohaselt tuleb seaduseid välja töötades lähtuda selgetest eesmärkidest, kaaludes nende mõju tulevikus ja arvestades võimaluse korral mineviku kogemusi. Läbipaistvuse põhimõtte tähendab, et õigusloome ja tegevuse selle rakendamiseks peab olema läbipaistev ning arusaadav.

European Governance. White Paper. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0428:EN:NOT>. Vt ka <http://www.coe.int/t/e/legal%5Faffairs/legal%5Fco%2Doperation/Law%5Fmaking/>.

peetakse õigusnorme kujundades silmas taotletavat eesmärki, sest kasutatavad vahendid peavad sellest lähtuma. Seejuures tuleb arvestada regulatsiooniga kaasnevaid mõjusid. Hea õigusloome tava kohaselt peavad seadusloomes tehtavad otsused olema läbipaistvad ja põhjendatud. Põhjendamine on seda olulisem, mida olulisema muudatusega on tegemist.

18. Seejuures ei ole põhjendamisel oluliseks takistuseks ka asjaolu, et muudatuse on teinud kollegiaalorgan. Riigikohus on seoses haldusakti motiveerimisega avaldanud seisukohta: “Ka demokraatlikult valitud esinduskogu ei või oma otsuseid teha meelevaldselt, vaid valikuid tuleb ratsionaalsete argumentidega põhjendada.”¹⁴ Leian, et Riigikogul puudusid põhimõttelised takistused oma otsuste põhjendamiseks.
19. Õigusloomes tehtavate otsuste põhjendamist toetab ka Riigikogu kodukorra seadus. RKKS § 103 kohaselt võib juhtivkomisjon koostada oma otsuse alusel eelnõu teiseks lugemiseks seletuskirja, mis sisaldab eelnõu menetlemisega seonduvat teavet (nagu muudatustepeanekute arvestamise ja arvestamata jätmise põhjendused, eelnõu algataja või esitaja, eelnõu menetlemisest osavõtnud ekspertide ja teiste isikute seisukohad).
20. Kui Riigikogu teeb olulise muudatuse, on tal lähtudes PS § 13 lõikest 2 koostoimes PS §-ga 14 tulenevast hea õigusloome tavast ja PS §-st 10 tulenevast õigusriigi põhimõttest kohustus selgitada üksikasjalikult oluliste muudatuste tegemise põhjuseid/vajadust ning muudatusega kaasnevaid mõjusid.
21. Taastuvelektri ostuhinna ja toetuse määramine on osa majanduspoliitilisest otsustusest, millisel viisil motiveerida isikuid taastuvelektrit tootma, ning seadusandjal on siin laialdane kaalutusruum. Selle kontrollimise võimalused on piiratud.
22. Riigikohus on leidnud, et põhiseadusest tulenevalt on majandus-, sotsiaal- ja eelarvepoliitika kujundamine seadusandja pädevuses ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohus peab vältima olukorda, kus näiteks eelarvepoliitika kujundamine või sotsiaalpoliitika kujundamine läheb suures osas kohtu kätte.¹⁵
23. Seega peab üldjuhul ka õiguskantsler hoiduma majanduspoliitiliste otsuste vaidlustamisest. Ostuhinna ja toetuse suuruse määrab seadusandja ning õiguskantsler ei saa öelda, kui suur täpselt peab olema taastuvelektri ostuhind või toetus tootjale.
24. Kuid ka poliitiliste valikute tegemisel, sh majanduspoliitilistes otsustes on seadusandja seotud põhiõiguste ja põhiseaduslike printsiipidega: PS § 13 lõikest 2 koostoimes PS §-ga 14 tuleneva hea õigusloome tavaga ning PS §-st 10 tuleneva õigusriigi põhimõttega. Seetõttu peavad põhimõttelist laadi muudatused seadustes olema tehtud läbipaistvalt ja arusaadavalt. Ainult sellisel juhul on võimalik isikute põhiõiguste laiaulatuslik kaitse õigusloomes ning on isikud kaitstud läbipaistmatute otsuste eest. Oluliste muudatuste tegemisel nende selgitamine on tühtlasi vajalik poliitilise korrupsiooni vältimiseks.
25. Olukorras, kus seadusandja on määranud ostuhinna ja toetuse läbipaistmatult, on parlamendi otsustada, kas kehtivat ostuhinda ja toetust muuta või mitte. Seejuures tuleb kõigi muude asjaolude kõrval arvesse võtta ka õiguskindluse põhimõtet.
26. Elektriturseaduse muudatust, millega kehtestati taastuvelektri tootjatele turuhinnast oluliselt kõrgem ostuhind ning toetus, ei ole seadusandja põhjendanud. Menetlusega seotud materjalidest ei selgu, miks pidas seadusandja vajalikuks tõsta ostuhinda ja toetust just sellises ulatuses. Samuti ei ole põhjendatud miks peeti Vabariigi Valitsuse eelnõus ettenähtud ostuhinda ja toetust sobimatuks arvestades püstitatud eesmärki. Põhjendused peavad olema kirjas komisjonide ja täiskogu istungite protokollides, stenogrammides ning eelkõige eelnõu seletuskirjas.¹⁶

2. Kokkuvõte

27. Eeltoodut arvestades, olen seisukohal, et taastuvelektri ostuhinna ja toetuse suurust määrates ei järginud Riigikogu PS §-st 10 tulenevat õigusriigi põhimõtet ning PS § 13 lõikest 2 koostoimes PS §-ga 14 tulenevat hea õigusloome tava.
28. Palun juhtida Riigikogu komisjonide tähelepanu sellele, et RKKS §-st 103 tulenevalt on juhtivkomisjonil õigus koostada eelnõu teiseks lugemiseks eraldi seletuskiri.
29. Oluliste muudatuste tegemisel on juhtivkomisjon kohustatud koostama seletuskirja lähtudes PS §-st 10 tulenevast õigusriigi põhimõttest ning PS § 13 lõikest 2 koostoimes PS §-ga 14 tulenevast hea õigusloome tavast.

¹⁴ RKHKo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03.

¹⁵ RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03.

¹⁶ Neid allikaid on õigusnormide tõlgendamisel korduvalt kasutanud ka Riigikohus.

III VASTUS RIIGIKOGULE

1. Volikogu liikme õigus kuuluda volikogu komisjoni

Asi nr 10-2/071675

(1) Riigikogu liige Andres Herkel esitas õiguskantslerile 02.11.2007 kirjaliku küsimuse, paludes õiguskantsleri hinnangut kohaliku omavalitsuse volikogu liikme õigus kohta kuuluda volikogu komisjoni.

(2) Tulenevalt asjaolust, et mitmetes kohalikes omavalitsustes (nt Kohtla-Järve, Pärnu¹⁷) ei olnud tagatud volikogu opositsiooni kuuluvate saadikute osalemine volikogu komisjonide töös, otsustas seadusandja muuta kohaliku omavalitsuse korralduse seadust. Riigikogus 07.06.2006 vastu võetud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seadusega lisati seadusesse norm, mille kohaselt on igal volikogu liikmel õigus kuuluda vähemalt ühte komisjoni (KOKS § 47 lg 1 lause 3).

Riigikogu liige pöördus õiguskantsleri poole Viiratsi vallas toimuva tõttu. Viiratsi valla eelarve- ja majanduskomisjoni esimees ei teinud esildust volikogu liikme Roland Tuliku nimetamiseks selle komisjoni liikmeks. Seda vaatamata asjaolule, et õiguskantsler oli varasemalt, vastates 16.05.2007 Andres Herkel analoogsele kirjalikule küsimusele, selgitanud oma seisukohta, mille järgi esilduse tegemine volikogule, et volikogu saaks realiseerida seadusest tulenevat komisjoni koosseisu kinnitamise ainupädevust, on komisjoni esimehe KOKS § 47 lg 1 lausest 4 tulenev kohustus, mille teostamisel ei tohi piirata volikogu liikme KOKS § 47 lg 1 lausest 3 tulenevat õigust.¹⁸

Riigikogu liikme 02.11.2007 esitatud küsimused kõlasid järgmiselt:

1. "Milliseid õiguskaitsevahendeid saaks Roland Tulik rakendada, et realiseerida oma õigust kuuluda valla eelarve- ja majanduskomisjoni?"
2. Juhul kui kehtivas õiguses puuduvad piisavad õiguskaitsevahendid, siis kuidas tuleks Teie arvates kehtivaid õigusakte täiendada?"

(3) Antud juhul oli oluline leida vastus küsimustele, millistest põhimõtetest lähtudes saab kohaliku omavalitsuse volikogu liige realiseerida oma õigust kuuluda volikogu komisjoni ning kas ja milliseid õigusaktidest tulenevaid õiguskaitsevahendeid saab volikogu liige kasutada juhul, kui komisjoni esimees ei tee esildust tema nimetamiseks komisjoni liikmeks.

(4.1) PS XIV peatükist tuleneb kohaliku omavalitsuse garantii, mis peab tagama kohaliku omavalitsuse õigussubjektsuse ja institutsiooni säilimise.

PS § 160 kohaselt tuleb kohaliku omavalitsuse korraldus sätestada seadusega. Nimetatud säte reguleerib kohaliku omavalitsuse nn välimist korraldust. PS § 154 lg 1 näeb ette kohaliku omavalitsuse õiguse otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi seaduse alusel iseseisvalt. Viidatud põhiseaduse normist tuleneb kohaliku omavalitsuse õigus omal vastutusel ja iseseisvalt, ilma riigipoolsete suuniste ja riigi otsustusprotsessi kaasamata, lahendada kohaliku elu küsimusi. Viimase alla kuulub vastandina välimisele kohaliku omavalitsuse korraldusele (mis tuleb PS §-st 160 tulenevalt reguleerida seadusega) kohaliku omavalitsuse sisemine organisatsiooniline iseseisvus.¹⁹

Seega võib kohaliku omavalitsuse sisemise korralduse üle kohalik omavalitsus otsustada ise arvestades seadusereservatsiooni. Ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta art 6 lg 1 sätestab, et kui see ei kahjusta üldisemaid seadusandlusega sätestatud tingimusi, võivad kohalikud võimuorganid oma juhtimisstruktuuri ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele ning tagada tõhus juhtimine.

Rõhutada tuleb PS § 154 lõikest 1 tulenevat seadusereservatsiooni (PS § 154 lg 1 "seaduste alusel"), st kohalik omavalitsus peab järgima seaduses sätestatut. Seejuures võib seadusandja piirata kohaliku omavalitsuse õigust otsustada oma sisemise korralduse üle üksnes juhul, kui selleks on mõjuv põhjus (nt mingi kaalukas avalik huvi) ning riive kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusele on proportsionaalne.²⁰

(4.2) KOKS § 47 lg 1 lausest 3 tuleneb volikogu liikme õigus kuuluda vähemalt ühte volikogu komisjoni. Siin on seadusandja otsustanud seadusega piirata kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust sisemise organisatsiooni üle

17 Vastavaid näited tõi kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu (nr 812 SE) esimesel lugemisel Riigikogu liige Mark Soosaar. Riigikogu toimetatud stenogramm 11.04.2006, kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

18 Asi nr 10-2/070726.

19 Pikemalt vt: V. Olle jt. Kommentaarid §-le 160. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002.

20 Vt nt RKPJKo 08.06.2007, nr 3-4-1-4-07, p 19: "Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus ei ole piiramatult. Põhiseaduse § 154 lõige 1 näeb ette, et kohalikud omavalitsused tegutsevad iseseisvalt seaduste alusel. Niisiis võib seadusandja kehtestada kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piiranguid. Põhiseadusele vastavad ei ole siiski igasugused seadusega sätestatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangud. Tagamaks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse põhiolemuse säilimist, peavad selle piirangud olema proportsionaalsed ehk siis piirangu eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad."

otsustamisel. Eesmärgiks oli muuta kohaliku omavalitsuse otsustusprotsess demokraatlikumaks ning parandada komisjonide töö kvaliteeti.²¹

Oma 16.05.2007 vastuses Andres Herkeli kirjalikule küsimusele tõi õiguskantsler välja asjakohased normid, õigusloome seisukohad ning oma arvamuse, mis tugines kohaliku omavalitsuse volikogu töö põhiseaduslikele nõuetele ning kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse sätte ja mõtte tõlgendusele. Õiguskantsler märkis oma vastuses muu hulgas järgmist: “Olen seisukohal, et volikogu liikme õigus kuuluda vähemalt ühte volikogu komisjoni hõlmab endas ka volikogu liikme õiguse vastavat komisjoni valida. Kuid kehtiva õiguse kohaselt ei ole see õigus piiramatu. Selle õiguse teostamist võib volikogu KOKS §-st 8 lg 1 p 1, §-st 22 lg 1 p 20 ning §-st 47 lg 2 tulenevate pädevuste kaudu piirata. Formaalne nõue vastavale piirangule on selle kehtestamine valla või linna põhimääruses, kus sätestatakse volikogu komisjonide moodustamise kord. Materiaalne nõue vastavale piirangule seisneb aga selles, et igal juhul peab iga volikogu liige saama õiguse kuuluda vähemalt ühte komisjoni ning komisjonide moodustamisel peab volikogu järgima demokraatia printsiipi ning tagama volikogu opositsioonile proportsionaalse esindatuse komisjonide koosseisus.

Kui valla või linna põhimäärus piiranguid komisjoni moodustamisele ei kehtesta, on volikogu liikmel seadusest tulenev õigus valida vähemalt üks komisjon, kuhu ta soovib kuuluda. Üksnes komisjoni esimehe esildusega (või esilduse tegemata jätmisega) ei tohi volikogu liikme seadusest tulenevat õigust piirata. Vastava esilduse tegemine volikogule, et volikogu saaks realiseerida KOKS §-st 22 lg 1 p 20 tulenevat komisjoni koosseisu kinnitamise ainupädevust, on komisjoni esimehe kohustus (KOKS § 47 lg 1 lause 4), mille teostamisel ei tohi piirata volikogu liikme KOKS § 47 lg 1 lausest 3 tulenevat õigust.”

Kuidas konkreetset kohalikus omavalitsuses tagatakse igale volikogu liikmele seadusest tulenev õigus kuuluda vähemalt ühte volikogu komisjoni on kohaliku omavalitsuse lahendada. Seadusandja lisaregulatsiooni ei kehtesta. KOKS § 8 lg 1 p 1 nõuab, et kohaliku omavalitsuse põhimääruses tuleb sätestada mh komisjonide moodustamise kord. Seega eeldab seadusandja, et volikogu määrab kõik komisjonide moodustamise seisukohalt olulised küsimused just põhimääruses. KOKS § 47 lg 1 lausest 3 tulenevat õigust võib ja peab reguleerima põhimääruses.

Viiratsi Vallavolikogu 30.01.2003 määrusega nr 1 kinnitatud “Viiratsi valla põhimääruses”²² (p 59 jj) ei ole sätestatud täpselt, kuidas tagatakse volikogu liikmele õigus kuuluda vähemalt ühte komisjoni.

Kui vastav täpsustav regulatsioon põhimääruses puudub, tuleb volikogul korraldada oma töö nii, et ei mindaks vastuolu seaduse sätte ega mõttega. Seaduse järgimise kohustus laieneb kõigile volikogu liikmetele – nii volikogu esimehele, kes üldiselt korraldab volikogu tööd, komisjoni esimehele, kes vastutab komisjoni moodustamise ja ülesannete täitmise eest (sh teeb esilduse komisjoni liikmete nimetamiseks), kui ka kõigile teistele volikogu liikmetele, kes peavad arvestama teiste volikogu liikmete õiguste ja huvidega.

Kohaliku omavalitsuse volikogu ei ole samastatav parlamendiga. Kuid volikogul ja parlamendil on sarnane struktuur ja tööpõhimõtted. Sellest tulenevalt tuleb volikogu komisjonide moodustamisel täpse regulatsiooni puudumisel järgida alltoodud põhimõtteid:

- iga volikogu liige peab soovi korral²³ saama kuuluda vähemalt ühte komisjoni;
- volikogu liikmel peaks valiku tegemisel komisjonide vahel olema võimalik lähtuda oma teadmistest, oskustest ja kogemustest;
- igal volikogu liikmel tuleb arvestada teiste volikogu liikmete õigusega kuuluda vähemalt ühte komisjoni ning vajadusega tagada komisjoni töövõimelisus, mida nt võib takistada paljuliikmelisus (tekib juhul, kui kõik volikogu liikmed soovivad kuuluda ühte komisjoni);
- demokraatliku tava kohaselt tuleb tagada opositsiooni proportsionaalne esindatus komisjonides;
- volikogu ega selle komisjonide esimeeste ja teiste liikmete tegevus ei või olla volikogu komisjoni liikmelisuse küsimuses meelevaldne ning neil tuleb arvestada volikogu komisjonide moodustamise eesmärgi, milleks on volikogu töö kvaliteedi parendamine ning seeläbi kohaliku elu parem juhtimine.²⁴

Eelnevat kokku võttes ei saa öelda, et igal volikogu liikmel on *a priori* õigus kuuluda kindlasse volikogu komisjoni, kui muud argumentid räägivad selle vastu (nt kui erakond või valimisliit on juba komisjonis esindatud proportsio-

21 Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 13.11.2007, nr 812 SE: “Käesoleva seaduseelnõu eesmärgiks on sotsiaalse kontrolli suurendamine kohaliku omavalitsuse töö üle. Eelnõu tõstab saadikuvastutust ning muudab otsustusprotsessi demokraatlikumaks. [...] Seadus jätab liiga palju lahtisi otsi komisjonide töö korraldusse. Reglementeerimata on, kuidas kaasatakse eksperte väljapoolt volikogu. Pole ka tagatud kõigi volikogus esindatud poliitiliste jõudude tasakaalustatud osavõtt komisjonide tööst. Tagajärjek on, et eelnõud jõuavad istungile nõrga ettevalmistusega või ühepoolselt hinnatuna.” Kätesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

22 Muudetud järgmistega: 24.04.2003 nr 7, 25.11.2004 nr 10, 23.12.2004 nr 15, 22.12.2005 nr 9; kätesaadav arvutivõrgus: http://www.viiratsi.ee/failid/Pohimaarus_taiendatud_terviktest.doc (08.11.2007).

23 Seevastu Riigikogu liikmel on üldjuhul kohustus kuuluda vähemalt ühte komisjoni. Nimelt sätestab Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 13 järgmist: Riigikogu liige kuulub ühte alatistest komisjonidest ning võib kuuluda Euroopa Liidu asjade komisjoni, eri-, uurimis- ja probleemkomisjonidesse; Riigikogu esimees ja aseesimehed ei või kuuluda alatistesse komisjonidesse, välja arvatud Euroopa Liidu asjade komisjoni, ega olla neis asendusliikmeks.

24 Riigikogu komisjonide kohta vt PS § 71; samuti J. Pöld jt. Kommentaarid §-le 71. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002. Riigikohus on rõhutanud, et Riigikogu valdkonnapõhised komisjonid on Riigikogu peamiseks töövormiks, mis on ette nähtud parlamenditöö efektiivsuse tagamiseks tööjaotuse ja spetsialiseerituse kaudu (vt RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 25, 38).

naalselt volikogu kohtadega). Samas ei saa komisjoni esimees keelduda esilduse tegemisest, kui selleks puudub ratsionaalne põhjus.

Eelkirjeldatud põhimõtted on kriteeriumid, mida komisjonide moodustamisel tuleb osapooltel arvestada. Tuleb mõelda, et nende järgimine eeldab kompromissi vastanduvate huvide vahel. Osapooled peavad olema valmis koostööks ning meeles pidama, et volikogu liikmeks olek ei tohi olla eesmärk omaette, vaid volikogu liikmed on valitud edendama kohalikku elu.

(4.3) Kui volikogu liikme ja komisjoni esimehe vahel tekivad lahkarvamused komisjoni kuulumise küsimuses, siis on tegemist haldusesisese vaidlusega ehk organitülga.

Halduskohtusse pöördumise õiguse tekkimise eelduseks on isiku subjektiivsete avalike õiguste võimalik rikkumine (HKMS § 7 lg 1 ls 1)²⁵, st vaidlus peab seonduma õiguste ja kohustustega avaliku võimu ja sellele allutatud isiku vahel. Halduskohtusse saab organitulis pöörduda üksnes juhul, kui seadus näeb sõnaselgelt ette protesti esitamise õiguse (HKMS § 7 lg 2)²⁶. Kehtivast õigusest võib näitena tuua Andmekaitse Inspeksiooni õiguse esitada protest halduskohtusse, kui riigiasutus ei täida inspeksiooni tehtud ettekirjutust (IKS § 40 lg 4).

Riigikohus on rõhutanud: “[...] suhted, mis tekivad kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ja kohaliku omavalitsuse organi vahel teabe taotlemisel, ei ole oma iseloomult haldusõiguslikud, vaid tegemist on omavalitsuse sisesuhetega. Sellistest suhetest tekkivate vaidluste lahendamiseks ei ole kehtiva õiguse alusel võimalik kasutada haldusõiguslikke õiguskaitsevahendeid, sh võimalust pöörduda kaebusega halduskohtusse.”²⁷

Eeltoodust tuleneb, et volikogu liikmel, kes leiab, et komisjoni esimees on õigusvastaselt jätnud tegemata esilduse tema nimetamiseks komisjoni liikmeks, puudub õigus pöörduda oma KOKS § 47 lg 1 lausest 3 tuleneva õiguse realiseerimiseks kohtusse.

KOKS § 46 reguleerib mh volikogu komisjoni esimehele umbusalduse avaldamist: lõike 1 järgi on selle eelduseks vähemalt neljandiku volikogu koosseisuse ettepanek ning lõige 3 sätestab, et umbusalduse avaldamine vabastab volikogu komisjoni esimehe tema kohustustest. KOKS § 22 lg 1 p 18 ja § 45 lg 5 ls 2 kohaselt on umbusalduse avaldamise otsuse vastuvõtmiseks vajalik volikogu koosseisu hääaltenamus. Sama kordavad Viiratsi valla põhimääruse p 56 ja p 61.4.²⁸ Sisulisi piiranguid umbusalduse avaldamise põhjuste (õiguslik, poliitiline vms) kohta KOKS § 46 ega Viiratsi valla põhimäärus ette ei näe.

Arvestades eelnevalt toodud volikogu komisjoni moodustamise põhimõtteid, võttis õiguskantsler seisukoha, et menetlus volikogus, mis võib kaasa tuua volikogu komisjoni esimehe ametist vabastamise umbusaldamise teel, võimaldab üldjuhul tagada volikogu komisjoni ja selle esimehe tegevuse õiguspärasuse küsimuses, sh ka komisjoni liikmelisuse. Taolise menetlusega on volikogu liikmel reeglina võimalik saavutada tema hinnangul õigusvastaste otsuste kehtetuks tunnistamine.

Lisaks näeb Viiratsi valla põhimääruse p 26.3 ette volikogu liikme õiguse esitada arupärimine volikogu määruste ja otsuste täitmise kohta volikogu poolt valitud, nimetatud või kinnitatud ametiisikutele. Komisjoni esimehelt aru pärides saab teostada kontrolli ka õigusaktide järgimise üle ning tuua võimalikud probleemkohad volikogu ja avalikkuse ette.

VVS § 85 lg 1 sätestab maavanema õiguse teostada järelevalvet maakonna kohalike omavalitsusüksuste volikogude ja valitsuste üksikaktide seaduslikkuse üle.

Mõiste “volikogu” hõlmab antud sätte mõttes ka volikogu tööorganeid.²⁹ Samuti ei seo kõnealune norm maavanema järelevalve pädevust sõnaselgelt üksnes selliste üksikaktidega, millel on haldusväline mõju (ehk mida tuleb käsitleda haldusaktina haldusmenetluse seaduse mõttes) ning mida on võimalik vaidlustada halduskohtus. Seejuures on väljendatud erinevaid seisukohti, kas maavanema järelevalvepädevus peaks hõlmama lisaks haldusaktidele ka kohaliku

25 HKMS § 7 lg 1 ls 1: “Kaebusega võib halduskohtusse pöörduda isik, kes leiab, et haldusakti või toiminguga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadus.”

26 HKMS § 7 lg 2: “Protesti võib halduskohtusse haldusakti või toimingu peale esitada asutus või ametnik, kellele see õigus on antud seadusega.”

27 RKHko 04.11.2004, nr 3-3-1-55-04, p 14.

28 Viiratsi valla põhimääruse p 53 sätestab, et volikogu õigusaktide algatamise õigus on igal volikogu liikmel (vt ka p 38). Põhimääruse p 61.3 nimetab volikogu esimehe ülesannetest vabastamist. Kõnealused sätted siiski ei ole kohaldatavad volikogu komisjoni esimehe ametist vabastamise või komisjoni koosseisu kinnitamise otsuse algatamisele volikogu mõne liikme initsiatiivil, kuna KOKS § 46 lg 3 ls 2 ja § 47 lg 1 ls 4 tuleb käsitleda kui erinorme taolise otsuse vastuvõtmiseks. Vabastamise all Viiratsi valla põhimääruse p 61.3 mõttes saab rääkida üksnes isiku enda algatusel vabastamisest. Vastasel juhul muutuks umbusalduse avaldamise instituut koos kõrgendatud menetlus- ja hääaltenõudega sisutühjaks, kui alati saaks algatada otsuse eelnõu komisjoni esimehe vabastamiseks, mis mh võetaks vastu poolthääaltenamusega.

29 Vt analoogselt samas sättes kasutatud mõiste “valitsus” sisustamise kohta laiemalt kui üksnes poliitiline valitsus RKHko 14.05.2002, nr 3-3-1-25-02, p 15: “... [KOKS § 22 lg 2] ei välista kohaliku omavalitsuse ülesannete delegerimist lisaks linna- või vallavalitsusele ka valitsuse struktuuriüksustele ning linna või valla asutustele ja ametnikele. Ka tänaseks jõustunud HMS § 8 lg 2 kohaselt võib pädev haldusorgan ise määrata, kes täidavad tema nimel ülesannet. Olemuselt ei ole projekteerimistingimuste kehtestamine küsimus, mis vajaks otsestest valimistel valitud esindusorgani otsust või üldse kolleegiaalorgani otsust.”

omavalitsuse nn siseakte. Kehtivast seadusandlusest ei saa üheselt tuletada järelevalve ulatuse piiramist üksnes haldusaktidega.³⁰

Kokkuvõtteks eelneva põhjal: igapähele on võimalik pöörduda maavanema poole taotlusega kontrollida mis tahes volikogu (sh selle tööorgani) üksikakti õiguspärast. Kaalutusõigus järelevalvemenetluse algatamise küsimuses on maavanemal.

(4.4) Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus on õigusakt, mis vajab uuendamist. Arvukate muudatuste tõttu on seadus killustunud ning vaja on vastu võtta tänapäeva vajadustele vastav terviklik seadus.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et kui 07.06.2006 vastu võetud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eesmärgid ei ole praktikas saavutatavad, on kahtlemata vaja seadust ajakohastada. Seaduse muutmise algatamise õigus on igal Riigikogu liikmel (PS § 103 lg 1 p 1, Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 90 lg 1 p 1).

Õigusselge ja ammendav regulatsioon (mõistagi peab ammendavuse saavutamisel arvestama ka kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega) on kindlasti parem, kui tagantjärele õiguskaitsevahendeid kasutades rikkumisi avastada. Regulatsioon peab looma menetlusõigused (sh õiguskaitsevahendid) selliselt, et tagatud oleks ka vähemuse (opositsiooni) kaitse, ning võimaldama mõjutada demokraatlikke meetodeid kasutades tehtavaid otsuseid. Kontroll ei ole piisav kui puudub vajalik neljandik umbusalduse algatamiseks ja ka maavanem ei alusta järelevalvemenetlust.

Õiguskantsler lisas, et talle teada olevalt on regionaalministri juhtimisel toimumas maavanema järelevalvepädevuse korrastamine koos vastava regulatsiooni läbivaatamisega. Loodetavasti vaadatakse siis läbi ka maavanema kohaliku omavalitsuse üle teostatava järelevalvepädevuse normid, et tagada tõhus kontroll, arvestades vajalikul määral kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega.

(5) Õiguskantsler vastas Riigikogu liikme Andres Herkeli kirjalikule küsimusele Riigikogu esimehele 15.11.2007 saadetud kirjas.

30 VVS § 85 lg 1 mõistet "üksikakt" haldusakti mõttes rõhutatakse nt V. Olle jt. Kommentaarid §-le 160. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, kumm 2.4. Laiemast käsitlusest (mõiste "üksikakt" kui haldusakt ja ka nn siseakt) annab kaudselt tunnistust Riigikohtu praktika valimisasjades – vt nt RKPJKo 08.06.2007, nr 3-4-1-13-07, p 13 (koos vastavate viidetega varasematele lahenditele). Vt ka nt RKHKo 17.11.2005, nr 3-3-1-54-05, p 13: "Nii menetlustoimingu kui ka halduse siseakti vaidlustamine [halduskohtus] on võimalik vaid erandlikel asjaoludel. Seadusest või hea halduse põhimõtetest tulenevalt võib siseakt teatud juhtudel olla huvitatud isikute poolt vaidlustatav."

IV SISEMISE RAHU TAGAMISEKS TEOSTATAVA JÄLITUSTEGEVUSE LEGITIIMSED EESMÄRGID JA SEADUSLIKKUSE KONTROLL

Saale Laos

1. Sissejuhatus

Sisemise ja välise rahu tagamine on riigi oluline ülesanne. Selle ülesande täitmiseks on vajalik koguda infot, et planeerida võitlust riigi julgeolekut, põhiseaduslikku korda ning avalikku korda ähvardavate ohtudega ning viia tõhusalt läbi kriminaalmenetlust. Ohud, mis kaasaegses ühiskonnas eksisteerivad, on varasemast mitmekesisemad ja keerulisema olemusega ning ähvardavad paljusid eluvaldkondi. Samuti tuleb riigil seista silmitsi üha uute kuritegedega. Kõike seda arvesse võttes ei ole vähematki põhjust seada kahtluse alla jälitus- ja julgeolekuasutuste vajalikkust ega neile seadusega pandud ülesannete tähtsust. Julgeoleku eest vastutavate institutsioonide töö garanteerib lõppkokkuvõttes riigi toimimise ja on demokraatlikult reguleeritud kooselu tagatiseks. Sisemise ja välise rahu eest vastutavate ametkondade volitused kasutada isikuandmete kogumisel salajasi meetodeid peavad olema piisavad, et võidelda efektiivselt ühiskonnas esinevate eriilmeliste ohtudega.

Samal ajal on jälitustegevuse puhul tegemist riigitegevuse valdkonnaga, millega kaasnevad olulised isikuvabaduste riivid. Peamine põhiseaduslik probleem riigi jaoks sisemise ja välise rahu tagamisel, seisneb tasakaalu leidmises isikute põhiõiguste ning julgeoleku eest vastutavate riigiasutuste tegevuse tõhususe vahel.

Laiaulatuslik ja kontrollimatu salajane info kogumine võib vastava poliitilise tahte tingimustes viia põhiõiguste lubamatute piiranguteni ning ohustada lõppastmes demokraatiat. Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK, Strasbourg'i kohus) on ilmekalt märkinud, et oma kodanike varjatud jälgimine iseloomustab riiki politseiiriigina ja selline tegevus on toleeritav üksnes ulatuses, mis on hädavajalik demokraatlike institutsioonide kaitseks.³¹

Eestis kehtib neli seadust, mis määravad kindlaks volitused jälitustegevuseks ning riigi ülesanded, mille käigus on lubatud salajaste meetoditega teavet koguda: 1994. aastast kehtiv jälitustegevuse seadus; 2001. aastal jõustunud julgeolekuasutuste seadus; 2004. aastal vastu võetud kriminaalmenetluse seadustik ja 2008. aastal uuendatud riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus.

Euroopalikku traditsiooni järgides on Eestis loodud tsiviilkontrolliks Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon. Üle 14 aasta kehtiv jälitustegevust reguleeriv seadus ja ka põhiseadusest madalamalseisvates õigusaktides rõhutatakse seaduslikkuse, proportsionaalsuse ning jälitustoimingu kui viimase abinõu (*ultima ratio*) põhimõtteid. Kas sellises olukorras on põhjendatud püstitada küsimust jälitustegevuse legitiimsetest eesmärkidest ning seada kahtluse alla kontrollimehhanismi piisavust ning tõhusust? Kas viimasel ajal ebaseadusliku jälitustegevuse ja tsiviilkontrolli puudumise märksõnade all avalikkuse ette toodud "väikesed tegematajätmised" või seadusest "tahtmatud üleastumised" viitavad ebakõladele jälitustegevuse süsteemis tervikuna? Sõltumata vastusest nendele küsimustele on põhjendatud heita lähem pilk sellele salajasele riigitegevuse valdkonnale ja läheneda jälitustegevusele isikute põhiõiguste tagamise ja tagatise vaatenurgast. Ühelt poolt ajendab seda tegema jätkuvalt³² aktuaalne isikuandmete kaitse vajadus. Teisest küljest on selge, et vastuvõtmise järel korduvalt muudetud ja täiendatud jälitustegevuse seadus on jäänud ajale jalgu ning vajab ümbertöötamist nii muuten olustiku kui ka edasiarenenud õigusliku keskkonna taustal.

Käesolev artikkel annab ülevaate jälitustegevuse lubatavatest eesmärkidest ning jälitustegevuse üle teostatava tsiviilkontrolli põhimõtetest. Keskendumine nimetatud kahele jälitustegevuse aspektile võimaldab piiritleda üldised, kuid samas põhiseadusest tulenevalt põhimõttelise tähtsusega nõuded demokraatlikus õigusriigis teostatavale jälitustegevusele. Alahindamata välise rahu tagamise tähtsust, käsitleb artikkel seda osa jälitustegevusest, mis toimub sisemise rahu kaitse eesmärgil.

2. Jälitustegevuse mõiste ja kehtiv õiguslik regulatsioon

2.1. Jälitustegevuse mõiste

Kui demokraatliku riigi tegutsemise üks aluspõhimõtteid on riigi tegevuse läbipaistvus, siis oma julgeoleku tagamiseks on teatud juhtudel vajalik tegutseda ka varjatult. Eesti õigusruumis kirjeldatakse riigi sellist tegevust sageli mõiste "jälitustegevus" abil. Jälitustegevuse legaaldefiniitsioon kehtiva jälitustegevuse seaduse (JTS) § 2 järgi on käesoleva käsitluse jaoks ilmselgelt ebapiisav.³³ Jälitustegevuse seaduse loogikast nähtub, et kõigi jälitustoimingute eesmärk on

31 EIK 06.09.1978 otsus asjas nr 5029/71, Klass jt vs. Saksamaa, p 42.

32 Koostöös Saksa Rahvusvahelise Õiguskooostöö Fondiga 13.05.2005 korraldatud õiguskantsleri rahvusvahelise andmekaitsealase teaduskonverentsi "Infonäg vs. Privaatsusjanu" ühe alateemana käsitleti ka isiku privaatsuse kaitset jälitustegevuse teostamist. Vt ka E. Kergandbergi ettekandel põhinevat artiklit „Natuuke privaatsusest ja mõnevõrra enam selle jälitustegevuslikust riivist isikuandmeid töötleva Eesti avaliku võimu poolt”. – *Juridica* 2005, nr VIII, lk 544–552.

33 JTS § 2: „Jälitustegevus on käesolevas seaduses ja kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud alustel ja korras jälitustoimingute teostamine.”

koguda teavet.³⁴ Lisaks tuleneb jälitustoimingute³⁵ endi olemusest, et tegemist on informatsiooni kogumisega viisil, millega sekkutakse isiku õiguste ja vabaduste kasutamisse varjatult, s.o isiku teadmata, ja eesmärgiga varjata isiku eest tema kohta andmete töötlemist.³⁶ Ka julgeolekuasutuste seaduse (JAS) §-dest 25, 26, 28 ja 29 nähtub, et julgeolekuasutustele pandud ülesannete täitmiseks on neil pädevus koguda ja töödelda isikuandmeid andmesubjekti eest varjatult, kuigi julgeolekuasutuste sellist tegevust seaduses jälitustegevuseks ei nimetata. Seetõttu kasutatakse käesolevas analüüsis jälitustegevuse mõistet selle kõige laiemas tähenduses riigi tegevusena sisemise rahu tagamisel, mis seisneb isikuandmete varjatud kogumises ja töötlemises eesmärgiga hoida andmete kogumine ja edasine töötlemine andmesubjekti eest saladuses.

2.2. Jälitustegevust reguleerivad seadused

2008. aasta suve seisuga on põhilisteks seadusteks³⁷, mis reguleerivad Eesti Vabariigis isikuandmete varjatud kogumist ja töötlemist, s.o jälitustegevust: jälitustegevuse seadus, julgeolekuasutuste seadus ja kriminaalmenetluse seadustik. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse § 49 lg 1 kohaselt toimub samas seaduses märgitud juhtudel julgeoleku- ja kontrolli teostamine samuti jälitustegevuse seaduses ja julgeolekuasutuste seaduses sätestatud korras.

Jälitustegevuse seadus võeti vastu 1994. aasta veebruaris ning see jõustus sama aasta märtsikuus. Nagu märgib Erik Kergandberg, oli vaatamata selle seaduse mitmesugustele puudujääkidele tegu siiski “[...] õigusriikliku suursaavutusega vähemalt selles mõttes, et esmakordselt õnnestus teatud määral seadusega hõlmata midagi sellist põhiõigusi tõsiselt riivavast valdkonnast, mis nõukogude perioodil näis seadusega täiesti hõlmamatuna.”³⁸

Põhiseadusliku käsitluse aspektist on oluline meenutada, et jälitustegevuse seaduse vastuvõtmisele eelnesid põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kaks otsust 1994. aasta jaanuarist. Ühe otsusega tunnustati kehtetuks Eesti Vabariigi Politiseaduse muutmise ja täiendamise seaduse II osa lg 4, kuna “Riigikogu oleks pidanud operatiivtehniliste erimeetmete rakendamise konkreetseid juhud ja üksikasjaliku korra ning sellega seonduva õiguste võimalikud piirangud ise kehtestama, mitte aga neid delegerima kaitsepolitsei ametnikele ja riigikohtunikule[.]”, sest “[S]eda, mida Põhiseaduse järgi on õigustatud või kohustatud tegema seadusandja, ei saa edasi delegerida täitevvõimule, isegi mitte ajutiselt ja kohtuvõimu kontrollivõimaluse tingimusel.”³⁹ Teise otsusega tunnustati kehtetuks Vabariigi Valitsuse määruse punkt, millega oli kinnitatud “Riigi Kaitsepolitsei ameti põhimäärus” ning “Operatiivtehniliste erimeetmete rakendamise ajutine kord”.⁴⁰ Riigikohus tuvastas jälitustegevuse regulatsiooni põhiseadusvastasuse – põhiõiguste piirangud olid sätestatud seadusest madalamalseisvas aktis.

1994. aastal vastuvõetud jälitustegevuse seaduse eesmärgiks oli koondada kokku kogu jälitustoiminguid puudutav regulatsioon. See nähtub selgelt JTS § 1 sõnastusest, mille kohaselt on seaduse ülesanne (1) jälitustegevuse tingimuste ja korra sätestamine Eesti Vabariigi, Eesti kodanike ning teiste riikide ja isikute julgeoleku tagamiseks, nende vastaste kuritegude avastamiseks ja tõkestamiseks, Eesti kodanike ja teiste isikute põhiseaduslike õiguste tagamiseks; (2) Eesti kodanike ja teiste isikute põhiseaduslike õiguste selliste põhiseadusega kooskõlas olevate piirangute sätestamine, mis on hädavajalikud eelmises punktis loetletud ülesannete täitmiseks; (3) Eesti Vabariigi rahvusvaheliste kohustuste (tulenevalt välislepingust või rahvusvahelise organisatsiooni liikmeks olekust) täitmine, mis nõuab jälitustegevust. Seaduse vastuvõtmisest möödunud 14 aasta jooksul on jälitustegevuse seadust muudetud kokku 29 korral.

Õiguskorra areng, muutunud olud ja õigusriikluse arenguga kaasnevad kõrgendatud nõudmised on tänaseks viinud selleni, et jälitustegevuse seaduse regulatsioon ei taga nõutaval viisil jälitustegevuse seaduslikkust.

Seda olukorda illustreerib ilmekalt 2007. aastal avalikkuse ette jõudnud kaitseväeluure kaasus. Nimelt kogusid Kaitsejõudude Peastaabi (luure)ametnikud 2004. aastal varjatult andmeid ja koostasid memosid mitme tsiviililiku vaadete kohta. Juhtumi uurimiseks alustatud kriminaalmenetluses leidis prokuratuur, et kuigi Kaitsejõudude Peastaabi ametnikel puudus õigus JTS § 9 lg 1 p 5 (vajadus otsustada isiku juurdepääs jälitusteabele või tema lubamine tööle jälitusasutusse) alusel jälitustoimingute teostamiseks ja isikute kohta andmete kogumiseks, uskusid ametnikud jälitustegevuse seaduse väärtõlgenduse tulemusel ja kehtiva siseregulatsiooni põhjal, et nende tegevus konkreetse jälitusme-

34 RKKKo 21.03.2003, nr 3-1-1-25-03, p 8.1.

35 Politiseaduse (PolS) § 13 lg 1 p 12 kasutab operatiivjälitusabinõude mõistet. RKPJK 12.01.1994, nr III-4/1-1/1994: “Kriminalistikas kasutatakse mõistet “operatiivtehnilised erimeetmed” või “operatiivjälituslikud abinõud” tehnikavahendite ja toimingute tähenduses, mis võimaldavad informatsiooni kogumise eesmärgil sekkuda isiku õiguste ja vabaduste kasutamisse varjatult, so. isiku teadmata.”

36 Samast põhimõttest lähtub ka korrakaitse seaduse eelnõu, mis tähistab korrakaitse eesmärgil läbiviidavat jälitustegevust isikuandmete varjatud kogumise mõiste abil (vt ka eelnõu seletuskirjast komm § 33 juurde). Korrakaitse seaduse eelnõu seisuga 06.06.2007 ja seletuskiri seisuga 10.05.2007, nr 49 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

37 Viiteid jälitustegevuse seadusele, sh korralduslike norme ja pädevusnorme sisaldavad ka elektroonilise side seadus, politiseadus, vangistusseadus, tunnustajakaitse seadus, väärtäpberituru seadus, politseiteenistuse seadus, rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus, prokuratuuriseadus, väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, piirivalveseadus, liiklusseadus, riigikogu liikme staatuse seadus, strateegilise kauba seadus, inimgeeniuringute seadus, väärtömenetluse seadustik, riigipiiri seadus, Riigi Teataja seadus, infoühiskonna teenuse seadus, narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete seadus, karistusseadustik.

38 E. Kergandberg (viide 32), lk 547. Sama E. Kergandberg/M. Sillaots. Kriminaalmenetlus. Tallinn 2006, lk 311–312.

39 RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/1-1/1994. Selle kohtulahendi pikemat käsitlust vt M. Ernits. *An Early Decision with Far-reaching Consequences*. – *Juridica International* 2007, nr 1, lk 23–35.

40 RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/1-2/1994.

netluses on seaduspärane, mistõttu kriminaalmenetlus lõpetati süüd välistava eksimuse tõttu teo keelatuses.⁴¹

Jälitustegevuse seaduse toimet on mõjutanud ka isikuandmete varjatud kogumist reguleerivate teiste seaduste vastuvõtmine. Jälitustegevuse seaduse reguleerimisala otsese kitsendamise kõrval ei ole kehtivas õiguskorras välistatud mitmete seaduste koosmõjust tulenev tõlgendamisvajadus ja tõlgendamisega kaasnevad raskused.

Esmalt tuleb nimetada 01.03.2001 jõustunud julgeolekuasutuste seadust. Seaduse eelnõu seletuskirjas on märgitud, et riigi julgeoleku tõhusaks tagamiseks julgeolekuasutustele antav õigus koguda vajalikku teavet ka viisil, mis piirab üksikisiku põhiõigusi ja vabadusi, erineb jälitustegevusest selle poolest, et siin on tegemist piirangutega kuritegude tõkestamisel, jälitustegevuse puhul aga eelkõige nende avastamisel kriminaalmenetluse raames. Samuti sisaldus seletuskirjas lubadus, et lähitulevikus eraldatakse korrakaitse ja karistusmenetluslik jälitustegevus ning selle tulemusena kaotatakse jälitustegevuse seadus.⁴²

Järgmise sammuna teabe varjatud kogumise süsteemi modifitseerimisel toodi 01.07.2004 jõustunud kriminaalmenetluse seadustikku nende jälitustoimingute regulatsioon, mis seisneb kriminaalmenetluses tõendite kogumises. Eelnõu algse versiooni ja selgitava seletuskirja kohaselt oleks jälitustegevuse seadus jagatud kriminaalmenetluse seadustiku ja samal ajal menetletud julgeolekuasutuste seaduse vahel. Jälitustegevuse seaduse kehtetuks tunnistamisega oleks ellu rakendatud “[...] praktikute ja teoreetikute hulgas ammu küpsenud arusaam, mille järgi jälitustegevuse täiesti iseseisev reguleerimine lahutatuna oma taustsüsteemist pole otstarbekas”.⁴³ Kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seadusega jäeti jälitustegevuse seadus siiski kehtetuks tunnistamata. Olulise sisulise muudatusena aga välistati kohtu luba nõudvate ja isikute põhiõigusi olulisemal määral riivavate jälitustoimingute tegemine kuritegude ennetamise ja tõkestamise eesmärgil tehtavas jälitusmenetluses (v.a kaks konkreetselt piiritletud erandjuhtu).⁴⁴ Tsiteerides tolleaegse justiitsministri sõnu eelnõu esimesel lugemisel Riigikogu täiskogus: “See on väga põhimõtteline seisukoht, mis tähendab lühidalt öeldes järgmist: kui riigil ei ole alust kahtlustada inimest kuriteo toimepanemises, siis ei saa riik ka inimese põhiõigusi nii intensiivselt piirata, nagu seda on jälituse erandtoimingud”.⁴⁵⁴⁶

Viimased arengud isikuandmete salajase kogumise ja töötlemise õigusliku regulatsiooni korrastamisel seonduvad valitsuse algatatud ja Riigikogu menetluses oleva kahe eelnõuga: korrakaitse seaduse eelnõu⁴⁷ ning kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu⁴⁸. Jälitustegevusega on puutumuses ka 19.06.2008 Riigikogus vastuvõetud kaitseväge korralduse seadus⁴⁹, mis sisaldab kaitseväeluure eesmärke ja volitusi, ning sellega seonduv kriminaalmenetluse seadustiku, rahuaja riigikaitse seaduse, sõjaaja riigikaitse seaduse, Vabariigi Valitsuse seaduse ja väärtemenetluse seadustiku muutmise seadus⁵⁰, mis muudab julgeolekukontrolli teostamise regulatsiooni kaitseväes. Sisemise rahu tagamise aspektist ja käesoleva artikli seisukohast on nendest värskest vastu võetud seadustest asjassepuutuv üksnes julgeolekukontrolli teostamise osa.

Vabariigi Valitsuse algatatud korrakaitse seaduse eelnõu seletuskirjas tõdetakse, et “[J]älitustegevuse seadus on põhiseaduse seisukohalt probleemne, sest selles antakse jälitusasutustele liiga laiad volitused ning selle järgi on jälitusmenetluse alustamine ning jälitustoimingute teostamine võimalikud ilma selge eesmärgita.”⁵¹ Kahjuks ei leia seletuskirjast täpsemat selgitust ega viidet analüüsile, millest nähtuksid kehtiva jälitustegevuse seaduse probleemid. Korrakaitse seaduse eelnõu ühe eesmärgina on esile toodud jälitustegevuse süsteemi korrastamise vajadus. Selle eesmärgi saavutamiseks eristatakse eelnõus väljapakutud regulatsiooniga seletuskirja järgi selgelt (1) kriminaalmenetluslik, st jälitustegevus

41 Riigiprokuratuuri 26.03.2008 pressiteade “Riigiprokuratuur lõpetas sõjaväeluure uurimise”, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.prokuratuur.ee/34903>.

42 Julgeolekuasutuste seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 12.04.2000, nr 359 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

43 “Siinjuures vajab rõhutamist asjaolu, et eelnõu järgi on võimalik jälitustoimingute läbiviimine kriminaalmenetluse raames ka juba enne konkreetsete kuriteotunnuste sedastamist. Sellise lahenduse sissetoomisega haakub eelnõu ka kontinentaalse kriminaalmenetluse üldise arenguga, mille kohaselt üha rohkem organiseeritud kuritegevusevastase võitlusega seonduvaid küsimusi lahendatakse kriminaalmenetluse, mitte materiaalse kriminaalõiguse raames.” Kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu seletuskiri seisuga 04.12.2000, nr 594 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

44 “Seega väljendab § 12 muudatus selgelt seisukohta, et nn erandtoiminguid võib teha üksnes kriminaalmenetluses ning preventiivsel eesmärgil kinnipidamiskohas, samuti JAS-is sätestatud alustel ja korras.” Kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 11.03.2004, nr 295 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

45 Erandtoimingute mõistet kasutati jälitustegevuse seaduses kohtu luba nõudvate jälitustoimingute tähistamiseks enne 01.07.2004. Kohtu luba nõudvad jälitustoimingud on posti ja telegraafisaadetise varjatud läbivaatus (KrMS § 116), tehniliste sidekanalite kaudu edastatava teabe või muu teabe salajane pealtkuulamine või –vaatamine (KrMS § 118), kuriteo matkimine (KrMS § 119), samuti on kohtu eelnev luba vajalik siis, kui jälitustoiminguks või selleks vajalike tehniliste abivahendite paigaldamiseks või eemaldamiseks on vaja varjatult siseneda eluruumi või muusse hoonesse või sõiduvahendisse või arvutisse või arvutisüsteemi või arvutivõrku (KrMS § 114 lg 3). Vt ka JAS § 21 lg 1 ja JTS §-d 13¹ ja 13².

46 Riigikogu toimetatud stenogramm 14.04.2004, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

47 Korrakaitse seaduse eelnõu (viide 36).

48 Kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seisuga 09.06.2008, nr 286 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

49 Kaitsevägekorralduse seadus seisuga 19.06.2008 (vastuvõtmine), nr 202 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>. Õiguskantsleri arvamus eelnõu, sh kaitseväeluure regulatsiooni kohta on saadetud Riigikogu riigikaitsekomisjonile 11.04.2008 kirjaga nr 10-3/0800538/00802523, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

50 Kriminaalmenetluse seadustiku, rahuaja riigikaitse seaduse, sõjaaja riigikaitse seaduse, Vabariigi Valitsuse seaduse ja väärtemenetluse seadustiku muutmise seadus seisuga 19.06.2008 (vastuvõtmine), nr 203 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

51 Korrakaitse seaduse eelnõu seletuskiri (viide 36).

kriminaalmenetluses kriminaalmenetluse seadustiku sätete järgi ning (2) korrakaitse, st korrakaitseaduse alusel ohutõrje eesmärgil tehtav jälitustegevus.

Lõpliku selguse jälitustegevuse õigusliku regulatsiooni terviklikkuse kohta peaks tooma korrakaitseaduse rakendamiseadus. Põhimõttelisi valikuid on kaks: jälitustegevuse seaduse kehtetuks tunnistamine või jälitustegevuse sidumine korrakaitse eesmärgiga ning reguleerimisala kitsendamine. Esimesel juhul tuleb praegu jälitustegevuse seaduses sisalduv, kuid kriminaalmenetluses tõendite kogumise ning julgeolekuasutuste tegevuse raamidesse mittemahtuva (nt loa andmise menetlused, julgeolekukontroll) või seda mingis valdkonnas kitsamalt reguleeriv normistik (nt tunnistajakaitsega seonduv, kuritegude tõkestamine kinnipidamisasutuses), viia vastavatesse valdkonnaseadustesse. Teisel juhul muutuks jälitustegevuse seadus sisuliselt korrakaitseõiguse erivaldkonnaks, mis on eelistatav lähenemine siis, kui seadusandja ei pea õigeks sätestada piisavad ohutõrjeline jälitustegevuse alused korrakaitseaduses. Sealjuures tuleb eraldi lahendada küsimus, millises seaduses peaks olema reguleeritud riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamisega seonduv kuritegude ennetamine ja tõkestamine, mis praegu sisaldub julgeolekuasutuste seaduses.⁵²

Eesootavatele arengutele heidab valgust värskest Riigikogu menetlusse antud kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu.⁵³ Selle eelnõuga nähakse ette jälitustegevuse seaduse kehtetuks tunnistamine “etteruttavalt” juba enne korrakaitseaduse kavandatavat jõustumist. Erinevalt korrakaitseaduse eelnõust on aga pakutud välja lahendus, et kuritegude tõkestamist ja ennetamist puudutav jälitustegevuse regulatsioon lülitatakse kriminaalmenetluse seadustikku. Vastavalt täiendatakse mitmeid eriseadusi praegu jälitustegevuse seaduses sisaldava regulatsiooniga, mis ei seonu kuritegude ennetamise ja tõkestamise eesmärgiga.

Kavandatavate muudatuste valguses on ülimalt a(s)jakohane pöörata järgnevalt tähelepanu põhiseadusest tulenevatele nõuetele, millele peab jälitustegevuse regulatsioon vastama.

3. Põhiseaduslik taust

3.1. Sisemise ja välise rahu tagamine, riigi kaitsekohustus ning menetlusgarantiid

Eesti Vabariigi põhiseaduse preambuli järgi on Eesti riik rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele ning muu hulgas sisemise ja välise rahu kaitseks. Riigi julgeoleku kaitse nii sisemiste kui ka väliste ohustajate eest on riigi üks peamistest ülesannetest, olles seeläbi põhiõiguste tagamise garantiik. “Põhiõiguste realiseerumiseks on parim olukord, kus riigis valitseb rahu ja kord.”⁵⁴

Riik kui abstraktsioon peab oma asutuste, organite ja ametiisikute kaudu täitma erinevaid põhiseadusest tulenevaid ülesandeid nii seadusandliku, täidesaatva kui ka kohtu võimuna. PS § 13 lg 1 sätestab igäühe õiguse riigi ja seaduse kaitsele. Sellest sättest tuleneb riigi üldine kohustus kaitsta inimesi kolmandate isikute rünnete eest. Põhiõiguste austamine ja nendega arvestamine kehtib riigi enda kohta ja kohustab hoiduma põhiõiguste ülemäärastest piirangutest. Õiguste ja vabaduste kaitse tagamiseks olev sisemise ja välimise rahu tagamine on täidesaatva võimuharu ülesanne.

Materiaalne kaitsekohustus on tihedalt seotud üldise kohustusega sätestada õiguste teostamiseks vajalikud korraldused ja menetlused. PS § 14 paneb seadusandlikule, täidesaatvale ja kohtuvõimule ning kohalikele omavalitsustele kohustuse tagada õigusi ja vabadusi: “Riigil on PS § 14 järgi kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused.”⁵⁵ Sellest sättest tuleneb üldine õigus korraldusele ja menetlusele.⁵⁶

Riigi üheks põhiülesandeks oleva sisemise ja välise rahu tagamise ülesande täitmisel on demokraatia põhimõttest tulenevalt tähtis, et riigi tegevus on legitimeeritud – st tagasiviidav rahva tahtele – ja kontrollitav. Täidesaatva riigivõimu puhul on tema tegevuse legitiimsus saavutatav seotusega põhiseadusega ja teiste seadustega. Siinjuures on oluline kontrolliaspekt, kuna põhiõiguste kaitse vajadusest lähtuv menetlusgarantiide sätestamine loob reaalse võimaluse tõhusaks järelevalveks riigi tegevuse seaduslikkuse üle.

Menetlusgarantiide ja järelevalve küsimus jälitustegevuse puhul on eriti tähtis, kuna isikuandmete salajane kogumine ja töötlemine piirab oluliselt või lausa välistab avalikkuse kontrolli riigi sellise tegevuse üle. Samal ajal on kontroll vajalik olukordades, kus “täitevvõimu teostatakse salaja, sest neis olukordades on omavoli võimalus ilmne”.⁵⁷ Nagu märgitakse ka Euroopa Nõukogu juures tegutseva Veneetsia komisjoni 2007. aasta raportis⁵⁸, on riigi julgeoleku mõiste suhteliselt lai, julgeolek ise aga riigi jaoks olulise tähtsusega väärtus, mis tähendab, et avar tõlgendusruum toob kaasa võimu kuritarvitamise suure ohu.

52 Kirjanduses on avaldatud arvamust, et privaatsuse parema tagamise eesmärgil oleks otstarbekas allutada julgeolekuasutuste teostatav jälitustegevus samadele reeglitele sama seadusega, mis laienevad jälitusasutustele. Vt E. Kergandberg/M. Sillaots (viide 38), lk 312.

53 Kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (viide 48).

54 K. Jaanimägi. Politsei sisemise rahu tagajana. – *Juridica* 2004, lk 453.

55 RKPJKo 14.04.2003, nr 3-4-1-4-03, p 16.

56 RKÜKo 28.10.2002, nr 3-4-1-5-02, p 30; RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-15-07, p 18.

57 R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 392 (viitega EIK 06.09.1978 otsusele asjas nr 5029/71, Klass jt vs. Saksamaa, p 21, 23 jj).

58 *European Commission For Democracy Through Law* (Venice Commission). Report On the Democratic Oversight of the Security Services, 11.06.2007, CDL-AD(2007)016, p 56, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.venice.coe.int/>.

Siinkohal on taas põhjust viidata Riigikohtu 1994. aasta otsusele, milles on toonitatud, et PS §-de 3 ja 14 kohaselt saab operatiivtehnilisi erimeetmeid, s.o jälitustoiminguid kehtestada üksnes seadusega, milles on täpsustatud „[...] erimeetmeid rakendama õigustatud subjektide ring, juhud, tingimused, protseduuriline kord, garantiid, kontroll ja järelevalve ning vastutus”.⁵⁹

3.2. Seadusliku aluse põhimõte

PS § 3 lg 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel (õigusriigi põhimõte). See tähendab, et riigiorgan tohib teha üksnes seda, milleks seadus talle õiguse annab. Teisisõnu on isiku eraellu või mis tahes muusse põhiõigusesse sekkumiseks vajalik seaduses sätestatud alus- ehk volitusnorm.⁶⁰

Alusnorm annab riigiorganile volituse (andes õiguse või pannes kohustuse) tegutsemiseks ning piiritleb volituse ulatuse. Oluline on märkida, et alusnorm ei tohi olla üldine. Jälitustoiminguks volitav norm saab oma olemuselt olla ainult alusnorm, mis peab sätestama, millisel eesmärgil, mis tingimustel ja kuidas (millises ulatuses) tohib põhiõigust selle alusel riivata. Tuleb arvestada, et teabe kogumine *eo ipso* ei saa olla jälitustegevuse eesmärk, vaid üksnes vahend seadusega kindlaksmääratud konkreetse eesmärgi saavutamiseks.

Iga seaduses sätestatud jälitustoimingu puhul peab olema selge, millist põhiõigust ning millises ulatuses sellega riivatakse, samuti see, millistel tingimustel ja millisel põhiseaduses sätestatud eesmärgil seda tehakse. See tähendab, et toimingut kirjeldav säte ei tohi olla nii üldine, et toimingu sisu asemel on kirjas üksnes selle eesmärk ning jälitusasutus ise võib otsustada, mida täpsemalt eesmärgi saavutamiseks teha tuleks.⁶¹ Riigiasutusele pandud ülesannete täitmiseks on vaja anda piisavad volitused ning teatav paindlikkus abinõude kohaldamisel.

Jälitustegevusega isiku põhiõigusesse sekkumise seaduslikku alust on lisaks riive legitimeerimisele vaja ka jälitustegevuse üle järelevalve tegemiseks. Üksnes seadusega lubatud eesmärgi, tingimuste ja meetme kirjelduse valguses saab hinnata reaalse tegevuse vastavust seaduslikkuse põhimõttele.

3.3. Riivatavad põhiõigused

Isikuandmete salajase kogumise ja töötlemisega sekkub riik inimese privaatsfääri ning riivab seeläbi PS § 26 lõikega 1 tagatud perekonna- ja eraelu⁶² puutumatust. Mitmesugused isikuandmed on faktid isiku eraelu kohta, mistõttu on ka nende kogumine ja töötlemine eraelu riive.⁶³

Oluline on silmas pidada, et kuigi PS § 26 lg 1 kaitsealasse kuulub kogu eraelu valdkond, sisaldab põhiseadus *lex specialis*’ena ka norme, mis on pühendatud eraelu mõne kitsama aspekti kaitsele. Sellisteks erinormideks on eelkõige PS § 33 lg 1, mis sätestab õiguse kodu (eluruumi, valduse ja töökoha) puutumatusele, ja PS § 43 lg 1, mis tagab sõnumisaladuse kaitse. Asjakohaste põhiõigustena ei saa jätta viitamata ka PS §-dele 40 (südametunnistuse-, usu- ja mõttevabadus), 41 (õigus jääda truuks oma arvamustele ja veendumustele) ning 42 (keeld koguda andmeid veendumuste kohta), samuti PS § 19 lõikele 1 kui üldisele vabadusõigusele.⁶⁴ Olgu märgitud, et PS §-st 42 tulenevat isiku tahte vastaselt tema veendumuste kohta andmete kogumise ja talletamise keeldu on seadusandja pidanud jälitustegevuse kontekstis eriti oluliseks ja sätestanud selle JTS § 5 lõikes 4 kui jälitustegevuse ühe üldpõhimõtte.

Lisaks piirab jälitustegevuse salastatus PS §-s 15 sätestatud kohtusse pöördumise õiguse realiseerimist. Siinkohal tuleb eraldi välja tuua, et mis tahes eesmärgil teabe varjatud kogumine kriminaalmenetluse eelselt (väliselt), kus sageli on vajalik jätta isik teavitamata eraelu puutumatuse riivest, ning mille puhul on kohtulik kontroll seetõttu välistatud.⁶⁵

Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis (EIÕK) tagab eraelu puutumatuse art 8, mis sõnaselgelt nimetab kõrvuti era- ja perekonnaeluga ka õigust kodu puutumatusele ning sõnumisaladusele. Eraelu puudutavate andmete kogumine, säilitamine ja kasutamine mahuvad Strasbourg’i kohtu hinnangul vaieldamatult art 8 kaitsealasse.⁶⁶ EIK on lisaks märkinud, et kuna varjatud viisil (konkreetsel juhul pealtkuulamise teel) kogutud teabe edastamine teistele

59 RKPJKo 12.01.2994, nr III-4/1-1/94.

60 Alus- ehk volitusnormidest tuleb eristada pädevusnorme, mis reguleerivad seda, kellel (millisel riigi või kohaliku omavalituse organil) on õigus mingit toimingut teha või kohustus mingit ülesannet täita.

61 JTS § 12 lg 1 p 2 järgi on jälitustoiming “võrdlusmaterjali varjatud kogumine ning dokumentide ja esemete varjatud vaatlus ja esmauuringud”. Eriteadmisteta on väga raske mõista, mida esmauuringud endast kujutavad. Sellele probleemile on viidatud ka õiguskirjanduses, vt E. Kergandberg (viide 32), lk 544–552. Samuti ei täpsusta seadus seda, kuidas võrdlusmaterjali kogumine võib toimuda – nt kas selleks on õigus tungida isiku teadmata tema elu- või töökohta või valdusesse.

62 Kuna eraelu mõiste on laiem, hõlmab see käesolevas artiklis edaspidi ka perekonnaelu.

63 R. Maruste (viide 57), lk 435.

64 Üldise vabadusõiguse rakendusala ja riivet õigustavate põhiseaduslike väärtuste kohta vt nt M. Ernits. Kommentaarid §-le 19. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, kumm 3–3.2.

65 Vt ka Veneetsia Komisjoni 2007. a raport (viide 58), p 203. Sama seisukoht EIK 06.09.1978 otsuses asjas nr 5029/71, Klass jt vs. Saksamaa, p 36.

66 Vt nt EIK 26.03.1987 otsus asjas nr 9248/81, Leander vs. Rootsi, p 48; EIK 16.02.2000 otsus asjas nr 27798/95, Ammann vs. Šveits p 69; EIK 04.05.2000 otsus asjas nr 28341/95, Rotaru vs. Rumeenia, p 46.

asutustele suurendab isikuandmetest teadasaajate ringi ning võib viia menetluse alustamiseni isikuandmete subjekti vastu, on andmete edastamine eraldiseisev eraelu puutumatus riive.⁶⁷

3.4. Põhiõiguste riive üldtingimused

Põhiõiguste kaitse ei ole piiramatult. Põhiõiguste riivamisel tuleb lähtuda PS §-st 11, mille kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata, kuid üksnes kooskõlas põhiseadusega. See tähendab, et põhiõiguste riive peab olema formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas.⁶⁸ Formaalne kooskõla põhiseadusega tähendab eelkõige vastavust põhiseaduse pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtete täitmist.⁶⁹ Lisaks tuleneb PS § 11 teisest lausest, et põhiõiguste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Sellest sättest tuleneb proportsionaalsuse põhimõte, mille kohaselt peab iga põhiõiguste riive olema legitiimse eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.⁷⁰

3.5. Põhiõiguste riivet lubatavad eesmärgid

Isikuandmete salajane kogumine ja kasutamine saavad demokraatlikus ühiskonnas olla põhjendatud üksnes siis, kui selliseks tegevuseks volitatud sätted on legitiimse eesmärgiga. Kõik eelnevalt nimetatud ja jälitustegevuse kontekstis olulised põhiõigused, on kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigused, mis kitsendavad põhiõiguste piiramist võimaldavate eesmärkide ringi.

PS § 26 lg 2 kohaselt võivad riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud eraellu sekkuda üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

PS § 33 lg 2 sätestab kodu puutumatus piiramise tingimustena avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitse, kuriteo tõkestamise, kurjategija tabamise või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise eesmärgi.

PS § 43 lubab seadusega sätestatud juhtudel ja korras ning kohtu loal teha erandeid sõnumisaladusest kuriteo tõkestamiseks või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamiseks.

Esmalt peab seega tuvastama, kas eesmärk, millega tahetakse jälitustegevus siduda, mahub konkreetse põhiõiguste piiranguklausele nimetatud mõne eesmärgi alla. Üksnes erandjuhtudel võib kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga varustatud põhiõiguste riivet õigustada seadusereservatsioonis otseselt mittesisalduva muu olulise põhiseadusliku väärtusega.⁷¹

3.5.1. Sisemise rahu tagamise eesmärk

Jälitustegevuse kontekstis saab kõige üldisemal tasandil rääkida sisemise ja välise rahu⁷² tagamise ülesandest. Sisemine rahu, mis peab esmajoonel silmas sisepoliitilist stabiilsust, tähendab avalikku korda selle kõige laiemas tähenduses.⁷³

Lähtudes eelkirjeldatud põhiõiguste riivet õigustavatest alustest, saab sisemise rahu tagamisele suunatud jälitustegevuses eristada (1) isikuandmete varjatud kogumist ohtude tõrjumiseks avalikule korrale, sealhulgas põhiseadusliku korra ja riigi sisemise julgeoleku kaitse⁷⁴ ning kuritegude ennetamise ja tõkestamise eesmärgil (korrakaitse ehk ohutõrje eesmärk) ning (2) kriminaalmenetluse eesmärkide saavutamiseks (kriminaaljälituslik eesmärk) tehtavaid toiminguid. Sellise kaksikjaotuse aluseks on tõdemus, et esimesel juhul tegutsetakse lähtudes preventiivsetest kaalutlustest ning oportuuniteediprintsiibist, teisel juhul aga lõppastmes repressiivset eesmärgist ning kohustuslikkuse printsiibist.

67 Vt nt EIK 29.06.2000 vastuvõetamatuks tunnistamise otsus asjas nr 54934/00, Weber ja Saravia vs. Saksamaa, p 79 (koos viidetega varasemale kohtupraktikale).

68 RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 7; 26.11.2007, nr 3-4-1-18-07, p 35.

69 RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 8; 26.11.2007, nr 3-4-1-18-07, p 35.

70 Riigikohtu järjepidev praktika alates RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

71 Sama seisukoht: Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Põhiseaduse 2. ptk. "Põhiõigused ja -vabadused ja kohustus", kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10731>: "Kvalifitseeritud seaduse reservatsioonide puhul on probleemiks nende ammendav iseloom. Kvalifitseeritud seaduse reservatsioonid ei ole ammendavad loetelud. Siiski tuleb silmas pidada seda, et kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga varustatud põhiõiguste piiramine muudel põhjustel kui seaduse reservatsioon sisalduvail, on lubatav ainult erandjuhtudel. Reeglina tohib kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga põhiõigust piirata ainult seaduse reservatsioon loetelud põhjustel"; R. Maruste (viide 57), lk 248 (legitiimse eesmärgi klausel) ja 250 (hädaolukorra klausel). Vt ka M. Ernits. II ptk sissejuhatus. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 8.3.

72 Välise rahu kohta vt lähemalt nt R. Maruste (viide 57), lk 92. Vt ka Riigikogu 16.06.2004 otsusega heakskiidetud "Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused (2004)", mis käsitleb eraldi alapunktidenä Eestis sõjalist kaitsmist ning põhiseadusliku korra, rahva turvalisuse ja elutähtsate valdkondade kaitsmist.

73 R. Maruste (viide 57), lk 92.

74 Sama seisukoht K. Jaanimägi (viide 54), lk 459: "Ka riigi ja põhiseaduse kaitsmise salateenistuse ülesanne mahub vähemalt osaliselt sisemise rahu tagamise ülesande alla ning ka selles tegevuses võib leida preventiivseid iseloomulikke jooni."

Kui kitsamas mõttes avaliku korra kaitseks võetavad ohutõrjemeetmed on suunatud n-õ tavaliste turvalisust ja korra kahjustada võivate ohtude vastu ning kuritegude ennetamine ja tõkestamine on seotud kuriteona karistatavate õigusrikkumiste toimepanemise kahtlusega, siis riigi julgeoleku eest vastutavad (julgeoleku)asutused tegelevad n-õ suuremate, st riiki kui tervikut⁷⁵ ähvardavate ohtudega. Seetõttu on oluline rõhutada, et ohu konkreetsus ja tõenäosus põhiseadusliku korra ja rahvusliku julgeoleku ning tavapärase ohutõrje korral on erinevad, samuti ka võimalikud abinõud, millega ohule reageeritakse.⁷⁶ Tegevus riigi julgeoleku tagamisel seondub n-õ tavaohutõrjega ohtude suurust ja tõenäosust kindlakstegeva teabe kogumise kaudu.⁷⁷

Riigi sisemise julgeoleku ja põhiseadusliku korra kaitse kontekstis väärib eeltoodud põhjustel eraldi väljatoomist tegevus, mis seisneb riigi juhtimiseks ja julgeolekupoliitika kujundamiseks vajalike otsuste langetamiseks piisava infobaasi loomises (teabeteenistustlik eesmärk). Kuid siinjuures tuleb arvestada, et teabeteenistustlik ülesanne eraldivõetuna ei saa õigustada kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga (nt eraelu puutumatus, sõnumisaladus) põhiõiguste riivet jälitus-toimingutega. Selle ülesande raames ei tegutseta eesmärgiga, et teave, mida kogutakse leiab tee kriminaalmenetlusse või viib ohutõrje abinõu rakendamiseni.⁷⁸ Kui poliitiline tegevus nii kuritegude tõkestamisel ja avastamisel kui ka kitsamas mõttes avaliku korra kaitsel tegeleb peamiselt õigusvastaste tegudega ja lähtub konkreetselt ohust või ohukahtlusest (nn alkahtlus⁷⁹), siis teabeteenistustliku ülesande täitmisel kogutakse teavet ka teatud õiguspärase tegevuste kohta ja tegustatakse n-õ konkreetse ohutõrje eelalal.⁸⁰ Teabeteenistustlik ülesanne kujutab endast nii avalikult kättesaadava teabe kogumist ja edasist töötlemist (sh analüüsimist) kui ka salajaste meetoditega kogutud teabe töötlemist. Mõlema tegevuse eelduseks on seadusliku aluse olemasolu. Teabeteenistustliku ülesande puhul peab seadusest tuleneva ka selge volitus, et teabeteenistustlikult võib kasutada mõnel kitsamal ohutõrje eesmärgil (nt kuriteo tõkestamise ja ennetamise eesmärk) kogutud infot.

3.5.2. Riigi julgeolek ja kuritegude tõkestamine riive alustena

Põhiseadus nimetab riigi julgeolekut selgesõnaliselt põhiõiguste piiranguklauseks üksnes §-des 47 (kõrgem koostöö vabadus) ja 130 (õiguste piiramine seoses erakorralise- või sõjaseisukorraga). Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni aruandes on väljendatud põhjendatud kriitikat PS § 26 sõnastuse kohta, kuivõrd “[O]n raske ette kujutada mõistlikku seletust regulatsioonile, mis võimaldab tungida üksikisiku perekonnaellu kõlbluse kaitseks, samal ajal kui riikliku julgeoleku kaitseks ette võetav sekkumine ei mahuks ühegi nimetatud punkti alla.”⁸¹ Ka Riigikohus on märkinud, et “[M]itmetele Põhiseaduse normidele, eriti preambulale tuginedes võib järeldada, et riigi julgeolek on Põhiseaduse sätte ja vaimu kohaselt väärtus, mida saab tunnustada kui põhiõiguse piiramise legitiimset eesmärki.”⁸²

EIOK art 8 lg 2 aktsepteerib (konventsiooniosalise) riigi sekkumist eraellu, kodu puutumatusse ja korrespondentsi saladusse, kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik muu hulgas julgeoleku ja ühiskondliku turvalisuse huvides. Riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamine kui Eesti riigi püsimise vajalikud tingimused võivad seetõttu teatud selgelt määratletud eeldustel olla lisaks avalikule korrale ja teistele PS §-s 26 nimetatud riivetingimustele käsitletavad legitiimse eesmärgina isikuandmete varjatud kogumise kontekstis.

Teisest küljest on põhiseaduse tekstis väga selgelt toodud riivet õigustava iseseisva eesmärgina välja kuritegude ja kriminaalmenetlusega seonduv: kuriteo tõkestamine, kurjategija tabamine ja tõe väljaselgitamine kriminaalmenetluses.⁸³ Kui sõnumi saladus on ühelt poolt eraelu sfäär, millesse sekkumine on lubatud vaid kahel erandjuhul, siis on seadusandja lugenud kuriteo tõkestamise, kurjategija tabamise ja kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise vajaduse ainsateks sobivateks legitiimse sekkumise alusteks. Kui kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise eesmärk avamist ei vaja, siis on hädatarvilik lähemalt vaadelda kuriteo tõkestamise eesmärki.

Juba toimepandud kuriteo (õigemini kuriteo toimepanemise kahtluse) uurimine lähtub lõppkokkuvõttes repressiivsest eesmärgist ning uurimise raames isikuandmete varjatud kogumine on traditsiooniliselt reguleeritud karistusmenetlust sätestavas seaduses. Teabe kogumine avaliku korra, põhiseadusliku korra või riigi julgeoleku kaitseks on vastupidiselt kriminaalmenetluses tõendite kogumisele pigem preventiivne tegevus, mis enamikul juhtudel ei vii õigusrikkumise tuvastamiseni.

Kuriteo tõkestamist saab mõneti vaadelda kui repressiivse ja preventiivse eesmärgi vahele jäävat, samas aga eelnimeta-

75 M. Niemeier eristab samuti demokraatlikku põhikorda ähvardavate ohtude tõrjumist, kuid nimetab seda väliseks ehk riiklikuks julgeolekuks. M. Niemeier. Nõuded politseiõigusele: proportsionaalsuse põhimõte ja Euroopa õigus. – *Juridica* 2004, lk 463.

76 K. Jaanimägi (viide 54), lk 459.

77 O. Kask. Korrakaitse seaduse eelnõust. – *Juridica* 2004, lk 468.

78 K. Jaanimägi (viide 54), lk 459.

79 C. Gusy. *Tatsächliches oder vermeintliches Hindernis für effektive Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus? Vortrag, Münster* 25.04.2006, lk 8, kättesaadav arvutivõrgus: http://www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/Gusy/Veroeffentlichungen_Vortraege/index.html.

80 C. Gusy. *Geheimdienstliche Aufklärung und Grundrechtsschutz*. – *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B 44/2004), lk 14–15, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.bpb.de/files/O95QW8.pdf>.

81 Vt ka Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne (viide 71). Vt samas ka avaliku korra mõiste sisustamisega seonduvate probleemide kohta.

82 RKPJKo 05.03.2001, nr 3-4-1-2-01, p 15.

83 PS § 20 lg 2 p 3 nimetab vabaduse võtmise lubatavuse osas ka süüteo (kuriteo või haldusõiguserikkumise, s.o väärteo) ärahoidmise eesmärki.

tutega osaliselt kattuvat eesmärki. Nimelt hõlmab mõiste “kuriteo tõkestamine” semantiliselt tõlgendamisel õiguslikult erinevaid olukordi. Õigekeelsussõnaraamatu kohaselt on kuriteo tõkestamine samatähenduslik tegevus kuriteo ennetamise, vältimise ja ärahoidmisega.⁸⁴ Kuriteo toimepanemise all saab karistusseadustikule (KarS) tuginedes mõelda nii kuriteokatset, lõpuleviidud kuritegu kui ka kuriteo ettevalmistamist juhtudel, mil selline tegevus on kuriteoks tunnustatud (nt KarS §-d 189, 216¹, 231). Kui lähtuda eeldusest, et kuritegu saab ära hoida (ennetada) enne selle toimepanemist, siis võib kuriteo tõkestamine kui riigi reageering ohule või ohukahtlusele erinevate tegude puhul olla teo tegeliku toimepanemisega lähemas või kaugemas ajalisel seoses. Kindlasti on võimalik, et kuriteo tõkestamine tähendab edasiste kuritegude toimepanemise ärahoidmist, st et mingi kuritegu on (eelduslikult, kuna süüdimõistvat kohtuotsust veel ei ole) juba toime pandud, kuid eesmärgiks on tõkestada kuritegeliku tegevuse jätkumine.

Arvestada tuleb sedagi, et tegemist on põhiõiguse piiramist lubava eesmärgiga, mistõttu ei tohi seda tõlgendada laiendavalt. Seetõttu on oluline tähele panna, et põhiseadus kasutab kuriteo tõkestamise eesmärgi nimetamisel ainsuse vormi. Kuna on võimalik nii kuritegude ideaal- kui ka reaalkonkurents ehk mitme teo toimepanemine vastavalt kas ühe inimkäitumise aktiga või mitme käitumisaktiga, siis ei saa põhiseaduse mõtte olla see, et piirduda saabki vaid ühe kuriteo tõkestamisega. Kuriteo tõkestamise all tuleb põhiseaduslikus tähenduses seega mõelda ühe või mitme konkreetset piiritletava kuriteo ärahoidmist või takistamist, mitte abstraktse kuriteo või kuritegude või kuritegevuse tõkestamist.⁸⁵ Selle tõdemusega seondub ka tõsiasi, et salajast andmekogumist saab rakendada üksnes isikute suhtes, kes olemasolevatele andmetele tuginedes (nn algkahtlus) sellist kuritegu ette valmistavad. Ka Riigikohus on ühemõtteliselt välja toonud, et “[K]onkreetse isiku põhiõiguste piiramist ei saa põhjendada ainuüksi avaliku huvi olemasoluga, vaid selleks peavad esinema ka konkreetset õiguslikud ja faktilised alused.”⁸⁶

Tuleb võtta seisukoht, et kuriteo tõkestamine põhiseaduse tähenduses hõlmab ka kuriteo ennetamist enne selle toimepanemist. Küsimus on pigem selles, kui selge peab olema oletatavalt toimepandava kuriteo oht ja millised tõendid peavad riigil olema kahtluse kohta, et kuritegu võidakse toime panna, et oleks alust kasutada ennetustegevuseks põhiõigusi riivavaid meetmeid.

Kuritegude ja muude õigusrikkumiste ennetamine laiemas tähenduses (kriminaalpreventsioon)⁸⁷ mahub avaliku korra tagamise eesmärgi alla. Kuriteo tõkestamine põhiõiguste piiranguklauseks nagu ka riigi julgeoleku tagamine on võrreldes avaliku korra kaitse eesmärgiga kitsam tegevusvaldkond.

3.6. EIK praktika

Kuivõrd EIÕK on Eesti õiguskorra lahutamatu osa⁸⁸, ei saa mööda minna ka Strasbourg’i kohtu praktikast seoses seadusliku aluse⁸⁹ tingimusega. EIK on õigusliku aluse nõude sisustamisel lähtunud neljast aspektist. Põhiõiguste piirangut sisaldav õigusnorm peab olema (1) identifitseeritav, (2) kättesaadav, (3) piisavalt selge (ettenähtavus) ning (4) piirava normi või selle rakendamise õiguspärasus peab olema kontrollitav.⁹⁰

Isiku eest varjatud avaliku võimu tegevustega kaasneb isiku eraellu meelevaldse sekkumise suur oht. Seetõttu on oluline, et seadus arvestaks EIÕK artikliga 8. Meelevaldsuse keelu rikkumise ärahoidmise peamiseks tagatiseks on riigisene regulatsioon, mis näeb ette kaalutusõiguse kasutamise juhud ja kaalutusõiguse piirid.⁹¹ Samas möönab EIK, et normi ettenähtavus, teisisõnu isikute võimalus näha ette avaliku võimu reageeringut tema käitumisele, võib olla erinev sõltuvalt sellest, kas tegu on normiga, mis annab aluse nt kõnede pealtkuulamiseks sisejulgeoleku tagamise eesmärgil või normiga, mis sätestab isikule laieneva konkreetse käitumiskeelu (nt keeld esitada ametiasutusele valeandmeid). Oluline on see, et isikud saavad üldjoontes aru, mis asjaoludel võib nende kõnesid pealt kuulata.⁹²

Kontrollitavuse aspektist on jätustegevuse regulatsioon vastavuses EIÕK artikliga 8 üksnes siis, kui selles on nähtud

84 Eesti Õigekeelsussõnaraamat ÕS 2006, elektrooniline väljaanne, märksõna “ennetama”, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.keeleeveeb.ee/>.

85 See sobib kokku ka PS § 20 lg 2 punktis 3 nimetatud vabaduse võtmise aluseks oleva süüte (kuriteo või haldusõiguserikkumise, s. väärteto) ärahoidmise mõistega, kuna vabaduse võtmise aluseks saab riive olulisusest lähtudes olla ainult konkreetse ja tõenäoliselt eelseisva süüte ärahoidmine.

86 RKHKo 24.11.2005, nr 3-3-1-61-05 p 24.

87 Vt lähemalt nt Riigikogu 21.10.2003 otsus “Kriminaalpoliitika arengusuundade aastani 2010 heakskiitmine” ja korrakaitse seaduse eelnõu (viide 36) §-d 14–19.

88 RKÜKo 06.01.2004, nr 3-1-3-13-03, p 31: “Põhiseaduse § 123 lg 2 sätestab, et kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid. 13. märtsil 1996. a võttis Riigikogu vastu “Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (täiendatud protokollidega nr 2, 3, 5 ja 8) ning selle lisaprotokollide nr 1, 4, 7, 9, 10 ja 11 ratifitseerimise seaduse” [...]. Seega on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni näol tegemist Riigikogu ratifitseeritud välislepinguga, millel on prioriteet Eesti seaduste või muude aktide suhtes. [...]”

89 *Rule of law* kui EIÕK üks alusprintsipi ja põhiväärtus.

90 Viimase kriteeriumi osas ei ole kohtupraktika ühene, kas lugeda seda seadusliku aluse nõude hulka või käsitleda eraldiseisvana, kuid kirjanduses kasutatakse sageli just ülaltoodud jaotust. H. Vallikivi. Põhiõiguste ja -vabaduste piiramise alused. – U. Lõhmus. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Tartu 2003, lk 184–195. Vt ka EIK praktika, nt EIK 28.06.2007 otsus asjas nr 62540/00, Association For European Integration and Human Rights ja Ekimdzhiiev vs. Bulgaaria, p 71; EIK 06.06.2006 otsus asjas nr 62332/00, Segerstedt-Wiberg jt vs. Rootsi, p 76.

91 EIK 02.08.1984 otsus asjas nr 8691/79, Malone vs. Ühendkuningriigid, p 67.

92 EIK 02.08.1984 otsus asjas nr 8691/79, Malone vs. Ühendkuningriigid, p 67.

ette vastavad menetlusgarantiid.⁹³ EIK on lisaks märkinud, et vaatamata eksisteerivale järelevalvesüsteemile ei ole põhiõiguste kaitse tagatud, kui puudub põhiõiguste riivet lubav õigusnorm.⁹⁴ Lisaks tuleb arvestada, et EIK järelevalve hõlmab⁹⁵ nii seadusandja, täidesaatva võimu kui ka sõltumatu kohtuvõimu kontrolli.⁹⁶

Vaieldamatult on Strasbourg'i kohus oma lahenditega suunanud ja mõjutanud euroopalikke arusaamu lubatud jälitustegevusest ja selle piiridest. Juba oma 1978. aasta otsuses *Klass vs. Saksamaa* märkis EIK, et võimuvolituste kuritarvitamist ärahoidvad garantiid peavad olema asjakohased ja efektiivsed.⁹⁷ Vastava hinnangu andmisel tuleb arvestada järgmiseid asjaolusid: (1) lubatud meetmete olemus, ulatus ning kestvus; (2) meetmete kohaldamise alused, (3) kes annab loa meetmete kohaldamiseks, (4) kes on volitatud meetmeid rakendama, (5) kes teostab järelevalvet ja (6) võimalikud õiguskaitsevahendid.⁹⁸

Oma hilisemas kohtupraktikas on EIK järjekindlalt viidanud miinimumtagatistele, mida riigisisene õigus peab reguleerima, kui jälitustoimingud riivavad eraelu puutumatust ning sõnumi saladust:

- rikkumised või ohud, mille puhul võib jälitustoiminguid teha;
- isikud (kategooriad), kelle kohta võib isikuandmeid salaja koguda;
- meetme rakendamise ajaline kestus;
- menetlusreeglid varjatud teel saadud andmete uurimiseks, kasutamiseks ja säilitamiseks;
- tagatised seoses saadud info edastamisega teistele asutustele või isikutele;
- asjaolud kuna saadud andmed võib või peab hävitama.⁹⁹

Oluline on lisada, et EIK kinnitusele laieneb eraelu puutumatuse kaitse ka avalikest infokanalitest hangitud isikuandmetele, kui vastavaid andmeid kogutakse ja säilitatakse süstemaatilisel (nn andmete kompilatsioon¹⁰⁰).¹⁰¹ Tähelepanuta ei saa jätta sedagi, et tehnoloogia areng on kaasa toonud suuremad võimalused info kogumiseks ja töötlemiseks. Seetõttu laienevad EIK konstrueeritud miinimumtagatised põhimõtteliselt kõigile isikuandmete varjatud kogumise juhtudele.¹⁰²

4. Jälitustegevuse eesmärgid *de lege lata*

4.1. Jälitustegevuse seadus

4.1.1. Jälitustegevuse üldine eesmärk

Jälitustegevuse üldise eesmärgina nimetab jälitustegevuse seaduse § 1 lg 1 esiteks vajadust tagada Eesti Vabariigi, Eesti kodanike ning teiste riikide ja isikute julgeolek, nendevastaste kuritegude avastamine ja tõkestamine ning isikute põhiõiguste kaitse (JTS § 1 lg 1 p 1). Teiseks eesmärgiks on täita Eesti Vabariigi need kohustused, mis tulenevad välislepingutest või liikmesusest rahvusvahelistes organisatsioonides, kui see nõuab jälitustegevust (JTS § 1 lg 1 p 3). Selliste üldiste eesmärkide saavutamiseks peavad riigiasutused täitma mitmeid konkreetsemaid ülesandeid. Varasemalt on juba viidatud sellele, et jälitustegevuse seaduse reguleerimisala on eesmärgipüstituselt kitsendatud julgeolekuasutuste seaduse vastuvõtmise tõttu. Kuna jälitustegevuse olemus seisneb andmete kogumises, tulenevad iga jälitusasutuse volitused kogutud andmete realiseerimises seisnevateks toiminguteks, mis on üldiste eesmärkide saavutamiseks vajalikud, teistest seadustest. Jälitustegevuse seadus muid volitusi peale andmete kogumise ette ei näe, kuid kuna jälitusmenetlus ei saa olla eesmärk iseeneses, tuleb järgnevalt analüüsida jälitustegevuse kitsamaid eesmärke.

Teabe salajase kogumisega seonduvad jälitusasutuste ülesanded on loetletud JTS §-s 9 (jälitusmenetluse alustamise ajendid). Jälitusmenetluse ajendeid on seadusandja seega käsitletud eesmärkidena, mis õigustavad JTS § 12 lõikes 1 sätestatud jälitustoimingutega isikute eraelu puutumatuse riivamist ja väiksemas ulatuses ka teiste põhiõiguste riivet.¹⁰³ Erandina on väljaspool kriminaalmenetlust lubatav ka isikuandmete varjatud kogumine viisil, millega kaasneb sõnumisaladuse puutumatuse riive. Need volitused on seotud JTS § 12 lõigetes 3 ja 3¹ nimetatud kahe kitsalt määratletud eesmärgiga: (1) kinnipidamiskohas kuriteo ärahoidmine või tõkestamine ja (2) tunnistajakaitse teostamine.

93 EIK 04.05.2000 otsus asjas nr 28341/95, *Rotaru vs. Rumeenia*, p 59.

94 EIK 24.04.1990 otsus asjas nr 11801/85, *Kruslin vs. Prantsusmaa*, p 34–36. Vt ka H. Vallikivi (viide 90), lk 194.

95 EIK 24.08.1998 otsus asjas nr 88/1997/872/1084, *Lambert vs. Prantsusmaa*, p 30.

96 Samas (koos viidetega varasemale kohtupraktikale).

97 EIK 06.09.1978 otsus asjas nr 5029/71, *Klass vs. Saksamaa*, p 49.

98 Samas, p 50; EIK 28.06.2007 otsus asjas nr 62540/00, *Association For European Integration and Human Rights ja Ekimdzhiiev vs. Bulgaaria*, p 77.

99 Viimati EIK 28.06.2007 otsus asjas nr 62540/00, *Association For European Integration and Human Rights ja Ekimdzhiiev vs. Bulgaaria*, p 76; EIK 29.06.2006 otsus asja nr 54934/00, *Weber and Saravia vs. Saksamaa*, p 95 (koos viidetega varasemale kohtupraktikale).

100 EIK 17.07.2003 otsus nr 63737/00, *Perry vs. Ühendkuningriigid*, p 38.

101 EIK 06.06.2006 otsus asjas nr 62332/00, *Segerstedt-Wiberg jt vs. Rootsi*, p 72 (koos viidetega varasemale kohtupraktikale). Vt ka ülevaadet EIK uuemast kohtupraktikast EIÕK art 8 kohaldamisel, sh andmekaitse aspektist L. Wildhaber/O. Diggelmann. Euroopa inimõiguste konventsioon ja eraelu kaitse. Uuemad arengud. – *Juridica* 2007, lk 5–6.

102 Vt eesti keeles lühiviite R. Maruste (viide 57), lk 433–437.

103 “Lubatud jälitustoimingud on JTS § 12 lg 1 kohaselt: (1) andmete varjatud kogumise teel jälitustegevuses osalevate ja sellesse kaasatud isikute poolt; (2) võrdlusmaterjali varjatud kogumise ning dokumentide ja esemete varjatud vaatluse ning esmauuringute teel; (3) varjatud jälgimise, objekti varjatud läbivaatuse ja asendamise teel; (4) isikusamasuse varjatud tuvastamise teel; (5) elektroonilise side võrgu kaudu edastatavate sõnumite edastamise fakti, kestuse, viisi ja vormi ning edastaja või vastuvõtja isikuandmete ja asukoha kohta andmete kogumise teel.

Grupeerides erinevaid JTS §-s 9 nimetatud jälitusmenetluse ajendeid, saab välja tuua järgmised isikuandmete varjatud kogumise eesmärgid:

- vajadus koguda tõendeid kriminaalmenetluses (JTS § 9 lg 1 p 1);
- isiku teadmata kadunuks jäämine, kahtlustatava või süüdistatava kõrvalehoidumine kriminaalmenetlusest või süüdimõistetud kõrvalehoidumine kriminaalkaristuse täitmisest (JTS § 9 lg 1 punktid 2 ja 4);
- vajadus koguda teavet kuritegude ärahoidmiseks ja tõkestamiseks (JTS § 9 lg 1 p 3);
- vajadus teostada julgeolekukontrolli või otsustada isiku sobivus töö- või teenistuskohale või juurdepääs järeleandumisele (JTS § 9 lg 1 punktid 5–7);
- tunnistajakaitse teostamiseks teabe kogumise vajadus (JTS § 9 lg 1 p 7¹);
- vajadus täita välislepingutest ja rahvusvahelistest konventsioonidest tulenevaid kohustusi (JTS § 9 lg 1 p 8);
- seaduses nimetatud loa andmisel taotleja tausta või usaldusvärsuse või tema esitatud andmete kontrollimiseks (JTS § 9 lg 2 punktid 1–6).

Eelnevalt sai märgitud, et eesmärkide ring, mille saavutamiseks PS § 26 lg 2 lubab riivata eraelu puutumatust, on lai. Hinnates JTS §-s 9 sätestatud jälitusmenetluse ajendeid PS § 26 lg 2 valguses, võib öelda, et jälitusmenetluse eesmärgid mahuvad põhimõtteliselt põhiseadusega lubatud piiridesse. Samas tekib olemasoleva regulatsiooni valguses mitmeid probleeme eelkõige lubatud piirangute ettenähtavuse aspektist, samuti ei ole kõigi eesmärkide puhul selge, kes ja millises ulatuses võib isikuandmete salajase kogumise toiminguid teha. Probleemide väljatoomiseks tuleb esmalt analüüsida jälitustegevuse üksikuid ajendeid ja seejärel hinnata neid õiguselguse aspektist jälitustegevuse seaduse ja teiste regulatsioonide taustal.

4.1.2. Jälitustegevuse üksikute ajendite analüüs

Kriminaalmenetluses tõendite kogumise vajadus (kriminaaljälituslik eesmärk) on sisustatav kriminaalmenetluse seadustiku regulatsiooni abil. Milliseid andmeid jälitustoimingutega võib jälitustoimingutega koguda, see tuleneb KrMS §-des 62 ja 403² toodud tõendamiseseme asjaolude loetelust. Tõendamiseseme asjaolude loetelu ei määratle siiski üheselt isikute ringi, keda võib näiteks KrMS § 118 alusel pealt kuulata: kas lisaks kahtlustatavale ja süüdistatavale on hõlmatud muud kuriteo või kurjategijaga puutumust omavad isikud? Kriminaalmenetluses on tõe väljaselgitamine oluline eesmärk, mis võib teatud juhtudel õigustada ka muu kui kahtlustatava enda kohta varjatud teabe kogumist, eeldusel, et see teave on tõenduslikult hädavajalik ja, et isikut teavitatakse andmete kogumisest tagantjärele. Tuleb lisada, et kriminaalmenetluse seadustikus on piiritletud kuritegude ring, mille kohta tõendite kogumiseks võib jälitustoiminguid teha (KrMS § 110) ning kriminaalmenetluslikku jälitust piirab üldsättena ka KrMS § 110 lõikest 1 tulenev *ultima ratio* printsiip.¹⁰⁴ Erialakirjanduses on juhitud tähelepanu sellele, et mujal Euroopas on valitsev seisukoht, mille kohaselt jälitustoimingutega tõendite kogumine võiks olla lubatud üksnes organiseeritud kuritegevuse puhul.¹⁰⁵ Eestis kehtiv jälitustegevuse seadus ega kriminaalmenetluse seadustik sellist kitsendavat tingimust ei sisalda.

Isiku teadmata kadunuks jäämine ja kriminaalmenetlusest või -karistusest kõrvalehoidumine on ajendid, mis mahuvad laiemas mõttes korralduse eesmärgi alla. Kahtlustatava, süüdistatava ja süüdimõistetud kõrvalehoidumine kriminaalmenetlusest või karistuse täitmisest on vaadeldavad ohuna kriminaalmenetlusele. Kuigi jälitustegevuse seaduse sõnastuses ei ole üheselt piiritletud toimingute eesmärki, saab selle tuletada teadmata kadunuks jäämise või kriminaalmenetlusest kõrvalehoidumise olemusest – eesmärk on isiku leidmine.

Isiku teadmata kadumisega seonduvat on kehtivas õiguskorras puudutatud mitmetes seadustes. Teadmata kadunud isiku mõiste ise on toodud üksnes tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS) §-s 17, mille järgi loetakse teadmata kadunuks isik, kelle viibimiskoha, elusoleku või surma kohta puuduvad andmed niivõrd pika aja jooksul, et vastavalt asjaoludele on tõsiseid kahtlusi tema elusoleku suhtes. Isiku teadmata kadunuks jäämise fakti tuvastamine ja isiku surnuks tunnistamine tsiviilkohtus on vajalik ja võimalik eeskätt seoses eraõiguslike tagajärgede saavutamise (nt perekonnaõiguslikud aspektid, vara hooldus, pärandiküsimused). Politiseaduse (PolS) § 12 lg 1 p 11 järgi on teadmata kadunud isikute tagaotsimine politsei ülesandeks. Õiguskorra ühtsuse põhimõttest lähtudes peaks ka politsei oma tegevuses lähtuma just TsÜS §-s 17 toodud definitsioonist. See tähendab, et enne jälitustoimingute teostamist on vaja tuvastada asjaolud, mis annavad alust pidada isikut teadmata kadunuks. Teisalt on PolS § 12 lg 1 p 11 alusel politsei ülesandeks lisaks teadmata kadunud isikute tagaotsimisele ka ebaseaduslikult Eestis viibivate ja teiste isikute tagaotsimine seaduste ja teiste õigusaktidega ettenähtud korras. Jälitustegevuse seadus ei loo aga seaduslikku alust kasutada selliste isikute tagaotsimisel teabe saamiseks jälitustoiminguid. Küll võib politseil tekkida praktiline vajadus omaniku nõusolekuta nt mobiiltelefoni positsioneerimiseks või viimase kõne kärjetunnuse (tunnus, mis näitab millises tugijaamast mobiiltelefoniteenus algatati või millises tugijaamas lõpetati) väljaselgitamiseks, kui on alust arvata, et omanik on eksinud või võib muul põhjusel esineda oht tema elule või tervisele. Politseil on üldine kohustus sellises olukorras sekkuda (PolS § 13 lg 1 p 2), kuid puudub selge õiguslik alus teabe saamiseks vajaliku toimingute sooritamiseks, olgugi et sellises olukorras teabe kogumise eesmärgi ei kaasne vajadust seda isiku eest varjata.

¹⁰⁴ KrMS § 110 lg 1: "Kriminaalmenetluses on lubatud tõendeid koguda jälitustoimingutega, kui tõendite kogumine muude menetlustoimingutega on välistatud või oluliselt raskendatud ning kriminaalmenetluse esemeks on esimese astme kuritegu või tahtlikult toimepandud teise astme kuritegu, mille eest on ette nähtud karistusena vähemalt kuni kolm aastat vangistust."

¹⁰⁵ E. Kergandberg (viide 32), lk 551.

Isiku tagaotsitavaks kuulutamise alused on sätestatud KrMS §-s 140¹⁰⁶. JTS § 9 lg 1 punktist 2 tulenevalt võib jälitustoiminguid kasutada üksnes kriminaalmenetlusest või kriminaalkaristuse täitmisest kõrvalehoidva kahtlustatava ja süüdistatava staatuses oleva isiku suhtes.

Kõige problemaatilisem on JTS § 9 lg 1 punktis 3 nimetatud jälitustegevuse eesmärgiga – vajadus koguda teavet kuritegude ärahoidmiseks ja tõkestamiseks – seonduv. Eesmärk ise on sisemise rahu tagamise vaatenurgast vaieldamatult asjakohane, kuna kuritegude ennetamine ja tõkestamine kui politsei korrakaitseline (preventiivne) tegevus aitab kaitsta põhiseadusega tagatud põhiõigusi ja vabadusi efektiivsemalt kui tagantjärele toimuv ja repressiivse iseloomuga tegevus. Põhiprobleem seoses selle jälitusmenetluse eesmärgiga väljendub asjaolus, et kriminaalmenetluseelne¹⁰⁷ jälitustegevus ehk kriminaalluure on sõnastatud üksnes läbi vajaduse koguda teavet kuritegude ärahoidmiseks ja tõkestamiseks. Oht, et sellel ajendil toimetatava jälitustegevusega võib kaasnedä ebaproportsionaalne sekkumine põhiõigustesse, tuleneb eesmärgi (sõnastuse) laia tõlgendamise võimalusest.¹⁰⁸

Kui jälitusmenetluse alustamine on lubatud seoses vajadusega koguda teavet kuritegude ennetamiseks ja tõkestamiseks, siis järelikult on lõppeesmärgiks kuritegude ärahoidmine ja tõkestamine. Andmete salajane kogumine on vahend selle lõppeesmärgi saavutamiseks. Kuriteo tõkestamine põhiseadusliku riivevolitusena sai eelnevalt määratletud konkreetse toimepandud või toimepandava kuriteo ohu kaudu. Võimalik on nii kuriteo ärahoidmine enne selle toimepanemist kui ka juba alanud kuriteo tõkestamine. Kuritegude ärahoidmine ja tõkestamine laiemas (kriminaalpreventiooni) tähenduses vastab põhiseaduse mõttes avaliku korra klauslile ja tähendab avalikku korda ähvardavate ohtude ennetamist, väljaselgitamist ja ärahoidmist.

JTS § 9 lg 1 punktis 3 sätestatud jälitustegevuse eesmärk kui põhiõigustesse salajase andmekogumisega sekkumise alus vajab täiendavat selgitamist. Ainsa pidepunktina saab eesmärgi sisustamisel kasutada JTS § 11 lõiget 2, mis sätestab jälitusmenetluse lõpetamise alused. Nimelt võib järeldada, et JTS § 9 lg 1 p 3 alusel alustatud jälitusmenetluse lõpetamise asjaoludeks on vastavalt JTS § 11 lg 1 punktidele 2 ja 3 see, et (1) jälitusmenetluse alustamise ajendiks olnud kuritegu on avastatud või kui (2) jälitusmenetluse alustamise ajendiks olnud esialgne teave ei ole leidnud kinnitust. Teised jälitusmenetluse lõpetamise alused seonduvad kas kriminaalmenetlusega või teiste konkreetsemalt piiritletud jälitustegevuse ajenditega. Eeltoodust tuleneb, et kriminaalmenetluseelne jälitustegevus saab põhimõtteliselt kasvada kas üle kriminaalmenetluseks või lõppeda kriminaalmenetlust alustamata. Kuriteo tõkestamine seisneb seega selles, et jälitustegevuses kogutud teabe kaasabil avastatakse kuritegu. Kuriteo avastamine jälitustegevuse seaduse mõttes saab tähendada üksnes seda, et leiab kinnitust kriminaalmenetluse alustamiseks piisav kuriteokahtlus. Selle eelduseks on, et kuritegu on juba toime pandud. Kui kuritegu ei ole veel toime pandud, st kuriteo ettevalmistamine ei ole kasvanud üle karistatavaks kuriteokatseks, siis on oportuuniteediprintsiibist lähtudes põhimõtteliselt võimalik olukord, et ohul lastakse realiseeruda ja ei takistata konkreetse kuriteo toimepanemist. Sellel juhul hoitakse ära edasiste kuritegude toimepanemine läbi selle, et tehakse võimalikuks kriminaalmenetluse alustamine juba toimepandud kuriteo kohta. Kui eeltoodud tõlgendus vastab seadusandja tahtele jälitustegevuse seaduse vastuvõtmisel, siis jääb arusaamatuks, miks on peetud vajalikuks eristada kuritegude ärahoidmist ja tõkestamist¹⁰⁹? Rääkimata sellest, miks nimetatud ajendil teostatavat jälitustegevuse eesmärki kui põhiõiguste riivet lubavat alust peab tõlgendama läbi mitme normi koosmõju?

Et õigustada salajaste andmekogumismeetoditega põhiõigustesse sekkumist ennem, kui kuritegu on toime pandud või on selgunud kriminaalmenetluse alustamiseks piisav kuriteokahtlus, peab olema tegemist avaliku korra jaoks väga olulise ohuga. Peab arvestama, et kuriteo ettevalmistamine (v.a üksikud erandid, kui ettevalmistamine on kriminaliseeritud), rääkimata kuriteo toimepanemise plaani pidamisest või sellest rääkimisest, ei ole karistusseadustiku järgi karistatavad tegevused. Ka sekkumisnormi ettenähtavuse seisukohalt on oluline piiritleda tegevused, mille kohta võib salajane isikuandmete kogumine toimuda. Kui võtta siin pidepunktiks JTS § 11 lõikes 2 loetletud jälitusmenetluse lõpetamise alused, täpsemalt see, et jälitusmenetluse alustamise ajendiks olnud esialgne teave ei ole leidnud kinnitust (JTS § 11 lg 2 p 3), siis jätab jälitustegevuse seadus lahtiseks kui kaua võib jälitusmenetluse alustamise ajendiks olevat teavet (nn alkahtlust) kontrollida. Ja milles seisneb sellisel juhul kuriteo tõkestamise ülesanne? Ei ole mõeldav, et varjatud meetoditega kontrollitakse vihjet kuriteole või kuritegudele lõpmatult, lootuses, et need kunagi võib olla toime panna. Arvestama peab sedagi, et kuriteo matkimine jälitustoiminguna on lubatud üksnes juba alustatud kriminaalmenetluses (KrMS § 119).

Ka kuritegude ennetamise ja tõkestamise eesmärgil toimuvale jälitusmenetlusele laieneb JTS § 5 lõikes 5 sätestatud *ultima ratio* põhimõte. Sellele vaatamata tuleb küsida, miks ei ole kuritegude tõkestamise kui iseenesest legaalse ees-

106 KrMS § 140 lg 1: “Menetleja võib määrusega kuulutada tagaotsitavaks kahtlustatava, süüdistatava, kannatanu, tsiviilkostja või tunnistaja, kes ei ole kutse peale ilmunud käesoleva seadustiku §-s 170 nimetatud mõjuva põhjuse ja kelle asukoht ei ole teada, ning kohtuotsuse täitmisest kõrvalehoiduva süüdimõistetud.”

107 Kohe kui ilmnevad kuriteo tunnused, tuleb lähtuvalt KrMS §-st 6 (kriminaalmenetluse kohustuslikkuse põhimõte) alustada kriminaalmenetlust ja vajaduse korral toimum tõendite kogumine jälitustoimingutega juba kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud reeglite kohaselt.

108 Seetõttu on äärmiselt tabav kuritegude ennetamise ja tõkestamise eesmärgil isikuandmete varjatud kogumise võrdsustamine salateenistuse tegevusega. K. Jaanimägi (viide 54) lk 460.

109 Põhiseadus (§ 21 lg 1, §-d 26, 33, 43 ja § 44 lg 3) kasutab riivet õigustava asjaoluna üksnes kuriteo tõkestamise mõistet. JAS § 4 sisaldab kuritegude tõkestamise definitsiooni, kuid JAS § 6 p 2¹ nimetab kaitsepolitsei ameti ühe ülesandena nii terrorismi ja selle rahastamise ning toetamise ärahoidmist kui ka tõkestamist, sama sätte punktis 3 sisalduv pädevusnorm nimetab taaskord vaid kuritegude tõkestamist. Ebajärjekindel on ka politseiseaduse sõnastus, mis räägib erinevates paragrahvides kuritegeliku ründe ja kuritegude teostamisest ning süütegude (õiguserikkumiste, kuritegude) tõkestamisest, ärahoidmisest, avastamisest, väljaselgitamisest ja ennetamisest.

märgi puhul sätestatud täiendava kriteeriumina ei organiseeritud kuritegevuse ega raskete kuritegude (nt narkokuriteod, isikuvastased kuriteod, korrupsioonikuriteod jmt) kategooriaid? Eriti märkimisväärne on see selle taustal, et kriminaalmenetluses tõendite kogumine ei ole lubatud kõigi kuritegude, vaid üksnes KrMS § 110 lõigetes 1 ja 2 nimetatud kuritegude korral. Kriminaalmenetluseelses etapis on isikuandmete salajane kogumine ja kasutamine põhimõtteliselt lubatud kõigi kuritegude ennetamiseks ja tõkestamiseks. Olgu mainitud, et Riigikogu menetluses olevas kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõus¹¹⁰ on välja pakutud lahendus, millega kavatsetakse piirata ka kuritegude ringi, mille ennetamiseks ja tõkestamiseks võib jälitustoiminguid rakendada.

Selles kontekstis kerkib teravalt esile ka küsimus kogutud andmete säilitamise tähtajast ning andmete kasutamisest mingitel muudel eesmärkidel. JTS § 16¹ lg 2 punktides 1 ja 2 tulenevalt on jälitustoimiku, seega ka jälitustoimingu- tega kogutud isikuandmete säilitamise tähtaeg seotud kas kuriteo aegumistähtajaga või kasutamise vajaduse äralan- gemisega, kuid mitte üle 50 aasta. Kuritegude ennetamiseks ja tõkestamiseks alustatud jälitusmenetluse puhul, kui jälitusmenetlus ei vii kriminaalmenetluse alustamiseni, tuleb ilmselt lähtuda viimatinimetatud tähtajast. Siinkohal tuleb meenutada, et andmesubjekti eest varjatult kogutud andmete säilitamine ja kasutamine, mis toimub süstemaatiliselt kujutab isiku eraelu puutumatusel selget riivet¹¹¹, on lubatud üksnes legitiimse eesmärgi olemasolul. Nõue, et töödeldavad andmed peavad olema halduseesmärgi jaoks vajalikud, viib edasi eesmärgiga seotuse põhimõtte: and- meid on lubatud töödelda ainult sellel eesmärgil, milleks neid koguti.¹¹² Igasugune eesmärgi muutus eeldab iseseis- vat ja selgesõnalist seaduslikku alust. Kuritegude ennetamise ja tõkestamise eesmärgil tehtavate jälitustoimingutega saadud teabe kasutamine kriminaalmenetluses on põhimõtteliselt lubatud ja see tuleneb KrMS § 111 sõnastusest.¹¹³ JTS § 7 lg 1 p 3 nimetab samas jälitusasutuste üldist õigust lisaks andmete kogumisele ja talletamisele kasutada ja analüüsida teavet ning moodustada kuritegude ennetamise ja tõkestamise tagamiseks vajalikke teabesüsteeme ja and- mekogusid¹¹⁴.

Eeltoodust tulenevalt võib püstitada küsimuse, kas kuritegude ennetamise ja tõkestamise eesmärgi saavutamisel on seadusandja pidanud ka jälitustegevuse seaduse kontekstis silmas teabeteenistuslikku ülesannet (vrd JAS § 2 lg 1)? Kuigi ühestki politseivaldkonda reguleerivast seadusest ei tulene otseselt vastavat kohustust, koostatakse Keskkriminaalpolitseis juba aastaid organiseeritud ja muu tõsise kuritegevuse ohuhinnanguid.¹¹⁵ On mõistlik eeldada, et ohuhinnang ei tugine ainult kriminaalmenetluste käigus kogutud andmetele ja tõendatud faktidele, vaid kasutab ja kajastab ka kriminaalluure käigus kogutud infot, sealhulgas isikuandmeid. Riigikogu otsusega kinnitatud julgeole- kupoliitika alustes¹¹⁶ on kõrvuti sõjalise konflikti ja rahvusvahelise terrorismi ohuga toodud eraldi julgeolekuriskina välja just organiseeritud kuritegevusest tulenev oht¹¹⁷. Kui võrrelda organiseeritud kuritegevusest lähtuvaid ohte kit- samas mõttes riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtudega (nt terrorismioht), mille ennetamine ja tõkestamine on julgeolekuasutuste pädevuses, siis võib piisavalt selgelt piiritletud tunnuste¹¹⁸ korral kuritegude ennetamiseks ja tõkestamiseks kogutud isikuandmete laiem kasutamine olla teabeteenistuslikult põhjendatud. Selliseks andmetöötluseks peab seadusest tulenema selgesõnaline volitus ja sätestatud peab olema ka andmete sellise töötlamise eesmärk. Samas tasub veel kord üle korrata põhimõtet, et teabeteenistuslik eesmärk omaette ei anna alust jälitustoimingu- teabe kogumiseks.

Selle jälitusmenetluse alustamise ajendi analüüsi lõpetuseks tuleb tõdeda, et vaatamata mõistliku ja põhiseaduspärase tõlgendus- ja rakenduspraktika võimalusele, on seadusandja JTS § 9 lg 1 punktiga 3 loonud äärmiselt ebamäärase aluse sekkumiseks isikute põhiõigustesse ja -vabadustesse. Samas on Riigikohus korduvalt rõhutanud, et õiguselguse põhimõttest tulenevalt peavad eriti täpsed olema õigusnormid, mis võimaldavad piirata isiku õigusi või panna isikule kohustusi.¹¹⁹ Mida intensiivsemalt võimaldab norm põhiõigust riivata, seda selgem peab norm olema. Kuritegude ennetamise ja tõkestamise eesmärgil jälitustegevust volitav norm on nende põhimõtetega vastuolus.

110 Kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (viide 48), vt eelnõus KrMS § 126² lg 1 p 1.

111 Vt ka EIK lahendid (viide 101) seoses avalikest allikatest kogutud andmete salajase säilitamisega.

112 RKKKm 20.10.1995, nr III-3/1-23/95.

113 Vt ka E. Kergandberg/M. Sillaots (viide 38), lk 312–313.

114 Sama säte sisaldab õiguslikult kaheldavat täpsustust, et sellisel moodustatud infobaasid ei ole andmekogud avaliku teabe seaduse mõttes. Avaliku teabe seaduse § 43¹ lg 1 kohaselt on andmekogu riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku isiku või avalikke ülesan- deid täitva eraõigusliku isiku infosüsteemis töödeldavate korrastatud andmete kogum, mis asutatakse ja mida kasutatakse seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises lepingus sätestatud ülesannete täitmiseks. Samal ajal reguleerib jälitustegevuse andmestiku (viitega JTS § 7 lg 1 punktile 3) kuulumist politsei andmekogusse siseministri 03.10.2007 määrusega nr 66 kehtestatud „Politsei andmekogu asu- tamise ja andmekogu pidamise põhimääruse“ § 6 p 7. Vastavalt määruse § 15 lõikele 2 esitavad jälitusmenetluse andmestikku andmeid ka teised jälitusasutused (JTS § 6 lg 1) peale politseiasutuste.

115 Politsei Interneti-kodulehel on 2008. a esmakordselt avalikustatud ka üldiseks kasutamiseks mõeldud kokkuvõtte ohuhinnangust, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.politsei.ee/?id=1583>.

116 Riigikogu 16.06.2004 otsusega heakskiidetud „Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused (2004).“

117 Samas: „Rahvusvaheliselt tegutsev organiseeritud kuritegevus võib sageli olla tihedalt läbi põimunud terroristlike organisatsioonide tegevusega ja seotud massihävitusrelvade levikuga ning on seega oluline ohutegur rahvusvahelise stabiilsusele ja Eesti julgeolekule. Märgatav oht Eesti õigusriigi toimimisele ja seeläbi julgeolekule on rahvusvaheliselt tegutseva organiseeritud kuritegevuse võimalik mõjuvõimu kasv ühiskonnas, sellega kaasnev korrupsioon ning imbumine poliitikasse, riigiametitesse ja majandusse.“

118 Organiseeritud kuritegevuse mõiste defineerimisraskuste le on viidatud nt E. Kergandberg/M. Sillaots (viide 38), lk 317; J. Stender-Vorwachs. *The Decision of the Bundesverfassungsgericht of March 3, 2004 Concerning Acoustic Surveillance of Housing Space.* – German Law Journal 2005, nr 11, lk 1341, kättesaadav arvutivõrgus: http://www.germanlawjournal.com/pdf/Vol05No11/PDF_Vol_05_No_11_1337-1348_Public_Vorwachs.pdf.

119 RKPJKo 20.03.2006, nr 3-4-1-33-05, p 22; RKPJKo 15.12.2005, nr 3-4-1-16-05, p 21; vrd ka RKEKo 28.02.2002, nr 3-1-1-117-01, p 12: „Eriti oluline on õiguselgus selliste tegude suhtes, millega võivad kaasneda kriminaalõiguslikud tagajärjed.“

Järgmise jälitustegevuse ajendina sobib koos käsitleda julgeolekukontrolli¹²⁰ teostamist, vajadust otsustada isiku sobivus töö- või teenistuskohale (JTS § 9 lg 1 p-d 5–7) ning isiku vastavust JTS § 9 lg 2 punktides 1–6 nimetatud loa saamise tingimustele. Kõigil nimetatud juhtudel taotleb isik riigilt mingit tema jaoks positiivset sooritust ning isiku seaduses sätestatud tingimustele vastavuse kontrollimiseks toimuv taustakontroll võib teatud juhtudel olla loa jmt saamise eelduseks (korraaitse eesmärk). Seega on asjakohane eeldada, et isik, kes esitab vastava taotluse ning kinnitab, et vastab seaduses sätestatud nõuetele, mis on töökoha või loa saamise eelduseks, võib arvestada sellega, et riigil on õigus kontrollida tema tausta ning esitatud andmete õigsust.

Et jälitustoimingute tegemine oleks ühelt poolt isiku jaoks ette nähtav ning teisest küljest seaduslikku eesmärki järgiv, peab seadusest tuleneva ka andmete ring, mida jälitusasutus võib taustakontrolli käigus koguda ja töödelda. Negatiivse näitena peab välja tooma JTS § 9 lg 1 p 5, mille järgi on jälitusmenetluse ajendiks vajadus otsustada isiku juurdepääs jälitusteabele või isiku lubamine tööle jälitusasutusse. Selle aluse puhul jääb ilma vajalike eelteadmisteta arusaamatuks, kes on need isikud, kelle jälitusasutusse tööle lubamiseks taustakontrolli on vaja teha ning kust tulenevad nõuded, millele isik peab töölesaamiseks vastama. JTS § 6 lõikes 1 nimetatud jälitusasutustes täidavad põhiülesandeid ju politsei-, piirivalve- vangla- jm riigiametnikud, kes nimetatakse ametisse, mitte ei võeta tööle töölepingu alusel (nagu abiteenistujaid). JTS § 15 lõikest 1 siiski nähtub, et isikuid võib jälitusasutusega salajasele koostööle kaasata töölepingu alusel. Ainus seadusest tulenev nõue, millele kaastöötaja vastama peab on JTS § 14 lg 1 kohaselt täisealisus. Muude andmete kontrollimiseks vähemalt jälitustegevuse seadusest endast õigust ei tulene.

Sekkumisnormi ettenähtavusega seondub ka isiku nõusoleku aspekt. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse § 47 lg 6 sätestab selgesõnaliselt, et julgeolekukontrolli ehk riigisaladusele juurdepääsuloa andmise nõuetele vastuse kontrolli võib teha üksnes isiku eelneva allkirjastatud nõusoleku korral. Teiste taoliste jälitusmenetluse ajendite puhul jälitustegevuse seadus ega vastavad eriseadused (nt relvaseadus ja turvaseadus) isiku eelnevat teavitamist ja nõusoleku saamise kohustust ei sätesta.¹²¹

Kõnealustel juhtudel ei ole tegemist klassikalise isikuandmete salajase kogumisega ja isikule, kelle eraelu puutumatus riivatakse, peaks olema teada andmete kogumise ja töötlemise eesmärk ja ulatus. Siiski on õiguselguse põhimõttega rohkem kooskõlas see, kui kõigil analoogsetel juhtudel isikut isikuandmete varjatud kogumise võimalusest, ulatusest ja eesmärgist eelnevalt teavitatakse.

Iseseisva jälitusmenetluse eesmärgina on JTS § 9 lg 1 punktis 7¹ sätestatud tunnistajakaitse teostamiseks teabe kogumise vajadus. Kuigi tunnistajakaitse instituut on tihedalt seotud kriminaalmenetlusega, on tegu menetlust tagava meetmega, mis lähtub ohutõrje eesmärgist. Tunnistajakaitse teostamisel on jälitustoimingute tegemise volitus antud tunnistajakaitse seaduse (TuKS) § 10 lg 2 p 6 alusel tunnistajakaitse kohaldamisega seonduvate asjaolude¹²² väljaselgitamiseks ning § 18 lg 3 alusel tunnistajakaitse kaitseabinõude teostamiseks. Seega on tunnistajakaitse teostamiseks vajaliku jälitustegevuse rakendamise eesmärk vajalikul määral piiritletud. Arvestada tuleb sellega, et tunnistajakaitse menetluse alustamiseks ja kaitseabinõude rakendamiseks on vajalik ka isiku enda nõusolek (TuKS § 2 ls 2 ja 9 lg 1 p 1, § 14 lg 1) ja kaitseabinõusid rakendatakse kaitsealuse isiku huvides. Tunnistajakaitse eesmärgil on proportsionaalne, erandina võrreldes teiste kriminaalmenetlusväliste jälitusmenetlustega, lubada teabe kogumisel riivata sõnumisaladust (JTS § 12 lg 3¹). TuKS § 14 lg 1 kohaselt võtab kaitsealune isik kaitselepingu allkirjastamisega endale kohustuse alluda kaitseabinõudest tulenevatele piirangutele, aga kas alluda tuleb ka sõnumisaladuse riivet sisaldavatele piirangutele? Sellesse tuleb suhtuda kriitiliselt, kuna seaduse tekstist ei tulene üheselt kas kaitsealust võib pealt kuulata, kas teda võib pealt kuulata ainult tunnistajakaitse kohaldamisega seonduvate asjaolude väljaselgitamiseks või ka kaitseabinõude rakendamise ajal. Isikute kohta, kes ohustavad või võivad ohustada kaitsealust isikut, saab jälitustegevust teostada ju ka konkreetsete isiku-, vara- või õigusemõistmisesvastaste kuritegude ennetamiseks ja tõkestamiseks JTS § 9 lg 1 p 3 alusel.

Viimase jälitusmenetluse alustamise ajendina nimetab JTS § 9 lg 1 p 8 vajadus täita välislepingutest ja rahvusvahelistest konventsioonidest tulenevaid kohustusi. Selle ühelt poolt PS §-ga 123 koosmõjus tõlgendatava isikuandmete salajase kogumise aluse puhul tekib samuti mitmeid õiguslikult olulisi küsimusi: (1) Kas rahvusvahelise kriminaalmenetlusalase koostöö käigus välisriigi taotlusel jälitustoimingute teostamisel on õiguslikuks aluseks tõendite kogumise eesmärk või rahvusvahelise kohustuse täitmise eesmärk? (2) Kas rahvusvahelise kohustuse täitmine on haldusmenetlus ja kas ning kuidas laieneb sellele *ultima ratio* põhimõte? (3) Kuidas toimub rahvusvahelise kohustuse täitmise käigus teostatud jälitustoimingust teavitamine ja teavitamises edasilükkamine? Isikuandmete varjatud kogumist sisaldavate

120 Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse § 49 lg 1 kohaselt laieneb jälitustegevuse seadus üksnes Kaitsejõudude Peastaabi teostatavale julgeolekukontrollile. Kaitsepolitsei amet ja Teabeamet juhivad julgeolekukontrolli teostamisel julgeolekuasutuste seadusest. Kuna eesmärk kõigi asutuste puhul sama, on julgeolekukontrolliga seonduv käsitletud üksnes jälitustegevuse seaduse kontekstis.

121 Seda on siiski silmas peetud *de lege ferenda* Riigikogu menetluse esitatud kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõus (viide 48).

122 TuKS § 10 lg 1: “(1) Tunnistajakaitse taotluse menetluse käigus tuvastatakse ja hinnatakse: 1) kas kaitstava antavad tõendid on kriminaalmenetluse seisukohast vajalikud ja kas neid ei ole võimalik asendada muude tõenditega; 2) kas kaitstav on andnud tõeseid ütlusi ja kas ta on valmis seda tegema kuni kriminaalmenetluse lõppemiseni; 3) milline on kaitstava karistus, milliseid kriminaal- ja tsiviilõiguslikke kohustusi ning piiranguid ta kannab; 4) milline on kaitstava tervise seisund; 5) millised õigusvastased mõjutused võivad kaitstavat ohustada; 6) kas peale kaitstava on kaitseabinõusid tarvis rakendada tema perekonnaliikmete või lähedaste elu või tervise või vara suhtes; 7) milliseid võimalikke kaitseabinõusid ning millise aja kestel tuleks kohaldada ja kas nende kohaldamiseks on olemas vajalikud ressursid; 8) kas kaitseabinõude kohaldamisega võivad ohtu sattuda mõne teise isiku õigused ja seaduslikud huvid.”

välislepingute ülevaate puudumisel sunnib eeltoodu kahtlema olemasoleva aluse piisavuses põhiseaduse nõuete mõttes ning soovitavaks saab pidada asjakohaste välislepingu sätete sidumist konkreetsete eriseaduste regulatsioonidega. Üks selline katse on tehtud PolS § 13² (isikuandmete varjatud töötlemine) sätestamisel, mis küll ei seo politsei vastavaid volitusi konkreetse välislepingu ega Euroopa Liidu otskohalduva õigusaktiga, kuid sätestab lõikes 2 ammendavalt varjatult töödeldavate andmete koosseisu.¹²³

4.1.3. Jälitustegevuse seaduse muud probleemid

Eelnevalt sai käsitletud erinevaid andmete salajase kogumise ajendeid ning ilmnes, et jälitustegevuse seaduse kehtiv redaktsioon sisaldab ohtu eesmärgipäratuks jälitustegevuseks. Eelkõige võimaldab laia tõlgendamist kuritegude ennetamiseks ja tõkestamiseks toimetatav jälitusmenetlus. Põhiõiguste meelevaldse rikkumise võimalust suurendab omakorda see, et jälitustegevuse seaduses ei ole üksikud jälitusmenetluse ajendid seotud konkreetsete jälitustoimingutega. Sisuliselt on seadusandja andnud jälitusasutusele volituse teha kõiki JTS § 12 lõikes 1 sätestatud jälitustoiminguid kõigil JTS §-s 9 sätestatud ajenditel. Ühelt poolt on kohtu luba nõudvad ja isiku põhiõigusi enam riivavate jälitustoimingute lubatavus väljaspool kriminaalmenetlust tänaseks välistatud (v.a JTS § 9 lg 3 ja 3¹ erandid) ning JTS § 5 lg 5 näeb ette *ultima ratio* põhimõtte. Teisalt tuleb taas kord juhtida tähelepanu riskidele, mis kaasnevad andmete süstemaatilise varjatud kogumise ja töötlemisega, arvestades sealjuures tehnoloogia lisavõimalusi. Andmete süstemaatilise kogumisele viitab tegelikult ka jälitustegevuse seaduse kontseptsioon, mille järgi on jälitusmenetlus jälitustoimingute kogum. Seetõttu ei tohi alahinnata eraelu puutumatus riiveid, mis võivad kaasnedagi JTS § 12 lõikes 1 loetletud jälitustoimingute teostamisel, kui ületatakse seadusandja ettenähtud lubatavuse piire.

On oluline tähele panna, et jälitustegevuse seadus ei sisalda pädevusnorme, st ei sätesta seda, millist jälitusmenetluse alustamise ajendit on konkreetne jälitusasutus pädev kasutama. Erandiks on vaid JTS § 9 lõikes 1¹ ning § 12 lõigetes 3 ja 3¹ sätestatud juhtumid. Jälitustegevuse seadus küll märgib, et jälitusasutused võivad jälitusmenetlust teha “oma pädevuse piires” (JTS § 6 lg 1), mis aga ei tähenda, et kõik jälitusasutused võivad teostada jälitustegevust kõigil JTS §-s 9 sätestatud juhtudel. Kuna jälitustegevuse seadus pädevusnorme ei sisalda, peab vastav pädevusnorm sisalduma mõnes muus seaduses. Kehtivat õigust analüüsidest võib asjakohase pädevusnormi leidmine osutada keeruliseks, mille lõpptulemuseks on olukord, et jälitustoiminguid teeb jälitusasutus, kellel puudub pädevus teostada jälitustegevust vastaval eesmärgil. Hiljutine näide selle kohta on, kui Kaitsejõudude Peastaap teostas jälitustegevust JTS § 9 lg 1 p 5 alusel ilma, et tal oleks seadusest tulenevat pädevust.¹²⁴

4.2. Julgeolekuasutuste seadus

Julgeolekuasutuste tegevuse esimeseks üldiseks eesmärgiks JAS § 2 järgi on tagada põhiseadusliku korra püsimisega mittesõjaliste ennetavate vahendite kasutamise abil riigi julgeolek ning teine eesmärk on koguda ja töödelda julgeolekupoliitika kujundamiseks ja riigikaitseks vajalikku teavet. Sellest ülesandepüstitusest tuleneb üheselt, et julgeolekuasutuste tegevus lähtub mitte avaliku korra, vaid riigi julgeoleku, sh välise rahu (riigikaitse) tagamise eesmärgist. Nagu eespool selgitatud mahub julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamise vajadus kõige laiemas tähenduses ka ohutõrje eesmärgi alla. Käesoleva artikli teemapüstitusest lähtudes käsitletakse alljärgnevalt üksnes julgeolekuasutuste tegevuse neid aspekte, mis seonduvad sisemise rahu tagamisega. Kuigi julgeolekukontrolli teostamine kui vastuluureline tegevus kuulub julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamise ülesande hulka, on selle teostamine kehtivas õiguse kohaselt võimalik ka jälitustegevuse seaduse järgi, mistõttu puudub vajadus korrata üle eespool jälitustegevuse seaduse analüüsis väljatoodud.

JAS § 2 lg 1 ja § 3 lg 1 kohaselt on julgeolekuasutuste – Kaitsepolitsei ameti ja Teabeameti (JAS § 5) – peamiseks tegevussuunaks teabe, sh isikuandmete kogumine ja töötlemine, seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks. Erinevalt (tava)politseilisest korrakaitsetegevusest, mis on suunatud konkreetsete ohtude väljaselgitamisele ja tõrjumisele, ilmneb seaduse sõnastusest, et julgeolekuasutustele püstitatud ülesanne seisneb ka riigi ja põhiseaduse kaitsmiseks vajaliku kõikvõimaliku teabe kogumises (teabeteenistuslik ülesanne). Kuna teabekogumisel lähtutakse laialt määratletud eesmärgist, siis tõenäoliselt viitab vaid väike osa kogutud infost tavamõistes reaalse ohule kuritegevuse või põhiseadusevastase tegevuse kujul. Teabehanke eesmärgiks on koguda ja töödelda informatsiooni selleks, et edastada see pädevatele organitele vastavate poliitiliste otsuste langetamiseks.¹²⁵ Sellest võib järeldada, et ka julgeolekuasutuste tegevuse seaduslikud alused ja ülesannete täitmiseks antud volitused peavad erinema tavapäraest politseilisest abinõudest.¹²⁶

Julgeolekuasutuste konkreetsemad tööülesanded ja omavaheline tööjaotus on sätestatud JAS §-des 6 ja 7. Nii saab lisaks riigi julgeoleku kaitsele (luure ja vastuluure) välja tuua ka teatud kuritegude tõkestamise ning kriminaalme-

123 PolS § 13² lg 2: “(2) Varjatult võib töödelda järgmisi andmeid: 1) isiku ees- ja perekonnanimi; 2) isiku reisi marsruut ja sihtkoht; 3) isikuga koos olevad isikud või sõidukis asuvad; 4) isiku poolt kasutatava sõiduki andmed; 5) isikul kaasas olnud esemed.”

124 Kaitsevõime õiguslike probleemide pikemat käsitlust vt õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaate lk 95–97, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee>.

125 K. Jaanimägi (viide 54), lk 459–460.

126 Eelkõige puudutab see sekkumismeetmeid nagu isiku kinnipidamine, läbiotsimine, ülekuulamine. Vt ka C. Gusy (viide 80), lk 4–5 (koos põhjendustega eristamise vajalikkuse kohta Saksamaal).

netluses menetlemise ülesande. Tuleb tõdeda, et just Kaitsepolitseiametile JAS §-ga 6 pandud ülesanded sisaldavad nii julgeolekuorgani, korrakaitseorgani (politseiorani) kui ka kriminaalmenetluses uurimisorgani funktsioone. Sellist Kaitsepolitseiameti ülesannete mitmetahulisust on põhjendatud eelkõige asjaoluga, et väikeses riigis ei ole kõigi nime-
tatud ülesannete institutsionaalne lahutamine otstarbekas.¹²⁷ JTS § 6 lõikest 5 tulenevalt reguleerib Kaitsepolitseiameti tegevust kuritegude tõkestamisel julgeolekuasutuste seadus, mitte jälitustegevuse seadus.¹²⁸ Kaitsepolitseiameti tegevus tema uurimispädevuses olevate kuritegude uurimisel lähtub aga kriminaalmenetluse seadustikust ning jälitustegevuse seadusest.

Tuleb igati toetada erinevatest eesmärkidest lähtuvate funktsioonide selget eristamist. Samal ajal tuleb arvestada, et riigi vastu suunatud luuretegevus ning põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele suunatud tegevus on karistus-
seadustikus sätestatud juhtudel (vt KarS 15. ptk) karistatavad ka kuriteona. Seetõttu on põhimõttelise tähtsusega küsimus, kas Kaitsepolitseiametile seadusega pandud kohustus teatud kuritegude tõkestamiseks kui julgeolekualane ülesanne, on olemuslikult erinev tavapärasest politsei tegevusest ohutõrje eesmärgil. Sõltuvalt sellest, kas tegu on julgeoleku tagamise või kitsamas mõttes korrakaitse ülesandega, tuleb eristada põhiseadusest tulenevaid riiveõigustusi. Näiteks tulenevalt PS §-st 43 on sõnumi saladuse piiramine julgeolekuasutuse poolt lubatav üksnes juhul, kui on olemas piisavad andmed ettevalmistatava või toimepandava kuriteo kohta (JAS § 25 lg 2).¹²⁹ Lisaks on praegu keh-
tiva korra kohaselt Kaitsepolitseiametil tema pädevuses olevate kuritegude tõkestamiseks halduskohtu loal õigus teha toiminguid, mida jälitusasutused kriminaalmenetluse eelses jälitusmenetluses kuritegude tõkestamiseks (v.a vanglas ja seoses tunnistajakaitsega) teha ei saa: vaadata läbi posti, kuulata või vaadata pealt elektroonilise side võrgu kaudu edastatavat sõnumit; siseneda varjatult eluruumi, muusse ehitisse või valdusse, andmekogusse, töökohta või sõidukisse, et koguda varjatult teavet või salvestada seda või paigaldada selleks vajalike abivahendeid; siseneda isiku eluruumi, valdusse või töökohta ilma isiku nõusolekuta või neid läbi otsida (JAS § 25 lg 2, § 26 lg 2 ja lg 3 p 5).

Siinkohal peab märkima, et kuriteo tõkestamise mõiste on erinevalt jälitustegevuse seadusest JAS §-s 4 defineeritud ja see tähendab (üksnes julgeolekuasutuste seaduse kontekstis) kuriteo ärahoidmist mis tahes seaduslikul viisil enne selle toimepanemist. Eelnõu väljatöötamise käigus koostatud seletuskirjas on märgitud, et “[K]uriteo tõkestamise mõistet kasutatakse eelnõus laiemalt õigusaktides seni kasutatud tähendusest, kus vastavalt siseriiklikele õigusaktidele mõis-
tetakse kuriteo tõkestamise all kitsalt kuriteo toimepanemiseks tehtavate ettevalmistuste või kuriteo toimepanemise ärahoidmist mistahes viisil.”¹³⁰ Samuti viidatakse seletuskirjas tõlgendusele, mille kohaselt mõistetakse põhiseaduses sätestatud põhiõiguste kitsendamise alust “kuritegude tõkestamine” laias tähenduses, kuna kuritegude “[...] ennetami-
miseks vajalike piirangute kehtestamine on lihtsaim ja tingib vähima tõlgendamisvajaduse kuriteo tõkestamise laiemal määratlemisel”. Põhjendustest võib seega välja lugeda, et julgeolekuasutuste seaduses on kuriteo tõkestamise mõiste alla hõlmatud ka riivetingimusena mittenimetatud riigi julgeoleku tagamine.

Kaitsepolitseiameti pädevuses on nende kuritegude tõkestamine, mille kohtueelne uurimine on talle pandud Vabariigi Valitsuse poolt vastavalt KrMS § 212 lõikele 4 (JAS § 6 p 3). Alates 28.01.2008 on eraldi ülesandena välja toodud terrorismi ja selle rahastamise ning toetamise¹³¹ ärahoidmine ja tõkestamine, samuti selleks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine (JAS § 6 p 2¹).

Politseiameti ja tema hallatavate asutuste ning Kaitsepolitseiameti vaheline uurimisalluvus on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 19.07.2007 määrusega nr 193¹³². Määruse § 2 alusel võib Kaitsepolitseiameti uurimispädevuses olevad kuri-
teod olemuslikult liigitada järgmiselt:

- inimsuse ja rahvusvahelise julgeoleku vastased kuriteod;
- Eesti Vabariigi vastased kuriteod (riigireetmine, salakuulamine, põhiseadusliku korra vastane ühendus jmt) ja muud loetletud riigivastased kuriteod, sh terrorikuriteod (sh ettevalmistamine, rahastamine ja toetamine) ja riigisaladuse käitlemise nõuete rikkumisega seotud süüteod;
- lõhkeaine või lõhkeadeldisega seotud kuriteod;
- kõrgema riigiametniku toimepandud ametialased ja õigusemõistmisevastased kuriteod (nn korruptsiooni-
kuriteod).

127 Nt korrakaitse seaduse eelnõu seletuskiri (viide 36), vt komm eelnõu § 1 lg 5 juurde. Sellist lähenemist aktsepteerib põhimõtteliselt ka Veneet-
sia Komisjon (viide 58): “On this point, there appear to be two different schools of thought. In some countries (e.g., Germany, Luxembourg, the Netherlands and Spain), the role of internal security services is limited to the gathering of intelligence and to the subsequent analysis and interpretation of the material. Any preventive or enforcement functions lie then with the ordinary police or other organs. In other countries internal security organs may have preventive and enforcement functions as well, especially with regard to actions directed against the security of the State. Particularly in the countries where the security services are part of the ordinary police, the security service police officers are allowed to perform the same acts as other police officers, *inter alia* performing arrests, tapping telephones etc. Again there seems to be no consensus in European countries on which to base a recommendation. Furthermore, there do not seem to be convincing constitutional arguments in favour of one of these systems over the other.” Vastuargumendina saab välja tuua liigse võimukontsentratsiooni ohu, mis teabe salajase kogumise ja töötlemisega võib kaasneda.

128 Korrakaitse seaduse eelnõu (viide 36) § 1 lg 5 kohaselt laiendatakse *de lege feranda* Kaitsepolitseiameti tegevusele kuritegude tõkestamisel korrakaitse-
seadus. Kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (viide 48) kohaselt laiendatakse Kaitsepolitseiameti tegevusele KarS 15. ptk-s (riigivastased kuriteod) sätestatud kuritegude tõkestamisel siiski julgeolekuasutuste seadus (vt eelnõus KrMS § 126² lg 3).

129 Siinkohal saab tõdeda, riigivastaste kuritegudena on karistatavad ka mitmed riigi julgeolekut ohustava kuriteo toimepanemisele suunatud teod. Teisisõnu on seadusandja iseseisvaks kuriteoks tunnistanud ka kuriteo ettevalmistamise (nt KarS §-d 231, 237³).

130 Julgeolekuasutuste seaduse eelnõu seletuskiri (viide 42).

131 Nimetatud tegevused on karistatavad KarS § 237–237³ alusel.

132 2004. a kehtestatud määruse asemel võeti vastu uus terviktekst tulenevalt mahukatest karistusseadustiku muudatustest, mis jõustusid 15.03.2007.

Eeltoodud kuritegude liikidest nähtub, et Kaitsepolitsei ametile pandud kuritegude tõkestamise (ohutõrje) ja kohtueelse uurimise kohustust (kriminaaljälitus) saab vähemalt osaliselt vaadelda kui ühte meetodit, kuidas tagada riigi julgeolek põhiseadusliku korra püsimise kaudu. Tuleb aga arvestada, et Kaitsepolitsei ameti pädevus kuritegude tõkestamisel on otseselt sõltuvuses Vabariigi Valitsuse määrusest. Võiks väita, et Vabariigi Valitsuse pädevus määrata Kaitsepolitsei ameti uurimispädevus ja selle kaudu ka tõkestatavate kuritegude ring, on piiratud JAS § 2 lõikest 1 tuleneva julgeolekuasutuste tegevuse üldisema eesmärgiga. Siiski ei ole täielikult välistatud olukord, et Kaitsepolitsei ameti uurimispädevust laiendatakse kuritegudega, mille seos julgeolekuasutuste tegevuse eesmärkidega ei ole üheselt selge. Kuna seeläbi antakse seadusest madalamalseisva õigusaktiga pädevus teostada kuritegude tõkestamise eesmärgil eespool nimetatud isiku põhiõigusi oluliselt riivavaid jätustoiminguid, tuleb uurimisalluvuse määramise sisulised alused sätestada seaduses.¹³³ Heaks näiteks selle kohta on terrorikuritegude tõkestamise ülesande sõnaselge lisamine JAS § 6 p 2¹.

Kuna seadusandja ei ole selgelt eristanud Kaitsepolitsei ameti teabeteenistuslikku tegevust ning kuritegude ennetamise ja tõkestamise ülesannet, siis on täies ulatuses piiritlemata ka volitused, st abinõud, mida võib ülesannete täitmiseks rakendada. Nimelt JAS § 21 kohaselt on kaitsepolitseinikel oma ülesannete täitmiseks samad õigused, mis politseil. Sellist üldsõnalist viidet sisaldavat volitusnormi tuleb pidada eriti problemaatiliseks, kuna sellega luuakse tavaohutõrje eelalal tegutsedes ja teabeteenistuslikku ülesannet täites, ebaproportsionaalne põhiõigustesse sekkumise võimalus. Teisalt on ilmselt möödapääsmatu tavapolitseiiga võrdsete volituste andmine selliste ülesannete täitmiseks, mis seisnevad konkreetse ettevalmistatava või toimepandava kuriteo tõkestamises. Arvestada tuleb Kaitsepolitsei ameti pädevusse kuuluvate kuritegude ringi ja nende ohtlikkust. Nende kuritegude tõkestamise eesmärgil on seadusega lubatud sõnumisaladuse ning kodu puutumatus riiveid kaasatoovad abinõud, mida politsei kriminaalmenetluseväliselt jätustoiminguena rakendada ei või.

Sõnumisaladuse riive julgeolekuasutuse ülesannete täitmisel on lubatud vaid halduskohtu loal ja eeldusel, et on olemas piisavad andmed (nn alkahtlus) ettevalmistatava või toimepandava kuriteo kohta. Siinkohal ei saa jätta märkimata, et JAS § 26 lõikest 2 võib välja lugeda, et julgeolekuasutustele on antud õigus isiku nõusolekuta (halduskohtu loal ka varjatult) tema eluruumi, valdusesse või töökohta sisenemiseks või nende läbiotsimiseks nii konkreetse kuriteo tõkestamise (kui on piisavad andmed ettevalmistatava või toimepandava kuriteo kohta) kui ka laiemalt riigi julgeoleku tagamise eesmärgil. On äärmiselt kaheldav, kas kodu puutumatus riivet riigi julgeoleku tagamiseks ilma konkreetse alkahtluseta saab pidada põhiseaduspäraseks. JAS § 26 lg 2 igatahes selgeid piire sellele riivele ette ei näe.

Segadusttekitav on ka JAS § 26 lg 1 sõnastus, mille kohaselt on julgeolekuasutusel õigus piirata isiku õigust kodu või eraelu puutumatusle üksnes samas paragrahvis sätestatud alustel. Ainsa juhuna (alusnormi tähenduses, sest ei viidata paragrahvis sätestatud korrale) nimetab JAS § 26 lg 2 kuriteo tõkestamise eesmärki ja seob selle eluruumi, valdusesse või töökohta sisenemise volitusega. Ei ole selge, kas ja milliseid JAS § 26 lõikes 3 sätestatud toiminguid (sh punktis 1 nimetatud isikuandmete kogumine) võib julgeolekuasutus teabeteenistuslikul eesmärgil teha.

5. Kontroll jätustegevuse seaduslikkuse üle

5.1. Ülevaade jätustegevuse kontrolli viisidest

Riigi poolt salajase andmekogumise üle teostatavat kontrolli on vaja eelkõige isikute põhiõiguste kaitseks. Isikuandmete varjatud kogumise õigustuseks saab välja tuua kaalukad põhjused, kuid arvestades jätustegevusega olemuslikult kaasnevat kuritarvituste ohtu, on demokraatlikus õigusriigis nõutav, et kõik riigivõimu harud peaksid rangelt kinni PS §-s 11 sätestatust. Kuna PS §-st 14 tulenevalt on üldise korraldus- ja menetluspõhiõiguse adressaadiks ka seadusandlik võim¹³⁴ ning PS § 3 järgimise eelduseks on vastava õigusliku aluse olemasolu, on esmatähtis luua põhiõiguste riivet tasakaalustavad asjakohased ja tõhusad menetlusgarantiid¹³⁵. Esmane tingimus eraelu kaitses on loomulikult selge õiguslik reguleeritus¹³⁶ ning õiguskaitsevõimalused.¹³⁷ Teisalt on lubatavuse piire ületava isikuandmete salajase kogumise välistamiseks hädavajalik näha ette jätustegevuse kontrollimise võimalused. Sellest lähtudes sätestatud ja kombineeritud menetlusreeglid ongi suurel määral mõeldud jätustegevuse üle seaduslikkuse kontrolli võimaldamiseks ning seeläbi seotud ka demokraatia ja õigusriigi printsiipidega.¹³⁸ Näiteks nõue teavitada isikut tema suhtes tehtavast jätustoiminguist (kui see ei ohusta jätustmenetluse eesmärkide täitmist), on oluline kaebeõiguse ja kohtuliku kontrolli tagamise

133 Seda on arvestatud Riigikogu menetluses olevas kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõus (viide 48), mille seletuskirjas selgitatakse: "Erandina on sätestatud [...], et Kaitsepolitsei ameti tegevusele karistusseadustiku 15. peatükis ettenähtud kuritegude ettevalmistamise kohta teabe kogumisel kohaldatakse julgeolekuasutuste seadust. Seega võib Kaitsepolitsei amet ettevalmistatavate riigivastaste kuritegude kohta teavet koguda mitte KrMS, vaid julgeolekuasutuste seaduse regulatsiooni järgides [...]. Kuivõrd Kaitsepolitsei ameti uurimisalluvuses [...] on mitmeid kuritegusid, mis ei ole otseselt seostatavad ohuga riigi julgeolekule ja põhiseaduslikule korrale, siis peame vajalikuks eristada ka varjatult andmete kogumise puhul Kaitsepolitsei ameti erinevaid tegevusliine." Probleem ei puuduta otstarbekusest uurimisalluvuse muutmist prokuratuuri määrusega üksikutes kriminaalajades (KrMS § 212 lg 5 ls 2).

134 M. Ernits. Kommentaarid §-le 14. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 6.

135 Vt EIK praktika menetlusgarantiide kohta (viide 98).

136 Veneetsia Komisjoni 1998. a raportis on õigesti viidatud sellele, et kui mingi korralduslik regulatsioon tugineb üksnes senisele praktikale, siis ei ole see piisav menetlusgaranti, kuna praktika võib kergesti muutuda. *European Commission For Democracy Through Law* (Venice Commission). Internal Security Services in Europe, 07.03.1998, CDL-INF(1998)006e), kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL\(1998\)011-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL(1998)011-e.asp).

137 R. Maruste (viide 57), lk 434.

138 K. Jaanimägi (viide 54), lk 457.

seisukohalt.¹³⁹ Selgete menetlusreeglite olemasolu (nt kõrgema ametniku nõusolek jälitusmenetluse alustamiseks) ja toimingute dokumenteerimise kohustus, loovad samuti eeltingimused kontrolliks. Seega saab jälitustegevuse kontrolli puhul eristada (1) kontrolli eeldusi ning (2) kontrolli teostamise institutsionaalset süsteemi.

Enne institutsionaalse kontrollisüsteemi kirjeldamist on asjakohane peatuda veel paaril kontrolli olemusega seonduval aspektil. Esiteks tuleb jälitustegevuse üle kontrolli teostamise vajalikkust põhjendades märkida, et kuna jälitus- ja julgeolekuasutuste ülesanne on vastatavat infot koguda ning töödelda, kaasneb sellega paratamatult ka info ülekogumise oht. Sellele saab adekvaatse hinnangu anda üksnes väline kontroll. Arvestada tuleb sedagi, et kuigi vastavate asutuste käsutuses olevad materiaalsed vahendid ja inimeste arv seavad nende tegevusele teatavad piirid, siis tehnoloogiliste lahenduste areng avardab senisest enam salajase andmekogumise võimalusi ja lubab töödelda suuremat hulka vastavalt kogutud andmeid. Teisest küljest seonduv välise kontrolli vajalikkus poliitiliste kuritarvituste ärahoidmisega. Paradoks seisneb selles, et olles täidesaatva riigivõimu tegevus allub jälitustegevus ka poliitilise ministri ja valitsuse mõjutustele. Probleemi ületamiseks on demokraatlikes riikides (1) andmete salajase kogumise volitused liigse võimukontsentratsiooni ärahoidmiseks jagatud mitme eraldiseisva ja erineva poliitilise alluvusega asutuse vahel ning (2) loodud täitevõimuvälised kontrollimehhanismid (sh seadusega paikapandud jälitus- ja julgeolekuasutuste juhtide ametiaja pikkus ja ametisse nimetamise eriprotseduur).¹⁴⁰

Teiseks saab kontrollisüsteemide kirjeldamisel lähtudes ajalisest kriteeriumist nii üksikute toimingute kui ka kogu jälitustegevuse kui protsessi suhtes eristada kontrolli erinevaid etappe:

- ex ante ehk kontroll enne toimingut, nt loa andmise kaudu;
- kontroll toimingu tegemise ajal;
- ex post ehk järelkontroll pärast toimingut.¹⁴¹

Kolmandaks on Veneetsia Komisjon juhtinud tähelepanu vajadusele vaadelda eraldi poliitilist, operatiiv- ning hindamistasandit.¹⁴² Kui poliitilisel tasandil on demokraatlikus ühiskonnas suur roll avalikkusel, siis operatiivtasand, mis keskendub konkreetsete ohtude väljaselgitamisele ning konkreetsetele toimingutele, on suures ulatuses väga piiratud juurdepääsuga. Operatiivtasandil peab salajase andmekogumise seaduslikkuse ja eesmärgipärasuse tagama eelkõige täidesaatev võim ise, kohtulik eelkontroll on ette nähtud vaid üksikute toimingute tegemisel. Seega tuleb operatiivtasandit kui täidesaatva võimu tegevusvälja tasakaalustada väliste kontrollivahenditega. Väline järelevalve, mis toimub reeglina tagantjärele (*ex post facto*), saab anda täiendava hinnangu vastavalt kas toimingute proportsionaalsusele ja seaduspärasusele, jälitus- ja julgeolekuasutuste tegevuse üldisele efektiivsusele või vastavusele poliitilisele ülesandepüstitusele. Samuti võib järelevalve käigus antav hinnang olla suunatud tulevikku, eesmärgiga õppida tehtud vigadest. Vastavat hinnangut on vaja tagasisidena nii jälitus- ja julgeolekuasutustele endile, samuti poliitikakujundajatele, aga ka seadusandjale ja avalikkusele kinnituseks selle kohta, et riik täidab tõhusalt talle pandud ülesandeid ja järgib seadust ning tagab põhiõiguste kaitse.

Kontrollisüsteemide institutsionaalse liigitamise lähtealuseks on võimude kolmikjaotus. Kuna erinevad kontrollitasandid on mõeldud üksteist täiendada, siis on selguse huvides eraldi välja toodud ka eksperttasand ning kaebuste lahendamise korraldus, kusjuures viimane ei pruugi piirduda üksnes kohtuliku kontrolliga. Teisisõnu saab käsitleda järgmisi kontrolli alaliike:

- kohtulik kontroll,
- haldusesisene kontroll,
- parlamentaarne kontroll,
- ekspertkontroll,
- sõltumatu ametiisiku ehk *ombudsman*'i kontroll,
- kaebuste süsteem.

Kuna jälitustegevusega kaasneb kõrge risk eksida üksikjuhul meelevaldsuse keelu vastu, millega võib omakorda kaasneda lõppastmes kahjulik mõju demokraatiale tervikuna, soovib EIK printsiibis näha konventsiooniosalistel riikidel lõppastmes ette kohtuliku kontrolli võimalus ning vaid üksikjuhul võivad olla piisavad teised ettenähtud garantiid.¹⁴³ Kohtuniku loa eelneva taotlemise nõue kui menetlusgarantii seonduv eeskätt põhiõigusi tugevemalt riivavate andmekogumise toimingutega. See on eriti oluline riigi julgeoleku tagamise kontekstis, kui andmete kogumine ei ole n-ö ettevalmistus kriminaalmenetluseks ja kohtu järelkontrolli võimalused on eriti piiratud.¹⁴⁴ Andmesubjekt, kelle põhiõigusi on riivatud, ei saa sellisel juhul oma teadmatus (nt kui esinevad alused teavitamise pikaks ajaks edasilükkamiseks või teavitamata jätmiseks) tõttu reeglina õiguskaitsevahendeid kasutada. On ju kohtuliku järelkontrolli funktsioon tavapäraselt seotud kaebusepõhise lähenemisega, st et järelkontrolli käivitamiseks on vajalik isiklik pöör-

139 Vt ka EIK 28.06.2007 otsus asjas nr 62540/00, Association For European Integration and Human Rights ja Ekimdzhev vs. Bulgaaria, p 90 (koos viidetega varasemale kohtupraktikale) ja 101.

140 Veneetsia komisjoni 2007. a raport (viide 58), p 77 ja 146. Vt ka viide 127.

141 Sama seisukoht EIK 28.06.2007 otsus asjas nr 62540/00, Association For European Integration and Human Rights ja Ekimdzhev vs. Bulgaaria, p 99.

142 Veneetsia Komisjoni 2007. a raport (viide 58), p 255–258. Samas on tehtud mõndus, et praktilisel tasandil on eristamine komplitseeritud, kuivõrd teabekogumise protsess võib olla ajaliselt pikk.

143 EIK 06.09.1978 otsus asjas nr 5029/71, Klass vs. Saksamaa, p 56.

144 Vt ka Veneetsia Komisjoni 2007. a raport (viide 58), p 202–204.

dumine. Tinglikult saab kohtulikust järelkontrollist rääkida ka siis, kui kriminaalmenetluses antakse hinnang süüdistusele ebasedaduslikus järelevõimuses (KarS § 315).

Kuigi kohtulik kontroll võib toimuda ka *ex ante* vormis, sh tulenevalt põhiseaduse nõuetest (nt PS § 43), on esmane kontrollitasand siiski haldusesisene. Siia alla kuulub nii salajasi andmekogumismeetodeid koguva asutuse sisene kontroll kui ka kõrgemalseisva asutuse teostatav teenistuslik järelevalve. Poliitilisel tasandil lisandub ka valitsuse kontrollivõimalus. Ka prokuratuurile kui täidesaatva riigivõimu asutusele pandud järelevalvekohustused nii kriminaalmenetluses kui ka sellele eelnevalt, kuuluvad haldusesisese kontrolli kategooriasse.

Kõrvuti kohtuliku kontrolliga on oluline välise kontrolli vorm parlamentaarne järelevalve.¹⁴⁵ Parlamentaarne kontroll järelevõimuse üle on demokraatia printsibiist (nn legitimeeriv efekt¹⁴⁶) ja võimude lahususe põhimõttest tulenev nõudmine. Parlamentaarne kontroll ei tähenda, et täidesaatva riigivõimu ja järelevõimude tegevate asutuste vastu eksisteeriks eriline usaldamatus.¹⁴⁷

Parlamentaarne kontrolli ulatus on seotud konkreetsete volitustega, mis talle järelevalve teostamiseks on ette nähtud. Parlamendi järelevalve võib olla *ad hoc* või pidev ning hõlmata nii poliitilist kui ka operatiivtasandit, järelevõimuse õiguspärasuse, tõhususe ning põhiõiguste kaitse aspekti, samuti on oluline kontroll eelarve ja selle vahendite kasutamise üle.¹⁴⁸ Kuigi täidesaatva riigivõimu tegevuse õiguslik kontroll on traditsiooniliselt kohtute pädevuses, võib järelevõimuse puhul olla põhjendatud, et järelevõimuse seaduslikkusele antakse hinnang ka parlamentaarne järelevalve käigus, kus kaebuste süsteemi rakendusala on piiratud.¹⁴⁹ Eraldi väärib väljatoomist parlamentaarne järelevalve aspekt, mille jooksul on võimalik teha selgeks, kas isikuandmete salajast kogumist ei ole tehtud lähtudes poliitilistest või ametkondlikest huvidest, vaid arvestatud on riigi kui terviku huve. Välistatud ei ole ka parlamentaarne kontrolli funktsioone täitva komisjoni pädevus lahendada üksikisikute kaebusi.

Siinkohal ei saa mööda minna ka parlamentaarset kontrolli piiravast tegurist – järelevõimuse materjalide salastatusest. Kui parlamendi järelevalvepädevus piirdub poliitiliste, administratiiv- ja eelarveküsimustega, siis komisjoni töö avalikustamiseks suuri takistusi ei ole. Hinnangu andmine järelevõimuse seaduslikkusele ning tõhususele, samuti põhiõiguste kaitsele eeldab vähemalt mingis ulatuses ka operatiivtasandi materjalidega tutvumist. Parlamentaarne kontroll järelevõimuse üle on tavaliselt korraldatud spetsiaalse parlamendikomisjoni või –komisjonide kaudu.¹⁵⁰ Parlamendikomisjonil on reeglina õigus pääseda ligi ka delikaatsetele materjalidele, millega komisjoni mittekuuluvad parlamendiliikmed tutvuda ei saa. Vaatamata erikomisjoni aruandekohustusele parlamendi täiskogu ees, on seega asju, mis peavad jääma komisjoni liikmete teada. Seetõttu peab parlamendikomisjoni ülesehitust ja toimimist reguleeriv raamistik välistama komisjoni töö käigus saadud mis tahes info ärakasutamist päevapoliitilistel eesmärkidel ning tagama komisjoni tegevuse ühtsuse.¹⁵¹ Samas on parlamentaarne kontrolli peamiseks eesmärgiks hinnangu andmine valitsuse tegevusele (poliitiline kontroll). Kuigi järelevõimuse salastatusega seonduv piirab oluliselt tavapärase parlamentaarne kontrolli vahendite (avalikustamise, otsuste ja järelepärimiste) kasutamist, peab viisil või teisel olema tagatud täidesaatva võimu vastutus parlamentaarne kontrolli käigus avastatud puuduste eest.¹⁵²

Ekspertide kasutamine järelevõimuse kontrollimisel võib kujutada iseseisvat järelevalvekorraldust, kuid reeglina kaasaatka eksperte olemasolevatesse kontrollorganitesse. Kui parlamentaarne kontrolli nõrka külge võib kirjeldada sõnaga kompetentsus, siis ekspertide puhul on selleks legitiimsus.¹⁵³ Ekspertide kaasamine mõne põhikontrolli teostaja, eriti aga parlamendi enda poolt aitab seda probleemi ületada. Ühe näitena täiendava iseloomuga kontrollist on Veneetsia Komisjoni raportis toodud ekspertide *follow-up* korras antav hinnang kohtulike järelevõimude andmisele ja selle tulemusel kogutud informatsioonile (algse kahtluse ja leitud tõendite võrdlus). Sellise järelevalve eesmärk on anda soovitusi ja kajastada põhiõiguste kaitse aspekti.¹⁵⁴ Samas raportis on ekspertkontrolli teema all käsitletud ka järelevõimude ja julgeolekuasutuste andmekaitsealast järelevalvet, sealhulgas andmebaasidega seonduvat. Sõltumata andmekaitsealase kontrolli mehhanismi ülesehitusest on oluline eelkõige see, et andmete säilitamise, edastamise (sh edastamine välisriiki) jmt käitlemisega seonduv ei jääks kontrolli alt välja.¹⁵⁵

Lisagarantii põhiõiguste kaitseks annab see, kui kontrolli teeb sõltumatu ametiisikuna *ombudsman*. *Ombudsman*'i kontroll tugineb Veneetsia Komisjoni raporti järgi peamiselt põhiõiguste rikkumise uurimisel kaebaja asemel või nimel ning sellise järelkontrolli tulemuseks on mittesiduv, kuid tulevikku suunatud ettepanekutega otsus.¹⁵⁶ Kui

145 Parlamentaarne kontrolli puudustena või kahjulike kõrvalmõjudena tuleb arvestada eriteadmiste vähesust, informatsioonilekkeid ning ebakohaste kontrollimeetodite rakendamist. Veneetsia komisjoni 2007. a raport (viide 58), p 18.

146 Vt ka C. Gusy. *Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat*. – Zeitschrift für Rechtspolitik 2008, nr 2, lk 38; Veneetsia komisjoni 2007. a raport (viide 58), p 150.

147 C. Gusy (viide 146), lk 37.

148 Eriti, kui arvestada eelarvevahendite jaotuse vähest liigendatust. Vt ka Veneetsia Komisjoni 2007. a raport (viide 58), p 20 ja 145.

149 C. Gusy (viide 146), lk 38.

150 Veneetsia Komisjoni 2007. a raport (viide 58), p 153.

151 Samas, p 171: näide Saksamaa kohta, kus komisjoni raport on üldjuhul piiratud juurdepääsuga, kuid 2/3 liikmete poolthältega võib otsustada selle avalikustamise.

152 C. Gusy (viide 146), lk 39; Veneetsia Komisjoni 2007. a raport (viide 58), p 171.

153 Veneetsia Komisjoni 2007. a raport (viide 58), p 227.

154 Samas, p 239.

155 Samas, p 182 ja 237.

156 Samas, p 245.

ombudsman’i volitused hõlmavad ka üldist järelevalvet põhiõiguste ja -vabaduste järgmise üle, siis ei ole välistatud ka tegutsemine omal algatusel. Selline *ombudsman*’i laiem tegevus järelevalvetegevuse seaduslikkuse hindamisel on oma olemuselt täiendav ja seisneb eelkõige kontrollijate kontrollis. Kontrolli täiendav iseloom kitsendab praktikas *ombudsman*’i üldist järelevalveala. Oluline on aidata kaasa järelevalvetegevuse seaduslikkuse tagamisele, dubleerimata sealjuures teiste kontrollijate tegevust, näiteks hinnates seda, kuidas haldusesisene kontroll toimib ja millised valdkonnad on või kipuvad jääma järelevalve alt välja.¹⁵⁷

5.2. Olemasolev kontrollisüsteem Eestis

Sissejuhatuseks peab märkima, et kontrolliliikide hindamisel tuleb arvestada ohtude tõrjumiseks, sealhulgas põhiseadusliku korra ja julgeoleku tagamiseks teostatava ja kriminaalmenetluses toimuva järelevalvetegevuse eripäradega. Kuna erineval eesmärgil kogutavat teavet kasutatakse erinevalt, avaldab see mõju ka kontrollisüsteemile. Nt riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse alusel teostatav julgeolekukontroll: isik annab nõusoleku teabe kogumiseks ja seega on tal kõige suurem võimalus oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda. Kriminaalmenetluses tõendite kogumise eesmärgil tehtav järelevalvemenetlus allub lõppastmes samuti suures osas kohtulikule kontrollile, mis toimub kohtumenetluses tõendite hindamise ja vastuvõetavaks tunnistamisena. Riigi julgeoleku tagamise eesmärgil toimetatav salajane infokogumine on valdkond, kus kõige suurema tõenäosusega isikuid salajasest jälgimisest ei teavitata.

5.2.1. Haldusesisene kontroll

Alustades kehtivast järelevalvetegevuse seadusest, siis on järelevalvetegevuse juhi üldine vastutus (korralduslikus, mitte karistusõiguslikus mõttes) järelevalvetegevuse seaduslikkuse kontrolli eest sätestatud JTS § 6 lõikes 3. Seadus sisaldab ka mõningaid täpsemaid regulatsioone, mis sisustavad järelevalvetegevuse juhi kontrollifunktsiooni.

Eelkontrolli aspekti väljendab JTS § 10 lg 1, mis näeb ette nõude, et järelevalvemenetluse alustamiseks on vajalik järelevalvetegevuse juhi või tema poolt volitatud ametniku põhjendatud otsus. Nõuded otsuse sisule on sätestatud JTS § 10¹ lõikes 1: mh tuleb näidata menetluse alustamise ajend ja põhjendused menetluse alustamise vajaduse kohta. Oluline on välja tuua ka JTS § 10², mis reguleerib järelevalvemenetluse alustamisest keeldumise otsuse tegemist ja selle põhjendamist. Nimelt tulenevad JTS § 10² lõikest 1 asjaolud, mida järelevalvetegevuse juht peab järelevalvemenetluse alustamisel kontrollima.¹⁵⁸ Sellest võib järeldada, et järelevalvetegevuse juhil on nii seaduslikkuse kui ka otstarbekuse hindamise kohustus.

Järelevalvemenetluse alustamisel seoses kriminaalmenetluse, kuritegude tõkestamise või tunnistajakaitse rakendamisega tuleb sellest teavitada ka prokuratuuri (JTS § 10¹ lg 4). JTS § 19 lg 2 taustal on prokuratuuri teavitamine vajalik selleks, et prokuratuur saaks teha kontrolli vastaval alusel alustatud järelevalvemenetluste üle. Probleemaatiline ei olegi niivõrd kontroll alustatud järelevalvetegevuse üle, vaid pigem on lahtine see, millises ulatuses prokuratuuril on võimalik ja vajalik täiendavat kontrolli teostada kogu järelevalvemenetluse vältel. Kriminaalmenetluses on prokurör riikliku süüdistuse esindajana ilmselgelt huvitatud sellest, et tõendid oleksid kogutud seaduslikult (sellest sõltub ju nende lubatavus tõendamisel) ja, et teabe varjatud kogumine oleks tõhus ja eesmärgipärane. Tunnistajakaitse ja kuritegude tõkestamise eesmärgil alustatud järelevalvemenetlustes on põhjust prokuratuuri järelevalvefunktsioone täpsustada, kuid seda ei pea ilmingimata tegema seaduse tasemel.

Järelevalvetoimingute ajal teostatava kontrolli kohta järelevalvetegevuse seadus täpsustavaid erisätteid üldregulatsioonile ei ole teinud. Tulenevalt järelevalvetegevuse juhi üldisest pädevusest, peab ta ise või tema määratud ametnik tegema otsuse järelevalvetegevuse lõpetamise kohta (JTS § 11 lg 1), tagama järelevalveteabe säilitamise ja hävitamise nõuete (JTS §-d 16¹ ja 16²) ning järelevalvetoiminguga kogutud andmetest teavitamise ning andmete tutvustamise nõuete (JTS § 17) järgimise. Nagu eelnevalt märgitud, vajab juhtudel, mil järelevalvemenetlusest tuleb teavitada prokuratuuri, täpsustamist prokuratuuri järelevalve ulatus. Näiteks kriminaalmenetluse käigus tehtud järelevalvemenetluste puhul on selgelt sätestatud, et järelevalvetoimingust teavitamise edasilükkamiseks peab järelevalvetegevus saama loa prokurörielt (KrMS § 121 lg 1).

Nii menetluse kestel teostatava kui ka menetluse lõpuleviimise järel toimuva kontrolli üheks oluliseks tagatiseks tuleb pidada kohustust dokumenteerida järelevalvetoimingud ja nendega kogutud teave (JTS § 10⁴). Järelevalvetoimiku sisu nõuded on kehtestatud JTS § 10⁴ lg 2 alusel siseministri määrusega¹⁵⁹. Kui eristada ühelt poolt järelevalvemenetluse alustamise seaduslikkust ja vastavust legitiimsusele eesmärgile ning teiselt poolt konkreetse toiminguga ja kogutud andmete asjakohasust (vajalik ja proportsionaalne eesmärgi saavutamiseks), siis omab dokumenteeritavate andmete koosseis olulist

¹⁵⁷ J. Lindstedt. *Turvallisuus, kontrollipolitiikka ja laillisuusvalvonta*. – Lakimies 2007, nr 7/8, lk 1028–1031 (koos näidetega Soome praktikast).

¹⁵⁸ JTS § 10² lg 1: “(1) Järelevalvemenetluse alustamise otsust tegema volitatud ametnik, olles vaadanud läbi käesoleva seaduse § 10 1. lõikes nimetatud taotluse, korralduse või päringu, teeb järelevalvetegevuse alustamisest keeldumise otsuse, kui ta leiab, et: 1) puudub järelevalvemenetluse alustamise ajend; 2) taotletav järelevalvetegevus ei kuulu antud järelevalvetegevuse pädevusse; 3) taotletavat teavet on võimalik saada isiku põhiseaduslikke õigusi vähem riivaval viisil; 4) taotletavate järelevalvetoimingute teostamine on ilmselt ebaotstarbekohane või võimatu; 5) esinevad muud seadusest või selle alusel antud õigusaktist tulenevad takistused.”

¹⁵⁹ Siseministri 01.11.2004 määrus nr 59. Määruse § 6 lg 1: “(1) Lisaks järelevalvemenetluse käigus kogutud ja digitaalselt või paberandjal talletatud teabele peab järelevalvetoimik sisaldama: 1) järelevalvemenetluse alustamise otsust; 2) järelevalvetoimingute protokolle; 3) järelevalvetoimingute lubasid; 4) järelevalvetoimiku lõpetamise otsust; 5) teavet isikule teate edastamise või edastamata jätmise kohta; 6) järelevalvetoimikuga tutvumise registreerimislehte; 7) muud järelevalvetoimingute teostamise käigus koostatud ja kogutud dokumendid ning andmekandjad.”

tähtsust. JTS 7 lg 1 p 3 alusel on järelevalvet teostavate üksuste moodustamine ja avastamise tagamiseks vajalikke teabesüsteeme ja andmekogusid. PolS § 5¹ lg 2 alusel¹⁶⁰ kehtestatud "Politsei andmekogu asutamise ja andmekogu pidamise põhimääruse"¹⁶¹ kohaselt sisaldab politsei ühtne andmekogu järelevalvet teostavate üksuste andmestikku (määruse § 14). Määruse viidatud sättest tuleneb, et andmestikku kantakse andmed järelevalvet teostavate üksuste tegevuse käigus kogutud andmete kohta ning selle kogumisel kasutatud meetodid, taktikad ja vahendeid käsitlev teave. Kui võrrelda järelevalvet teostavate üksuste andmestiku koosseisu mis tahes muu samas määruuses märgitud andmestiku andmete loeteluga, on regulatsiooni hõredus järelevalvet teostavate üksuste puudutavas osas selgelt märgatav (pidades silmas isikuandmeid). Silma torkab ka määruse § 22 lg 2, mis lubab kuriteo ennetamiseks, tõkestamiseks, avastamiseks või tagaotsitava tabamiseks infosüsteemi kanda, s.t koguda ja töödelda muuhulgas ka isiku veendumusi kirjeldavaid andmeid. Samas kui JTS § 5 lg 4 taasesitab PS §-s 42 sätestatud keelu koguda ja talletada Eesti kodaniku vaba tahte vastaselt andmeid isiku veendumuste kohta. Kui seadus isegi lubab erandjuhul sellist infot (nt seoses kriminaalmenetlusega) koguda, on määruse selline lai sõnastus lubamatu.

Järelevalvet teostavate üksuste kõrgetasemelisel organitel on õigus ja kohustus kontrollida nende haldusalas olevate üksuste järelevalvet teostavate üksuste seaduslikkust ja põhjendatust (JTS § 19 lg 1) teenistusliku järelevalvet vormis. Põhimõtteliselt on igaühel ka õigus esitada vaie järelevalvet juhile või kõrgetasemelisele üksusele või kaebus prokuratuurile seoses järelevalvet teostavate üksuste teostamisega (JTS § 18 lg 1), kuid see eeldab isiku teadlikkust või kahtlust teostatud tegevuste kohta. Nagu märkis siseminister hiljuti Riigikogu liikmetele vastates, siis viimase kolme aasta jooksul ei ole kaebusi politseiasutustele ega Siseministeeriumile järelevalvet teostavate üksuste ebaseaduslikkuse motiivil esitatud.¹⁶² Kahtlusi kõrgetasemeliste üksuste tegeliku järelevalvet kohta suurendab juba korduvalt nimetatud segadus kaitsevõime teostamisel¹⁶³, samuti on ministeriaalse kontrolli ebapiisavust oma haldusalas tunnistanud siseminister¹⁶⁴. Teisalt on järelevalvet teostavate üksuste üle järelevalvet teostavad ministrid parlamentaarse kontrolli raames aruandekohustuslikud Riigikogu ees (JTS § 19 lg 4¹ ja JAS § 26 lg 2), mida käsitletakse lähemalt allpool parlamentaarse kontrolli teema juures.

Omaette probleem seondub *ultima ratio* põhimõtte hindamisega järelevalvet teostavate üksuste alustamisel, kuna puudub (avalikkusele kättesaadav) info, kas haldusesise järelevalvet käigus hinnatakse tagasiulatuvalt alustatud järelevalvet teostavate üksuste tegelikku efektiivsust, s.o püstitatud eesmärkide saavutamist. Teisalt seondub *ultima ratio* põhimõtte hindamine järelevalvet teostavate üksuste seaduslikkuse enda hindamisega, kuid senises kohtupraktikas teadaolevalt ei ole sellele probleemile lähemat tähelepanu pööratud.¹⁶⁵

Mis puudutab prokuratuuri kontrolli teatud ajenditel alustatud järelevalvet teostavate üksuste seaduslikkuse tagamisel (JTS § 19 lg 2), siis tulenevalt asjaolust, et seadus ei sätesta täpsemat järelevalvet korda (v.a kriminaalmenetluses), peab justiitsministril olema õigus teostada prokuratuuri üle järelevalvet selles osas, kas ja kuidas (korralduslik tasand) prokuratuur täidab oma järelevalvetkohustust kriminaalmenetlusvälise järelevalvet teostavate üksuste üle.¹⁶⁶

Alahindamata finantskontrolli tähtsust, piirdugem siinkohal viitega JTS § 19 lõikele 5, mille järgi järelevalvet teostavate üksuste eraldatud rahaliste vahendite kasutamise seaduslikkuse kontrolli pädevus on lisaks riigikontrolörile või tema määratud Riigikontrolli ametnikule¹⁶⁷ ka rahandusministri määratud ametnikul.

Julgeolekuasutuste seaduse alusel toimuv teabehanke menetlus on õiguslikult haldusmenetlus (JAS § 1 lg 2), millele nii nagu ka kriminaalmenetlusvälise järelevalvet teostavate üksuste laieneb asutuse juhi kontroll ning kõrgetasemelise organi teenistusliku järelevalvet regulatsioon. Samas seondub riigi julgeoleku eesmärgil teabe varjatud kogumisega oluline erinevus võrreldes järelevalvet teostavate üksuste seaduse alusel tegutsemisega. Nimelt on julgeolekuasutuste tegevuse koordineerimiseks moodustatud Vabariigi Valitsuse juurde ministritest koosnev julgeolekukomisjon (JAS § 10). Julgeolekukomisjoni põhiülesandeks on riigi julgeolekuolukorra hindamine ning poliitilise tasandi otsustusena riigi julgeolekualase teabe vajaduste kindlaksmääramine. Julgeolekukomisjonil on keskne roll ka JAS § 9 lõikes 2 sätestatud iga aasta kohta koostatava ja valitsuse kinnitatava riigi teabehanke eelistuskava väljatöötamisel, milles sätestatakse julgeolekuasutustele esitatavad ülesanded ja kogutava teabe kava (poliitiline tasand) vastavalt teabe olulisusele.¹⁶⁸ Valitsuse koostatav

160 Tulenevalt andmekogude seaduse kehtetuks tunnistamisest alates 01.01.2008 on praegu ebakorrektnete viide määruse preambulis andmekogude seaduse § 40 lõikele 1 kui määruse aluseks olevale volitusnormile. Vt ka viide 114.

161 Siseministri 03.10.2007 määrus nr 66.

162 Riigikogu toimetatud stenogramm 14.01.2008, pp 1 arupärimine järelevalvet teostavate üksuste kohta (nr 26), kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

163 Riigiprokuratuuri 26.03.2008 pressiteade (viide 41): "Ühtlasi ei tuvastanud käsitletavas järelevalvet teostavate üksuste tegevust ei kaitseministeerium ega ka riigikogu julgeolekuasutuste järelevalvet erikomisjon, kellele KJPS-i ametnikud esitasid aruandeid nende poolsest järelevalvet teostavate üksuste tegevusest."

164 Siseminister J. Pihl: "Esmane kontroll toimub politseiasutuse tasandil, [...] ja samuti kõrgetasemelise järelevalvet teostavate üksuste poolne kontroll teenistusliku järelevalvet korras. Samas peab tõdema, et Siseministeerium peab oma haldusvõimkust siin tõstma. Seetõttu on meil ülevaatamisel ministeeriumi siseauditiitorite roll. Lähiajal võtame tööle ühe spetsiaalse auditiitori, kes hakkab kontrollima allasutuste nii julgeolekuasutuste seadust puudutavat teabehangest kui ka järelevalvet teostavate üksuste, loomulikult sekkumata kriminaalmenetlusesse." Riigikogu toimetatud stenogramm (viide 162).

165 E. Kergandberg (viide 32), lk 544 (tees 4.2.) ja 551.

166 Justiitsminister R. Lang: "Justiitsministeerium ei teosta järelevalvet konkreetsete kriminaalmenetluste menetlemise üle. Mis puudutab kuritegevuse tõkestamiseks planeeritud järelevalvet teostavate üksuste, siis kindlasti ei kavatse Justiitsministeerium sellesse tegevusse sekkuda. See sekkumise võimalus peaks minu hinnangul olema Siseministeeriumil." Riigikogu toimetatud stenogramm 05.11.2007, pp 1 arupärimine uurimis- ja järelevalvet teostavate üksuste tegevuse kohta (nr 15), kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

167 Riigikontrolli kui sõltumatut riigiorganit (PS § 132) ei saa lugeda haldusesise järelevalvet teostajaks. Vt ka näiteks Riigikontrolli 07.11.2007 audit lourepataljoni raamatupidamisarvestuse korralduse ja majandustegevuse kohta (auditiaruanne salastatud 50 aastaks), viide auditile kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/>.

168 Vt Vabariigi Valitsuse 25.01.2002 määrusega nr 55 kehtestatud "Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni põhimääruse" § 7 p 1 ja 2.

teabehanke eelistuskava konkretiseerib iga-aastaselt JAS §-st 2 tulenevat julgeolekuasutuste üldist eesmärki ning on seeläbi üheks lähtealuseks menetluste ning varjatud toimingute seaduslikkuse ja eesmärgipärasuse hindamisel. Valitsuse kinnitatud teabehanke eelistuskavas julgeolekuasutustele seatavad iga-aastased prioriteedid peavad lähtuma julgeolekuasutustele seadusega antud ülesannetest ega tohi panna julgeolekuasutustele kohustusi, mille täitmiseks neil ei ole seadusest tulenevat pädevust. Seega seab valitsus julgeolekuasutustele oma poliitilise otsusega prioriteedid, mida põhiseadusliku korra püsimiseks ja julgeoleku tagamiseks eelisjärjekorras peab ellu viima.

Samas tuleb märkida, et julgeolekuasutuse juhi pädevust vastava menetluse alustamise või sellest keeldumise ning menetluse lõpetamise otsustamisel ei ole analoogselt jätustegevuse seadusega täpsustatud. JAS § 30 siiski sätestab dokumenteerimise nõude, nähes ette, et teabetoimik avatakse nendel juhtudel, kui julgeolekualase teabe kogumisel kasutatakse isiku põhiõigusi riivavaid toiminguid. Samuti on põhiõiguste riivet kaasa toovate toimingute rakendamine seotud julgeolekuasutuse juhi või tema volitatud ametniku või halduskohtu eelneva loa nõudega (JAS § 27 lõiked 1 ja 3). Toimiku pidamise ja säilitamise korra kehtestamine on seadusandja jätnud vastavate ministrite – s.o sise- ja kaitseministri – pädevusse. Piirdudes vaid siseministri kehtestatud määrusega¹⁶⁹, on määruse §-st 6 tulenevalt teabetoimiku avamiseks ning lõpetamiseks samuti nagu jätustasutuseski vajalik (Kaitsepolitsei ameti) juhi või tema volitatud ametniku kirjalik otsus.¹⁷⁰

Rääkides haldusesisesest kontrollist, ei saa mööda minna kontrolli eeldustega seotud aktuaalsest teemast¹⁷¹ seoses pealtkuulamiste logifailide säilitamisega sideettevõtjate poolt. Tekkinud olukord illustreerib ilmekalt seda, et efektiivseks järelevalve teostamiseks on vaja ühelt poolt piisavat regulatsiooni ning teiselt poolt ka tegelikku kontrolli.

Lühidalt kokku võttes on sõnumisaladust piirava jätustoimingu (tavatähenduses pealtkuulamine) üle järelevalve teostamiseks nähtud elektroonilise side seaduse (ESS) § 113 lõikes 5 ette nähtud, et sideettevõtja peab säilitama tsentraalse jälgimisseadme abil teostatud toimingute kohta logifailid (toimingu aeg, liik, objekt ja number) vähemalt viis aastat. Lahtiseletatult tähendab see seda, et kui jätust- või julgeolekuasutus teostab pealtkuulamist, siis on selle läbiviimise üheks mooduseks kõne ülekandmine jätust- või julgeolekuasutuse tsentraalsesse nn pealtkuulamisseadmesse¹⁷². Sellest tehnilisest operatsioonist peab maha jääma kaks elektroonilist jälge: üks sideettevõtja juures ja teine pealtkuulamist tegevas asutuses. Logifailid, mida säilitab sideettevõtja, on käsitletavad sõltumatuna, kuna sideettevõtja ei ole jätustoimingu huvitatud pooleks. Sõltumatute logifailide nõue on oluline menetlusgarantii, mis täiendab muu hulgas kohtu luba pealtkuulamise teostamiseks ning pealtkuulamisel saadud andmete dokumenteerimist.

Kuigi seaduse kohaselt on logifailide säilitamise kohustus pandud sideettevõtjatele, on see vaieldamatult seotud riigi ülesande täitmisega. Kui sideettevõtja jätab oma kohustuste täitmata või täidab mittenouetekohaselt, siis on võimalused teostada järelevalvet teabe varjatud kogumise üle raskendatud. Seega on sideettevõtja kohustuse täitmine pealtkuulamise õiguspärasuse kontrolli üheks sisuliseks eeltingimuseks.

Sideettevõtjale pandud säilitamiskohustuse täitmise kontrolli kohta sätestab ESS § 113 lg 8, et prokuratuuril on jätustasutuse ja Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjonil on jätust- või julgeolekuasutuse tegevuse üle järelevalve teostamiseks õigus tutvuda sõnumi kaasaskantavasse jätustseadmesse ülekandmise taotlustega ja sõnumi tsentraliseeritud jälgimisseadmesse ülekandmise korral säilinud logifailidega.¹⁷³ Kuigi juurdepääs logifailidele on piiratud ja järelevalve teostajad on selgelt nimetatud, võib püstitada laiema küsimuse järelevalveasutuste pädevuste kohta, s.o eelkõige Tehnilise Järelevalve Ameti võimalustest kontrollida logifailide fikseerimiseks ja säilitamiseks vajaliku riist- ja tarkvara olemasolu, ning teenistuslikust järelevalvest, mida majandus- ja kommunikatsiooniminister saab omakorda teostada Tehnilise Järelevalve Ameti üle. Tähtsust omab ka ESS § 114 regulatsioon. Nimelt kuuluvad sideettevõtjale hüvitamisele kulud seoses ESS § 113 lõikes 5 nimetatud riist- ja tarkvara hankimise ja hooldamisega (ESS 114 lg 2). Nende kulude hüvitamine sideettevõtjale toimub teenustasuna riigieelarvest Majandus- ja Kommunikatsiooniministree riiumi eelarve kaudu.¹⁷⁴ Seega peaks nii Tehnilise Järelevalve Ametil kui ka teenistusliku järelevalve kaudu¹⁷⁵ majandus-

169 Siseministri 06.06.2001 määrusega nr 76 kehtestatud "Kaitsepolitsei ameti poolt teabe varjatud kogumisel kasutatavad meetodid ja vahendid ning teabetoimiku pidamise ja säilitamise kord".

170 Erinevusena võib välja tuua menetluse alustamise põhjendamise seonduva, kuna määruse § 6 p 2 nõue märkida otsuses mh teabe kogumise ajend ja alus viitega JAS § 6 vastavale punktile ei ole üheselt selge.

171 Vt nt Riigiprokuratuuri 16.06.2008 pressiteade "Riigiprokuratuur tuvastas olulised puudujäägid pealtkuulamiste logifailide säilitamisel sideettevõtjate poolt, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.prokuratuur.ee/36224/>.

172 Võimalik on ka sõnumi(te) ülekandmine kaasaskantavasse jälgimisseadmesse. Siis esitab jätust- või julgeolekuasutus sideettevõtjale kirjalikus või elektroonilises vormis taotluse, milles näidatakse ära jätustoimingu või sõnumi saladuse õiguse piiramise kohtu loa väljastamise kuupäev, number ja tähtaeg (ESS § 113 lg 6). N-õ sõltumatu kontrolli tagamiseks on sideettevõtja kohustatud säilitama nimetatud taotlusi nagu ka logifailide vähemalt viis aastat.

173 Kehtis enne 17.12.2007 redaktsioonis: "(8) Prokuratuuril ja Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjonil on jätust- või julgeolekuasutuse tegevuse üle järelevalve teostamiseks õigus tutvuda käesoleva paragrahvi lõikes 6 nimetatud taotlustega ja sõnumi tsentraliseeritud jälgimisseadmesse ülekandmise korral säilinud logifailidega." Uus sõnastus on redaktsiooniliselt täpsem prokuratuuri järelevalve ulatuses. Omaette probleem seonduv praktikas erinevate seaduste alusel teostatud pealtkuulamiste logifailide eristamisega.

174 Erinev regulatsioon laieneb ESS § 114 lg 4 alusel sõnumite ülekandmise ja teabe andmisega seotud kuludele, mis hüvitatakse sideettevõtjale selle ministree riiumi eelarve kaudu, kelle valitsemisalaselle jätust- või julgeolekuasutus kuulub.

175 ESS § 140 selgitab teenistusliku järelevalve korda järelevalve- ja korraldusasutuse (enne 01.01.2008 Sideameti) üle ning näeb teenistusliku järelevalve läbiviijana ette majandus- ja kommunikatsiooniministri. Lisaks on ESS §-s 137 nõuded aruandlusele, mida järelevalve- ja kontrolliasutus peab ministrile esitama.

ja kommunikatsiooniministril olema põhjendatud huvi sideettevõtjale seadusega pandud kohustuste täitmise osas.¹⁷⁶ Siinkohal peab muidugi arvestama, et ainsaks piiravaks teguriks järelevalve teostamisel on juurdepääsu puudumine säilitatud logifailide sisule. Mis puudutab teenistuslikku järelevalvet prokuratuuri tegevuse üle, laieneb eeltoodu ka justiitsministrile: kui prokuratuuril on ESS § 113 lg 8 kohaselt jälitusasutuse üle järelevalve teostamiseks õigus tutvuda sideettevõttes säilitatavate logifailidega, siis teenistusliku järelevalve korras saab hinnata, kas prokuratuur täidab vajalikul määral talle pandud kontrollkohustust. Prokuratuuri alustatud kriminaalmenetlus mittesäilinud logifailide kohta¹⁷⁷ on selles kontekstis käsitletav tagantjärele tarkusena.

5.2.2. Parlamentaarne kontroll

Parlamentaarse kontrolli institutsionaalseks väljenduseks Eestis on JAS § 36 alusel moodustatud Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon. See Riigikogu erikomisjon on JAS § 36 lg 1 järgi pädev teostama järelevalvet täidesaatva riigivõimu asutuste üle seoses jälitus- ja julgeolekuasutuste tegevusega, sh tegelema (1) põhiõiguste tagamise, (2) järelevalvealuste asutuste töö tõhususe ning (3) nende üle teostatava järelevalvega seonduvate küsimustega. Samuti on komisjoni pädevuses (4) julgeolekuasutuste eelarve arutamine (JTS § 36 lg 4).

Täidesaatva riigivõimu üle parlamentaarse järelevalve teostamisel on eriti oluline JAS § 36 lg 2. Nimetatud sättes sisaldub põhimõte, et regulaarne parlamentaarne järelevalve toimub peaministri ja asjaomaste ministrite vahendusel, kes on kohustatud vähemalt kord kuue kuu jooksul andma erikomisjonile ülevaate nii (1) julgeoleku- ja jälitusasutuste tegevusest kui ka (2) järelevalvest nende tegevuse üle. Ülevaate sisu muid nõudeid seadus ei sätesta, vaid see on jäetud erikomisjoni tööpraktika kujundada. On äärmiselt tähtis, et ülevaates tuleb kajastada ka isikuandmete varjatud kogumise üle teostatud (teenistusliku) järelevalvega seonduvat. Eelnõu väljatöötamisel koostatud seletuskirjas on rõhutatud sama, et “[M]inistri kaudu tegutsemine tagaks paremini kohustuste teostada tõhusat järelevalvet ministeeriumi valitsemisala üle [...]”.¹⁷⁸

Teisalt peeti parlamentaarse kontrolli teostamise süsteemi loomisel silmas ka võimude lahususe põhimõttest tulenevat tasakaalustavat aspekti, kuivõrd ministri kaudu tegutsemine välistab “[...] teoreetilise võimaluse komisjonil soovi korral mõjutada otseselt julgeolekuasutuste ametnike tegutsema ilma sellekohase juhise ministri või valitsuselt, kellele julgeolekuasutuse teave peab riigi julgeoleku tagamiseks (kaitse-, sise- ja välispoliitika elluviimiseks) olema suunatud”. Samuti leiti julgeolekuasutuste seaduse ettevalmistamisel, et ministrite kaudu tegutsemine hoiab ära “[...] komisjoni töö võimaliku suundumise üksikute riigi julgeolekut puudutavate küsimuste või isikute juurde ja tagaks pikemaajaliselt olulisema tegelemise kogu valdkonnaga üldise arengu nimel.”¹⁷⁹

JTS § 19 lõigetest 4 ja 4¹ nähtuvalt on täiendav kolmekuulise intervalliga aruandekohustus nähtud ette Kaitsepolitseiametile, Politseiametile ja Justiitsministeeriumi vanglate osakonnale, kelle Riigikogu erikomisjon kuulab ära seoses kohtu luba nõudvate jälitustoimingutega ilma ministri vahendusega. Kaitseväge juhataja, Piirivalveameti peadirektor, Maksu- ja Tolliameti peadirektor ja vangla direktor esitavad kirjaliku aruande nende teostatud kohtu luba mittenõudvate jälitustoimingute kohta Riigikogu erikomisjonile asjaomase ministri kaudu.

Eelnõu materjalidele tuginedes võib väita, et erikomisjoni kontrolli nähti julgeolekuasutuste seaduse ettevalmistamisel 2000. aastal suuresti poliitilise kontrollina, mis seisneb hinnangu andmises vastutava ministri ning julgeoleku- ja jälitusasutuste juhtidele tegevusele. Sellisena peaks käsitlema ka parlamendikomisjonile pandud hinnangu andmise õigust jälitus- ja julgeolekuasutuste töö tõhususele. See väljendub eriti selgelt julgeolekuasutuste puhul, kelle tegevuse iga-aastased põhisuunad määrab Vabariigi Valitsus riigi teabehanke eelistuskavas (poliitiline sisend).¹⁸⁰ Põhiõiguste kaitse aspekt, mis on JAS § 36 lõikes 1 eraldi mainitud, väljendub eelkõige jälitustegevuse seaduse alusel kehtestatud nõudes, et kohtu luba nõudvate toimingute aruanded esitavad erikomisjonile jälitustasutuste juhid otse, ilma ministri vahendusega. Põhiõiguste kaitse tagamisele on ilmselt suunatud ka ministrite regulaarse (vähemalt kord kuue kuu jooksul) aruandekohustuse nõue.

Et tuvastada, milline on parlamentaarse kontrolli tegelik ulatus vastavalt JAS § 36 lõikes 1 sätestatud pädevustele, selles on vaja vaadata erikomisjonile antud õigusi. Julgeolekuasutuste järelevalvekomisjonil on õigus komisjoni tööga

176 Kontrolliteemaga seonduv ka majandus- ja kommunikatsiooniministri ülesanne kehtestada ESS § 113 lg 7 alusel kord, mis mh reguleerib sõnumite jälitus- ja julgeolekuasutusele ülekanndmist kinnitavate logifailide ja kirjalike taotluste säilitamist. Majandus- ja kommunikatsiooniministri 09.12.2005 määrusega nr 152 kehtestatud vastava korra õiguslike puudujääkide kohta vt lähemalt õiguskantsleri 28.02.2008 kiri nr 10-3/080327/00801457 vastusena Riigikogu liikme K. Rüütlile.

177 Vt prokuratuuri 16.06.2008 pressiteade (viide 171).

178 Julgeolekuasutuste seaduse eelnõu seletuskiri (viide 42).

179 Samas. Vt ka *European Committee On Crime Problems (CDPC) Group of Specialists on Internal Security Services (PC-S-SEC)*. Report On the Feasibility of Recommendations On Internal Security Services, 9–11.10.2003, CDPC/118/2206601: “The PC-S-SEC considers effective democratic control of internal security services an essential safeguard. Parliamentary oversight should oversee policy, expenditure and administration. However, Parliamentary oversight of operations is not appropriate.” Kätesaadav arvutivõrgus: http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/police_and_internal_security/pc-s-sec%20finalrep040703.asp#P394_29918.

180 Mis puudutab kuritegevusevastast võitlust, siis kujutavad sarnast poliitilist sisendit alates 2005. aastast justiits- ja siseministri vahel kokkulepitud ühised kuritegevuse vastase võitluse prioriteedid. Vt nt Justiitsministri ettekanne Riigikogus “Kriminaalpoliitika arengusuundade aastani 2010” täitmise kohta 2007. aastal, kätesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/34486>.

seatud ülesannete täitmiseks välja kutsuda isikuid ja nõuda dokumentidega tutvumist (JAS § 36 lg 3). Selles mõttes on julgeolekuasutuste erikomisjoni volitused võrreldavad uurimiskomisjoniga, v.a Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse §-st 23 tulenev trahvimise võimalus. Riigikogu erikomisjoni pädevust piirab üksnes JTS § 19 lõikest 6 ja Riigikogu liikme staatuse seaduse § 19 lõikest 2 tulenev, mille järgi nt kaastöötajatesse, julgeolekualase teabe allikat, käimasolevat teabehanget puutuva info korral võib peaministri või asjaomase ministri põhjendatud otsusega keelata Riigikogu liikmele juurdepääsu andmise konkreetsele salastatud välisteabele või riigisaladusele. Võimude lahususe printsiipi arvestava ja konstruktiivse koostöö puhul erikomisjoni ja täidesaatva võimu vahel ei tohiks eeltoodu kujuneda järelevalve teostamisel takistuseks. Probleemaatiliseks tuleb pidada olukorda hoopis siis, kui erikomisjoni tegevus parlamentaarse kontrolli teostamisel mingil põhjusel keskendubki ainult või valdavalt operatiivtasandile. Võib väita, et JAS § 36 sõnastus sellist olukorda iseenesest ei välista, kuna jätab Riigikogu erikomisjoni järelevalvevolituste ulatuse suuresti praktika kujundada. Parlamentaarset kontrolli ulatuse mõningase piiritlematuse tõttu väärriks lähemat arutelu ka see, milline on parlamentaarset kontrolli ulatus jälitus- ja julgeolekuasutuste töö tõhususe üle. Haldusõiguses näiteks on võimude lahuse põhimõttest tulenevalt peetud lubamatuks sekkuda kohtul haldustegevuse otstarbekusse.¹⁸¹

Parlamentaarset kontrolli ulatust on samas üritatud piiritleda seadusest tuleneva nõudega, mille kohaselt peab komisjon juhul, kui ta avastab seaduserikkumise, edastama vastavad materjalid uurimisasutusele või õiguskantslerile (JAS § 36 lg 6). Mis on selle sätte loomisele ajendanud seadusandja täpne tahe, eelnõu ja menetluse materjalidest¹⁸² kahjuks ei selgu. Vastavalt sätte sõnastusele võiks grammatilise tõlgenduse korral edasisaadetavate materjalide adressaate – uurimisasutus ja õiguskantsler – käsitleda alternatiivsetena. Eesmärgipärane on pigem sätte tõlgendamine lähtudes õigussüsteemi terviklikkusest, mille kohaselt seaduserikkumise materjalide edastamisel lähtutakse adressaadile seadusega antud pädevusest. On ju süüteokahtluse korral ainupädevaks kas kohtuväline menetleja (väärteod) või uurimisasutus ja prokuratuur (kuriteod). Õiguskantslerile kui seaduste põhiseadusele vastavuse ning põhiõiguste- ja vabaduste üle järelevalve teostajale materjalide edastamine võib süütegusid puudutavas osas olla eeskätt informatiivne. Õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 35⁴ järgi on ka õiguskantsler süüteotunnustega seaduserikkumise avastamisel kohustatud kirjalikult informeerima õiguskaitseorganeid. Kui Riigikogu erikomisjon pöördub õiguskantsleri poole konkreetse asjas, mille puhul ei tule süüteomenetluse alustamine kõne alla, siis tuleb õiguskantsleril esitada avaldust pädevuse korral menetleda. Samas ei välista Riigikogu erikomisjoni pädevus ja ülesannete täitmiseks antud õigused seda, et kaebuse lahendab erikomisjon ise. Olgu siiski mainitud, et komisjoni poole kaebusega pöördumise õigust jälitustegevuse seadus ega ka julgeolekuasutuste seadus otsesõnu ette ei näe. Kuigi mõeldav on ka kaebuste lahendamise dubleeriv süsteem ja teatud tingimustel võib selline lahendus isegi otstarbekas olla, oleks mõistlik konkreetsete üksikjuhtumitega seonduvat pädevust vähemalt koostöö tasandil täpsustada.

Parlamentaarset kontrolli teostamisel tuleb Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjonil vähemalt üks kord aastas anda Riigikogule ülevaade komisjoni tegevusest ja tulemustest (JAS § 36 lg 5). Nagu kontrolli temaatika sissehuhatuses märgitud, on valdkonna spetsiifilisusest ja salastatuse tasemest tulenevalt ülevaate koostamine ja esitamine komplitseeritud. JAS § 36 lg 5 ei täpsusta aruande esitamise sisulist poolt. Praeguse praktika kohaselt esitabki julgeolekuasutuste erikomisjon oma aruande kirjalikult kõigile Riigikogu liikmetele ning laiemal avalikkusel juurdepääs ülevaatele puudub. Aruande täies ulatuses tunnistamist asutusesiseseks kasutamiseks (vt avaliku teabe seaduse § 35) tuleb PS § 44 taustal pidada problemaatiliseks. Arvestades parlamentaarset kontrolli olulisust jälitustegevuse kui põhiõigusi riivava tegevuse legitimeerimise seisukohalt, ei saa pidada piisavaks komisjoni üksikute liikmete avalikke sõnavõtte või pressiteateid. Avalikkusel on põhjendatud teadmismajadus kõige üldisemal tasandil vähemalt selles osas, millega ja kuidas erikomisjon aasta jooksul on tegelema ja milline on üldhinnang jälitus- ja julgeolekuasutuste tegevusele.

Parlamentaarset kontrolli käsitluse lõpetuseks on asjakohane veel kord nimetada ka õigusriigi ja demokraatia põhimõttest tulenevat seadusandja õigust ja samal ajal ka kohustust määrata Riigikogu poolt vastuvõetava seadusega kindlaks lubatava jälitustegevuse eesmärgid, eeldused ja viisid. Viide seadusandja ainupädevusele selles vallas on eriti aktuaalne olukorras, kus Riigikogu menetluses on mitu jälitustegevuse süsteemi korrastada püüdnud eelnõud.¹⁸³ Samuti väljendavad KarS §-des 137 (eraviisiline jälitustegevus) ja 315 (ebaseaduslik jälitustegevus ja teabe varjatud kogumine) kriminaliseeritud teod seadusandja selget suhtumist ebaseadusliku jälitustegevuse suhtes ja peaksid toimima preventiivse vahendina sellisest tegevusest hoidumiseks. Väljatoomist väärrib ka KrMS § 111 napp, kuid kaugeleulatuva mõjuga sõnastus¹⁸⁴, mis välistab kriminaalmenetluses varjatud teel saadud tõendi, kui selle saamisega on rikutud mis tahes seaduses sätestatud nõuet.¹⁸⁵

5.2.3. Kohtulik kontroll

Kohtu kui sõltumatu õigusemõistmefunktsiooni täitva institutsiooni kontrolli põhiõigusi riivavate toimingute üle on äärmiselt tähtis, kuid nagu eelnevalt välja toodud, on jälitustoimingute puhul nende salajasuse tõttu isiku enda kaebuse alusel õiguskaitsevahendite kasutamine sageli piiratud või isegi välistatud.

Probleemi korralise kohtutee kasutamise ei ole siis, kui kriminaalmenetluse vajadustest ajendatud jälitustegevusega

181 RKKKo 18.02.2002, nr 3-3-1-8-02, p 6; RKKKo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 38.

182 Julgeolekuasutuste seaduse eelnõu seletuskiri (viide 42).

183 Viited 36 ja 48.

184 KrMS § 111: "Jälitustoiminguga saadud teave on tõend, kui selle saamisega on järgitud seaduse nõudeid."

185 RKKKo 17.01.2005, nr 3-1-1-114-04, p 14 (*obiter dictum* korras).

saadud infot kasutatakse tõendina. Sellisel juhul peaks üldjuhul teavitatama ka isikut, kelle suhtes toimingut ei tehtud, kuid kelle eraelu puutumatus toimingute tegemine riivas (nt kõne pealtkuulamise vestluse teine osapool). Samuti on halduskohtusse pöördumise võimalus isikutel, kelle suhtes on teostatud varjatud toiminguid seoses teenistuse asumise või mingi loa saamisega, sest sellisel juhul on isik andmete kogumise faktist teadlik. Muudel juhtudel peab arvestama, et kuigi üldreeglina on kõigis seadustes sätestatud isiku teavitamine, kelle suhtes toiming tehti või kelle põhiõigusi sellega riivati, siis nii KrMS § 121, JAS § 29 kui ja JTS § 17 järgi võib teavitamise mitmetel hinnangulistel asjaoludel edasi lükata ja kui teavitamist välistav alus ei lange ka pika aja möödudes ära, on võimalik, et teavitamist lõppastmes ei toimugi. Sellisel juhul on kohtulik järelevalve välistatud, ning paratamatult tekib küsimus, et kuidas tagatakse kontroll selle üle, kas teavitamine on edasi lükatud põhjendatult. Seetõttu tuleb kaaluda, kas rikkumiste ärahoidmiseks ei peaks olema nähtud ette välise kontrolli nõue (nt Riigikogu erikomisjoni või kohtu teavitamise kaudu). Kriminaalmenetluses teavitamise edasilükkamisel on prokuratuuri loa kaudu see osaliselt sätestatud (KrMS § 121), kuigi seadus jätab lahtiseks, kuidas toimub edasilükkamise aluste jätkuva esinemise või äralangemise regulaarne kontroll.

Osaliselt kompenseerib isiku kaebeõiguse riivet kohtulik eelkontroll, mis seisneb kohtu loa andmises konkreetsete jälitustoimingute sooritamiseks. PS §-st 43 tulenevalt on sõnumi saladuse riive formaalseks eelduseks alati kohtu luba. Seetõttu ei ole otstarbekas üles loetleda muudes seadustes sisalduvaid norme, mis taasesitavad sõnumi saladust piirava toimingute tegemise kontekstis kohtu loa nõuet. Küll on oluline välja tuua, et seadustes sisalduv ajaline piirang ehk see, kui kauaks maksimaalselt kohus võib anda loa sõnumi pealtkuulamiseks või -vaatamiseks. Kui asjaolud õigustavad jälitustoimingute jätkamist pärast lubatud tähtaega, tuleb kohtult taotleda uus luba. Kehtivas õiguses on kohtule antud eelkontrolli õigus ja piiratud seeläbi jälitus- või julgeolekuasutuse tegevusvabadust ka kuriteo tõkestamise eesmärgil julgeolekuasutuse varjatud sisenemisel PS §-ga 33 kaitstavale territooriumile (JAS § 27 lg 1) ning kriminaalmenetluses kuriteo matkimisel (KrMS § 112 lg 3) ja eluruumi või muusse valdusesse sisenemisel seoses tehniliste abivahendite paigaldamise või eemaldamise või jälitustoimingute teostamise vajadusega (KrMS § 114 lg 3).

Kuna kohtuliku eelkontrolli pädevus on seotud isikute põhiõigusi kõige enam riivavate jälitustoimingute lubamisega, siis saab siinkohal üksnes nõustuda Veneetsia Komisjoni raportis väljatoodud ja eelnevalt juba kajastatud mõttega¹⁸⁶, et õiguslik raamistik peab võimaldama ka kontrollida, kui põhjendatud on ühe või teise kohtuniku antud jälitustoimingute luba.¹⁸⁷ Kuna kontrollimatuid riigitegevuse valdkondi ei tohi olla, siis olgu märgitud, et järelevalve kohtulubade andmise üle saab kuuluda kas ekspertide (nt aruandekohustusega Riigikogu erikomisjoni ees) või *ombudsman*i järelevalve alla.

5.2.4. Sõltumatu ametiisiku ehk *ombudsman*i kontroll

Vastavalt ÕKS §-dele 19 ja 33 on õiguskantsleri pädevuses kontrollida, kas riigiasutus, kohaliku omavalitsuse asutus või organ, avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. ÕKS § 19 lg 1 järgi on igaühel õiguskantsleri poole pöördumise õigus oma õiguste kaitseks. Samuti on õiguskantsleril ÕKS § 11¹ lg 1 järgi ametikohajärgne õigus juurdepääsuks riigisaladusele ja salastatud välisteabele Eesti Vabariigi põhiseadusega ja seadustega ning nende alusel antud õigusaktidega talle pandud ülesannete täitmiseks.¹⁸⁸ Lisaks on ÕKS § 27 lg 1 alusel õiguskantslerile antud asja menetlemise käigus vaba juurdepääs järelevalvealuste asutuste poolte valduses olevatele dokumentidele ja muule materjalile ning kohtadele. Asutus või isik peab võimaldama õiguskantsleril tingimusteta ja viivitamata saada ligi asutuse või isiku valduses olevaid dokumentidele ja materjalidele ning pääseda asjaomasesse kohta (ÕKS § 27 lg 1 ls 2). Tulenevalt jälitustegevusega seotud materjalide salastatusest võib õiguskantsleri tegevuse jaoks probleemiks osutada vaid see, mis ulatuses saab menetluse käigus tuvastatud asjaolusid ja kogutud teavet edastada õiguskantsleri poole pöördujale.

Seega hõlmab õiguskantslerile seadusega antud pädevus kontrolli jälitus- ja julgeolekuasutuste tegevuse seaduslikkuse ning põhiõiguste ja -vabaduste tagamise üle. Üksikute järelevalve toimingute puhul võib küll tekkida tõlgendamisprobleeme juhul, kui vastavas erisättes on konkreetselt loetletud pädevad asutused ja õiguskantslerit seal mainitud ei ole. Näiteks ESS § 113 lg 8 sätestab, et jälitus- või julgeolekuasutuse tegevuse üle järelevalve teostamiseks on õigus tutvuda sõnumi kaasaskantavasse jälitusseadmesse ülekandmise taotlustega ja sõnumi tsentraliseeritud jälgimisseadmesse ülekandmise korral säilinud logifailidega üksnes prokuratuuril ja Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjonil. Õiguskantslerile seda õigust *expressis verbis* antud ei ole. Võttes arvesse õiguskantslerile pandud kohustusi ja nende kohustuse täitmiseks antud volitusi, on õiguskantsleri õigus kontrollida järelevalvealuse asutuse tegevust logifailide kontrollimise kaudu tuletatav põhiseadusest ja õiguskantsleri seadusest, tõlgendades eelviidatud pädevusnorme nende koosmõjus. Õigusselguse põhimõttest tulenevalt on soovitatav normi täiendada.

Oluline on välja tuua, et õiguskantsler võib menetluse alustada ka ilma isiku pöördumiseta, st omal algatusel

186 Viide 154.

187 Sama probleemipüstitus esitati Riigikogus hiljaegu Riigikohtu esimees M. Raskile, kes leidis, et “[E]i kohtusüsteemi sisest ega välist järelevalvet selle lubade andmise süsteemi või lubade andmise põhjendatuse üle ei ole[.]” ja et “[S]eda kas [...] kohtunikud annavad lubasid põhjendatult või mitte, saab kontrollida parlamendi komisjon.” Riigikogu toimetatud stenogramm 10.06.2008, pp 1 (Riigikohtu esimehe ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta), kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

188 *Ombudsman*i sobivust jälitustegevuse üle seaduslikkuse järelevalve teostamiseks sellest aspektist on esile toodud ka Soomes. Vt J. Lindstedt (viide 157), lk 1030.

(ÕKS § 34 lg 1). Sellest vaatenurgast omandab omaette tähenduse ka parlamentaarse kontrolli juures käsitletud JAS § 36 lg 6. Isegi kui eksisteerib Riigikogu julgeolekuasutuste erikomisjoni ja õiguskantsleri samaaegne pädevus lahendada neile esitatud kaebusi seoses jälitustegevusega ja tõlgendada JAS § 36 lõiget 6 parlamendikomisjoni teavitamiskohustusena, on õiguskantsleri informeerimine oluline. Teabe edastamine on vajalik selleks, et õiguskantsler saaks planeerida oma tegevust põhiõiguste kaitsel. Eelkõige võimaldab teavitamise kaudu kogutav info saada ülevaade valdkondadest, kus põhiõiguste järgimine on kõige problemaatilisem. Kokkuvõttes tähendab õigus alustada omaalgatuslikult menetlusi, et õiguskantsler võib teostada sõltumatut ja vajaduse korral regulaarset järelevalvet jälitustegevuse seaduslikkuse ja eesmärgipärasuse üle.

Mis puudutab eelnevalt kajastatud küsimust seoses järelevalvega kohtute poolt jälitustoimingute tegemiseks väljastatud lubade üle, siis tuleb märkida, et kohtuniku poolt haldustoiminguks või kriminaalmenetluse toiminguks loa andmine ei ole traditsiooniliselt käsitatav asja arutamiseks õigusemõistmise funktsiooni tähenduses.¹⁸⁹ Samas on see seadusega kohtule pandud ülesanne, millesse võimude lahususe printsiibist lähtudes ei tohi keegi sekkuda. On siiski ülioluline, et vastavasisulist kohtupraktikat analüüsitakse ja antakse sõltumatu hinnang olukorrale. Üksikjuhtumite põhjal tehtud üldised järeldused ja ettepanekud teeniksid üldist põhiõiguste kaitse eesmärki ja sellisena oleks õiguskantsler sobiv selle ülesande täitmiseks.

5.2.5. Ekspertkontroll

Ekspertide kaasamist jälitustegevuse üle järelevalve teostamiseks kehtiv õiguslik raamistik otsesõnu¹⁹⁰ ette ei näe. Samal ajal on Riigikogu erikomisjonil talle antud pädevuse piires vaieldamatult õigus mingi kitsama eriala asjatundjaid kaasata. Instituutsionaliseeritud vormis ekspertide kaasamine või eraldiseisva järelevalveorgani loomine eeldab seaduslikku alust, kuna vastasel korral võib osutada problemaatiliseks juurdepääs vajalikele materjalidele. Kuigi uu(t)e järelevalveorgani(t)e moodustamise vajalikkus Eestis on pigem kaheldav, väärivad kaalumist, kas kaasata erapooletuid eksperte haldusesisesesse kontrolli või rakendada eksperte kontrolli tõhususe hindamiseks.¹⁹¹ Varasemalt sai märgitud, et Veneetsia Komisjon on oma 2007. aasta raportis kajastanud eksperttaseme kontrolli hulgas ka andmekaitsega seonduvat. Jälitustoimingutega kogutud info ja järelevalve nendest moodustatud andmekogude üle vajab eraldi põhjalikku analüüsi. Olgu siinkohal vaid viidatud sellele, et isikuandmete kaitse seaduse (IKS) § 2 lõike 3 kohaselt ei laiene isikuandmete kaitse seaduse ja seeläbi ka Andmekaitse Inspektsiooni järelevalve¹⁹² riigisaladuse töötlemisele (v.a sättes nimetatud kahes välislepingus sätestatud alustel¹⁹³) ning teiseks asjaolule, et JTS § 16 ja JAS §-d 32 ja 34 regulatsiooni ei saa lugeda ülemäära regulatiivseks¹⁹⁴.

6. Kokkuvõte

Käesoleva artikli põhieesmärk oli põhiõiguste ja -vabaduste kaitse aspektist lähemalt vaadelda põhiseaduse nõudeid, millele sisemise rahu tagamisele suunatud jälitustegevus demokraatlikus õigusriigis peab vastama. Käsitluse lähtekohtadeks olid jälitustegevuse legitiimsed eesmärgid ning kontroll jälitustegevuse seaduslikkuse üle. Kuigi artiklis ei ole esitatud jälitustegevust reguleerivate normide terviklikku õiguslike probleemide ülevaadet, on analüüsitud näidete pinnalt võimalik väita, et 1994. aastast kehtiv jälitustegevuse seadus ei vasta vaatamata aja jooksul tehtud muudatustele õigusriiklikele nõuetele. Süsteemset korrastamist vajaksid nii korrakaitse eesmärgil tehtava jälitustegevuse alused ja pädevused kui ka kriminaalmenetluses teostatava jälitustegevuse alused ja pädevused, samuti jälitustegevuse üle teostatav järelevalvesüsteem.

Kehtivate seaduste analüüs ja selle käigus väljatoodud kriitika, mis kokkuvõttes viitavad mitmetele õiguslikele probleemidele ja sellest johtuvalt isikute põhiõigustesse meelevaldse sekkumise riskile, ei tähenda *a priori* seda, et jälitus- ja julgeolekuasutused tegelikkuses seadusega sätestatud eesmärgi ja volitusi ületavad. Arvestades õigusloome protsessi hetkeseisu ning jälitustegevuse ja selle kontrollimise teema aktuaalsust ning olulisust, peaks käesolev käsitlus pakkuma omapoolse panuse käimasolevasse debatti õigusriiklike lahenduste leidmisel.

Jälitustegevuse legitiimsete ja põhiseadusega kooskõlasolevate eesmärkidena saab kõige laiemas tähenduses eristada avalikku korda ähvardavate ohtude tõrjumist ja kriminaalmenetluse eesmärgi saavutamist. Põhiseaduses sätestatud riievolituste taustal tuleb ohutõrje (korrakaitse) eesmärgi puhul vaadelda riigi tegevust avaliku korra tagamisel kitsas tähenduses, põhiseadusliku korra ja riigi (sise)julgeoleku tagamist ning kuriteo tõkestamist. Kuna põhiõiguste kaitsmine meelevaldse sekkumise eest on samuti riigi kohustus, tuleb jälitustegevuse õiguslikul reguleerimisel pidada

189 Sama seisukoht. E. Kergandberg/M.Sillaots (viide 38), lk 116.

190 ÕKS § 21 lg 2 alusel on õiguskantsleril õigus küsida asja lahendamises erialasjatundja arvamust kõigis tema pädevuses olevates asjades.

191 Sama mõtet on väljendanud Soome õiguskantsler debatis seoses parlamentaarse kontrolli tõhustamisega kaitsepolitsei (*Suojelupoliisi*) tegevuse üle, leides, et seaduslikkuse kontrollisüsteemi võiks tõhustada see, kui tugevdada politseisisest kontrolli paari erapooletu eksperdiga. T. Arolainen. *Oikeuskansleri esittää Supon valvontaan ulkopuolisia asiantuntijoita.* – Helsingin Sanomat, 11.08.2007, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.hs.fi>.

192 IKS § 32 lg 1: “(1) Käesoleva seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide järgimist kontrollib Andmekaitse Inspektsioon.”

193 19.07.1990. aasta Schengeni konventsioon ja 26.07.1995 Europoli konventsioon.

194 Veneetsia Komisjoni 1998. a raport (viide 136): “k) In order to avoid any abuse, detailed regulation is needed on the power of other authorities to ask the internal security services for information or other services not available to private firms or individuals.”

rangelt kinni põhimõttest, et seadusest peab selgelt nähtuma, millist eesmärki konkreetsel juhul on silmas peetud. Kuigi õigustehniliste võtetega on probleem võimalik õigusselguse aspektist ületada, räägib eraldiseisva jälitustegevuse seaduse säilitamise vastu just asjaolu, et andmete salajaste meetoditega kogumine ei ole eesmärk omaette.

Õigusriigi printsiip seab ranged nõuded ka jälitustoiminguid lubavatele alusnormidele, millest peab selgelt nähtuma, kelle suhtes, mis meedet ja mis asjaoludel võib kasutada. Peab märkima, et põhiõiguste ja -vabaduste riiveks piisavalt määratletud volitusnormide puudumine ning pädevus ja volitusnormide võrdsustamine on ohutõrje valdkonna laiem probleem, mis peaks lahenduse saama korrakaitseaduse eelnõu vastuvõtmisel ja jõustumisel. Seniks tuleb aga lähtuda tõdemusest, et kui paljudel juhtudel saab jälitustoimingu rakendusala alusnormist välja lugeda, siis leidub ka sätteid, mille ettenähtavuse hindamisel tuleb vähemal või suuremal määral rakendada erinevaid õigus(teadus)likke tõlgendusmeetodeid. Arvestades näiteks kuriteona karistatavate tegude laia ringi, võib jälitusametniku "hea fantaasia" korral (nt arvuti ostmine viitab küberkuriteo toimepanemise võimalusele ja noa ostmine isikuvastase teo võimalusele) vähemalt teoreetiliselt kuritegude ennetamise ja tõkestamise eesmärgil alustatud andmekogumise "ohvriks" langeda igauks. Omaette analüüsimist vajab edaspidi seegi, kuidas kogutud andmeid säilitatakse. Siinjuures on selge, et õigusnormid, mis lubavad ennast naeruväärselt tõlgendada ei tee õigusriigis au seadusandjale, kuid sellest ohtlikum on seadusliku aluse ebaselguse kaudu avatud tee riigi eesmärgipäratuks ja seadusevastaseks sekkumiseks isikute põhiõigustesse. Seetõttu on kriitilise tähtsusega just kuritegude ennetamise ja tõkestamise eesmärgil toimetatava jälitustegevuse olemuse selge määratlemine. Samuti vajab kiiret lahendamist õiguslik olukord, et julgeolekuasutuste tegevusega kaasnevat põhiõiguste riivet ei lubataks laiendada valitsuse määruse kui seadusest madalamalseisva õigusaktiga.

EIK praktikas on isikuandmete salajase kogumise puhul eraldi rõhutatud jälitustoimingute kontrollitavuse vajalikkust, kuna meetmete salajasusega kaasneb tavapärasest suurem oht meelevälselt isikute eraellu sekkumiseks. Selle ärahoidmiseks peavad seaduses sisalduma tõhusad ja konkreetsed kontrolliabinõud (menetlusgarantiid). Oluline on mõista, et näiteks üksikute jälitustoimingute ja selle käigus vastuvõetavate otsuste protokollimise või pealtkuulamise käigus salvestuvate logifailide nõue ei ole seotud bürokraatiaga, vaid sellised nõuded võimaldavad teostada järelevalvet jälitusmenetluse seaduslikkuse üle. Teisalt ei tähenda menetlusgarantiide olemasolu ning järelevalvajate paljusus seda, et võimu kuritarvituste oht oleks välistatud. Üksnes paberil olev kontrollisüsteem ei ole tõhus menetlusgarantii ei EIÕK ega ka põhiseaduse tähenduses. Kontrollisüsteem peab ka tegelikkuses toimima. Eesti seadused sätestavad nii parlamentaarse, kohtuliku, haldusesisese kui ka õiguskantsleri kontrolli piirjooned, kuid paraku kipub jääma mulje, et omavaheline tööjaotus ja eelkõige iga kontrollija järelevalve ulatus ei ole lõplikult selgeks vaieldud või praktikas päika loksunud. Olukorras kus üks kontrollorgan loodab teis(t)e kontrollorgani(te) pädevusele või tegevusele, kannatab lõppastmes põhiõiguste kaitse.

Eelkõige vajab rõhutamist see, et parlamentaarne kontroll ei saa asendada haldusesisest kontrolli. Kui kohtult eelnevat nõusolekut jälitustoimingu tegemiseks ei nõuta, saab kõige efektiivsemalt tagada jälitustoimingute seaduslikkust haldusesisese kontrolliga. Parlamentaarne kontrolli, nagu ka muu välise järelevalve, kaudu kontrollitakse suures osas hoopis kontrollijaid, mõjutades ja suunates neid oma kohustusi täitma. Kuna parlamendikomisjoni kontrolli eesmärk ja ulatus ei ole üheselt selged, hägustab see lõppastmes konkreetsete ministrite vastutust. Oluline on mainida sedagi, et seadusliku aluse ebapiisavuse korral ei saa ka tagantjärele toimuv parlamentaarne kontroll olla täitevvõimu õigusvastast tegevust legitimeeriv. Ei tohi unustada, et ka seadusandja ise on seotud õigusriigi põhimõttega.

Lõpetuseks olgu märgitud, et korrakaitse eesmärgil tehtav, s.o väljaspool kriminaalmenetlust toimuva jälitustegevuse seaduslikkuse kontroll on teiste järelevalveorganite kõrval ka õiguskantsleri pädevuses. Õiguskantsleri järelevalve on universaalse iseloomuga, hõlmates nii individuaalkaebused kui ka omaalgatusliku järelevalve, ja lubab seetõttu võtta teravdatud tähelepanu alla riigi mis tahes tegevusvaldkonna seaduslikkuse. Arvestades jälitustegevusega kaasnevat põhiõigustesse meelevälsse sekkumise riski, asjakohase kohtupraktika puudumist ning probleeme olemasolevates seadustes ja kontrollisüsteemis, ootab õiguskantslerit lähiaastatel ees laialdane tööpõld.



2. OSA

ÓIGUSKANTSLER JA TÄITEVVÓIM

I SISSEJUHATUS

Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaate 2. osa kajastab isikute põhiõiguste ja -vabaduste kaitsmist. See tähendab ennekõike õiguskantsleri hinnangut, kas riigiasutused, kohaliku omavalitsuse asutused või organid, avalik-õiguslikud juriidilised isikud või avalikke ülesandeid täitvad füüsilised või eraõiguslikud juriidilised isikud järgivad põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Õiguskantslerit on nende ülesannete täitmisel nimetatud *ombudsman*iks. Tegu on rahvusvaheliselt levinud terminiga, millega tähistatakse isiku põhiõiguste kaitsega tegelevaid institutsioone ning mille eestikeelne vaste on õigusvahemees¹⁹⁵.

*Ombudsman*i funktsioon ei ole olnud õiguskantsleri töö osaks kogu institutsiooni tegutsemisaja vältel alates taasloomisest. See pädevus lisandus 25.01.1999 vastu võetud ja 01.06.1999 jõustunud õiguskantsleri seadusega. Pädevus on ajapikku laienenud nii järelevalvealuste asutuste ringi kui ka järelevalveülesannete mitmekesisustamise osas. Nii laiendas seadusandja 01.01.2004 kehtima hakanud seadusemuudatusega õiguskantsleri algset järelevalveõigust riigiasutuste kontrollimiselt kohalikele omavalitsustele, avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele ja avalikke ülesandeid täitvatele eraõiguslikele isikutele. Samuti on õiguskantsler alates 18.02.2007 ÜRO piinamise ning muu ebainimliku või inimväärlikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokollis artiklis 3 sätestatud riiklikuks ennetusasutuseks.

Õiguskantsleril on tänasel päeval võimalik kontrollida nii riigiasutuste (nt ametite, inspeksioonide), kohaliku omavalitsuse asutuste ja organite (nt linnavalitsuste, munitsipaalkoolide), avalik-õiguslike juriidiliste isikute (nt advokatuuri) kui ka avalik-õiguslike funktsioone täitvate eraõiguslike isikute (nt kohtutäiturite, halduslepingu alusel tegutseva mittetulundusühingute) tegevust.

Ombudsman on üldine ja sõltumatu petitsiooniorgan, kelle poole võib isik pöörduda, kui ta leiab, et avalikke ülesandeid täitev asutus või isik pole tegutsenud õiguspäraselt. Lisaks õigusnormide järgimisele saab alates 01.01.2004 õiguskantsler kontrollida ka seda, kas järelevalvealused asutused ja organid järgivad hea halduse tava. Isiku põhiõigus heale haldusele tuleneb PS §-st 14 ning tähendab avaliku võimu kohustust tegutseda inimsõbralikult. Avalik võim peab suheldes inimesega näitama üles hoolivust, kohtlema teda subjekti ja mitte objektina ning aitama igakülgset kaasa tema õiguste ja vabaduste tegelikule kaitsel. Hea halduse tava järgimine on midagi enam kui pelgalt küsimus õiguspärasusest ning annab laiemalt tunnistust avaliku võimu kvaliteedist.

Aastatega on arenenud põhiõiguste ja -vabaduste järgimise hindamise kvaliteet. Õiguskantsler on üha enam tähelepanu pööranud kontrollkäikude ja talle edastatud pöördumiste menetlemise metoodika parandamisele, samuti on välja kujunenud *ombudsman*i tegevus.

Eesti õiguskantsleri institutsiooni mudel on unikaalne. Nimelt täidab õiguskantsler lisaks õigusvahemehe ülesannetele ka õigusaktide põhiseaduslikkuse järelevalve organi funktsioone. See kombinatsioon võimaldab isikute pöördumisi lahendada komplekselt. Tihti peale ilmneb, et riigiasutuse tegevus, mida avalduse esitanud isik on pidanud väärhalduseks, on tulenenud seaduse või määruse nõuetest, mis on vastuolus põhiseadusega. Sellisel juhul saab õiguskantsler vajadusel leida probleemile lahenduse sel moel, et pöördub akti vastuvõtnud organi poole ettepanekuga viia õigustloov akt kooskõlla põhiseadusega.

Õigusvahemehe menetlus võib alata kas isiku pöördumise alusel või õiguskantsleri enda algatusel. Isiku pöördumisel õiguskantsleri poole otsustab ta pöördumise menetlusse võtmise. Avaldus jäetakse menetlusse võtmata, kui avalduse lahendamine jääb väljapoole õiguskantsleri pädevust, kui asjas on jõustunud kohtuotsus, samaaegselt toimub kohtumenetlus või kohtueelne kohustuslik kaebemenetlus. Õiguskantsleril pole pädevust muuta või ümber vaadata kohtuvõimu poolt langetatud otsuseid. Õiguskantsler võib kaaluda avalduse läbi vaatamata jätmist, kui see on ilmselgelt alusetu või kui sellest ei nähtu, milles pöörduja õiguste rikkumine seisneb. Samuti võib avaldus jääda läbi vaatamata, kui see on esitatud pärast ühe aasta möödumist ajast, mil isik sai või pidi saama teada oma õiguste rikkumisest. Viimane on tingitud asjaolust, et pärast pika aja möödumist väidetavast õiguste rikkumisest on väga keeruline ja vahel võimatu selgitada tagantjärei välja, mis tegelikult juhtus ning teha õige otsus.

Õiguskantsler võib jätta avalduse läbi vaatamata ka siis, kui isikul on olemas võimalus kasutada teisi ja tõhusamaid õiguskaitsevahendeid. Üldjuhul peaks isik püüdma lahendada probleemi kasutades tõhusamaid õiguskaitsevahendeid: näiteks saab isik esitada vaideorganile vaide või pöörduda kaebusega kohtu poole. Põhjuseks on see, et erinevalt näiteks kohtuotsusest on õiguskantsleri seisukoht üksnes soovitusliku iseloomuga.

Kui õiguskantsler jätab pöördumise menetlusse võtmata, teatab ta avaldajale sellest kirjalikult ning selgitab vajadusel isikule tema võimalusi õiguste edasiseks kaitsmiseks.

Olulise osa õiguskantsleri põhiõiguste järgimise alases tegevusest moodustab omainitsiatiiv – kas teemaanalüüsid või kontrollkäigud järelevalvealustesse asutustesse. Omaalgatuslike menetluste teemad ja järelevalvealused asutused valitakse eelnevalt kogutud taustainfo põhjal. Reeglina on nende aluseks varem koostatud tööplaan, kuid vajadusel

195 Vt T. Ereli. *Ombudsman* on õigusvahemees. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.eki.ee/keeleabi/artiklid2/ombudsman.html>.

juhitudakse ka meedias leiduvast teabest aktuaalsete põhiõigusi ohustavate avaliku võimu ettevõtmiste kohta või ootamatult tõusetuvatest teravatest ja päevakajalistest probleemidest.

Õiguskantsleri menetlus on vormivaba ja eesmärgipärane. See tähendab, et õiguskantsler otsustab konkreetsel juhul, millised tema pädevuses olevatest menetlustoimingutest on kõige tõhusamad, samas menetlusosalistele kõige vähem koormavad ning võimaldavad kõige kiiremini tulemuseni jõuda. Vormivabaduse põhimõtte ei rakendu mõistagi juhtudel, kui menetluse vorminõuded on seadusega ette kirjutatud. Õiguskantsleri menetlust iseloomustab uurimispõhimõtte. See tähendab, et õiguskantsler ei tugine pelgalt menetlusosaliste esitatud infole ja materjalidele, vaid selgitab vajadusel ise välja asjas olulist tähendust omavad asjaolud ning kogub tõendeid ka omal algatusel.

Menetluse käigus on õiguskantsleril voli pääseda vabalt juurde asjaomastele materjalidele ja kohtadele, nõuda menetlusosalistelt kirjalikku teavet, võtta ütlusi ja kirjalikke seletusi ning kaasata vajadusel menetluse erialaasjatundja. Õiguskantsler võib teha kontrollkäike järelevalvestusse asutustesse (nii ette teatamisega kui ette teatamiseta), mille tegevusega kaasneb kõrgendatud oht isikute põhiõiguste tavapärasest suuremaks piiramiseks (vanglad, arestimajad, hooldekodud, erivajadustega õpilaste koolid jne).

Seadus näeb ette menetluse jaoks garantiid, kui järelevalvelune asutus takistab õiguskantsleri tegevust – varjab teavet, annab ebaõige või puuduliku ütluse, takistab vaba juurdepääsu. Tegevuse takistamise korral võib õiguskantsler taotleda takistanud isiku vastu distsiplinaarmenetluse algatamist või teavitada takistuste seadmisest avalikkust.

*Ombudsman*i menetluse tulemuseks on seisukohavõtt, milles õiguskantsler hindab, kas avalik-õiguslikke ülesandeid täitev isik on järginud seadust ning kas isikuga suhtlemine on toimunud kooskõlas hea halduse tavaga. Oma seisukohas võib õiguskantsler kritiseerida, avaldada arvamust või anda konkreetseid soovitusi rikkumise kõrvaldamiseks. Seaduses toodud meetmed ei ole jõulise iseloomuga. Seisukoht on soovituslik, mille järgimise tagab ennekõike õiguskantsleri arvamuse kõrge õigusteaduslik tase ja institutsiooni autoriteetsus.

Õiguskantsleri seaduses on seoses õiguskantsleri ettepanekute täitmise tagamisega antud talle pädevus teha järelepärimisi järelevalvestuste institutsioonidele, et saada teavet, kuidas on tema seisukohti arvestatud. Õiguskantsler võib oma arvamusega mittearvestamisel teha sellekohase ettekande asutuse üle järelevalvavale asutusele, Vabariigi Valitsusele või Riigikogule. Õiguskantsleri äranägemisel on võimalik avaldada menetletava juhtumi kohta teavet ka avalikkusele. Seejuures saab teabe avalikustamist kasutada ka meetmena nende vastu, kes menetlust takistasid või pole põhjendamatult õiguskantsleri seisukohaga arvestanud. Õiguskantsleri seisukoht on lõplik ning seda ei ole võimalik kohtulikult vaidlustada.

2007. aastal oli menetluses 252 *ombudsman*i funktsiooni asja (isikute avalduste alusel alustatud asjad ja omainitsiatiivi asjad, sh kontrollkäigud), millede tulemused ja tähendus avalikkuse jaoks on erinevad. Aastaülevaatesse on valitud need asjad, mis on sedavõrd olulise kaaluga, et nendele kõrgendatud tähelepanu pöörata.

Ülevaadet koostades on eelistatud kaasi, mil õiguskantsler on leidnud järelevalvestuste asutuste tegevuses kaalukamaid rikkumisi või juhtum on muul põhjusel avalikkuse jaoks laiemas tähendusega. Aastatega on välja kujunenud kindlad reeglid oluliste juhtumite kajastamiseks. Kaasuste esitamisel lähtutakse kindlast väljakujunenud skeemist: (1) sissejuhatav lause; (2) tehiod; (3) õiguslik põhiküsimus; (4) õiguslik põhjendus ja (5) tulemus. Kontrollkäikude kirjeldus erineb mõnevõrra eelnevast ja jaotub järgmiselt: (1) faktiliste asjaolude lühikirjeldus; (2) rikkumise kahtlus; (3) avastatud rikkumiste lühikirjeldus ja õiguslik hinnang ning (4) tulemus.

Kokkuvõttes olulisematest menetluses olnud asjadest on aastaülevaate 2. osas jaotatud vastavalt sellele, millise ministeeriumi või ministeeriumi valitsemisala asutusega on konkreetse juhtumi puhul tegemist. Kohaliku omavalitsuste kohta tehtud menetlused kajastuvad juhul, kui menetlusalune probleem seondus riiklike ülesannete täitmisega või mõne ministeeriumi valitsemisala küsimusega. Sellisel juhul on kaasus vastava ministeeriumi all. Kui kaasuses käsitletud küsimus oli seotud kohaliku omavalitsuse poolt kohaliku elu küsimuse otsustamisega ja probleem ei puuduta ühegi ministeeriumi valitsemisala küsimust, esitatakse kaasus regionaalministri vastutusala jaos eraldi jaotusena.

Ministeeriumi jagu sisaldab lisaks kaasuste ja kontrollkäikude kirjeldustele ministeeriumi valitsemisala üldiseloomustust. Valitsemisala üldiseloomustus on vastava jao sissejuhatav osa. Selles on piiritletud ministeeriumi valitsemisala, võetud kokku olulisemad ülevaate aasta menetlused vastavas valitsemisalas ning toodud lühidalt välja kesksamad õiguskantsleri arvamused ja ettepanekud asutuste töö parandamiseks. Üldiseloomustuses on välja toodud seegi, kuidas on ministeerium ja selle allasutused õiguskantsleri varasemaid seisukohti arvestanud.

Kaasuste kajastamist grupeerituna ministeeriumite valitsemisalade järgi on õiguskantsleri aastaülevaates kasutatud ka mitmel varasemal aastal. Sellise liigituse eeliseks on, et ühe ja kindlalt piiritletud vastutusala problemaatika on kajastatud ühes kindlas ülevaate alajaotuses ning lugejal – olgu selleks siis Riigikogu liige, minister (kel lasub poliitiline vastutus ministeeriumi valitsemisala tegevuse eest) või muu asjast huvitatud inimene – on lihtne hoomata, milliseid probleeme on läinud aasta vältel ühes riigivalitsemise sektoris esinenud.

Järelevalvestuste asutuste tegevuse seaduslikkuse kontrollimine võtab olulise osa õiguskantsleri ja tema tegevust toetava Õiguskantsleri Kantslei vahenditest. Kõigist 2007. aastal õiguskantsleri menetlusesse võetud asjadest (474 asja)

moodustasid *ombudsman*’i asjad veidi üle poole (252 asja). Absoluutarvult oli *ombudsman*’i asju 2007. aastal ligikaudu sama palju kui 2006. aastal, ent *ombudsman*’i menetluste osakaal kõigist õiguskantsleri menetluste võetud asjade koguarvust on seejuures võrreldes 2006. aastaga tõusnud (2006. aastal 46,8%). 2007. aastal oli isikute avalduse alusel alustatud asju 201 ja omainitsiatiivi asju 51. Tuntavalt on tõusnud omaalgatuslike menetluste arv.

Suurema osa õiguskantsleri *ombudsman*’i tegevusest moodustab järelevalve selliste ministriumite ja asutuste üle, mille tegevus seondub vahetumalt isiku põhiõigustega ning kus põhiõiguste piiramise tõenäosus on suurem. Seetõttu on käesolevas ülevaates nende ministriumite tegevust kajastatud ka suuremal määral. Ennekõike on sellisteks ministriumiteks Sotsiaalministeerium, Justiitsministeerium ja Siseministeerium. Esimese valitsemisalas kuulub hulk tervishoiu- ja hoolekandetasutusi, Justiits- ja Siseministeeriumi haldusalas on arvukalt kinnipidamisasutusi. Seega on nende kolme tegevust käesolevas ülevaate osas käsitletud kõige enam: Sotsiaalministeeriumi tegevusest kajastatud 12 asjamenetlust ja seitse kontrollkäiku, Justiitsministeeriumi tegevusest 21 menetlust ja kolm kontrollkäiku ning Siseministeeriumi tegevusest 15 menetlust ja neli kontrollkäiku.

1. Õiguskantsler riigi ennetusasutusena

18.02.2007 jõustus õiguskantsleri seaduse muudatus, millega pandi talle ÜRO piinamise ning muu ebainimliku või inimväärlikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni (edaspidi ÜRO piinamise vastane konventsioon) fakultatiivse protokolliga artiklis 3 sätestatud riikliku ennetusasutuse ülesanded.

Eesti Vabariik ühines ÜRO piinamise vastase konventsiooniga (UNCAT 10.12.1984) 26.09.1991 ja see jõustus 20.11.1991. Osundatud konventsioon on üks tähtsamaid ÜRO inimõiguste kaitse konventsioone, mille eesmärk on ennetada piinamise ja muude inimväärlikust alandavate kohtlemis- ja karistamisviiside kasutamist terves maailmas.

Eesti kirjutas ÜRO piinamise vastase konventsiooni fakultatiivsele protokollile (edaspidi protokoll) (OPCAT 18.12.2002) alla 21.09.2004, protokoll jõustus 27.11.2006.

Protokolliga art 4 lg 1 ls 1 kohaselt käsitletakse kinnipidamiskohana kõiki kohtasid, kus hoitakse või võidakse hoida isikuid, kellelt on võetud vabadus kas avalikku võimu teostava asutuse korralduse alusel, sellise asutuse toetusel või sõnaselgel või vaikival nõusolekul. Art 4 lg 2 sätestab: “Protokollis tähendab “vabaduse võtmine” kohtu-, haldus- või muu ametiasutuse korraldusel isiku mis tahes vormis kinnipidamist, vangistust või paigutamist riiklikku või eraõiguslikku järelevalveasutusse, kust isikul ei ole lubatud oma tahte järgi lahkuda”. Seega on riikliku ennetusasutuse põhitegevuseks olevate kontrollkäikude objektiks lisaks riiklikele kinnipidamisasutustele ka kõik teised asutused, kus viibivate isikute vabadus on avaliku võimu korraldusel, toetusel või nõusolekul piiratud. Riigi ennetusasutuse tegevus laieneb kõigile institutsioonidele, kus isikute vabadust piiratakse.

Õiguskantsleri ülesandeks riikliku ennetusasutusena on võidelda piinamise või muu inimväärlikust alandava kohtlemise ning karistamise vastu kinnipidamiskohtades. Vastavalt protokolliga artiklile 19 peavad riigi ennetusasutusele olema tagatud õigus külastada kinnipidamiskohti ja kontrollida nendes viibivate kinnipeetud isikute kohtlemist. Samuti peab ennetusasutusel olema võimalus esitada asjaomastele ametiasutustele soovitusi kinnipidamistingimuste ja vabaduse kaotanud isikute kohtlemise kohta ning teha ettepanekuid ja tähelepanekuid vastavate õigusaktide ja nende eelnõude kohta.

Protokolliga art 23 järgi kohustuvad protokolliga osalisriigid avaldama ja levitama riigi ennetusasutuste aastaaruandeid. Kuna õiguskantsler ja tema nõunikud on kinnipidamiskohti varasematel aastatel regulaarselt külastatud ja nende tegevuse kohta täitevvõimule soovitusi andnud, siis on tegutsemine riikliku ennetusasutusena tihedalt seotud tegevusega isikute põhiõiguste järgimise üle järelevalve teostamisel. Seepärast on kajastatud õiguskantsleri tegevust *ombudsman*’i ja riikliku ennetusasutusena koos.

2007. aasta oli õiguskantsleri kui riikliku ennetusasutuse tegevuse esimene aasta, mille vältel kasvas võrreldes eelneva aastaga kontrollkäikude arv peaaegu neli korda. Korrastati kinnipidamisasutuste külastamise meetodikat ning viidi see kooskõlla riiklikule ennetusasutusele kohaste ja rahvusvahelise praktikaga välja kujunenud nõuetega. Kontrollkäikudele on senisest enam kaasatud erialaeksperte, samuti on asjaomaste rahvusvaheliste organisatsioonide abil arenemas piinamise, ebainimliku ja inimväärlikust alandava kohtlemise ennetamine kinnipidamisasutustes. Teavitamiseks kinnipidamiskohti õiguskantsleri uutest ülesannetest, pöördus õiguskantsler kirjaga kõigi kinnipidamiskohtade poole, milles selgitas enda õigusi ja riikliku ennetusasutuse tegevuse aluseks olevaid õigusnorme.

2007. aastal tegi õiguskantsler oma nõunikega suuremad kontrollkäigud kahte erikooli, nelja psühhiaatrilise raviasutusse, kolme vanglasse, välismaalaste väljasaatmiskeskusesse ning mitmetesse politsei arestimajadesse.

Eeskätt kajastub õiguskantsleri tegevus riigi ennetusasutusena käesolevas ülevaates nende ministriumite valitsemisala jaos, mille valitsemisalas on kinnipidamisasutusi protokolliga art 4.2 tähenduses. Justiitsministeeriumi valitsemisala jaost saab lugeja ülevaates õiguskantsleri piinamise ja ebainimliku kohtlemise vastasest tegevusest vanglates viibivate isikute kohta, Siseministeeriumi valitsemisala jaost politsei arestimajades ja välismaalaste kinnipidamise kohtades ning

Sotsiaalministeeriumi jaos vastavates meditsiiniastutustes (eeskätt psühhiaatriahaiglad ja hooldekodud) isikute kohtlemise üle järelevalve teostamisel. Haridus- ja Teadusministeeriumi jaos on käsitletud isikute kohtlemist erikoolides.

2. Õiguskantsleri osalemine Vabariigi Valitsuse istungil

ÕKS § 2 lg 1 kordab PS § 141 lõiget 2, mille alusel võib õiguskantsler sõnaõigusega võtta osa Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungitest. See tähendab õigust saada sõna Riigikogus ja Vabariigi Valitsuse istungil arutatavates päevakorrapunktides tõstatatud küsimustes selleks ettenähtud korras.

Õiguskantsleri sõnaõigus Vabariigi Valitsuse istungil on suunatud põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse tagamisele võimalikult varakult ehk eelkontrolli vormis. Sellise õigustloovate aktide eelkontrolli tulemusena võib õiguskantsler anda hinnangu valitsuse menetluses oleva õigustloova akti eelnõule hiljemalt Vabariigi Valitsuse istungil. Oma arvamuses keskendub õiguskantsler ilmselgelt põhiseadusega vastuolus olevatele eelnõu sätetele. Kuna eelkontrolli korralduse tõttu on õigusliku analüüsi aeg piiratud, saab valitsuse istungil antud arvamust käsitleda kui esialgset hinnangut, mis ei takista õiguskantsleril oma seisukohta hiljem muuta iga konkreetse õigusliku juhtumi lahendamisel.

2007. aastal vaatas õiguskantsler eelkontrollimisel läbi 116 Vabariigi Valitsuse päevakorrapunkti, mille kohta tegi märkusi 24 korral. Üldistatult võib tõdeda, et suuremat osa õiguskantsleri tehtud märkustest ja ettepanekutest arvestati või kontrolliti eelnõusid lähtuvalt ettepanekutest ja märkustest veel kord. Ülevaateastast võib tuua näiteid ka juhtumitest, mil õiguskantsleri arvamusest lähtuvalt otsustati eelnõu vastuvõtmine või heakskiitmine edasi lükata ja teha eelnõus olulisi muudatusi.

Näiteks esitas korrakehtsuse eelnõu kohta õiguskantsler oma märkused justiitsministrile töökorras juba 2006. aastal. 2007. aasta mais Vabariigi Valitsuse istungile jõudnud seaduse eelnõus oli arvestatud mitmete märkustega.¹⁹⁶ Alaealise mõjutusvahendite seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta leidis õiguskantsler, et eelnõuga on laiendatud erikooli eraldusruumi paigutamise aluseid. Lisaks senisele eneseohustamise ja teiste vastu vägivalda kasutamise ohule lisati eelnõusse allumatus sisekorrale ja olulisel määral kooli õppe-kasvatustlike eesmärkide elluviimise takistamine. Seaduse eelnõu seletuskirjas mainiti vaid, et suuline rahustamine ei osutu alati piisavaks ja eksisteerib vajadus õppetöö tagamiseks laps isoleerida. Õiguskantsler leidis, et vaatamata seaduses sisalduvatele sõnadele "olulisel määral", mis küll mõnevõrra piiravad eraldusruumi paigutamise kasutusala, on sisekorra rikkumine ja õppetöö segamine laialt tõlgendatavad mõisted. Alaealise vabaduse piiramise alus tuleneks küll seadusest, kuid seaduse muudatus peaks olema paremini põhjendatud. Vabariigi Valitsus 05.07.2007 kõnealus seaduse eelnõu muudatust heaks ei kiitnud ning eelnõu esitajal paluti arvestades õiguskantsleri märkustega esitada eelnõu uuesti Vabariigi Valitsuse istungile.

Mitmete õiguskantsleri esitatud märkuste ja ettepanekutega nõustuti kohe ja tehti vastavad parandused. Nii näiteks nõustus Vabariigi Valitsus keskkonnavastutuse seaduse eelnõust seaduse tagasiulatavalt kehtestavate sätete välja jätmisega. Õiguskantsler viitas asjaolule, et eelnõuga tehti põhimõttelisi muudatusi õiguskorras ja ei saa eeldada, et isikud oskavad vastava regulatsiooniga arvestada juba enne selle kehtestamist seadusena. Samuti ei saa seaduse tagasiulatavat mõju põhjendada sellega, et tegemist on ühiskonnas tuntud ja tunnustatud käitumisreeglitega, millest mõistlik inimene lähtub niikuinii. Olukord, kus ei ole võimalik Euroopa Liidu direktiivi nõuet siseriikliku aktiga kooskõlastada, on kahetsusväärne, kuid riigi tegevusetuse või põhiseadusvastase tegevuse tõttu ei tohi kannatada isik. Keskkonnavastutuse direktiiv ja keskkonnavastutuse seaduse eelnõu võimaldavad keskkonnakahju heastada ka riigil, mistõttu õiguskantsler tegi ettepaneku alates 30.04.2007 kuni seaduse jõustumiseni tekitatud keskkonnakahju riigil heastada. Regulatsiooni tagasiulatava kohaldamise vältimine oli ka keskkonnavastutuse direktiivi üheks põhimõtteks. Vabariigi Valitsuse istungil otsustati õiguskantsleri vaidlustatud säte seaduse eelnõust välja jätta.

¹⁹⁶ Paraku ei arvestanud Vabariigi Valitsuse kõigi eelnõud puudutavate märkustega. 10.05.2007 Vabariigi Valitsuse istungil jäi õiguskantsler eriarvamusele seaduseelnõu 6. peatüki "Riigi korrakehtsuseleandade täitmiseks volitamise halduslepingu alusel" kohta, kuid korrakehtsuse eelnõu otsustati siiski algatada ja saata Riigikogu menetlusse.

II HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldisloomustus

Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas on riigi haridus-, teadus-, noorte- ja keelepoliitika kavandamine ning sellega seonduvalt alus-, põhi-, üldkesk-, kutsekesk-, kõrg-, huviala- ning täiskasvanuhariduse, teadus- ja arendustegevuse, noorsootöö ja erinoorsootöö valdkondade korraldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine. Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas on Keeleinspektsioon. Ministeeriumi hallatavate riigiasutuste hulka kuuluvad Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus, Eesti Hariduse ja Teaduse Andmesidevõrk ning Eesti Noorsootöö Keskus. Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusalasse kuuluvad ka sihtasutused: Tiigrihüppe SA, Eesti Teadusfond, Archimedes, Eesti Infotehnoloogia SA, Elukestva Õppe Arendamise SA INNOVE, Eesti Spordikoolituse Arendamise SA, Teaduskeskus AHHA ja Kutse kvalifikatsiooni SA.

Ülevaateastal tõusis hariduse valdkonda puudutavate küsimuste hulgas taas sarnaselt esile koolikohustuse mittetäitmine. Koolikohustuse mittetäitmine Eestis on kujunenud järjest süvenevaks probleemiks ning kümnekonna aastaga on olukord järjest halvenenud¹⁹⁷. Riigil puuduvad järjepidevad andmed koolikohustust mittetäitvate ja probleemsete õpilaste täpse arvu kohta¹⁹⁸. Andmete puudumise tõttu on keeruline analüüsida, millised meetmed oleksid koolikohustust mittetäitvate laste arvu vähendamisel kõige tõhusamad. Samuti on probleemiks seadusandlikul tasandil puuduvad paindlikud meetmed koolikohustuse mittetäitmisel õigeaegselt või ennetavaks reageerimiseks. Olemasolevad mõjutusvahendid lubavad koolikohustust mittetäitva lapsega käituda kahel viisil: kas suunata laps erikooli või pika-päevarühma.

PS § 37 lg 1 järgi on igal õiguskantsele; koolialistel lastel on õppimine seadusega määratud ulatuses kohustuslik. Euroopa inimõiguse ja põhivabaduste kaitse konventsiooni esimese protokolli art 2 järgi ei või kedagi jätta ilma õigusest haridusele.

HaS § 8 lg 1 sätestab, et õppimine on koolialistel lastel õigusaktides kehtestatud ulatuses kohustuslik. Sama paragrahvi lg 2 järgi on õpilane koolikohustuslik põhihariduse omandamiseni või 17-aastaseks saamiseni. Koolikohustuse täitmist ja koolikohustuslike laste arvestamise korda reguleeritakse HaS § 8 lõikest 5 tulenevalt seadusest alamal seisvate õigusaktidega.

Lapse õiguste konventsiooni (LÕK) art 3 lg 1 sätestab, et igasugustes lapsi puudutavates ettevõtmistes peavad sotsiaaltoetused, kohtud, täidesaatvad või seadusandlikud organid seadma esikohale lapse huvid. Konventsiooni osalisriigid peavad kooskõlas LÕK artikliga 4 kasutusele võtma kõik vastavad seadusandlikud, administratiivsed ja teised abinõud, et tagada konventsioonis tunnustatud õiguste täitmine. Vastavalt LÕK art 28 lõikele 1 tunnustavad osalisriigid lapse õigust arengule ning peavad seetõttu rakendama meetmeid, mis tagavad korrapärase koolikohustuse täitmise ja koolist väljalangevuse vähenemise.

2007. aastal kontrollis õiguskantsler omal algatusel Puiatu ning Tapa erikooli. Kontrollkäikude tulemusena selgus, et nii Puiatu kui Tapa erikoolil puudusid nõuetekohaselt kinnitatud arengukavad. Mõlema kooli arengukavad olid küll esitatud läbivaatamiseks Haridus- ja Teadusministeeriumile, kuid ministeerium ei olnud selleks hetkeks neid kinnitanud. Tõdemist leidis, et Puiatu erikooli hoone vajab kapitaalremonti ning Tapa erikoolil puudub spordihoone, renoveerimist vajavad ka tööõpetuse ruumid. See tähendab, et mõlema erikooli areng oli faktiliselt seiskunud.

Ühtlasi juhtisid Tapa ning Puiatu erikooli tähelepanu asjaolule, et ühtedes ja samades kooliruumides õpivad ja elavad koos nii kinnipidamisasutustes viibinud õpilased kui ka need, kes ei ole varem kinnipidamisasutustes olnud. Seetõttu on keeruline aga õpilaste distsiplineerimine ning motiveerimine ja kooli kasvatuslikud eesmärgid jäävad saavutamata.

Erikoolide edasised arengusuunad ning nende tegevust reguleeriv õiguslik raamistik vajavad kiireid ning põhjalikke reforme. Seoses koolikohustust mittetäitvate laste arvu suurenemisega tuleb kaaluda, milliste meetmetega täiendada olemasolevat alaealise mõjutusvahendite seadust ning kuidas muuta erikoolide tegevust nii, et see aitaks sinna suunatud lapsi koolitee jätkamisel ning hoiaks ära uusi õigusrikkumisi.

Õiguskantsler on varasematel tegevusaastatel erikoolidesse korraldatud kontrollkäikude¹⁹⁹ tulemusel teinud Haridus- ja Teadusministeeriumile korduvalt ettepanekuid täiendada erikoolide tegevust puudutavat seadusandlikku regulatsiooni ning tagada koolide arengukavade kinnitamine. Ettepanekute tulemusena on Haridus- ja Teadusministeerium küll moodustanud töökomisjoni kontseptsioonide loomiseks ning koostanud erinevaid plaane erikoolide reformimiseks, kuid tegelikke samme koolide olukorra parendamiseks tehtud ei ole.

Erikoolide tegevuse tervikliku reformimise asemel piirdus Haridus- ja Teadusministeerium aruandeaastal alaealise

197 A. Tiko, I.-E. Rannala. "Koolikohustuse mittetäitmine – probleem ja väljakutse", Eesti Koostöö Koja konverentsi "Haridus õiguse ja kohustusena" materjalid, 26.–27.10.2007.

198 Riigikontrolli 27.08.2007 aruanne "Koolikohustuse täitmine ja selle tagamise tulemuslikkus", kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee>.

199 Õiguskantsleri 2003. a menetlused nr 7-5/192; 7-5/196, 7-5/168 ning 2006. a menetlus nr 7-9/061391.

mõjutusvahendite seaduse muutmise seaduse eelnõu välja töötamisega. Paraku ei saa õiguskantsler kõiki eelnõus kavandatud meetmeid heaks kiita. Negatiivse näitena võib siinkohal tuua Haridus- ja Teadusministeeriumile plaani muuta alaealise mõjutusvahendite seadust viisil, mis võimaldaks karistuslikul eesmärgil eraldusruumi kasutamist sisekorraeskirju rikkunud õpilaste vastu.²⁰⁰ Selline muudatus oleks vastuolus põhiseadusega ning rikkunud oluliselt erikoolides viibivate laste õigusi, erikool ei ole samastatav alaealiste kinnipidamisasutusega, vaid tegemist on kasvatus eritingimusi vajavate õpilaste õppeasutusega. Õiguskantsleri ja justiitsministri vastuseisu tõttu jäi eraldusruumi kasutamiseõigus karistuslikul eesmärgil alaealise mõjutusvahendite seaduse muutmise eelnõust välja.

Alaealise mõjutusvahendite seaduse muutmise seaduse eelnõuga ellu ei asenda erikoolide süsteemi reformi. Eesti vajab paindlikke ja tõhusaid meetmeid nii koolikohustust mittetäitvate kui ka õigusrikkumisi toime pannud laste mõjutamiseks ning abistamiseks. Seetõttu tuleb viivitamatult reformida terviklikult ja ajakohaselt erikoolide tegevust reguleerivat õigusnormistikku. Erikool peab olema tõhus ja toimiv.

Enim ülevaateperioodi jooksul lahendatud haridusküsimusi puudutavatest menetlustest olid seotud õigusliku ebaselgusega ning kohalike omavalitsuste või riigi täitevorganite poolt seadusega antud volitusnormide täitmisega. Seega vajasisid paljud menetlused õigusaktide seadusele ja põhiseadusele vastavuse kontrollimist. Kahjuks tuli lahendada ka mitmeid juhtumeid, kus laste põhiõigusi rikkusid lastega tegelevad erinevad institutsioonid, k.a koolid. Aruandeaastal kerkis esmakordselt üles küsimus, kas üldhariduskoolid töötlevad õpilaste ja nende vanemate isikuandmeid kooskõlas isikuandmete kaitse seadusest tulenevate nõuetega. Kokku menetles õiguskantsler aruandeaastal 65 hariduse valdkonda puudutavat küsimust. Aruandeaasta menetluste põhjal võib järeldada, et lastega tegelevad institutsioonid ei järgi alati laste põhiõigusi. Põhiõiguste rikkumise võib tingida vähene teadlikkus nii laste õigustest kui ka põhiseaduses sätestatud isiku põhiõigustest. Seepärast leiab õiguskantsler, et laste õiguste tagamisele tuleb Eesti ühiskonnas jätkuvalt tähelepanu pöörata.

Aruandeaasta jooksul pidas õiguskantsler vajalikuks analüüsida Eesti kuues vanglas tegutsevate õppeasutuste tegevust. Üldjuhul saab vanglates omandada põhi- ja gümnaasiumi- ning kutseharidust. Paraku tegeleb vanglas õppetööga vaid murdosa kinnipeetavatest. Vähene osalus õppetöös on tõenäoliselt põhjendatav sellega, et enamasti ei ole vanglas viibivad inimesed koolikohustuse eas ning kinnipeetava jaoks on õppimisest tulusam tööd teha. Esiteks on kinnipeetavad madalalt motiveeritud haridust omandama. Teine oluline probleem on vanglate õppetingimuste tase. Edasiste arengute kujundamisel võiks lähtealuseks pidada senist vähest koostööd vanglate ja üldise haridussüsteemi vahel.

2. Isikuandmete töötlemine koolis

Asi nr 7-6/070505

(1) Õiguskantsler kontrollis lapsevanema avalduse alusel kooli vastuvõtul täidetud tutvumisküsimustiku seaduslikkust.

(2) Ühes Tallinna koolis tuli täita tutvumisküsimustik lapsevanematel, kelle lapsed kandideerisid 1. klassi. Vastuvõtt kooli toimus tutvumisuuringu alusel, mille osaks oli ka küsimustik. Tutvumisküsimustikku tuli märkida lapse ees- ja perekonnanimi, esitada andmed vanemate perekondliku ja majandusliku seisundi ning religioosse maailmavaate ja lapse tervisliku seisundi kohta.

Õiguskantsleri poole pöördus avaldusega lapsevanem, kes soovis vastust küsimusele, kas selline tutvumisküsimustikus soovitud andmete kogumine on seaduslik.

Õiguskantsler esitas teabe nõudmise koolile ja palus selgitada andmete kogumisel teostatavaid toiminguid lähtuvalt isikuandmete kaitse seaduses sätestatud nõuetest.

Vastuses teabe nõudmisele esitas kool tutvumisküsimustiku ära kirja ning selle juurde kuulunud kirja "Tulevastele lapsevanematele 2007", milles oli põhjalikult selgitatud kooli tegevust ning kooli kasvatuslikke eesmärgi. Kooli vastuse järgi oli tutvumisküsimustiku eesmärgiks saada teada paremini laste ja nende vanemate soove ja luua seeläbi ühtset koolikogukonda. Tutvumisuuringu näol soovis kool pakkuda lapsevanematele abi lapse eripära määramisel ja lapsele sobiva koolitee kavandamisel. Kooli arvates pidid lapsevanemad küsimustikule vastates analüüsima, kas koolis pakutav vastab nende kasvatuskontseptsioonile.

Küsimused pere majanduslike võimaluste kohta (küsimustikus tuli märkida, kas perekonna majanduslik seis on üle keskmise, keskmine või alla keskmise) pidid aitama koolil välja selgitada kaks igasse klassi võetavat last, keda kool saaks aidata nende sotsiaalsete probleemide tõttu. Küsimused religioosse maailmavaate kohta (küsimustikus tuli märkida, kas lapse vanemad peavad end kristlasteks või kas nad on kiriku liikmed ning kas nad järgivad igapäevast palveelu) olid selleks, et teada saada, kas kooli ja perekonna maailmavaatelised arusaamad ei ole vastandlikud.

²⁰⁰ Alaealise mõjutusvahendite seaduse muutmise seaduse eelnõu, kättesaadav arvutivõrgus: http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=165512; versioon nr 1.

Andmete kogumisest ei olnud kool teavitanud Andmekaitse Inspektsiooni (AKI). Ka ei olnud AKI-s registreeritud delikaatsete isikuandmete kogumist.

(3) Asja lahendamisel tuli vastata küsimusele, kas küsimustike kaudu laste ja nende perede kohta andmeid koguda on seaduslik ja kooskõlas isikuandmete kaitset reguleeriva seadusandlusega.

(4) Isikuandmete kaitse seaduse (IKS; seisuga kuni 31.12.2007) järgi loetakse isikuandmeteks andmeid tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta, mis väljendavad selle isiku füüsilisi, psüühilisi, füsioloogilisi, majanduslikke, kultuurilisi või sotsiaalseid omadusi, suhteid ja kuuluvust. Eraldi defineerib isikuandmete kaitse seadus eraelulisi isikuandmeid, milliste hulka kuuluvad perekonnaelu üksikasju kirjeldavad andmed. Andmeid isiku füüsilise seisundi ning usuliste ja maailmavaatelite veendumuste kohta loetakse delikaatseteks isikuandmeteks.

Alates 01.01.2008 hakkas kehtima uus isikuandmete kaitse seaduse redaktsioon, kuid ka uue seaduse järgi on andmed isikute füüsiliste, majanduslike ja sotsiaalsete omaduste, suhete ja kuuluvuse kohta kaitstavad isikuandmetena. Ka on uue isikuandmete kaitse seaduse alusel endiselt kaitstavad delikaatsete isikuandmetena andmed usulise maailmavaate kohta.

Kooskõlas IKS §-ga 5 on isikuandmete töötlemiseks iga isikuandmetega tehtav toiming, sealhulgas isikuandmete kogumine, salvestamine, korrastamine, päringute tegemine, andmete kasutamine, kustutamine või hävitamine.

Seega tuleb isikuandmetega toimingute tegemisel ehk andmete töötlemisel järgida isikuandmete kaitse seaduses sätestatud põhimõtteid. IKS § 6 sätestab isikuandmete töötlemise põhimõtted. Isikuandmeid võib koguda ainult eesmärgikohaselt ehk üksnes määratletud ja õiguspärase eesmärkide saavutamiseks. Samuti tuleb järgida minimaalsuse põhimõtet, mille kohaselt võib andmeid koguda vaid ulatuses, mis on vajalik määratletud eesmärkide saavutamiseks. Lisaks eeltoodule on oluline andmete töötlemise turvalisuse põhimõte, mis näeb ette, et andmete kaitseks tuleb rakendada turvameetmeid nende tahtmatu või volitamata muutmise, avalikuks tuleku või hävimise eest.

IKS § 9 järgi loetakse andmesubjektiks isik, kelle andmeid töödeldakse. Mis tahes isikuandmete töötlemine saab IKS § 11 lg 1 järgi toimuda vaid andmesubjekti nõusolekul. Enne isikuandmete töötlemist tuleb teha kooskõlas IKS § 12 lõikega 2 andmesubjektile teatavaks isikuandmete töötlemise eesmärk ja isikud, kellele võib andmeid omakorda edastada ning isikuandmeid töötleva vastutava isiku nimi.

Ilma isikuandmete subjekti selge nõusolekuta, millele eelneb ülaltoodud selgitus, ei ole isikuandmete töötlemine lubatud.

IKS § 21 järgi tuleb eraeluliste isikuandmete töötlemisest teavitada AKI-t, kui eraelulisi andmeid töödeldakse digitaalkujul arvuti abil või paber kandjal kogumis, kust eraelulised andmed on kindla kriteeriumi alusel hõlpsasti kättesaadavad. Vastavalt IKS § 24 lõikele 1 tuleb AKI-s registreerida ka delikaatsete isikuandmete töötlemine. Delikaatsete isikuandmete töötlemine on kooskõlas IKS § 24 lõikega 4 keelatud, kui nimetatud andmete töötlemine ei ole AKI-s registreeritud.

Alates 01.01.2008 kehtima hakanud uue isikuandmete kaitse seaduse järgi muutuvad mõningaid andmete kaitset puudutavad aspektid, kuid isikuandmete töötlemise ja kasutamise põhimõtted jäävad samaks.

Kooskõlas uue IKS §-ga 5 loetakse isikuandmeteks mis tahes andmeid tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta, sõltumata sellest, mis kujul või millises vormis need andmed on.

Isikuandmeid võib koguda endiselt üksnes määratletud ja õiguspärase eesmärkide saavutamiseks ning nende andmete töötlemine on kooskõlas IKS § 10 lõikega 1 lubatud üksnes andmesubjekti nõusolekul. Nõusolekus, mille isik oma andmete töötlemiseks annab, peavad vastavalt IKS § 12 lõikele 1 olema selgelt määratletud andmed, mille töötlemiseks luba antakse, andmete töötlemise eesmärk ning isikud, kellele andmete edastamine on lubatud. Andmesubjekti vaikimist või tegevusetust toimingute juures, mille käigus tema andmeid kogutakse või töödeldakse, ei loeta isiku nõusolekuks.

Delikaatsete isikuandmete töötlemisel tuleb isikule selgitada, et tegemist on delikaatsete isikuandmetega ning võtta selle kohta isiku nõusolek. Ka uue IKS § 30 järgi tuleb delikaatsete isikuandmete töötlemine registreerida AKI-s. Alternatiivina näeb uus seadus ette võimaluse delikaatsete andmete töötlemist mitte registreerida, kui andmete töötleja on määranud isikuandmete kaitse eest vastutava isiku. Vastutav isik peab olema isikuandmete töötlejast sõltumatu ning kontrollima, et töötleja täidab isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid nõudeid.

Eeltoodust nähtub, et toimingud, mida kool tegi tutvumisküsimustike kaudu andmete kogumisel, kujutavad endast isikuandmete töötlemist. Isikuandmete töötlemisega on tegemist juba siis, kui kas või üks lapsevanem koolile täidetud küsimustiku esitas. Tutvumisküsimustiku algusesse tuli märkida lapse nimi, mis teeb küsimustiku täitnud isiku tuvastamise väga lihtsaks.

Isikuandmete töötlemise fakti ei muuda olematuks asjaolu, et küsimustiku eesmärgiks oli kooli sõnul soov valmistada

lapsevanemad ette vestluseks. Küsimustikust ilmnnes, et küsimustiku tegelikuks eesmärgiks oli saada andmeid lapse ja tema perekonna kohta, mis võisid olla koolile abiks kooli tulevate laste hulgast valiku tegemisel.

Andmete töötlemise fakti ei muuda ka olematuks asjaolu, et küsimustiku täitmine ei olnud lapsevanemale kohustuslik ning kooli väidete kohaselt täidetud küsimustikke ei säilitatud. Isegi küsimustike hävitamisel tuleb järgida isikuandmete kaitse seaduses sätestatud nõudeid ning tagada, et andmete hävitamise käigus ei pääseks andmetele ligi kolmandad isikud.

Teabe nõudmisele esitatud vastuses selgitas kool, et tutvumisküsimustiku eesmärgid on välja toodud küsimustikele lisatud kirjas. Vastusele lisatud kiri "Tulevastele lastevanematele 2007" sisaldas põhjalikku infot kooli tegevuse ning kasvatuslike eesmärkide kohta, kuid seosed eesmärkide ja küsimuste vahel ei olnud selged ega mõistetavad. Tutvumisküsimustikus oli puudu info, kes isikuandmeid edaspidi töötleva hakkab, mis eesmärgil andmeid töötleva hakatakse ning milline on nimetatud andmete edasine staatus.

Tutvumisküsimustikus ei küsitud lapsevanema nõusolekut isikuandmete töötlemise kohta.

Kahtlemata on mõistetav, et lapsele kooli valimine ning kooli poolt sobivate laste valimine on keeruline ning mitmete osapoolte koostööd vajav tegevus.

Samas tuleb arvestada seadusega kehtestatud nõudeid ning järgida isikuandmete kaitse põhimõtteid. Küsimustike põhjal jäi pigem mulje, et kool ei valinud oma õpilasi mitte laste omaduste, vaid vanemate järgi, mis kindlasti ei olnud kooskõlas eesmärgiga, milleks kooli sõnul tutvumisküsimustikku kasutada sooviti. Seega võib väita, et ankeedis toodud küsimused ei olnud sobivad kooli püstitatud eesmärgi saavutamiseks. Kuna andmesubjekti nõusolekut ei küsitud isikuandmete kaitse seaduses sätestatud viisil ning delikaatsete isikuandmete töötlemine ei olnud registreeritud AKI-s, ei olnud selliste küsimustike täitmise nõue põhjendatud ega seaduslik.

(5) Õiguskantsler pöördus kooli poole soovitusena järgida õiguspärasust ja hea halduse tava.

Tehtud soovitusel märkis õiguskantsler, et kooli püstitatud kasvatuslikke ja pedagoogilisi eesmärke on võimalik saavutada ka teiste ja isikute õigusi vähem piiravate meetodite abil. Kooli kandideerivate laste vanematelt võib vestluse käigus suuliselt küsida nende arvamusi maailmavaate kohta, kuid küsimustele vastamist nõuda ei saa ja vastuseid mis tahes viisil talletada ei tohi. Kooli soovi võimaldada õpet vähem kindlustatud peredele tuleb tunnustada, kuid kõigilt lapsevanematelt andmete küsimist nende sissetulekute kohta ei saa pidada sellise eesmärgi saavutamisel õigustatuks. Koolil on võimalik kohtumisel lapsevanematega avalikult teada anda, et kooli võivad kandideerida ka need lapsed, kelle pered ei ole piisavalt kindlustatud. Lapse tervislikust seisundist kooli teavitamise nõue võib olla põhjendatud vaid nende laste osas, kes juba koolis käivad ning kelle osas on kool vastavalt PGS § 32 lõikele 1 kohustatud tagama vaimse ja füüsilise turvalisuse ning tervise kaitse.

Õiguskantsler soovitas koolil kas loobuda tutvumisküsimustike täitmisest osaliselt või täielikult, või viia küsimustik kooskõlla isikuandmete kaitse seadusega. Juhul, kui kool soovib endiselt lapsevanematelt küsimustike teel andmeid teada saada, tuleb neilt küsida kirjalik nõusolek kooskõlas isikuandmete kaitse seadusega. Samuti tuleb lapsevanematele selgitada, millisel eesmärgil andmeid kogutakse, kes neid töötleb ning mis saab tulevikus nende perede andmetest, kelle lastel ei õnnestunud kooli saada.

Kool vastas õiguskantsleri soovitusel, et nõustub tehtud ettepanekutega ning loobub senisel kujul tutvumisküsimustike kasutamisest. Kool kinnitas, et uue tutvumiskava koostamisel arvestatakse vajadusega järgida isikuandmete kaitse seaduses sätestatud nõudeid.

3. Koolide kinnistutele hoonestusõiguse seadmisest

Asi nr 7-8/070452

(1) Õiguskantsler kontrollis omal initsiatiivil Tallinna linna poolt koolide renoveerimise eesmärgil koolide kinnistutele Vivatex Holding OÜ kasuks seatud hoonestusõigusi, mis omakorda otsustati koormata hüpoteekidega.

(2) Tallinna Linnavalikogu võttis 01.06.2006 vastu otsuse nr 183 "Tallinna linna omandis olevatele Mulla tn 7, Mooni tn 100, Nõmme tee 32, Vikerlase tn 16, Vabriku tn 18 kinnistutele hoonestusõiguse tingimuste määramise, hoonestajaga üürilepingute ja hoonestusõiguste võlaõiguslike lepingute sõlmimise ja Tallinna Linnavalitsusele volituste andmise" kohta. Kõigil otsuses märgitud kinnistutel tegutsevad munitsipaalkoolid.

Tallinna Linnavalitsus kiitis 11.10.2006 korraldusega nr 2062-k heaks Tallinna linna omandis olevate Mulla tn 7, Mooni tn 100, Nõmme tee 32, Vikerlase tn 16 ja Vabriku tn 18 kinnistute hoonestusõiguse seadmise lepingute ja asjaõiguslepingute ning hoonestusõiguse võlaõiguslike müügilepingute ja üürilepingute projektid. Hoonestusõiguse seadmiseks kuulutati välja eelläbirääkimistega pakkumine, mille tagajärjel tunnustati parimaks Vivatex Holding OÜ pakkumine. Tallinna Linn sõlmis Vivatex Holding OÜ-ga nimetatud kinnistutele hoonestusõiguse seadmise lepingud.

Tallinna Linnavalitsuse andis 14.03.2007 korraldusega nr 445-k Vivatex Holding OÜ-le nõusoleku seada ühishüpotek suurusega 750 000 000 krooni Tallinna linna omandis olevatele Mulla tn 7, Mooni tn 100, Vabriku tn 18, Vikerlase tn 16 ja Nõmme tee 32 kinnistute seatud hoonestusõigustele.

Õiguskantsler alustas ajakirjanduses avaldatud info alusel omal algatusel menetluse ja palus Tallinna Linnavalitsusele selgitada, millisel õiguslikul alusel on linn otsustanud seada hoonestusõiguse kinnistutele, kus asuvad munitsipaalkoolid, samuti kuidas on pärast hoonestusõiguse seadmist tagatud koolidele vajaliku vara olemasolu ja kasutamine ning kuidas on ühishüpoteeegi seadmise tagajärjel tagatud koolide tegevuse jätkumine siis, kui osaihing ei täida oma kohustusi hüpoteeqipidaja ees. Õiguskantsler palus ühtlasi teavet, milline õigusakt reguleerib Tallinna linnas munitsipaalkoolide vara valdamist, kasutamist ja käsutamist.

Tallinna Linnavalitsuse vastuses märgiti, et hoonestusõiguse seadmise aluseks oli Tallinna Linnavolikogu 02.06.2005 määrusega nr 28 kinnitatud "Tallinna linna omandis olevatele kinnistutele hoonestusõiguse seadmise kord". Vastava korra § 44 lg 2 järgi otsustab nõusoleku andmise hoonestusõiguse koormamiseks asjaõigusega linnavalitsus. Tallinna Linnavalitsus selgitas, et kui hüpoteeqipidaja peaks asuma hüpoteeiki realiseerima, on Tallinna linnal võimalik, kas ostueesõiguse alusel hoonestusõigused ise ära osta või kasutada osaihinguga sõlmitud võlaõiguslikku müügilepingut sätestatud õigust hoonestusõiguse ostmiseks. Kui hoonestusõigused võrandatakse isikule, kes Tallinna linna hinnangul võib olla võimeline ise korraldama koolide haldamist ja hooldamist, siis lähevad koos hoonestusõigusega uuele omanikule üle ka osaihingu ja Tallinna linna vahel sõlmitud koolide üürilepingud. Viimati märgitud juhul on tagatud munitsipaalkoolide tegevuse jätkumine üürilepingute alusel. Lisaks eeltoodule märkis Tallinna Linnavalitsus oma vastuses, et munitsipaalkoolide vara valdamist, kasutamist ja käsutamist reguleerivat õigusakti ei ole Tallinna linnas vastu võetud.

Õiguskantsler palus linnal täiendavas teabe nõudmises konkreetselt selgitada, millise Tallinna Linnavolikogu 02.06.2005 määrusega nr 28 kinnitatud "Tallinna linna omandis olevatele kinnistutele hoonestusõiguse seadmise korda" sätte alusel otsustati seada hoonestusõigused koolide kinnistutele. Samuti palus õiguskantsler linnal selgitada koos viidetega sõlmitud lepingute konkreetsetele sätetele, kuidas on tagatud hoonestusõiguse omaniku poolt koolide renoveerimiskohustuse täielik ja tähtaegne täitmine ning millised on hoonestusõiguse omaniku lepingust tulenevad kohustused Tallinna linna ees juhul, kui renoveerimiskohustust ei täideta või hüpoteeqipidaja alustab hüpoteebiga tagatud nõude rahuldamiseks täitemenetluse. Linnal paluti ühtlasi selgitada, kellel lasub kohustus tagada koolide tegevuse jätkamiseks vajalike ruumide olemasolu renoveerimistöde teostamise ajal.

Tallinna linn leidis vastuses täiendavale teabe nõudmisele, et kuna antud koolide hooned vajasisid rekonstrueerimist, ei vastanud õppekeskkond nimetatud koolides kaasaja nõuetele ning koolipidamise ülesande täitmine nimetatud hoonetes ei olnud võimalik. Seetõttu ei olnud koolihooned vajalikud avalike ülesannete täitmiseks ning koolide kinnistutele oli võimalik seada hoonestusõigused. Seesugune tegevus olevat Tallinna linna arvates kujunenud juba Eestis levinud halduspraktikaks. Tallinna linn selgitas ka neid üürnike ehk Tallinna linna õigusi, mida linn võib lepingutekohaselt kasutada juhul, kui renoveerimiskohustusi ei täideta tähtaegselt või täielikult. Tallinna Linnavalitsus rõhutas oma vastuses, mis sisaldas viiteid vastavatele lepingute sätetele, et lepingute tingimustega on tagatud kinnistutel asuvate hoonete tähtaegne ja nõuetekohane renoveerimine. Renoveerimiskohustuse mittetäitmise korral langeb hoonestusõigus omanikule ehk Tallinna linnale. Renoveerimisperioodi ajal kasutatakse muude Tallinna linna koolide kasutuses olevate hoonete pindasid ning nende pindade olemasolu tagab Tallinna linn. Hüpoteevide kohta andis Tallinna Linnavalitsus teada, et vastuse koostamise ajaks ei olnud veel sõlmitud hüpoteegi seadmise lepingut, kuid hüpoteegi seadmise nõusoleku andmise tingimuseks on hüpoteeqipidaja kohustus anda tagasivõetamatu nõusolek hüpoteegi kustutamiseks juhul, kui hoonestusõiguse omandab Tallinna linn. Seega on tagatud, et Tallinna linnal on võimalik hoonestusõigus omandada hüpoteegist vabana ning hüpoteegi seadmine ei ohusta munitsipaalkoolide tegevuse jätkumist.

(3) Asja lahendamisel tuli õiguskantsleril analüüsida, kas hoonestusõiguse seadmine koolide kinnistutele on kooskõlas õigusaktidega ning kas teostatud tehingute tagajärjel on õiguslikult tagatud munitsipaalkoolide tegevuse jätkumine.

(4.1) Asjaõigusseaduse rakendamise seaduse (AÕSRS) § 23 järgi on kohalikul omavalitsusel keelatud pantida talle kuuluvaid kinnisasju. Hoonestusõiguse seadmisel kohalikule omavalitsusele kuuluvale kinnistule ning hoonestusõiguse koormamisel hüpoteebiga AÕSRS §-s 23 märgitud keeldu ei rikuta, kuna kinnistu omandiõigus on endiselt kohalikul omavalitsusel.

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (PGS) § 43 lg 1 järgi moodustavad kooli vara koolile selle pidaja poolt sihtotstarbeliseks kasutamiseks ja valdamiseks antud maa, hooned, rajatised, seadmed, inventar ja muu vara. Kooskõlas PGS § 43 lõikega 2 kehtestab munitsipaalkooli vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra valla- või linnavolikogu.

Eeltoodust nähtub, et koolidele sihtotstarbeliseks kasutamiseks antud vara on vajalik avalikuks kasutamiseks. Tallinna Linnavolikogu 02.06.2005 määrusega nr 28 kinnitatud "Tallinna linna omandis olevatele kinnistutele hoonestusõiguse seadmise korra" § 2 sätestab, et linna omandis olevale kinnistule võib seada hoonestusõiguse, kui kinnistu või selle osa ei ole vajalik avalikuks kasutamiseks või linna valitsemiseks ning kui kinnistule on ette nähtud püstitada maaga püsivalt ühendatud ehitis. Antud juhul ei hakata hoonestusõiguse alusel püstitama mitte uusi ehitisi, vaid hoonestusõigus seati juba olemasolevate koolimajade suhtes omandiõiguse üleandmiseks.

Vajadus koolimaju renoveerida vaatamata linna piiratud majanduslikele võimalustele ning keelule seada linnale kuuluvatele kinnistutele hüpoteeke, on mõistetav, kuid selline vajadus ei õigusta hoonestusõiguse seadmist ilma selleks otsese õigusliku aluse olemasoluta. Koolimaja ehituslik seisund ei tähenda, et kogu kinnistu oleks avalikul otstarbel kasutamiseks kõlbmatu. Tallinna Linnavalikogu 02.06.2005 määrus nr 28 lähtub tsiviilseadustiku üldosa seaduse sätestest. TsÜS § 50 lg 1 näeb ette, et kinnisasi on maapinna piiritletud osa ehk maatükk. Kooskõlas TsÜS § 54 lõikega 1 on kinnisasja oluliseks osaks sellega püsivalt ühendatud ehitised, kasvav mets, muud taimed ja koristamata vili. Isegi juhul, kui ehitisi ei ole täielikult renoveeritud, on ta ehitisena eksisteeriv ning on kinnisasja oluliseks osaks. Tallinna Linnavalikogu 02.06.2005 määruse nr 28 § 2 ei sätesta, et linn võiks hoonestusõiguse seada linna omandis olevale kinnistule siis, kui kinnistu osaks olev ehitisi ei ole enam kaasaegne või piisaval tasemel renoveeritud. Nimetatud õigusakt näeb otseselt ette võimaluse seada hoonestusõigus juhul, kui kinnistu tervikuna ei ole enam avalikuks kasutamiseks vajalik. Antud juhul kasutavad koolid lisaks ehitistele ka koolide ümber asuvat maad. Sõlmitud lepingutest endist tuleneb otseselt, et ka tulevikus, hoonestusõiguse kehtivuse ajal, kasutatakse hooneid endiselt koolimajadena ehk selgelt avalikul eesmärgil. Eeltoodust nähtub, et koolide kinnistutele hoonestusõiguse seadmiseks puudus otsene ja selge õiguslik alus.

PS § 3 lg 1 ls 1 sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseadusega ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sellest sätestest tuleneb legaalsuse ehk seaduslikkuse nõue. Seaduslikkuse nõue tähendab, et madalama õigusjõuga norm peab olemas kooskõlas kõrgema õigusjõuga normiga ehk määrus seadusega ja individuaalakt määruse ja seadusega.²⁰¹ Seaduslikkuse põhimõtte järgi peavad kõik haldusorganite antud aktid olema kooskõlas põhiseaduse ja seadustega.²⁰² Kohaliku omavalitsuse organ peab jälgima, et tema õigusakt oleks kooskõlas põhiseaduse ja seadustega.²⁰³ Kohaliku omavalitsuse seisund oma vara kasutusse andmisel erineb olukorrast, milles on oma vara kasutusse andvad eraisikud. Kohalik omavalitsus peab arvestama avalikke huve.²⁰⁴ Seega tuleb koolide kinnistutele hoonestusõiguse seadmisel täita õiguslikke aluseid ning tagada avalike huvide kaitse. Antud juhul on avalikuks huviks lisaks linna majanduslike huvidele ka koolide tegevuse tõrgeteta jätkumine. Asjaolu, et samalaadset halduspraktikat Tallinna Linnavalikogu 02.06.2005 määruse nr 28 tõlgendamisel on kasutatud ka varem, ei õigusta õigusaktis sätestatud nõuete järgimata jätmist. Ebaõige halduspraktika ei saa muuta õigusakte ega tekitada õiguspärast ootust.²⁰⁵ Käesoleval ajal puudus seaduslik alus hoonestusõiguse seadmiseks ning seega rikuti seaduslikkuse põhimõtet.

(4.2) PGS § 43 lg 2 järgi kehtestab kooli vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra munitsipaalkoolile valla- või linnavalikogu. Tallinna linnas ei ole vastavat õigusakti vastu võetud. PS § 14 sätestab, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. PS §-st 14 tuleneb, et avalik võim peab kehtestama haldusmenetluse reeglid.²⁰⁶ Vastav õigusakt, mis reguleeriks koolide varadega teostatavaid toiminguid, võiks reguleerida nii hoonestusõiguse seadmise seonduvaid küsimusi kui ka linna kohustusi ajal, mil renoveerimistöde teostamisel ajal tuleb tagada koolidele asenduspinna olemasolu. Kuigi Tallinna linn on kinnitanud oma 29.05.2007 vastuses teabe nõudmisele, et asenduspindade olemasolu tagab linn, on antud küsimus õigusaktiga selgelt reguleerimata.

(5) Õiguskantsler pöördus Tallinna linna poole soovitusena õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks.

Koolide kinnistutele hoonestusõiguse seadmiseks puudus õiguslik alus tulenevalt Tallinna Linnavalikogu 02.06.2005 määrusega nr 28 kinnitatud "Tallinna linna omandis olevatele kinnistutele hoonestusõiguse seadmise korra" §-st 2. Koolide hooned on endiselt vajalikud avalike ülesannete täitmiseks, kuigi koolide renoveerimiseks vajalike vahendite saamine hoonestusõiguse seadmise teel võib olla majanduslikult põhjendatud. Õiguskantsler palus Tallinna Linnavalitsusel kaaluda Tallinna Linnavalikogule ettepanekute tegemist Tallinna Linnavalikogu 02.06.2005 määruse nr 28 § 2 täiendamiseks või muutmiseks viisil, mis võimaldaksid edaspidi hoonestusõiguse seadmist juhul, kui linnale kuuluvate ehitiste renoveerimiseks on vaja leida täiendavaid rahalisi vahendeid.

Õiguskantsler soovitas Tallinna Linnavalitsusel ühtlasi kaaluda Tallinna Linnavalikogule ettepanekute tegemist reguleerida tulevikus munitsipaalkoolide vara kasutamise, käsutamise ja valdamise kord õigusakti tasandil. Nimetatud õigusaktis peaks reguleerima ka asenduspindade andmise küsimused juhul, kui koolimajad vajavad põhjalikku renoveerimist, mille jaoksul ei saa vastavat koolimaja igapäevases koolitegevuses kasutada.

Tallinna Linnavalitsus teatas vastusena õiguskantsleri pöördumisele, et linn arvestab edaspidises tegevuses õiguskantsleri esitatud seisukohti. Tallinna Maa-ametis on asunud ette valmistama Tallinna linna omandis olevatele kinnistutele hoonestusõiguse seadmise korra muutmise eelnõu. Muudatustes soovitakse arvestada õiguskantsleri tehtud ettepanekut.

Samuti märkis Tallinna linn, et võtab lähiajal arutusele munitsipaalkoolide vara kasutamise, valdamise ja käsutamise regulatsiooni väljatöötamise küsimuse.

201 K. Merusk jt. Kommentaarid §-le 3. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 3 komm 2.3.2.

202 RKHKo 31.10.2000, nr 3-3-1-41-00.

203 RKPJKo 08.03.2000, nr 3-4-1-3-00.

204 RKHKo 20.12.2001, nr 3-3-1-15-01.

205 RKHKo 06.12.2004, nr 3-3-1-53-04; 19.12.2006 nr 3-3-1-23-06.

206 RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03.

4. Eralasteaedade toetamine Tallinna linnas

Asi nr 7-5/070650

(1) MTÜ Eesti Eralasteaedade Liit tõstas küsimuse Tallinna linna poolt eralasteaedadele mõeldud toetuste õiguspärasuse osas.

(2) Tallinna Linnavalikogu kehtestas 16.05.2002 määrusega nr 31 "Koolieelsete eralasteasutuste toetamise korra", mille p 1.4 järgi on eralasteasutustele makstav toetus võrdne koolieelsetele munitsipaallasteasutustele eelarve jaotamise aluseks oleva summaga ühe lapse kohta. Tallinna linna 2007. a eelarve järgi on nii era- kui ja munitsipaallasteaias käiva lapse pearahasummaks kokku 19 204 ehk 1 852 krooni ühe lapse kohta kuus.

MTÜ Eesti Eralasteaedade Liit (edaspidi avaldaja) arvutas välja ettenähtud summade paikapidavuse. Eralasteaedades käis 2007. aastal 511 last, mis pidanuks andma eralasteaedadele eraldatavate toetuste summaks 11 356 464 krooni. Eelarves oli aga selleks otstarbeks ette nähtud 11 112 000 krooni.

01.02.2007 pöördus avaldaja Tallinna linnapea poole avaliku märgukirjaga, milles toodi esile ülalmärgitud eralasteaedade rahastamisega seotud küsimused. Muuhulgas soovis avaldaja teada, kui suure osaga Tallinna linnaeelarves pedagoogilise personali palgatõusuks ettenähtud vahenditest saavad arvestada eralasteaiad ning palus selgitada, miks on pedagoogide palgatõusuks ettenähtud vahendid eelarves eraldi kajastatud.

15.03.2007 pöördus avaldaja Tallinna Haridusameti poole elektroonilise teabenõudega ja tuletas meelde, et linn ei ole märgukirjale vastanud.

Samal päeval vastas Tallinna Haridusamet avaldaja e-postile ja osundas, et 13.02.2007 toimus kohtumine avaldaja ja Tallinna linna esindajate osavõtul. Kohtumise käigus jõuti kokkuleppele, et avaldaja esindaja kaasatakse 2008. aasta eelarve koostamise töörühma.

16.03.2007 saatis avaldaja Tallinna Haridusametile teistkordse e-kirja osutades sellele, et ei saanud kohtumisel ega Tallinna Haridusameti kirjast vastuseid märgukirjas esitatud konkreetsetele eelarvet puudutavatele küsimustele. Avaldaja palus taaskord vastust oma märgukirjale.

23.03.2007 saatis Tallinna Haridusamet vastuseks e-kirja, milles märgiti, et aasta alguses kinnitati Tallinna Haridusameti juhataja käskkirjaga 2007. aastaks linnakassa eelarve jaotamise aluseks olev summa ühe lapse kohta. Selle alusel eraldatakse ka vastavad vahendid eralasteasutustele. Samuti märgiti vastuses, et Eralasteaedade Liidu esindajad kaasatakse 2008. aasta eelarve koostamisse.

26.04.2007 pöördus avaldaja õiguskantsleri poole. Avaldaja oli eelarvet analüüsidest jõudnud järeldusele, et arvestuslik keskmine pearahasumma munitsipaallasteaias käiva lapse puhul on 2 564 krooni kuus ning eralasteaias käiva lapse puhul vaid 1 852 krooni kuus. Arvutuste tegemisel tugines avaldaja Tallinna Haridusameti 21.02.2007 käskkirjale nr 1-2/98p, millega kinnitati "Tallinna Haridusameti 2007. aasta eelarves kõrgharidusega pedagoogilise personali, haridusasutuste tehnilise personali ja kultuuritöötajate palgatõusu katteks kinnitatud vahendite jaotus haridusasutuste vahel". Käskkirja järgi ei jaotatud palgatõusuks mõeldud vahendeid eralasteasutustele, mille tõttu oli avaldaja arvates eralasteasutustele ühe lapse kohta eraldatavate vahendite summa proportsionaalselt väiksem munitsipaallasteasutustele eraldatavast summast.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmisega Tallinna linna poole, paludes selgitust, kas või millal on Tallinna linn vastanud avaldaja märgukirjale. Samuti soovis õiguskantsler saada teavet eralasteaedadele Tallinna linna eelarvest jaotatavate toetuste kohta.

Tallinna Linnavalitsus märkis vastuses, et Tallinna Linnavalitsuse, Tallinna Haridusameti ja avaldaja esindajate vahel toimunud kohtumisel lepitati kokku, et avaldaja esindaja kaasatakse töörühma, mis asub arutama 2008. aasta eralasteasutuste finantseerimise põhimõtteid. Samuti väitis Tallinna Linnavalitsus oma vastuses, et 2007. aastal toetatakse Tallinna linna eelarvest 511 lapse käimist eralasteaedades kokku 11 112 000 krooni suuruses summast. Tallinna Linnavalikogu kinnitatud Tallinna linna 2007. aasta eelarves kõrgharidusega pedagoogilise personali palgatõusu katteks ette nähtud 68 850 000 krooni suuruse summa arvutamisel on lähtutud Tallinna Haridusameti hallatavate asutuste pedagoogide ametikohtade arvust ja nende palga alammäärade, mitte lasteasutustes käivate laste arvust. Munitsipaallasteasutuste personali palgatõusuks ette nähtud vahendid kinnitati Tallinna Haridusameti juhataja 21.02.2007 käskkirjaga nr 1-2/98p, mille ära kirja esitas Tallinna Linnavalitsus ka õiguskantslerile.

Kuivõrd Tallinna Linnavalitsuse ei vastanud kõigile õiguskantsleri püstitatud küsimustele, esitas õiguskantsler linna-le täiendava teabe nõudmise. Õiguskantsler soovis teada, kas Tallinna Linnavalitsus on vastanud avaldaja 01.02.2007 märgukirjale. Samuti palus õiguskantsler täiendavas teabenõudes Tallinna Linnavalitsusel selgitada, kas avaldaja tehtud eelarve analüüsimise arvutus, mille järgi eraldatakse munitsipaallasteasutuses käiva lapse puhul ühe lapse kohta arvestuslikult 2 564 krooni kuus ning eralasteaias käiva lapse puhul 1 852 krooni kuus, on õige ja põhjendatud. Õiguskantsler

soovis teada, kuidas on eralasteaedadele makstava planeeritava toetuse summaks saadud 11 112 000 krooni.

Tallinna Linnavalitsus märkis täiendavas vastuses, et kuna Tallinna Linnavalitsuse ja avaldaja esindajate vahelisel kohtumisel lepidi kokku, et märgukirjale uut vastust ei saadeta, siis ei ole Tallinna linn märgukirjale kirjalikult vastanud.

Samuti selgitas Tallinna Linnavalitsus uues vastuses, et Tallinna linna 2007. aasta eelarves on ette nähtud toetus 511 eralasteaias käivale lapsele, ja avaldaja arvutus, mille järgi eraldatakse munitsipaallasteasutuses käiva lapse kohta toetust 2 564 krooni suuruses summas (erinevalt Tallinna Linnavalitsuse 18.01.2007 määrusega nr 8 kinnitatud 1 852 krooni suurusest toetusest iga eralasteasutuses käiva lapse kohta kuus), ei ole asjakohane. Tallinna linna eelarves on munitsipaalkoolieelsete lasteasutuste toetuste hulka arvestatud ka lastevanematelt laekuv vanema osa, linna toitlustamise toetus vähekindlustatud laste peredele, tugiteenused erivajadustega lastele, munitsipaallasteasutuste juhtide tulemustasu, osutatava haridusteenuse osas arveldamised teiste omavalitsustega ning vahendid uute rühmade ja lasteasutuste avamiseks. Tallinna linn kinnitas, et eelarves jaotamise aluseks olev arvestuslik summa ühe lapse kohta on nii munitsipaallasteasutuses kui ka eralasteasutuses käiva lapse kohta ning nimetatud summa suuruseks on 1 852 krooni.

Tallinna Linnavolikogu 16.05.2002 määrusega nr 31 kinnitatud "Koolieelsete eralasteasutuste toetamise korra" p 1.5 järgi sisaldab eralasteaedadele antav toetus eelkõige pedagoogide palga ja õppevahendite soetamise kulusid, kuid ükski õigusakt ei sätesta, et Tallinna linn peaks täielikult katma eralasteasutuste pedagoogilise personali palgakulud. Muid täiendavaid vahendeid lisaks iga lapse kohta makstavale toetusele ei ole linnavolikogu eralasteasutustele ette näinud. Tallinna linn mõõnis samas, et Tallinna Linnavolikogu 16.05.2002 määruse nr 31 p 1.4 sõnastus, mille järgi on eralasteasutustele makstav toetus võrdne koolieelsetele munitsipaallasteasutustele eelarve jaotamise aluseks oleva summaga ühe lapse kohta, on mõneti ebatäpne ning põhjustab erinevaid tõlgendusi.

(3) Asja lahendamisel tuli vastata küsimusele, kas eralasteaedadele Tallinna linna eelarvest toetuste jagamisel järgis Tallinna Linnavalitsus selleks kehtestatud õigusakte. Samuti oli küsimus märgukirjale vastamata jätmise õiguspärasuses.

(4.1) Erakooli seaduse § 22 lg 1¹ järgi võib koolieelses lasteasutuses alushariduse raamõppekava alusel töötavate pedagoogide palgad ja õppevahendite soetamise kulud katta valla- või linna eelarve vahenditest. Kooskõlas sama seaduse § 22 lõikega 4 võib erakool saada sihtotstarbelist toetust riigi ja kohaliku omavalitsuse eelarvest.

KOKS § 22 lg 1 p 5 sätestab, et toetuste andmine ja valla või linna eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra kehtestamine kuulub volikogu ainupädevusse.

Eeltoodust nähtub, et eralasteaedadele toetuste eraldamine on kohaliku omavalitsuse volikogu pädevuses. Kohalikul omavalitsusel on õigus katta sihtotstarbeliste toetuste kaudu eralasteaedade pedagoogide palgakulusid ning õppevahendite soetamise kulusid, kuid seadus ei sätesta toetamise kohustust ega näe ette täiendavaid kriteeriume, millele peab eralasteaedade toetamine vastama.

Tallinna linnas reguleerib eralasteaedadele toetuste jaotamist Tallinna Linnavolikogu 16.05.2002 määrus nr 31 "Koolieelsete lasteasutuste toetamise kord". Nimetatud määruse p 1.4 näeb ette, et eralasteasutustele makstav toetus on võrdne koolieelsetele munitsipaallasteasutustele eelarve jaotamise aluseks oleva summaga ühe lapse kohta. Toetuse kinnitab Tallinna Linnavalitsus. Sama määruse punkt 1.5 sätestab, et toetus sisaldab eelkõige pedagoogide palga ja õppevahendite soetamise kulu. Tallinna Linnavalitsuse 17.01.2007 määrusega nr 8 kinnitati koolieelse eralasteasutuse toetuse suuruseks 2007. aastal 1 852 krooni kuus ühe lapse kohta.

Tallinna Linnavalitsuse 14.02.2007 korraldusega nr 280-k on kinnitatud "Tallinna linna 2007. aasta eelarves kõrgharidusega pedagoogilise personali, haridusasutuste tehnilise personali ja kultuuritöötajate palgatõusu katteks kinnitatud vahendite jaotus haridus- ja kultuuriasutuste vahel", mille alusel on Tallinna Haridusameti juhataja 21.02.2007 käskkirjaga nr 1-2/98p omakorda kinnitatud vahendite jaotus munitsipaallasteaedadele kaupadele. Nimetatud vahendeid ei jaotatud eralasteaedadele.

Tallinna Linnavalitsus kinnitas vastuses teabe nõudmisele, et 2007. a eelarves oli ette nähtud toetus 511 eralasteaias käivale lapsele ja selleks summaks on määratud 11 112 000 krooni. Arvestades Tallinna Linnavalitsuse 17.01.2007 määrusega nr 8 kinnitatud toetuse suurust 1 852 krooni ühe lapse kohta kuus, peab toetuse summa eralasteaedades käivatele lastele 2007. aastal olema $511 \times 1852 \times 12$ ehk kokku 11 356 464 (üksteist miljonit kolmsada viiskümmend kuus tuhat nelisada kuuskümmend neli) krooni, mis on enam, kui oli eelarves ette nähtud 11 112 000 (üksteist miljonit üks sada kaksteist tuhat) krooni. Viimane summa on 244 464 krooni võrra väiksem. Seega ei olnud Tallinna Linnavalitsuse 17.01.2007 määrus nr 8 täielikult kooskõlas Tallinna Linnavolikogu 14.12.2006 määrusega nr 75 kinnitatud "Tallinna linna 2007. a. eelarve".

Eralasteasutustele toetuste määramine ja jaotamine on kohaliku omavalitsuse volikogu pädevuses, kuid antud juhul esinevad vastuolud Tallinna Linnavolikogu 16.05.2002 määruse nr 31 "Koolieelsete eralasteasutuste toetamise korra" ning Tallinna Linnavolikogu 14.12.2006 määrusega nr 75 kinnitatud "Tallinna linna 2007. a. eelarve" ja selle alusel

vastu võetud Tallinna Linnavalitsuse aktide vahel. Tallinna Linnavolikogu 16.05.2002 määruse nr 31 punktide 1.4 ja 1.5 koostoimes tõlgendamisel võib tõepoolest järeldada, et Tallinna linna eelarvest finantseeritakse kõigi eralasteaedade pedagoogide palgakulud võrdset munitsipaallasteasutuste pedagoogide palkadega. Samas ei näe erakooliseadus ega koolieelse lasteasutuse seadus kohalikule omavalitsusele vastavat kohustust ette.

HMS § 54 sätestab, et haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja on sellega kooskõlas. Juhul, kui linna eelarvest eralasteaedadele toetuste eraldamist reguleerivad Tallinna Linnavalitsuse määrused ja Tallinna Haridusameti juhataja käskkirjad ei ole täielikus kooskõlas Tallinna Linnavolikogu 16.05.2002 määrusega nr 31, tõusetub küsimus nimetatud õigusaktide õiguspärasusest. Avaldaja võis tänu Tallinna Linnavolikogu 16.05.2002 määruse nr 31 punktide 1.4 ja 1.5 sõnastusest võis avaldaja tõesti aru saada, et linn on kohustatud eraldama eralasteaedadele pedagoogide palgatõusuks samas ulatuses vahendeid nagu eraldatakse munitsipaallasteasutustele. Tekkinud olukord ei ole kooskõlas õiguselguse põhimõttega, kuna õigusakti sisu ei ole üheselt mõistetav. Õiguselguse põhimõte tuleneb nõudest, et isikul peab olema mõistlik võimalus ette näha õiguslike tagajärgi, mida tema tegevus võib kaasa tuua – isikul peab olema õigusnormidele tuginedes võimalik prognoosida avaliku võimu käitumist. Kõnealune põhimõte tähendab, et õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad.²⁰⁷ Seega peavad Tallinna linnas kehtivad õigusaktid selgelt kindlaks määrama, millistel tingimustel saavad eralasteaiad toetust ning kas ja kui palju võivad eralasteaiad saada rahalisi vahendeid pedagoogide palgatõusuks.

(4.2) Märgekirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse (MSVS) § 5 lg 1 järgi on märgekirjale või selgitustaotlusele vastamise kohustus adressaadil. Kooskõlas MSVS §-ga 6 vastatakse märgekirjale või selgitustaotlusele viivitamata, kuid mitte hiljem kui 30 kalendripäeva jooksul alates selle registreerimisest. MSVS § 5 lg 8 järgi vastatakse isikule märgekirjas või selgitustaotluses ette nähtud aadressil kirjalikult või kokkuleppel muul viisil. Kooskõlas MSVS § 5 lg 9 punktiga 4 võib vastamisest loobuda, kui isik on selgelt väljendanud seisukohta, et ta ei soovi märgekirjale vastust.

Tallinna Linnavalitsus ei vastanud avaldaja märgekirjale kirjalikult. Tallinna Linnavalitsuse selgituste järgi esitati avaldajale vajalikud vastused toimunud kohtumisel, kus lepiti kokku kirjaliku vastuse mitteesitamise kohta.

Arvestades avaldaja e-posti teel toimunud kirjavahetust Tallinna Haridusametiga, tuli võtta seisukoht, et avaldaja ei olnud väljendanud selget nõusolekut kirjalikust vastusest loobumise kohta. Avaldaja soovis pärast toimunud kohtumist endiselt oma märgekirjale selgesõnaliselt kirjalikku vastust. Ka ei viidatud Tallinna Haridusameti e-kirjas kokkuleppele Tallinna Linnavalitsuse ning avaldaja vahel märgekirjale vastamisest loobumise kohta. Isegi juhul, kui poolte vahel tekkis kohtumisel teatav möödarääkimine kirjaliku vastamise küsimuses, oleks Tallinna Linnavalitsus olnud kohustatud pärast avaldajalt e-kirja saamist vastama märgekirjale kirjalikult. Märgekirjale vastamata jätmiseks puudusid õiguslikud alused ning vastamata jätmine oli vaatamata toimunud kohtumisele vastuolus hea halduse tava-ga. Märgekirjale vastuse nõudmine on avaldaja subjektiivne õigus ning see võib kooskõlas HMS §-ga 3 piirata isiku põhiõigusi ja -vabadusi haldusmenetluses ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel.

(5) Õiguskantsler pöördus Tallinna Linnavalitsuse poole soovitusena õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks.

Õiguskantsler tegi Tallinna Linnavalitsusele ettepaneku vastata viivitamatult sisuliselt ning põhjendatult avaldaja märgekirjale.

Lähtudes HMS §-st 54, soovitas õiguskantsler Tallinna Linnavalitsuse 17.01.2007 määruse nr 8, milles määrati 2007. a eralasteasutuses käiva lapse kohta toetuse summaks 1 852 krooni kuus, viia täielikult kooskõlla Tallinna Linnavolikogu 14.12.2006 määrusega nr 75 kinnitatud “Tallinna linna 2007. a. eelarvega”, algatades vajadusel eelarve muutmise. Soovituse tegemise aluseks oli asjaolu, et 511 eralasteaias käiva lapse kohta oleks eralasteaedadele makstava toetuse suuruseks 11 356 464 krooni.

Õiguskantsler soovitas Tallinna Linnavalitsusel samuti kaaluda erinevaid võimalusi selleks, et viia omavahel kooskõlla Tallinna Linnavolikogu 16.05.2002 määrus nr 31 “Koolieelsete eralasteasutuste toetamise kord” ning Tallinna Linnavalitsuse 14.02.2007 korraldus nr 280-k ja Tallinna Haridusameti juhataja 21.02.2007 käskkiri nr 1-2/98p. Vajadusel palus õiguskantsler Tallinna Linnavalitsusel kaaluda võimalusi algatada Tallinna Linnavolikogu 16.05.2002 määruse nr 31 sõnastuse muutmise edasise õiguselguse tagamiseks.

Tallinna Linnavalitsus teavitas vastuses õiguskantsleri ettepanekutele, et Tallinna Haridusameti juhataja on vastanud avaldaja märgekirjale kirjalikult. Samuti teatas Tallinna Linnavalitsus, et Tallinna Volikogu on suurendanud lisaelarves eralasteasutustes käivatele lastele ette nähtud toetusi. Koos täiendavate vahenditega tagati 2007. aastal lastehoid ja alushariduse võimaldamine 627 eralasteasutuses käivale lapsele. Ühtlasi teatati, et ollakse alustanud menetlust Tallinna Linnavolikogu 16.05.2002 määruse nr 31 “Koolieelsete eralasteasutuste toetamise kord” muutmiseks.

5. Haridus- ja Teadusministeeriumi praktika riigieelarveliste vahendite eraldamisel

Asi nr 7-7/070159

(1) Õiguskantsler kontrollis omal initsiatiivil Haridus- ja Teadusministeeriumi praktikat riigieelarveliste vahendite eraldamisel.

(2) Ajakirjanduses avaldatud artikli²⁰⁸ järgi sõlmis Haridus- ja Teadusministeerium kohalike omavalitsustega riigieelarveliste vahendite eraldamisel lepinguid, milles kohustati kohalikke omavalitsusi nimetama ministeeriumi lepingu eesmärgis kirjeldatud tegevuse toetajana ning vastava kohustuse mittetäitmisel oli kohalik omavalitsus kohustatud tasuma leppetrahvi kuni 5% ülekantud toetuse summast.

Õiguskantsler alustas omal algatusel menetluse ning pöördus Haridus- ja Teadusministeeriumi poole teabe nõudmisega selgituste saamiseks. Teabe nõudmises palus õiguskantsler ministeeriumil selgitada, kas ajakirjanduses avaldatud väited tüüplepingu sisu ja sõnastuse kohta vastavad tõele ning millisel viisil on tüüplepingu projekt avalikustatud. Samuti palus õiguskantsler selgitada, mis eesmärgil ja millisel õiguslikul alusel on Haridus- ja Teadusministeerium lisanud kohalike omavalitsustega sõlmitavate lepingute teksti kohustuse nimetada ministeeriumi oma tegevuse toetajaks ning millisel õiguslikul alusel on lepingutes ette nähtud leppetrahvi tasumise kohustus. Teabe nõudmises palus õiguskantsler informatsiooni selle kohta, millistest kaalutlustest lähtuvalt on tüüplepingu projekt koostatud.

Haridus- ja Teadusministeerium esitas koos vastusega sõlmitava tüüplepingu projekti. Kuna ministeeriumi sõlmitavate eraldislepingute arv on aasta-aastalt suurenenud (ületades 2006. aastal juba arvu 2000), pidas ministeerium vajalikuks ja põhjendatuks kasutada lepingute sõlmimisel üht tüüpvormi. Tüüpvormid võeti eeldatavalt kasutusele juba 2001. aastal. Alates 2004. aastast lisati lepingu tüüpvormi kohaliku omavalitsuse kohustus nimetada ministeeriumi oma tegevuse toetajana. Kohustuse lisamise tingis asjaolu, et tihti nimetati avalikkuse ees lepingu alusel toimunud tegevuse toetajana kohalikku omavalitsust ja erasektori asutusi, kuid Eesti riigi osalus jäeti välja ütlemata, mille tagajärjel loodi avalikkusele väär mulje lepingu objekti rahastamise allikatest.

Haridus- ja Teadusministeeriumi vastuse järgi sai iga soovija tüüpvormiga tutvuda teabenõude esitamise teel.

Lisaks eeltoodule märkis Haridus- ja Teadusministeerium, et 2007. aasta riigieelarve seadus ei sätesta sõlmitava lepingu poolte õiguste ja kohustuste konkreetset sisu. Seetõttu olevat reguleerimata, kas või milliseid nõudeid võib ministeerium ette näha lepingu täitmise kvaliteedi tagamiseks. Võlaõigusseaduse § 141 p 3 järgi on leppetrahv lepingu täitmist tagav kõrvalkohustus, mille üks pool võib lepingusse lisada, kui teine pool sellega nõustub. Leppetrahv ei ole vältimatu paratamatus, vaid selle eesmärgiks on mõjutada lepingupooli täitma kohustusi nõuetekohaselt.

Ühtlasi viitas Haridus- ja Teadusministeerium asjaolule, et riigi valitsusasutuste nimetamine eraldislepingute alusel tehtavate tegevuste toetajana on halduspraktikas levinud. Näiteks struktuurifondidest eraldatavate toetuste korral on taotleja kohustuseks viidata struktuurifondidele ja riiklikule rakenduskavale, mille täitmata jätmisel on võimalik toetus täies ulatuses tagasi nõuda. Hasartmängumaksust regionaalsete investeeringute toetamiseks ette nähtud vahendite puhul peab toetuse saaja samuti näitama, et investeeringu objekti on toetatud hasartmängumaksust laekuvate regionaalsete investeeringutoetuste vahenditest. Haridus- ja Teadusministeerium tugines teavitamiskohustuse lepingusse lisamisel 2007. aasta riigieelarve seaduse § 13 lg 4 punktile 13, mille järgi märgitakse lepingus muud andmed ja tingimused, kui need on olulised avalike huvide realiseerimiseks. Ministeerium leidis, et andmed riigi ning kohalike omavalitsuste tulude ja kulude ning nende allikate kohta on avalik teave, mistõttu on andmete avaldamine vajalik ministeeriumi antavate eraldiste kohta avalike huvide realiseerimiseks. Kui pidada seesugust kohalike omavalitsuste teavitamiskohustust taunitavaks, siis olevat küsitav ka teiste lepingu täitmist tagavate kõrvalkohustuste märkimine lepingusse, mis omakorda muudaks ebareaalseks ministeeriumi vastutuse nende lepingute kaudu eraldatavate riigieelarveliste vahendite kasutamise korraldamisel.

(3) Asja lahendamisel tuli vastata küsimusele, kas eraldise saajale teavitamiskohustuse ning leppetrahvi tasumise kohustuse lisamine riigieelarvelise eraldise saamisel sõlmitavasse lepingusse oli seaduslik.

(4) PS § 115 kohaselt võtab Riigikogu iga aasta kohta seadusena vastu riigi kõigi tulude ja kulude eelarve.

2007. aasta riigieelarve seaduse § 13 lg 1 näeb ette, et nimetatud seaduse kulude artiklite 450 ja 452 all määratud eraldiste kasutamiseks sõlmitakse riigieelarvelise eraldise kasutamise leping vastava põhiseadusliku institutsiooni, ministeeriumi või Riigikantselei ning eraldist saava juriidilise isiku vahel, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Kooskõlas 2007. aasta riigieelarve seaduse § 13 lõikega 4 märgitakse lepingus muuhulgas lepingu objekt ehk tegevused või projekt koos eesmärkidega ja lepingupoolte ühised huvid, lepingupoolte õigused, kohustused ja vastutus, lepingu täitmisel tekkivate vaidluste lahendamise kord, lepingu täitmise aruannete esitamise kord, sealhulgas teabe mitteesitamisega või eksitava teabe esitamisega seotud sanktsioonid ning muud andmed ja tingimused, kui need on olulised lepingu täitmise kvaliteedi ja eraldise kasutamise sihipärasuse tagamiseks ning avalike huvide realiseerimiseks.

208 K. Kalamees, A. Ammas. Repts nõuab trahviga ähvardades haridusministeeriumi ülistamist. – Eesti Päevaleht 01.02.2007.

Vastavalt 2007. aasta riigieelarve seaduse § 13 lg 5 on riigieelarvelisest eraldisest väljamaksete tegemise alusdokumendiks leping. Lepingu sõlminud ministeeriumil on õigus kontrollida eraldise saanud isiku esitatud aruannete õigsust, eraldise saamise aluseks olevate asjaolude paikapidavust ning eraldise kasutamise sihipärasust ja mõjusust. Kooskõlas § 13 lõikega 7 on lepingu sõlminud ministeeriumil õigus nõuda lepingu rikkumise korral eraldise saanud isikult leppetrahvi või talle eraldatud vahendite tagastamist.

Sõlmitud leping avalikustatakse 2007. aasta riigieelarve seaduse § 13 lg 9 alusel kooskõlas AvTS § 28 lg 1 punktiga 32 ministeeriumi või Riigikantselei veebilehel viie tööpäeva jooksul lepingu sõlmimisest arvates.

Vabariigi Valitsusel on 2007. aasta riigieelarve seaduse § 13 lg 13 järgi õigus kehtestada riigieelarvelise eraldise kasutamise ja lepingu sõlmimise kohta lisatingimusi.

HMS § 97 lg 2 järgi võib haldusorgan sõlmida halduslepinguid ainult oma pädevuse piires. Haldusmenetluse seaduse nimetatud sätte tõlgendamisel tuleb arvestada PS §-ga 3, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.

Eespool märgitud õigusnormidest tuleneb, et halduslepingute sõlmimisel ei ole haldusorganil sellist lepinguvabadust nagu on eraõiguslikel isikutel omavaheliste eraõiguslike lepingute sõlmimisel. Riigieelarvelise eraldise kasutamiseks sõlmitav leping peab olema kooskõlas 2007. aasta riigieelarve seaduse vastavate sätete mõtte ja sisuga.

Lisaks eeltoodule sätestab HMS § 7 haldusmenetluse avalikkuse põhimõtte. HMS § 7 lg 2 järgi hoolitseb haldusorgan haldusmenetlust käsitleva olulise teabe (dokumentide esitamise juhendid, näidisvormide täitmise juhendid, blanketid jms) väljapaneku eest oma asukohas ja avaldab selle teabe oma ametlikul veebilehel, kui see on haldusorganil olemas. Kuigi avaliku teabe seadus ei kohusta ministeeriume otseselt avaldama oma veebilehel tüüplepingute tekste, sätestab AvTS § 28 lg 1 p 4, et avaldada tuleb riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele esitatavate avalduste ja muude dokumentide vormid ning nende täitmise juhendid.

2007. aasta riigieelarve seadus ei näe ministeeriumile ette õigust lisada riigieelarvelise eraldise kasutamiseks sõlmitavasse lepingusse lisakohustusi, mis ei seondu otseselt eraldise kasutamise eesmärgiga. 2007. aasta riigieelarve seadus ei sätesta, et ministeeriumil või mõnel muul riigieelarvelisel eraldist jagaval riigiasutusel oleks õigus nõuda eraldise saajalt avalikkuse teavitamist eraldise andjast. Seega puudub otsene õiguslik alus vastava kohustuse lisamiseks halduslepingusse.

Kuna puudub alus vastava kohustuse lisamiseks lepingusse, puudub ka õiguslik alus sanktsioneerida kohustuse täitmata jätmist leppetrahviga.

HMS § 97 lg 2 järgi võib haldusorgan sõlmida halduslepinguid ainult oma pädevuse piires. Halduslepingu ja haldusakti sisule kehtivad ühesugused piirangud. Igasugune avaliku halduse egiidi all ettevõtetu peab PS § 3 lg 1 ls 1 järgi olema tegevuseks volitusi andev norm järgne.²⁰⁹

Avalik võim on õigustatud tegutsema üksnes siis, kui seadus annab selleks volituse. Seaduslikkuse põhimõtte järgi peavad kõik haldusorganite antud haldusaktid olema kooskõlas põhiseaduse ja seadustega.²¹⁰ Analoogiline õigusnorm ei ole delegatsiooninormina viitamiseks sobiv.²¹¹

Analoogilisele halduspraktikale viitamine antud asjas ei olnud õiguskantsleri hinnangul põhjendatud. Hasartmängumaksu seaduse ning perioodi 2007–2013 struktuuritoetuste seaduse alusel eraldatavate toetuste jagamise eesmärk erineb mõnevõrra riigieelarveliste eraldiste jagamise eesmärgist. PS § 115 järgi kajastab riigieelarve riigi kõiki tulusid ja kulusid ning seda sõltumata sellest, mis riigiorgani kaudu riigieelarvelisi vahendeid kasutatakse. Seadusandja pädevuses on otsustada, kas riigieelarvelise eraldise andmisel võib kohustada eraldise saajat avalikkust millestki teavitama ning kui, siis millisel viisil.

Tüüplepingutes sisalduv teavitamiskohustus ning selle tagamiseks ette nähtud leppetrahvi tasumise kohustus piirab märkimisväärselt toetuse saaja õigusi. Haldusorgani poolt kohaldatavate piirangute puhul tuleb lisaks seaduslike aluste olemasolule ka kontrollida, kas piirang on proportsionaalne ehk kas abinõu on sobiv ja vajalik eesmärgi saavutamiseks.²¹²

Teavitamiskohustuse ja leppetrahvi sätestamise eesmärgiks oli Haridus- ja Teadusministeeriumi selgituste järgi vajadus teavitada avalikkust asjaolust, et eraldis on tulnud riigilt, riigieelarvelistest vahenditest. Samas näeb 2007. aasta riigieelarve seaduse § 13 lg 9 ette, et eraldise suhtes sõlmitud leping tuleb avalikustada kooskõlas AvTS § 28 lg 1 punktiga 32 vastava ministeeriumi või Riigikantselei veebilehel viie tööpäeva jooksul lepingu sõlmimisest arvates.

Seega on avalikkuse teavitamise eesmärk seaduse kohaselt saavutatud lepingu avalikustamisega, mis peaks olema piisav

209 M. Hirvoja. Haldusleping. Mõiste, kasutusala ning mõned olulised õiguslikud jooned. – Juridica 1999, lk 323–334.

210 RKKKo 31.10.2000, nr 3-3-1-41-00.

211 Vrd RKPJKo 12.05.2000, nr 3-4-1-5-00.

212 RKKKo 28.04.2004, nr 3-3-1-69-03.

ja proportsionaalne vahend. Kui eesmärki on võimalik saavutada teiste, isikute õigusi vähem piiravate ning seejuures õiguslikku alust omavate vahendite kasutamise teel, ei ole leppetrahvi kasutamine eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne ega põhjendatud.

Samuti tuleb siinkohal arvestada, et leppetrahvi nõudmise õigus võib sõltuvalt asjaoludest jääda ka deklaratiivseks. VÕS § 162 järgi võib kohus tasumisele kuuluvat leppetrahvi seaduses sätestatud alustel vähendada. Seega isegi juhul, kui lepingutes on sees leppetrahvi tasumise kohustus, tuleb võimaliku vaidluse korral Haridus- ja Teadusministeeriumil põhjendada ja tõendada, milles seisneb riigi õigustatud huvi nõuda leppetrahvi, kui eraldise saamiseks sõlmitud leping ning kogu riigieelarve tervikuna on avalikustatud.

Tüüpepingute projekti avaldamise osas leidis õiguskantsler, et projekt tuleb avaldada Haridus- ja Teadusministeeriumi veebilehel. AvTS § 28 lg 1 ei näe otseselt ette, et ministeerium oleks kohustatud avalikustama oma veebilehel tüüpepingute tekstid. Samas sätestab AvTS § 28 lg 1 p 4, et avaldada tuleb riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele esitavate avalduste ja muude dokumentide vormid ning nende täitmise juhendid. Kuna riigieelarvelise toetuse saamisel tuleb 2007. aasta riigieelarve seaduse § 13 lg 5 järgi sõlmida leping, tuleb tüüpepingute tekst avaldada ka Haridus- ja Teadusministeeriumi veebilehel.

Ministeeriumi selgituste järgi on tüüpvorm aluseks paljude lepingute sõlmimisele vaatamata sellele, et läbirääkimiste tulemusena võivad osadesse lepingutesse lisanduda erisätted või mõnede sätete sõnastus võib muutuda. Hea halduse põhimõtetega oleks kooskõlas olukord, kus kohalik omavalitsus saaks juba enne taotluse eraldamiseks lepingu sõlmimist teada, mis aluspõhimõtetest lähtuvalt on leping koostatud ning mis kohustused peab kohalik omavalitsus täitma pärast lepingu sõlmimist.

HMS § 7 sätestab haldusmenetluse avalikkuse põhimõtte. HMS § 7 lg 2 järgi hoolitseb haldusorgan haldusmenetlust käsitleva olulise teabe (dokumentide esitamise juhendid, näidismuudatuste täitmise juhendid, blanketid jms) väljapaneku eest oma asukohas ning avaldab selle teabe oma ametlikul veebilehel, kui see on haldusorganil olemas.

(5) Õiguskantsler pöördus Haridus- ja Teadusministeeriumi poole soovitusena õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks.

Õiguskantsler soovitas Haridus- ja Teadusministeeriumil muuta lepingute tüüpvormi selliselt, et see vastaks 2007. aasta riigieelarve seadusele ja selle alusel vastu võetud täiendavatele õigusaktidele. Kuni puudub selgesõnaline õiguslik alus nõuda kohalikul omavalitsusel kui riigieelarvelise eraldise saajalt avalikkuse teavitamist ministeeriumist kui mõne projekti toetajast, ei ole seesuguse nõude lisamine halduslepingusse seaduslik. Samuti puudub õiguslik alus tagada vastava kohustuse täitmist leppetrahviga. Kehtiva 2007. aasta riigieelarve seaduse alusel võib lepingusse lisada neid kohustusi, mis seonduvad otseselt toetatud tegevuste või projektidega ning on suunatud rahaliste vahendite otstarbeka kasutamise tagamisele. Täiendavate ja seadusest mittetulenevate kõrvalkohustuste lisamata jätmine ei muuda ebareaalseks ministeeriumi seaduslikke võimalusi korraldada ja kontrollida riigieelarveliste vahendite tegelikku kasutamist.

Samuti soovitas õiguskantsler Haridus- ja Teadusministeeriumil avaldada tüüpvormide tekst ministeeriumi veebilehel.

Haridus- ja Teadusministeerium teavitas õiguskantslerit, et on arvestanud viimase soovitusetega ning on teinud täiendused ministeeriumi sõlmitavate eraldislepingute tüüpvormis. Lepingute tüüpvormi punktist 3.1. on välja jäetud Eesti Vabariiki esindava Haridus- ja Teadusministeeriumi nimetamise kohustus. Lepingute tüüpvormile on lisatud uus punkt 10.2, mis näeb soovituslikuna ette ministeeriumi nimetamise tegevuse toetajana vastava võimaluse olemasolul. Vastava sätte täitmine ei ole sanktsioneeritud leppetrahviga. Lepingute tüüpvorm avaldati ministeeriumi veebilehel.

6. Erakõrgkooli õppekava negatiivse akrediteerimisotsuse järelmid

Asi nr 7-4/070240

(1) Kuus erakõrgkoolis psühholoogia erialal õppivat üliõpilast pöördus õiguskantsleri poole avaldusega, milles nad väljendasid muret õpingute jätkamise võimaluste pärast, kui eriala oli saanud negatiivse akrediteerimisotsuse.

(2) Erakõrgkooli psühholoogia eriala viimase kursuse üliõpilased olid kõrgkoolis õppinud juba neli aastat ning valmis-
tusid kirjutama bakalaureusetööd.

Haridus- ja teadusministri 08.03.2007 käskkirjaga kinnitati negatiivne akrediteerimisotsus erakõrgkooli rakenduspsühholoogia ja psühholoogia bakalaureuseõppe ning magistriõppe kavade kohta. Käskkiri jõustus 01.07.2007.

Pärast negatiivse akrediteerimisotsuse tegemist ei saanud erakõrgkool väljastada üliõpilastele õpingute lõpetamisel riiklikult tunnustatud diplomit. Üliõpilasi teavitati võimalusest jätkata õpinguid teistes erakõrgkoolides, kes oli valmis arvestama 50% nende poolt varasemalt läbitud ainepunktidest. Avalik-õiguslikud ülikoolid oli valmis arvestama 32% ainepunktidest, kuid nõudis lisaks sellele sisseastumiseksamite sooritamist.

Kuus viimase kursuse üliõpilast pöördusid õiguskantsleri poole ja väljendasid avalduses muret õpingute jätkamise võimaluste kohta. Üliõpilased leidsid, et tekkinud olukorra tõttu tuleb neil juba omandatud teadmiste eest märkimisväärses mahus uuesti tasuda. Samuti pidasid avaldajad põhjendamatuks avalik-õigusliku ülikooli nõuet sooritada uuesti sisseastumiseksamid.

Õiguskantsler esitas teabe nõudmised erakõrgkoolile ning haridus- ja teadusministrile. Teabe nõudmises erakõrgkoolile palus õiguskantsler selgitada, milliseid kohustusi nägid erakõrgkooli ja üliõpilaste vahel sõlmitud lepingud ette juhaks, kui õppekava saab negatiivse akrediteerimisotsuse. Haridus- ja teadusministrile saadetud teabe nõudmises soovis õiguskantsler ministrilt seisukohta, kas avalik-õigusliku ülikooli esitatud nõue sooritada uuesti sisseastumiseksamid on põhjendatud. Samuti palus õiguskantsler selgitada, kuidas on Haridus- ja Teadusministeerium koostöös erakõrgkooliga taganud üliõpilastele võimalusi õpingute jätkamiseks.

Erakõrgkool selgitas teabe nõudmisele vastates, et kõrgkooli ja üliõpilaste vahel sõlmitud lepingud ei näe ette eritingimusi üliõpilaste õpingute jätkamise kohta juhul, kui õppekavale antakse negatiivne akrediteerimisotsus. Samas teatas erakõrgkool, et teise erakõrgkooliga peetud läbirääkimiste tulemusena on saavutatud kokkulepe, mille kohaselt psühholoogia eriala üliõpilased saavad jätkata oma õpinguid teises erakõrgkoolis. Erakõrgkool ise otsustas hüvitada teistes kõrgkoolides õpinguid jätkavatele üliõpilastele 100% nende ainepunktide maksumuse, mida teistesse kõrgkoolidesse üle ei kanta ning 75% ulatuses nende ainepunktide maksumuse, mis kantakse üle tingimusega sooritada eksam või arvestus. Lisaks otsustas erakõrgkool hüvitada ülekantavate ainepunktide ülekandetasu 100% ulatuses. Samuti leidis erakõrgkool, et üliõpilastel on võimalus lõpetada oma õpingud ka samas koolis, mille tulemusena nad saavad riiklikult tunnustamata kõrgkooli diplomi.

Haridus- ja teadusminister pidas põhjendamatuks avalik-õigusliku ülikooli poolt üliõpilastele esitatud nõuet sooritada uuesti sisseastumiseksamid. Samuti kinnitas minister, et ministeeriumi esindajad on kohtunud erakõrgkooli esindajaga ning nad on valmis vajadusel toetama erakõrgkooli üliõpilaste õpingute jätkamise tagamist.

(3) Avalduse lahendamiseks tuli vastus leida küsimusele, kas erakõrgkool täitis seadusest tulenevat nõuet, mille järgi tuli erakõrgkooli ja üliõpilase vahel sõlmitud lepingus sätestada kooli kohustused juhaks, kui tehakse negatiivne akrediteerimisotsus. Samuti tuli analüüsida, kas avalik-õigusliku ülikooli poolt erakõrgkooli psühholoogia eriala üliõpilastele esitatud nõue sooritada uuesti sisseastumiseksamid oli seaduslik.

(4) Ülikooliseaduse järgi on akrediteerimine tegevus, mille käigus antakse hinnang ning võetakse vastu otsus ülikooli või tema õppekava kohta. Ülikooliseaduse (ÜKS) § 12 lg 2 järgi hinnatakse õppekava akrediteerimisel õppekava ja selle alusel toimuva õppe vastavust õigusaktidele ja standarditele, sealhulgas vastava teoreetilise ja praktilise õppe taset, õppejõudude ja teadustöötajate teaduslikku ja pedagoogilist kvalifikatsiooni, samuti vahendite piisavust õppe korraldamiseks antud õppekaval. Õppekava positiivne akrediteerimisotsus tähendab, et see vastab haridusstandarditele.

Vastavalt ÜKS § 12¹ lõikele 5 tagab ülikool negatiivse akrediteerimisotsuse korral koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumiga üliõpilastele võimaluse jätkata õpinguid teises ülikoolis samal või lähedasel õppesuunal.

Erakõrgkooli seaduse (EraKS) § 14 lg 1 järgi kohaldatakse kõrgkooli ja ülikooli õppe õppekavade akrediteerimisel erakõrgkoolides ülikooliseaduses akrediteerimist puudutavaid sätteid. Vastavalt EraKS § 18 lõikele 3 väljastatakse kõrgkooli ja ülikooli lõpetamisel riiklik haridust tõendav dokument juhul, kui lõpetaja õppis positiivselt akrediteeritud õppekava alusel.

EraKS § 17 näeb ette, et erakooli ja õpilase vahel tuleb sõlmida leping, milles tuleb muuhulgas määratleda õppemaksu tagastamise alused ja kord ning erakooli kohustused üliõpilase õpingute jätkamise tagamise kohta juhul, kui erakooli või õppekava kohta tehakse negatiivne akrediteerimisotsus.

Kuigi erakõrgkooli algatus hüvitada üliõpilastele nende ainepunktide maksumus, mida teise kõrgkooli osaliselt või täielikult üle ei kantud, oli positiivne, pidanuks ülikooli kohustusi reguleerivad sätted sisalduma üliõpilastega sõlmitud lepingutes. Lepinguliste kohustuste puudumine tingis olukorra, kus negatiivse akrediteerimisotsuse tegemisel olid üliõpilased teadmatuses oma õpingute edasise jätkamise ja ülikooli kohustuste osas.

Ülikooli sisseastumiseksamite nõude võib esitada üliõpilastele, kes kandideerivad ülikooli esimese õppeaasta alguses. Vastavalt ÜKS § 22 lõikele 11 (seisuga kuni 01.09.2007) võib ülikool õppekava täitmisel arvestada bakalaureuse- ja magistriõppes integreeritud õppekavadel põhinevas õppes eelnevaid õpitulemusi ja erialast töökogemust kuni 50% ulatuses. Üliõpilaste eelnevate õpitulemuste arvestamise tingimused ja korra kehtestab ÜKS § 14 lg 3 p 4¹ alusel ülikooli nõukogu.

Alates 01.09.2007 kehtima hakkava ÜKS § 22 lg 11 redaktsiooni järgi võib ülikool õppekava täitmisel arvestada bakalaureuseõppes isiku eelnevaid õpitulemusi samas ülikoolis või ühisõppekava läbimisel ka enam kui 50% ulatuses ülikooli nõukogu kehtestatud ulatuses ja korras.

(5) Õiguskantsler pöördus soovitustega õiguspärasuse järgimiseks haridus- ja teadusministri ning erakõrgkooli rektori poole.

Haridus- ja teadusministrile saadetud pöördumises soovitas õiguskantsler ministril kaaluda riikliku järelevalvemenetluse korraldamist erakõrgkoolis, et kontrollida, kas erakõrgkooli poolt üliõpilastega sõlmitud lepingud vastavad õigusaktidele. Samuti soovitas õiguskantsler ministril tagada, et avalik-õiguslik ülikool loobuks sisseastumiseksamite nõudest, kui üliõpilane soovib avalik-õiguslikus ülikoolis oma õpinguid jätkata.

Erakõrgkoolile saadetud pöördumises soovitas õiguskantsler täiendada erakõrgkooli ja üliõpilaste vahel sõlmitud lepinguid viisil, et need vastaksid õigusaktides sätestatud nõuetele.

Haridus- ja teadusminister teavitas õiguskantslerit sellest, et erakõrgkoolis korraldati riiklik järelevalve kooli õppe-tegevuse üle. Järelevalve tulemusena tegi ministeerium kõrgkoolile ettekirjutuse viia üliõpilaste ja kooli pidaja vahel sõlmitud lepingud kooskõlla EraKS § 17 lg 4 punktiga 9. Samuti tegi haridus- ja teadusminister avalik-õiguslikule ülikoolile ettepaneku loobuda sisseastumiseksamite nõudest, kui õliõpilane soovib avalik-õiguslikus ülikoolis oma õpinguid jätkata.

Erakõrgkool teatas, et kooskõlas Haridus- ja Teadusministeeriumi ettekirjutusega on alustatud kooli ja üliõpilaste vahel sõlmitud lepingute täiendamist. Lepingute suure mahu tõttu lootis kõrgkool viia kõik lepingud seadusega kooskõlla hiljemalt 2007. aasta septembriks. Samuti teatas erakõrgkool, et õpinguid alustavate üliõpilastega sõlmitakse seadusele vastavad lepingud.

7. Isikuandmete töötlemine Tallinna erakoolis

Asi nr 7-9/071257

(1) Õiguskantsler algatas omaalgatusliku menetluse, et selgitada välja laste ja nende vanemate isikuandmete töötlemise olukord üldhariduskoolides.

(2) Andmekaitse Inspeksioon teavitas õiguskantslerit asjaolust, et ühes Tallinna gümnaasiumis on kasutusel õpilase ID kaart ehk raadiokiipi sisaldav plastikkaart, millele on kantud õpilase andmed. Nimetatud ID kaart võimaldab elektrooniliselt registreerida ja salvestada õpilase õppehoonetesse sisenemised ja väljumised, samuti reguleerida sööklas söömist.

Õiguskantsler otsustas alustada omaalgatuslikku menetlust, et kontrollida isikuandmete töötlemise õiguspärasust koolides. Selleks esitas õiguskantsler teabe nõudmised ühele Tallinna erakoolile, mitmele Tallinna ja Tartu koolile, Tallinna Haridusametile ja Tartu Linnavalitsuse haridusosakonnale. Need Tallinna ja Tartu koolid, kelle poole teabenõuetele pöörduti, olid valitud juhuslikkuse alusel ning teabenõuete edastamise eesmärgiks oli saada üldist teavet isikuandmete töötlemise praktika kohta üldhariduskoolides.

Koolid selgitasid detailselt, kuidas ning milliseid andmeid kool õpilaste ja nende vanemate kohta kogub. Õpilaste kohta küsiti nimesid, isikukoodi, sugu, kodust keelt, kodakondsust, elukohta ja registrijärgset aadressi, tervisekaarti, haridust tõendavaid dokumente. Vanemate kohta küsiti nimesid, e-kooli kasutada soovijatel isikukoodi, meiliaadressi ja kontakttelefone.

Tallinna erakool lisas vastusele kooli sisseastumisel täidetavad ankeedid ning lapsevanematega sõlmitava lepingu esilehe näidise.

Ankeedis küsiti lapsevanematelt nende töökohta ja ameti andmeid. Samuti tuli lapsevanemal täita infoleht pealkirjaga "Minu laps", kuhu tuli detailselt märkida, millisest kanalist (ajaleht, televisioon jne) sai lapsevanem teada informatsiooni kooli kohta. Ühtlasi tuli märkida kolm kõige enam loetavat ajalehte ja ajakirja, raadiojaama ja portaali; kirja tuli panna viis erakooli tugevust ning see, kas lapsevanem soovitaks kooli oma tuttavatele.

Ankeedis küsitud andmed olid kooli sõnul vajalikud ühenduse saamiseks lapsevanemaga ning aluseks sisseastumiskatsetele. Kui laps oli kooli vastu võetud, täideti kooli selgituse järgi juba leping, milles küsiti samu andmeid, mis muuhulgas pidid olema vajalikud õppemaksu tasumisel. Kooli sõnul selgitati andmete kogumise vajalikkusest, kuigi ankeedi ja lepingu tekstist ei selgunud, mis eesmärgil kool andmeid kogus. Ankeetide ja lepingute andmed ei olnud avalikkusele kättesaadavad. Neid said kasutada sekretär ja raamatupidaja ning neid hoiti kooli büroos ja hiljem arhiivis.

(3) Õiguskantsleril tuli vastata küsimusele, kas Tallinna erakooli poolt ülalkirjeldatud viisil lapsevanematelt andmete küsimine oli seaduslik.

(4) Isikuandmete kaitse seaduse²¹³ (IKS) § 4 lg 1 järgi on isikuandmeteks andmed tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta, mis väljendab selle isiku füüsilisi, psüühilisi, füsioloogilisi, majanduslikke, kultuurilisi või sotsiaalseid

213 Seisuga kuni 31.12.2007. Alates 01.01.2008 kehtib isikuandmete kaitse seaduse uus redaktsioon, mis varasema seaduse põhiregulatsiooni siiski ei muuda.

omadusi, suhteid ja kuuluvust. IKS § 5 loeb isikuandmete töötlemiseks iga isikuandmetega tehtavat toimingut, sealhulgas nende andmete kogumist, salvestamist, korrastamist, säilitamist jne.

IKS § 6 sätestab isikuandmete töötlemise põhimõtteid. Isikuandmete töötlemisel tuleb muuhulgas järgida eesmärgikohasuse põhimõtet ehk seda, et isikuandmeid võib koguda ainult määratletud ja seaduspäraste eesmärkide saavutamiseks. Samuti tuleb järgida kasutuse piiramise põhimõtet, mille järgi võib muudel määratlemata eesmärkidel kasutada isikuandmeid ainult andmesubjekti nõusolekul või selleks pädeva organi loal.

Isikuandmete töötlemine on vastavalt IKS § 11 lõikele 1 lubatud üksnes andmesubjekti nõusolekul, kui seadus ei sätesta teisiti. Nõusolekuks loetakse andmesubjekti selget tahteavaldust ning enne nõusoleku andmist tuleb andmesubjekti teavitada andmete töötlemise eesmärkidest, andmeid töötlevatest isikutest ja nendest isikutest, kellele võidakse andmeid edastada, samuti sellest, kuidas oma andmetele juurde pääseda ja töötlemist lõpetada.

Ilma andmesubjekti nõusolekuta võib kooskõlas IKS § 14 lõikega 1 töödelda andmeid andmesubjektiga sõlmitud lepingu täitmiseks või täitmise tagamiseks, andmesubjekti või mõne teise isiku elu, tervise või vabaduse kaitseks või seadusega ettenähtud ülesannete täitmiseks.

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (PGS) § 1 lg 2 järgi kohaldatakse antud seadust ka eraõigusliku juriidilise isiku asutusena tegutsevale põhikoolile või gümnaasiumile, kuivõrd erakooliseadus ei sätesta teisiti. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus reguleerib põhikoolide ja gümnaasiumite tegevust, sealhulgas koolides toimuvat õppe- ja kasvatustegevust. Vastavalt PGS § 32 lõikele 1 peab kool tagama õpilase koolis viibimise ajal tema vaimse ja füüsilise turvalisuse ning tervise kaitse.

Haridus- ja teadusministri 06.12.2005 määrusega nr 52 kinnitatud "Põhikooli ja gümnaasiumi õpilaste vastuvõtmise, ühest koolist teise ülemineku, koolist lahkumise ja väljaheitmise korra" § 4 sätestab, et kooli vastuvõtmiseks esitab isik või tema seaduslik esindaja kirjaliku taotluse, millele ta lisab sisseastuja või enda isikut tõendava dokumendi ja tervisekaardi, samuti dokumendid, mis on vajalikud isiku ühest koolist teise üleviimiseks. Sama määruse § 9 näeb ette, et kooli õpilaste arvestust peetakse õpilasraamatus ja Eesti Hariduse Infosüsteemis ehk EHIS-s vastavalt viimase põhimäärusele.

Haridus- ja teadusministri 16.05.2007 määrusega nr 42 on kehtestatud "Kooli õppe- ja kasvatustegevuse alaste kohustuslike dokumentide loetelu, dokumentides esitatavad andmed ning nende täitmise kord". Nimetatud määruse § 3 järgi on muuhulgas kooli õppe- ja kasvatustegevuse alasteks kohustuslikeks dokumentideks õpilasraamat ja klassipäevik. Kooskõlas nimetatud määruse § 8 lõikega 3 kantakse õpilasraamatusse õpilase nimi, isikukood või sünniaeg, sünnikoht ja päevase õppevormi korral vanemate nimed sünnitunnistuse alusel. Vastavalt määruse § 13 lõikele 2 kannab klassijuhataja klassipäevikusse üldandmed õpilase kohta (nime, isikukoodi või sünniaja ja soo), vanemate nimed ja kontaktandmed, õpilase elukoha, klassi õppima asumise või koolist lahkumise õppeaasta vältel.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse 10.11.2000 määrusega nr 355 kinnitatud "Koolikohustuslike laste arvestamise korra" §-le 3 on kooli kohustuseks tagada õpilaste nõuetekohane arvestus õpilasraamatus.

Vabariigi Valitsuse 05.08.2004 määrusega nr 265 kehtestatud "Eesti Hariduse Infosüsteemi asutamine ning põhimäärus" näeb ette Eesti Hariduse Infosüsteemis ehk EHIS-s õpilaste alamregistri koostamise ja pidamise. Andmed, mis tuleb registrisse kanda alus-, põhi, üldkesk- ja huviharidust omandava õpilaste kohta on loetletud määruse § 26 lõikes 2. Muuhulgas tuleb registrisse kanda õpilase isikukood, ees- ja perekonnanimi, kodakondsus, rahvastikuregistrijärgne omavalitsus ja aadress, elukohamaa, emakeel ja õppekeel, esimesse klassi õppima asumise aeg ning muud õpingute läbimisega seotud andmed.

Eeltoodust nähtub, et põhikool võib õpilastelt ja nende vanematelt koguda isikuandmeid ilma viimaste nõusolekuta vaid selgelt seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks ning seaduses antud volituste piires. Ülmärgitud õigusaktide alusel on põhikoolil õigus koguda õpilast identifitseerivaid andmeid (sealhulgas isikukoodi, nime, elukoha andmeid, andmeid emakeele kohta) ning neid vanemate kontaktandmeid, mis on vajalikud vanematega kohese ühenduse saamiseks laste turvalisuse tagamise ülesande täitmisel tulenevalt PGS § 32 lõikest 1.

Tallinnas asuv erakool oli esitatud ankeetide ja lepingute järgi soovunud vanematelt andmeid töökohtade ja ametite kohta, millisest infokanalist sai lapsevanem teavet kooli kohta ja milliseid infokanaleid vanem peamiselt jälgib. Tegemist ei ole selliste andmetega, mis oleksid koolile olnud vajalikud põhikooli- ja gümnaasiumiseadusest tulenevate ülesannete täitmiseks või mille kogumist võimaldaksid ülalloeletud õigusaktid. Nimetatud andmed ei ole vajalikud lapsevanema ja kooli vahel sõlmitud lepingu täitmiseks või täitmise tagamiseks. Vastavate andmete kogumiseks tuleb küsida lapsevanemate eelnevat nõusolekut. Enne nõusoleku küsimist tuleb lapsevanemaid teavitada IKS § 12 lõikes 2 loetletud asjaoludest ning vanemal on õigus nõusolekust keelduda.

(5) Õiguskantsler pöördus Tallinna erakooli poole soovitusel järgida edaspidi isikuandmete kogumisel isikuandmete kaitse seadusest ja teistest õigusaktidest tulenevat regulatsiooni. Õiguskantsler soovitas küsida lapsevanematelt eelnevat nõusolekut nende andmete kogumiseks, mida ei tohi koguda ilma nõusolekuta (lapsevanemate töökohtade ja ametite

andmed; andmed eelistatud meediakanalite kohta ning selle kohta, kust saadi informatsiooni kooli kohta). Ühtlasi soovitas õiguskantsler koolil informeerida lapsevanemaid vastavate andmete kogumise eesmärkidest ning anda neile võimalus keelduda andmete esitamisest, kui nad seda ei soovi.

Kool teavitas õiguskantslerit, et kooli astumise avaldust on muudetud. Lapsevanemal on kohustus täita tärniga tähistatud lahtrid, milles küsiti andmeid lapse nime, isikukoodi, elukoha, kontakttelefoni, e-posti ning lapsevanemate nimede kohta. Teiste lahtrite täitmine (milles küsiti andmeid lapsevanemate töökohtade ja ametite kohta) on vabatahtlik. Ankeedis küsitakse edaspidi ka selle täitja nõusolekut andmete kogumise ja töötlemise kohta. Andmeid kooli maine, kooli kohta saadava informatsiooni jms kohta, mille kogumist peab kool hädavajalikuks, kogutakse edaspidi anonüümselt.

8. Lapse koolikohustuse täitmise võimaldamine

Asi nr 7-5/071497

(1) Õiguskantsler teostas avalduse alusel järelevalvet ühe Raplamaa kooli üle, kes keeldus võtmast vastu avaldaja last tema väidetavate käitumisraskuste tõttu.

(2) Avaldaja elab Raplamaal ja tal on 1992. aastal sündinud poeg, kes oli düsgraafik. Oma valla kooli u 20 km. Naabervalla gümnaasiumi on avaldaja elukohast u 5 km. Kooli koduleheküljel avaldatud andmete järgi tegutseb koolis üks kaheteistkümne õpilasega seitsmes klass.

Avaldaja külastas 03.09.2007 koos pojaga naabervalla gümnaasiumi ja palus, et poeg võetaks vastu põhikooli astme seitsmendasse klassi, kuid kool keeldus.

Avaldaja pöördus 15.10.2007 õiguskantsleri poole. Tema sõnul oli kooli keeldumine tema poja vastuvõtmisest diskrimineeriv, kuna kõik teised soovi avaldanud lapsed samast piirkonnast olid kooli vastu võetud. Avaldaja väitis, et kool ei lubanud tal isegi vastuvõtmisavaldust kirjutada.

Õiguskantsler pöördus antud asjas teabe saamiseks Haridus- ja Teadusministeeriumi ning lapse kooli vastuvõtmisest keeldunud gümnaasiumi poole. Haridus- ja teadusministril palus õiguskantsler selgitada, kas kooli keeldumine oli seaduslik. Koolile edastatud teabe nõudmises soovis õiguskantsler teada, kas või millistel õiguslikel alustel on gümnaasium keeldunud avaldaja last kooli vastu võtmast.

Haridus- ja Teadusministeerium märkis oma 30.10.2007 vastuses, et kooskõlas põhikooli- gümnaasiumiseaduse (PGS) §-ga 18 on vanematele koolikohustusliku lapse kooli valik vaba, kui soovitud koolis on vabu kohti. Seega on ministeeriumi arvates võimalik nõuda lapse vastuvõtmist juhul, kui koolis on vabu kohti. Kui koolis vabu kohti ei ole, peab kohalik omavalitsus leidma võimalused lapse koolikohustuse täitmiseks. Kool peab arvestama ka PGS §-ga 25 sätestatud klassi täituvuse ülemist piiri.

Kool selgitas oma 05.11.2007 vastuses, et vastuvõtmisel on lähtunud enda kehtestatud õpilaste vastuvõtmise tingimustest ja korrast, mis on kooskõlastatud gümnaasiumi õppenõukogus 30.08.2007 ning läbi vaadatud kooli hoolekogus 09.10.2007. Kord oli 23.10.2007 esitatud vallavalitsusele kinnitamiseks. Kooli vastuse järgi ei olevat avaldaja kirjutanud vastuvõtmisavaldust, kuid kool kinnitas, et avaldaja on korduvalt palunud laps kooli vastu võtta. Kool ei võtnud last vastu, kuna lähtus taustauuringust, pidades nõu kooli juhtkonnaga ja arvestades kooli teeninduspiirkonda ning õpilaste vastuvõtmise tingimusi. Põhjusena toodi lapse käitumisraskused ning asjaolu, et lapsevanem ega laps ei suutnud tõendada lapse töötamist ajal, mil laps koolikohustust ei täitnud.

(3) Asja lahendamisel tuli vastata küsimusele, kas kooli keeldumine oli seaduslik ning kas vastuvõtmisest keeldumisel oli õigus tugineda kooli teeninduspiirkonnale ning õpilaste vastuvõtmise tingimustele ja korrale.

(4) Kooskõlas haridusseaduse (HaS) § 8 lõikega 2 on laps koolikohustuslik kuni põhihariduse omandamiseni või kuni 17-aastaseks saamiseni.

PGS § 18 sätestab, et vanematele on koolikohustusliku lapse jaoks kooli valik vaba, kui soovitud koolis on vabu kohti. Kooskõlas PGS § 19 lõikega 1 on kool kohustatud tagama õppimisvõimalused igale kooli teeninduspiirkonnas elavale koolikohustuslikule lapsele. Eeltoodud sätetest nähtub, et vanemad ei ole lapsele kooli valimisel kohustatud lähtuma ainult kooli teeninduspiirkonnast, vaid võivad valida mis tahes kooli, kui nimeratud koolis leidub vabu kohti. Seega oli avaldajal õigus valida oma pojale kodule kõige lähemal asuv kool vaatamata asjaolule, et laps ei elanud kooli teeninduspiirkonnas.

Vastavalt PGS § 25 lõikele 1 on klassitäituvuse piirnormiks põhikooli astmes 24 õpilast. Kooli koduleheküljel avaldatud andmete kohaselt tegutses koolis üks seitsmes klass, kus õppis 12 õpilast. Seega olid koolil olid olemas vabad kohad, mistõttu õiguslikud takistused lapse kooli vastuvõtmiseks puudusid.

Vastavalt PGS §-le 22 kehtestab põhikooli ja gümnaasiumisse õpilaste vastuvõtmise, ühest koolist teise ülemineku, koolist lahkumise ja väljaheitmise korra oma määrusega haridus- ja teadusminister. Haridus- ja teadusministri 06.12.2005 määrusega nr 52 kehtestatud "Põhikooli ja gümnaasiumi õpilaste vastuvõtmise, ühest koolist teise ülemineku, koolist lahkumise ja väljaheitmise korra" § 2 lg 1 sätestab, et vastuvõtmist 1.–3. kooliastmele võib korra § 3 alusel kehtestatud kooli vastuvõtutingimuste alusel taotleda iga isik, kelle puhul pole sätestatud seadusega piirangut põhihariduse omandamiseks. Isiku kooli vastuvõtmise otsustab kooskõlas korra § 2 lõikega 2 kooli direktor vastavalt kooli vastuvõtu korrale. Korra § 3 lg 1 sätestab, et kooli vastuvõtu korra eelnõu valmistab ette direktor ning korra kinnitab kooli pidaja. Kool avalikustab korra veebilehel. Vastuvõtmisest keeldumise asjaolud ja kord sätestatakse kooli vastuvõtmise korras.

Ülalmärgitud õigusnormidest nähtub, et kehtiv kooli vastuvõtmise kord peab olema kooli pidaja kinnitatud ning avalikustatud kooli veebilehel. Avaldaja taotles oma poja kooli vastuvõtmist 03.09.2007. Nimetatud ajal puudus koolil kinnitatud kord õpilaste vastuvõtmiseks. Kooli viidatud ja vastusele lisatud kord esitati kooli hoolekogule läbivaatamiseks alles 09.10.2007 ning vallavalitsusele alles 23.10.2007. Seega puudus koolil lapse vastuvõtmiseks keeldumisel isegi formaalne alus viidata kooli õpilaste vastuvõtmise korrale.

PGS § 1 lg 3 sätestab, et ka koolil tuleb haldusmenetluslikes küsimustes lähtuda kehtivast haldusmenetluse seadusest. HMS § 3 lg 1 näeb ette, et haldusmenetluses võib isiku õigusi piirata ainult seaduse alusel. Vastavalt HMS § 4 lõikele 2 tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ja kaaludes põhjendatud huvi. Haldusorgan on vastavalt HMS §-le 36 kohustatud isikule selgitama, millised on isikus õigused ja kohustused haldusmenetluses. Kõik taotlused tuleb sõltumata nende puudustest vastu võtta (kooskõlas HMS § 15 lõikega 1) ning suulised taotlused tuleb protokollida (vastavalt HMS § 14 lõikele 2). Seega juhul, kui avaldaja esitas suulise taotluse poja kooli vastuvõtmiseks, pidi kool talle selgitama, et avaldus tuleb esitada kirjalikult. Kool oleks pidanud lapsevanemale selgitama, milliseid dokumente tuleb koos avaldusega esitada ning millistest õigusaktidest võib kool avalduse lahendamisel lähtuda.

Antud kooli õpilaste vastuvõtmise tingimuste ja korra p III alap 7 nägi ette, et vabade kohtade olemasolul tagab kool õppimisvõimaluse väljaspool kooli teeninduspiirkonda koolikohustuslikele käitumisraskusteta lastele. Tegemist oli nõudega, millele tuginedes keeldus kool avaldaja last vastu võtmast. Antud nõue ei olnud kooskõlas põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega.

PGS § 22 annab haridus- ja teadusministrile küll volituse reguleerida määrusega põhikooli ja gümnaasiumisse õpilaste vastuvõtmise, ühest koolist teise ülemineku, lahkumise ja väljaheitmise korda, kuid ei anna ministrile õigust kehtestada koolikohustuslike laste vastuvõtmiseks lisatingimusi siis, kui munitsipaalkoolis on olemas vabad kohad. Haridus- ja teadusministri 06.12.2005 määrusega nr 52 kehtestatud "Põhikooli ja gümnaasiumi õpilaste vastuvõtmise, ühest koolist teise ülemineku, koolist lahkumise ja väljaheitmise korra" § 3 lg 3 annab koolile õiguse määrata õpilaste vastuvõtmise tingimused, kuid nimetatud volitusnormist ei saa teha meelevaldset järeldust, nagu võiks kool vabade kohtade olemasolul seada õpilaste vastuvõtmisele mis tahes piiranguid, kaasa arvatud selliseid, mida seadused ette ei näe. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadusest ei tulene, et munitsipaalkoolil oleks vabade kohtade olemasolul õigus keelduda koolikohustuslike laste vastuvõtmisest mis tahes suvalistel ning vaid kooli enda määratud kriteeriumide alusel.

Kooskõlas HMS § 90 lõikega 1 võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Riigikohus on leidnud, et põhiseadus välistab võimaluse kehtestada põhiseaduslike õiguste ja vabaduste piiranguid seadusest allpool seisvate õigusaktidega.²¹⁴ Täitevvõim võib seadusega kehtestatud piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada lisapiiranguid.²¹⁵ PS § 37 lg 1 järgi on igäihel õigus haridusele ja õppimine on kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik. Vanematel on õigus vabalt oma koolikohustuslikele lastele kooli valida ning vabade kohtade olemasolul ei saa kool lapse vastuvõtmiseks seada lisapiiranguid võrreldes seaduses sätestatuga. Lisapiirangute sätestamise õigus puudub isegi haridus- ja teadusministril, kes ammugi ei ole oma seaduse alusel antud määrusega andnud koolidele ja kohalikele omavalitsustele võimalust piirata laste õigust haridusele.

Inimlikult on mõistetav, et varasemate käitumisraskustega õpilastega toimetulek võib olla keeruline, kuid põhikooli- ja gümnaasiumiseadus ei näe ette, et halvasti käituvatel ja õpiraskustega lastel puuduks õigus koolis käia. Kui lapsel on käitumis- ja õppimisraskused, tuleb teda abistada nende vahenditega, milleks seadus võimalused annab. Muuhulgas on lapsele võimalik kohaldada individuaalset õppekava.

Õiguskantsler leidis, et naabervalla gümnaasiumi keeldumine võtta kooli vastu avaldaja poeg oli ebaseaduslik. Kool ei järginud lapsevanema soovi lahendamisel haldusmenetluse seaduses sätestatud põhimõtteid ega hea halduse tava. Kooli keeldumine ei tuginenud seadusele, kuna koolis on olemas vabad kohad ning käitumis- ja õpiraskustega laste abistamiseks tuleb kasutada põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses sätestatud meetmeid.

(5) Õiguskantsler soovitas koolil mitte esitada kohaliku omavalitsuse vallavalitsusele kinnitamiseks kooli õpilaste vastuvõtmise tingimusi ja korda koos p III alapunktis 7 toodud piiranguga ehk õigusega keelduda käitumisraskustega laste vastuvõtmisest kooli ka vabade kohtade olemasolul.

214 RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/1-2/94.

215 RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02.

Samuti soovitas õiguskantsler tulevikus vabade kohtade olemasolul lapsevanemate ja avaldaja esitatud taotluste menetlemisel järgida hea halduse tava ning haldusmenetluse seaduse põhimõtteid.

Kool teavitas õiguskantslerit, et kooli õpilaste vastuvõtmise tingimuste ja korra p III alap 7 on ümbersõnastatud:

“Vabade kohtade olemasolul tagab kool õppimisvõimaluse väljaspool kooli teeninduspiirkonda koolikohustuslikele lastele.”

Samuti teavitas kool, et on 27.11.2007 avaldaja poja kooli vastu võtnud.

9. Lastelaagrite keeldumine võtta laagritesse vastu lastekodu lapsi

Asi nr 7-7/070108

(1) Kaks Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevusloa alusel tegutsevat laste- ja noortelaagrit keeldusid suvel laagrisse vastu võtmast lastekodust pärit lapsi.

(2) Õiguskantsleri poole pöördus Eesti Laste ja Noorte Hoolekandeametuste Ühenduste esimees, kelle arvates olid kahe laste suvelaagri korraldajad kohelnud ebavõrdselt ühest lastekodust pärit lapsi, keda keelduti laagrisse vastu võtmast. Samuti avaldasid mitmed ajakirjandusväljaanded artikleid, milles asjaomased lastelaagrid pidasid lastekodulaste vastuvõtmisest keeldumist õigeks ja põhjendatuks.

Õiguskantsler algatas omal initsiatiivil temani jõudnud informatsiooni põhjal menetluse ning esitas teabe nõudmised asjasse puutuvatele lastelaagritele ning haridus- ja teadusministrile. Õiguskantsler tuvastas, et asjaomaste lastelaagrite internetilehekülgedel puudusid andmed laagreid korraldanud juriidiliste isikute registrikoodide ja tegeliku asukoha kohta. Samuti puudusid andmed tegevuslubade ning laagrite juhatajate ja kasvatajate kvalifikatsiooni kohta. Ühel lastelaagril puudus koduleheküljel informatsioon laagri sisekorra eeskirjade ning laagrivahetuste toimumise aegade kohta.

Teabe nõudmises haridus- ja teadusministrile palus õiguskantsler selgitada, millistel asjaoludel ja põhjustel on ministeeriumile teadaolevalt lastelaagrid keeldunud lastekodu laste vastuvõtmisest ning kuidas on ministeeriumi poolt teostatava järelevalve korras tagatud laste põhiõiguste kaitse ja võrdne kohtlemine nimetatud laagrites.

Lastelaagritele saadetud teabe nõudmistes soovis õiguskantsler saada informatsiooni, kas ajakirjanduses avaldatud andmed lastekodu laste laagritesse vastuvõtmisest keeldumise kohta vastavad tõele ning kui avaldatu vastab tõele, siis esitata keeldumise põhjused. Samuti palus õiguskantsler selgitada, millest lähtuvad laagrid vahetuste komplekteerimisel ja kuidas on tagatud laste võrdne kohtlemine.

Haridus- ja teadusminister selgitas oma vastuses, et vastavalt noorsootöö seadusele peab laste- ehk noortelaagril olema Haridus- ja Teadusministeeriumi väljastatud tegevusluba. Tegevusloa väljastamine annab ministeeriumile võimaluse kontrollida laagris kvalifitseeritud personali olemasolu, laagri keskkonda ning turvalisust. Haridus- ja teadusminister on kehtestanud noorte- ja projektlaagri juhataja ning kasvataja kvalifikatsiooninõuded, samuti korra, mis võimaldab teostada riiklikku järelevalvet ja teha puuduste korral ettekirjutusi. Minister märkis ühtlasi, et peab äärmiselt oluliseks laste õiguste kaitset.

Lastelaagrid märkisid oma vastustes, et lastekodu laste laagritesse vastuvõtmisest keeldumise põhjus ei seisnenud lastes. Mõlemad laagrid leidsid, et lastekodu lastega võib tekkida enam probleeme võrreldes tavaperedest pärit lastega, lastekodu lastel võib laagrite tegevuse kohta olla vähem eelinformatsiooni ning lastelaagritel puuduvad vajalikud oskused ja võimalused selliste lastega tegelemiseks. Üks lastelaagrist heitis lastekodu juhatajale ette, et lastelaagriga ühendust võttes ei olnud juhataja teadlik, millal nimetatud laagris üldse suvised vahetused toimuvad.

(3) Asja lahendamiseks tuli vastus leida küsimusele, kas lastekodu laste laagritesse vastuvõtmisest keeldumine oli õiguspärane.

(4) Lastekodudest pärit laste laagritesse vastuvõtmisest keeldumine on vastuolus lastekaitse seadusega ja ÜRO lapse õiguste konventsiooniga. Lapse õiguste konventsiooni art 2 järgi tuleb lapsele tagada kõik õigused teda diskrimineerimata sotsiaalse päritolust või sünnipära tõttu. Kooskõlas konventsiooni artikliga 3 tuleb igasugustes lapsi puudutavates ettevõtmistes esikohale seada lapse huvid.

Lastekaitse seaduse § 3 järgi on lastekaitse põhimõtteks seada alati ja igal pool esikohale lapse huvid. Lastel on võrdne õigus saada abi, hooldust ning areneda sõltumata sellest, kas nad elavad peres või on hooldatavad. Selle normi raken-damisel tuleb arvestada ka PS § 12 lg 1 lauses 2 sätestatud diskrimineerimiskeeldudega.

Kooskõlas haridus- ja teadusministri 13.09.2004 määrusega nr 51 kehtestatud “Noortelaagri ning projektlaagri juhataja ja kasvataja kvalifikatsiooninõuded” peavad nii laagri juhataja kui kasvatajad olema piisavalt ettevalmistatud konf-

liktsituatsioonide lahendamiseks ning tööks erivajadustega lastega. Laagri juhatajal peab olema piisav pedagoogiline haridus. Vastava ala seadusandluse tundmine on samuti üks laagrijuhataja kvalifikatsiooni eeltingimusi.

Eeltoodust tulenevalt ei saanud laagrid lastekodulaste vastuvõtmisest keeldumisel viidata erialase ettevalmistuse puudumisele, kuna lastelaager ei saa tegutseda ilma kvalifitseeritud personalita.

Noorsootöö seaduse § 9 järgi on noortelaagri tegevuse jaoks vajalik tegevusluba, mille väljastab seaduse § 10 alusel Haridus- ja Teadusministeerium. Noorsootöö seaduse § 13 järgi on ministeeriumil õigus tunnistada tegevusluba kehtetuks, kui noortelaagri tegevus ei vasta seadusele või selle alusel õigusaktidega kehtestatud nõuetele.

Õiguskantsler leidis, et laste lastelaagritesse valiku kriteeriumid, kus lastekodudest pärit lapsi laagrisse ei võetud, ei vastanud õigusaktidega kehtestatud nõuetele. Lastelaagrid keeldusid lastekodu lapsi laagrisse võtmast mitte sel põhjusel, et laagrisse saadetavad lapsed oleksid eelmistel aastatel põhjustanud laagris probleeme, vaid hinnangu alusel, mille kohaselt olevat lastekodust pärit lapsed iseenesest problemaatilised.

Noorsootöö seaduse § 14 lg 2 näeb ette, et kui laagri tegevus ei vasta seadusega või selle alusel õigusaktidega kehtestatud nõuetele, on riiklikku järelevalvet teostaval ametiasutuse ametnikul õigus teha ettekirjutus puuduste kõrvaldamiseks. Riiklikku järelevalvet õppe- ja kasvatustegevuse üle laagris teostab vastavalt noorsootöö seaduse § 14 lõikele 1 Haridus- ja Teadusministeerium kooskõlas ministri 05.12.2006 käskkirjaga nr 1007 kehtestatud "Noortelaagrite riikliku järelevalve korraga".

Infoühiskonna teenuse seaduse § 4 järgi on teenuse osutaja kohustatud tegema teenuse kasutajale vahetult ja püsivalt kättesaadavaks teabe teenuse osutaja nime, registrikoodi ja vastava registri nime, aadressi ja muude kontaktandmete kohta, samuti andmed teenuse tasude kohta koos märkega selle kohta, kas summad sisaldavad makset või ei. Reguleeritud kutsealal tegutsemise korral tuleb avaldada selle kutseorganisatsiooni või -liidu nimetus, mille liige on teenuse osutaja (lisades tegevusloa andmed) ning info selle kohta, kus saab tutvuda kutsealaste nõuetele.

Asjasse puutuvate lastelaagrite kodulehekülgedel puudusid andmed laagreid pidavate juriidiliste isikute registrikoodide ja tegeliku asukoha kohta. Vastavate andmete puudumisel ei tea näiteks ka lapsevanemad, kelle poole ja kuidas pöörduda pretensioonide või nõuetele. Samuti puudusid andmed tegevuslubade ning laagrite juhatajate ja kasvatajate kvalifikatsiooni kohta. Ühel lastelaagril puudus koduleheküljel informatsioon laagri sisekorraeskirjade ning laagrivahetuste aegade kohta.

(5) Õiguskantsler pöördus haridus- ja teadusministri poole soovitusel, milles palus ministril kontrollida asjaomaste lastelaagrite vastavust õigusaktides kehtestatud nõuetele. Õiguskantsler viitas seejuures noorsootöö seaduse §-le 13, mille järgi on ministeeriumil õigus tunnistada laagri tegevusluba kehtetuks, kui laagri tegevus ei vasta seadusele või selle alusel õigusaktidega kehtestatud nõuetele. Olukord, kui lastelaagrites diskrimineeritakse laste valikul ilma õigusliku aluseta meelevaldselt lastekodudest pärit lapsi, ei vasta õigusaktidega kehtestatud nõuetele.

Haridus- ja Teadusministeerium korraldas õiguskantsleri soovitusel alusel mõlemas lastelaagris riikliku järelevalve menetluse. Järelevalve tulemusena ei tuvastatud rikkumisi, mis oleksid tinginud tegevusloa tühistamise või ettekirjutuse tegemise. Haridus- ja teadusministeerium tegi lastelaagrite soovitusi kodulehekülgede täiendamiseks. Samuti märkis ministeerium, et lastelaagrite ning lastekodude vahelise koostöö parandamist tuleb tulevikus arutada Laagrijuhtide Nõukojas.

Õiguskantsler pöördus ka mõlema laagri poole rikkumise kõrvaldamise ettepanekutega. Õiguskantsler selgitas, et antud juhul on lastelaagrid lastekodudest pärit lapsi kohelnud meelevaldselt ebavõrdselt võrreldes tavaperedest pärit lastega. Õiguskantsler tegi laagritele ettepaneku lõpetada viivitamatult lastekodulaste diskrimineerimine laagrisse vastuvõtmisel ning kohaldada ühesuguseid tingimusi kõigile lastele. Õiguskantsler tegi ettepaneku selgitada välja, millised on asjasse puutuva lastekodu soovid seoses laste laagrisse suunamisega ning anda lastekodule täit informatsiooni laagrivahetuste aegade, programmide ja kaasavõetava varustuse kohta.

Samuti tegi õiguskantsler laagritele ettepaneku viia nende koduleheküljed vastavusse õigusaktidest tulenevate nõuetele. Lapsevanemate ja laste parema informeerimise eesmärgil palus õiguskantsler avaldada laagrite kodulehekülgedel laagrite põhimäärused, sisekorraeskirjad ning laste jaoks kehtestatud käitumisreeglid.

Mõlemad lastelaagrid teatasid vastusena õiguskantsleri ettepanekutele, et laagrite koduleheküljed on viidud õigusaktidega kooskõlla ning asjasse puutuvat lastekodu on teavitatud võimalustest, kuidas saata lapsed suvel laagrisse.

10. Olukord erivajadustega lastele mõeldud koolis*Asi nr 7-9/070155*

(1) Õiguskantsler kontrollis omal initsiatiivil ühe erivajadustega lastele mõeldud kooli koduleheküljel avaldatud kor-dasid ja reegleid.

(2) Ühe Jõgeva maakonnas asuva erivajadustega lastele mõeldud kooli koduleheküljel oli informatsioon õpilasreeglite, kodukorra ja õpilaskodu kohta.

Kooli kodulehel oli alalõigu "Õppetöö" all avaldatud dokument pealkirjaga "Õpilasreeglid". 17.01.2005 kehtestatud õpilasreeglite järgi pidi õpilane pahateo heastamiseks olema toaarestis, koristama või jääma ilma lisatoiduportsjonist. Karistus sõltus rikkumisest.

Kooli koduleheküljel oli avaldatud kaks erineva sisuga dokumenti, mis mõlemad kandsid pealkirja "Kodukord". Kooli kodulehel alalõigu "Õppetöö" all oli avaldatud koolinõukogu 11.09.2006 protokolliga kooskõlastatud ja kooli direktori kinnitatud kooli kodukord. Samas oli veebilehe alalõigu "Info" all samuti avaldatud dokument pealkirjaga "Kodukord".

Veebilehe alalõigu "Info" all avaldatud kodukorra p 6.1. järgi hoitakse ravimeid kasvatajate toas lukustatud kapis. Kooskõlas sama korra punktiga 6.2. annavad krooniliste haiguste raviks määratud ravimeid õpilastele rühma kasvata-jad, lähtudes kooliõe ettekirjutusest, mis on ravimikapi uksele. Kodukorra p 9.1. järgi tuli kooli kaasa antud ravimid anda kas kooliõe või klassijuhataja kätte.

Lisaks eeltoodule nähtus kooli kodulehelt, et koolil oli olemas õpilaskodu, kuid õpilaskodu kodukorda avaldatud ei olnud.

Õiguskantsler algatas saadud teabe põhjal omal algatusel menetluse ja esitas eeltoodu alusel koolile teabe nõudmise, paludes selgitada avastatud asjaolusid.

Kool selgitas oma vastuses, et toaaresti kasutatakse koolis nende õpilaste puhul, kes vajavad agressiivsuse ja vägivaldse käitumise tõttu rahunemiseks eraldust. Sellisel juhul viibivat õpilane oma toas kuni tund aega kasvataja järelevalve all. Õpilasi on jäetud oma tuppa ka kooli territooriumilt omavolilise lahkumise korral isiklike asjade korrastamise või se-letuskirja kirjutamise eesmärgil. Koristamist rakendati karistusena kooli vastuse järgi õpilastele, kes eiravad kohustust kanda vahetusjalatseid koolis ja õpilaskodus. Lisaportsjonit ei antud õpilasele siis, kui ta puudus põhjusest üksikutest tundides, samuti siis, kui õpilane oli koolisööklast välja viinud puuvilja, jäätist või jogurtit.

Kahe erineva kodukorra avaldamist koduleheküljel põhjendas kool asjaoluga, et kodulehe uuendamisel unustati eksli-kult uuele koduleheküljele ka endine kehtetu kodukord.

Tervishoiuteenuste osutamist koolis korraldas kohalik haigla. Kaks korda nädalas viibis koolis mõned tunnid kooli-õde, kooliarsti erivajadustega lastele mõeldud koolis ei olnud.

Kuna õpilaskodu asus kooliga samas majas, ei ole peetud vajalikuks kehtestada eraldi õpilaskodu kodukorda, kuna vaimse puudega õpilased ei pruugi mitmest erinevast kodukorrast aru saada.

(3) Asja lahendamiseks tuli leida vastus küsimusele, kas erivajadustega lastele mõeldud koolis rakendatud karistused olid kooskõlas õigusaktidega. Lisaks tuli analüüsida tervishoiuteenuste osutamist koolis ning koolis kehtivate õigusak-tide seaduslikkust.

(4) PS § 20 lg 1 järgi on igaühel õigus vabadusele ja isikupuutumatusel. Vabaduse võib võtta ainult seaduses sätesta-tud juhtudel ja korras. Juhul, kui õpilase suhtes kohaldatakse vabaduse võtmist ehk toaaresti või teistest eraldamist kas või üheks tunniks, peab selleks olema seaduslik alus.

Seaduslik alus õpilaste eraldamiseks karistuslikel eesmärkidel erivajadustega lastele mõeldud põhikoolides puudub, mistõttu on seesuguse karistuse kohaldamine õpilaste osas ebaseaduslik. Alaealiste eraldamiseks teistest õpilastest on selged seaduslikud alused üksnes piiritletud arvul juhtumitel ning eraldamist ei saa kasutada õpilase karistamisena.

SHS § 20 lg 1 p 4 järgi võidakse hoolekandeesutuses viibiv isik asutuse juhataja või tema asendaja otsuse alusel eral-dada teistest asutuses viibivatest isikutest, kui ta on endale või teistele ohtlik, kuid mitte kauemaks kui 24 tunniks. Eraldatud isik peab olema hoolekandeesutuse töötaja pideva järelevalve all. Analoogilise eraldamise võimaluse näeb ette alaealise mõjutusvahendite seadus (AMVS). Õpilase võib paigutada eraldusruumi AMVS § 6² lg 2 alusel vaid siis, kui on otsene oht enesevigastuseks või vägivaldaks teiste isikute suhtes ning suusõnaline rahustamine ei ole osutunud küllaldaseks.

Eraldusruumile kohaldatavad nõuded on kehtestanud sotsiaalminister oma 08.02.2002 määrusega nr 33 "Eraldus-

ruumi ja selle sisustuse tervisekaitse- ning ohutusnõuded”. Määruses on välja toodud eraldusruumi suurus ja nõue, et eraldusruumi mööbliesemed peavad olema kinnitatud seinale või põrandale külge ning eraldusruumi aken peab olema purunenematu klaasist. Eraldusruumi tualettruum peab külgema ruumiga või asuma selle vahetus läheduses.

Antud menetluses oli tegemist tavalise põhikooliga, mis oli mõeldud erivajadustega lastele. Nimetatud kool ei olnud hoolekandeadustus sotsiaalhoolekande seaduse mõttes ega kasvatus-eritingimusi vajavate laste kooli alaealise mõjutusvahendite seaduse mõttes. Eeltoodud sätetest lähtuvalt puudus koolil õiguslik alus eraldada õpilasi tuppa karistuslikel või mis tahes muudel eesmärkidel.

PS § 11 järgi tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Kuigi vaimsete puuetega õpilasi võib olla pedagoogiliselt keerulisem mõjutada, ei anna see alust ega õigustust kohaldada nende suhtes karistusi, mida seadus ei võimalda.

Õpilaste karistamiseks toidu äravõtmise ning koristustöödele kaasamisega puudusid samuti õiguslikud alused.

Kooli kodukord ei sätestanud, et õpilane ei võinud klassiruumi või mõnda muusse ruumi kaasa võtta puuvilja, jogurtit või mõnd teist toidupala, mistõttu jäi selgusetuks, miks võib sellise tegevuse eest karistada lisatoidu äravõtmisega. Toiduainete valdamist ei keela koolis viibivale õpilasele ükski õigusakt.

Ükski õigusakt ei sätesta, et õpilast saab karistada toidu äravõtmisega isegi siis, kui ei vähendata tema normikohast toiduportsjonit. Vaimse puudega õpilaste puhul on sellise ebaseadusliku karistusmeetme kohaldamine äärmiselt taunitav sõltumata sellest, miks vastavat karistust rakendati.

Sotsiaalministri 29.08.2003 määrusega nr 109 kehtestatud “Tervisekaitsenõuded koolidele” § 10 lg 4 järgi ei tohi õpilasi rakendada tualettruumide puhastamisel ning põrandate, valgustite ja akende pesemisel. Kuigi on mõistetav, et lastele elementaarse korraarmastuse ja puhtuse õpetamise eesmärgil on vajalik nende kaasamine teatavatele korrastustöödele, ei või koristustöödele kaasamine olla karistuslik ega ületada kehtivates õigusaktides sätestatud piire.

Mis tahes karistuslikke töid võib alaealise suhtes karistusena kohaldada vaid alaealise mõjutusvahendite seaduse sätestatud alustel ja korras. AMVS § 5 järgi võib alaealist rakendada üldkasulikule tööle üksnes tema enda nõusolekul tööst ja õppimisest vabal ajal. Üldkasulike töedena rakendatavate tööde loetelu on toodud Vabariigi Valitsuse 18.08.1998 määruses nr 181, milles laiaulatuslikke koristustöid lubatud karistuslike meetmetena mainitud ei ole.

Kooli tervishoiu osas on haridusministri 15.09.1999 määrusega nr 48 kehtestatud õpilaskoduga erivajadustega õpilaste erikooli ja sanatoorse kooli meditsiinipersonali miinimumkoosseisule esitatavad nõuded. Õpilaskoduga erivajadustega lastele mõeldud koolis, kus õpib 91 kuni 150 last (antud juhul õppis koolis 123 õpilast), peaks töötama üks täiskohaga kooliõde ning 0,5 kohaga arst. Õigusaktis ettenähtud nõuete täitmata jätmisel võivad olla riivatud õpilaste õigused piisava meditsiinilise abi saamiseks. Koolitervishoiu nõuete täitmise eesmärk ei ole üksnes akuutsete probleemide lahendamine, vaid ka tervist edendav ning haigusi ennetav tegevus. Piisava meditsiinilise abi puudumisel ei jälgita tõhusalt õpilaste tervist, mis on eriti oluline erivajadustega laste puhul.

Õigeks ei saanud pidada kooli kodukorras toodud sätet, mille järgi tuli kooli kaasa antud ravimid anda kas kooliõde või klassijuhataja kätte. Klassijuhatajal puudub meditsiiniline haridus, mistõttu ei ole põhjendatud õpetajale ravimite andmise või mitteandmise otsustamisõiguse andmine.

Õpilaskodu osas näeb põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 16¹ lg 1 ette, et vajadusel moodustab kooli pidaja kooli juurde õpilaskodu. Õpilaskodu on kooli struktuuriüksus, kus tagatakse õpilasele tema individuaalsetele vajadustele vastavad õppimis-, elamis- ja kasvutingimused. Õpilaskodu töökorralduse alused on kehtestanud haridus- ja teadusminister oma 23.08.2005 määrusega nr 29. Nimetatud määrusest tuleneb, et õpilaskodu on kooli struktuuriüksus vaatamata sellele, kas õpilaskodu ruumid asuvad kooliga samas hoones või mitte. Määruse § 5 järgi tuleb õpilase elukorraldus õpilaskodus kindlaks määrata kinnitatud kodukorras. Õpilaskodu kodukorras määratakse muuhulgas kindlaks õpilase päevakava ning kättesaadavad teenused ja abi. Õpilaskodu kodukord tuleb avaldada kooli veebilehel ning seda tuleb tutvustada õpilaskodusse vastuvõtmisel õpilasele ja tema seaduslikule esindajale.

Õpilaskodu kodukorra puudumise tõttu ei olnud õpilastel ning nende vanematel teada, milline on õpilaskodu päevakava ja missugune abi ning teenused on õpilaskodus kättesaadavad. Vastavat regulatsiooni ei sisaldanud ka kooli kodukord.

Kooli vastuses esitatud väide, et vaimse puudega õpilastele mõeldud koolis ei ole õpilaskodu kodukorra koostamine vajalik nende arusaamisvõime puudulikkuse tõttu, ei ole kohane ega õigustatud. Õpilaskodu kodukorda tuleb igal juhul tutvustada õpilase vanematele, kes seaduslike esindajatena saavad oma lapsele korda võimetekohaselt selgitada. Korra olemasolu on vajalik selleks, et laps teaks, milliseid nõudeid ta ise õpilaskodus täitma peab.

Koolil oli olemas avaliku teabe seaduses ja põhikooli- ja gümnaasiumi seaduses sätestatud nõuetele vastav veebileht, kuid veebilehel avaldatud informatsioon oli osaliselt eksitav ja puudulik.

Kuigi vaimsete puuetega õpilased vajavad õppeks ning kasvatuseks eritingimusi ja nende pedagoogiline mõjutamine on keerulisem võrreldes tavaõpilaste mõjutamisega, tuleb erinevate karistuslike ja pedagoogiliste meetmete kohaldamisel järgida seadust. Eriti oluline on õpilaste õiguste tagamine nende eraldamisel ja karistamisel, kuna vaimse puudega õpilased ei pruugi alati õiguste rikkumisest aru saada ega oska end õiguste rikkumise puhul kaitsta.

(5) Õiguskantsler pöördus kooli poole ettepanekuga rikkumised kõrvaldada. Samuti pöördus õiguskantsler Jõgeva maavanema poole märgukirjaga.

Õiguskantsler tegi koolile ettepaneku viivitamatult lõpetada õpilaste karistamine "toaarestiga", toidu äravõtmisega ning koristustöödele kaasamisega ning muuta vastavas osas kehtestatud õpilasreegleid ja kooli kodukorda. Samuti palus õiguskantsler kõrvaldada puudused kooli tervishoius ning koostada ja kinnitada seaduses ettenähtud korras õpilaskodu kodukord. Õiguskantsler palus viia kooli veebileht kooskõlla õigusaktidega ning kõrvaldada sealt puudulik või ebaõige informatsioon.

Märgukirjas maavanemale selgitas õiguskantsler erivajadustega lastele mõeldud koolis tuvastatud puudusi ning tegi ettepaneku tagada, et koolis lõpetataks viivitamatult õpilaste karistamine toaarestiga, toidu äravõtmisega ning koristustöödele kaasamisega ja muudetakse vastavalt õpilasreegleid ja kooli kodukorda. Õiguskantsler tegi märgukirjas maavanemale ka ettepaneku võtta tarvitusele meetmed puuduste kõrvaldamiseks kooli tervishoius ning tagada kooli kodukorra punkti 9.1. muutmine, mille järgi tuli kooli kaasa antud ravimid anda kas kooliõe või klassijuhataja kätte.

Lisaks eeltoodule tegi õiguskantsler maavanemale ettepaneku tagada, et koolis koostataks ning kinnitataks õigusaktide nõuetele vastav õpilaskodu kodukord. Õiguskantsler palus maavanemal abistada kooli veebilehe korrastamisel selliselt, et see vastaks seaduse nõuetele.

Maavanem märkis õiguskantsleri ettepanekule vastates, et kooli pedagoogide ja Jõgeva Maavalitsuse spetsialistide nõupidamisel on tehtud ettepanekud läbi arutatud. Kool töötas välja uue kodukorra projekti, milles ei ole toaaresti ning koristustööde kohaldamist ja lisatoidu äravõtmist. Jõgeva Maavanem tegi kooli direktorile ettepaneku tunnistada kehtetuks 17.01.2005 kehtestatud õpilasreeglid, mis ei olnud eelnevalt kooskõlastatud kooli nõukoguga ning olid vastuolus kooli kodukorraga.

Maavanem selgitas, et kooli asub täiskohaga tööle kõrgharidusega kvalifitseeritud füsioterapeut, kuid tunnistas võimalused tagada koolile kooliarst ning erivajadustega lastele suunatud kooli jaoks eriti vajaliku psühhiaatri olemasolu piiratud. Kehtiva seadusandluse järgi rahastab Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste osutamist sotsiaalministri 24.08.1995 määruse nr 51 "Koolitervishoiu korraldamine" alusel vaid põhikoolides ning gümnaasiumides ning mitte erivajadustega lastele mõeldud koolides. Õigusliku regulatsiooni puudulikkuse tõttu on erivajadustega lastele mõeldud koolide tervishoiuteenuste rahastamine problemaatiline.

Kuna Jõgeva Maavalitsus pidas oluliseks, et koolis töötaks täiskoormusega kooliõde, aidatakse koolil sõlmida leping Jõgeva Haiglagaga täiendava õeteeuse ostmiseks alates 2007. aasta septembrist.

Lisaks eeltoodule töötati koostöös Jõgeva Maavalitsusega välja kooli õpilaskodu kodukorra projekt ning koostati loetelu nendest kohustuslikest dokumentidest, mis peavad olema avalikustatud kooli veebilehel. Jõgeva Maavalitsus tegi koolile ettepaneku määrata veebilehel avaldatud informatsiooni eest vastutav isik.

Kool vastas õiguskantsleri ettepanekule, et kooli kodukorda on muudetud ja täiendatud vastavalt tehtud ettepanekutele. Uue kodukorra järgi võis õpilast karistada kirjaliku lautusega õpilaspäevikus, direktori käskkirjaga ning seletuskirja kirjutamise, individuaalsele õppetööle või konsultatsioonitundi suunamisega ning õpilase vanema väljakutsumisega nõupidamisele klassijuhataja, aineõpetaja, kasvataja ja sotsiaalpedagoogiga. Kokkuleppel lapsevanemaga võib last suunata psühholoogi vastuvõtule või suitsetamisest, alkoholist ja narkootikumidest loobumise nõustamisele. Rangeima sanktsioonina võib kool uue kodukorra järgi saata õpilase Jõgeva maakonna alaealiste komisjoni.

Vastavalt uuele kodukorrale tuleb õpilasele kooli kaasa antud ravimid edastada meditsiiniõele, kes hoiab ravimeid oma tööruumis lukustatud kapis ning annab lapsele ravimeid vastavalt perearsti või eriarsti määratud raviskeemile.

Koolis hakkab täiskoormusega töötama kooliõde ning alates 01.01.2007 töötab ka täiskohaga füsioterapeut. Lisaks eeltoodule on kool välja töötanud kooli õpilaskodu kodukorra.

11. Kontrollkäik Tapa erikooli

(1) Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid Tapa erikooli omal initsiatiivil 23.11.2007.

Tapa erikool on Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatav riigi põhikool kasvatuse eritingimusi vajavatele noortele. Kooli õppekeel on vene keel. Tapa erikooli saadetakse õpilane alaealise mõjutusvahendite seaduse (AMVS) § 6 lg 1 järgi alaealiste komisjoni taotlusel tehtud kohtumääruse alusel.

Kontrollimise hetkel õppis koolis 20 õpilast. Kooli nimekirjas oli ka kolm õpilast, kes sel hetkel koolis ei viibinud.

Nendest üks oli võetud vahi alla ja kaks oli lahkunud koolist omavoliliselt ning kuulutatud politsei poolt tagaotsitava- teks. Kooli õpilaskodus on kohti 101 lapsele.

Õiguskantsler kontrollis Tapa erikooli viimati 23.04.2003. Nimetatud kontrollkäigu ajal õppis koolis 73 õpilast. 2003. aasta kontrollkäigu tulemusel tegi õiguskantsler Haridus- ja Teadusministeeriumile ettepaneku teostada kooli tegevuse üle senisest tõhusamat järelevalvet ning analüüsida õiguslikus regulatsioonis esinevaid puudusi.

(2) 23.11.2007 toimunud kontrollkäigul kontrollis õiguskantsler, kas kooli dokumentatsioon vastab nõuetele (3.1.), kas koolis järgitakse tervisekaitse nõudeid (3.2.), kuidas on tagatud erikoolis õppivate asenduskodu laste õiguste kaitse (3.3.) ning milline on õpilaste toimetulek pärast erikoolist lahkumist (3.4.).

(3.1) Kontrollimisel selgus, et Tapa erikoolil puudus nõuetekohaselt kinnitatud arengukava. Tapa erikooli arengukava oli arutatud koolinõukogu koosolekul 26.08.2005 ja 28.09.2006 ning see oli esitatud läbivaatamiseks Koolivõrgu Büroole.

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (PGS) § 3¹ lg 1 sätestab, et kooli järjepideva arengu tagamiseks koostab kool koos- töös hoolekoguga ehk riigikooli puhul kooli nõukoguga ja õppenõukoguga kooli arengukava. Arengukava kinnitamise korra peab kooskõlas PGS § 3¹ lg 3 kehtestama kooli pidaja.

Haridus- ja Teadusministeerium ei olnud kehtestanud arengukava kinnitamise korda, seetõttu oli kinnitamata ka Tapa erikooli arengukava. Arengukava projektis esitas Tapa erikool omapoolsed ettepanekud kooli edasise arengu kohta, nähes muuhulgas ette võimaluse õpetada tulevikus koolis ka eesti keeles.

Arengukava kinnitamata jätmise oli tingitud asjaolust, et Haridus- ja Teadusministeerium on juba mitme viimase aas- ta jooksul kavandanud Eesti erikoolide reformi, kuid reformi korraldamiseks ei ole ministeerium vajalikke õigusakte välja töötanud.

Õiguskantsler on varasemate Tapa erikooli, Puiatu erikooli ja Kaagvere erikooli korraldatud kontrollkäikude järel tei- nud Haridus- ja Teadusministeeriumile korduvalt ettepanekuid täiendada erikoolide tegevust puudutavat seadusand- likku regulatsiooni ning tagada koolide arengukavade kinnitamine. Õiguskantsler juhtis ministri tähelepanu vajaduse- le kinnitada Kaagvere erikooli arengukava juba 2003. aastal ning sama tuli korrata 17.01.2007 esitatud märgukirjas. Märgukirjale saabunud vastuses selgitas haridus- ja teadusminister, et kõigi erikoolide uued põhimäärused kinnitab minister hiljemalt 2007. aasta märtsis, siis seda ei tehtud.

19.03.2007 toimus Tapa erikoolis erikoolide reformimise teematikale pühendatud ümarlaud. Ümarlual kinnitas Haridus- ja Teadusministeeriumi esindaja, et 2006. aastal moodustati ministeeriumis töörühm erikoolide arengu- jaduste kava koostamiseks. Sama aasta lõpus koostati dokument "Kontseptuaalsed alused" erikoolide tegevuse refor- mimiseks. Vaatamata sellele ei olnud erikoolide tegevust reguleerivate õigusaktide eelnõusid õiguskantsleri viimase kontrollkäigu toimumise ajaks välja töötatud.

Lapse õiguste konventsiooni (LÕK) art 3 lg 1 sätestab, et igasugustes lapsi puudutavates ettevõtmistes peavad sotsiaal- hoolekandeesutused, kohtud, täidesaatvad või seadusandlikud organid seadma esikohale lapse huvid. Konventsiooni osalisriigid peavad kooskõlas LÕK artikliga 4 kasutusele võtma kõik vastavad seadusandlikud, administratiivsed ja teised abinõud, et tagada konventsioonis tunnustatud õiguste täitmine. Vastavalt LÕK art 28 lõikele 1 tunnustavad osalisriigid lapse õigust arengule ning rakendavad meetmeid, mis tagavad korrapärase koolikohustuse täitmise ja väl- jalangevuse vähenemise. Lähtudes LÕK art 40 lõikest 4 tuleb õigusrikkumise toime pandud lastele teha muuhulgas kättesaadavaks haridus ja kutseõpe.

Olukorras, kui erikoolide areng on peatunud riigi täidesaatvate organite võimetuse tõttu nimetatud koolide reformi- sel, ei ole seal õppivate laste õigused tagatud. Kuivõrd erikoolide reformi ei ole korraldatud, õpivad kinnipidamisasu- tustes viibinud lapsed koos tavakoolidest tulnud lastega. Tegemist on olulise laste õiguste rikkumisega.

Tulenevalt eeltoodust, tegi õiguskantsler haridus- ja teadusministrile märgukirjas ettepaneku tagada viivitamatult eri- koolide tegevuse reformimist puudutavate õigusaktide eelnõude väljatoomine. Erikoolide tegevuse aluseid reguleeri- vate õigusaktide eelnõude väljatöötamine on vajalik koolide järjepideva arengu tagamiseks. Tapa erikooli puhul tuleb kinnitada arengukava.

Samuti tegi õiguskantsler Haridus- ja Teadusministeeriumile ettepaneku arvestada erikoolide tegevuse reformimisel laste eripära, eraldades erikoolides kinnipidamisasutustes viibinud õpilased ja tavakoolidest tulnud õpilased.

(3.2) Kontrollimisel selgus, et kooli õppetöökoja ruumid ei olnud vastavuses sotsiaalministri 29.08.2003 kinnitatud määrusega nr 109 "Tervisekaitse nõuded koolidele". Koolil puudus võimla. Tapa erikooli direktor selgitas, et ruumide renoveerimise ning spordihoonde ehitamise plaanid on seiskunud erikoolide reformimisest tuleneva teadmatusel pärast.

Kool peab kaasa aitama laste füüsilisele arengule. Laste füüsilise arengu tagamiseks on põhikooli ja gümnaasiumi

riiklikus õppekavas kohustuslikeks õppeaineteks tööõpetus ja kehaline kasvatus. Tunnid peavad toimuma tervisekaitsete vastavates ruumides. Tööõpetuse ja kehalise kasvatus võimaldamine erikoolides on laste eripära ja tausta arvestades eriti oluline.

Õiguskantsler tegi eeltoodu alusel Haridus- ja Teadusministeeriumile saadetavas märgukirjas ministrile ettepaneku tagada viivitamatult Tapa erikooli tööõpetuse ruumide renoveerimine ja võimla ehitamine.

(3.3) Tapa erikool märkis, et asenduskodudest pärinevate laste vastu ei tunne kõik asenduskodud huvi. Tallinna Lastekodu Kopli Keskuse ja Mustamäe Keskuse puhul on esinenud juhtumeid, kui last ei soovitud võtta koolivaheajale ega tagatud talle riiete ning jalanõude olemasolu.

Lastekaitse seaduse (LaKS) § 9 sätestab, et riik ja kohalik omavalitsus tagavad orbudele ning vanemliku hoolitsuseta lastele täieliku riikliku ülalpidamise, võimaluse õppida ja saada haridust. Vastavalt SHS § 25 lõikele 2 korraldab kodus ja perest eraldatud lapse edasise elukoha, hooldamise ja kasvatamise valla- või linnavalitsus.

Üheks hoolekandeesutuse liigiks SHS § 18 alusel loetakse asenduskodu. Kooskõlas SHS § 15² lõikega 2 osutatakse lapsele asenduskodu teenust kuni 18. eluaastani. Asenduskodu teenuse osutamist rahastab riik ning tasu makstakse asenduskodule maavanemaga sõlmitud lepingu alusel. SHS § 15⁶ lg 1 näeb ette, et lapse elukohajärgne valla- või linnavalitsus on kohustatud asenduskoduteenuse halduslepingu muutmise vajaduse ilmnemisel lepingu tingimused üle vaatama, kaasates kõiki lepingu pooli ning tegema lepingusse pooltevahelisest kokkuleppest lähtuvad muudatused. Lepingu lõpetamine enne tähtaega on SHS § 15⁶ lg 2 järgi võimalik, kui lepingu jätkamine on vastuolus lapse huvidega, kui laps sureb või kui teenuse osutaja tegevusluba lõpeb või kaotab kehtivuse.

Eeltoodust nähtub, et vanemliku hoolitsuseta lapse suunamine tähtajaliselt erikooli ei ole asenduskoduteenuse lepingu lõpetamise aluseks. Lapsel on õigus olla täielikul riiklikul ülalpidamisel ka erikoolis viibimise ajal. Asenduskodu ei ole lapse ajutine viibimiskoht, vaid lapse elukoht ja kodu. SHS § 15¹ järgi on asenduskoduteenuse eesmärgiks lapse põhivajaduste rahuldamine peresarnaste elutingimuste võimaldamise kaudu. Lapsele tuleb tagada riiete ja jalanõude olemasolu ning võimalus veeta koolivaheajaga oma asenduskodus.

Õiguskantsler juhtis eeltoodu alusel sotsiaalministrile saadetud märgukirjas ministri tähelepanu asjaolule, et erikoolis viibivad lapsed on endiselt täielikul riiklikul ülalpidamisel. Puudustele lastekodude tegevuses juhtis õiguskantsler tähelepanu ka Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametile saadetud pöördumises.

(3.4) Kontrollimisel selgus, et Tapa erikoolil on äärmiselt vähe teavet selle kohta, kuidas tulevad nende õpilased toime pärast koolist lahkumist. Tapa erikooli sotsiaalpedagoog oli laste edasise käekäigu kohta teinud järelepärimisi kohalikele omavalitsustele, kuid vastuseid järelepärimistele oli tulnud ainult üksikud. Tapa erikooli esindajate selgituste järgi ei tegelenud kohalike omavalitsuste esindajad piisavalt erikoolist naasvate lastega. Lapse erikoolis viibimise ajal toimuvad sageli kontaktid lapsevanemate ja laste hooldajate vahel koolipoolse initsiatiivi alusel. Tapa erikooli selgituste järgi oleksid mitmed perekonnad lapse erikooli saatmisel järel vajanud kohaliku omavalitsuse sotsiaalset nõustamist ja abi, et tagada lapse naasmine tavakooli. Koostöö erikoolide ja kohalike omavalitsuste vahel on antud küsimuses ebapiisav.

LaKS § 6 lg 1 järgi on kohaliku omavalitsuse ülesandeks lapse abi ja kaitse korraldamine ning järelevalve. LaKS § 24 lg 1 järgi on lapse arengu ja kasvu loomulikuks keskkonnaks perekond. Abi vajavate perekondade arvestust ja toetamist korraldab vastavalt LaKS § 6 lg 2 sotsiaaltalitus. Seega on kohaliku omavalitsuse kohustuseks korraldada laste kaitset ning vajadusel abistada ka lapse perekonda.

Õiguskantsler juhtis sotsiaalministrile saadetud märgukirjas tähelepanu kohalike omavalitsuste halvale koostööle erikoolides viibivate laste perekondadega.

(4) Kontrollkäigu tulemusena pöördus õiguskantsler laste põhiõiguste senisest paremaks tagamiseks märgukirjadega haridus- ja teadusministri ning sotsiaalministri poole. Puudustele lastekodude tegevuses juhtis õiguskantsler tähelepanu ka Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametile saadetud pöördumises.

Haridus- ja Teadusministeerium selgitas õiguskantsleri märgukirjale saadetud vastuses, et erikoolide reformimise küsimuses loodud töökomisjon teeb oma ettepanekud erikoolide tegevuse ja infrastruktuuride ajakohastamiseks ministeeriumi juhtkonnale hiljemalt 2008. aasta esimesel poolel. Pärast otsuse vastuvõtmist alustatakse erikoolide tegevust reguleerivate eelnõude väljatöötamisega ning kinnitatakse erikoolide arengukavad. Erikoolide reformiga kavandatakse tavakoolist tulnud ja vanglatest vabanenud alaealiste eraldamine. Reformi on kavandatud tegevused, et parandada erikoolide ja kohalike omavalitsuste koostööd.

Teisalt märkis Haridus- ja Teadusministeerium oma vastuses, et puuduvad riigieelarvelised vahendid Tapa erikooli spordihoone ehitamiseks ja töökodade renoveerimiseks. Haridus- ja Teadusministeerium kavandab vahendite taotlemist Euroopa Liidu struktuurifondidest või Riigi Kinnisvara aktsiaseltsi kaudu. Otsus investeerimisallikate kohta tehakse 2008. aasta jooksul.

Sotsiaalministeerium teatas õiguskantsleri märgukirjale saadetud vastuses, et ministeeriumi hoolekande osakonnal on kujunenud traditsiooniks korraldada infopäevi maavalitsuste lastekaitsega tegelevatele ametnikele. Õiguskantsleri märgukirjas tõstatatud küsimused võetakse 2008. aasta veebruaris toimuva infopäeva päevakorda ja juhitakse maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste tähelepanu vajadusele korraldada senisest paremini eestkostetasutuste tegevust ning tagada asenduskodudest erikoolidesse saadetud laste igakülgne riiklik ülalpidamine.

Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet selgitas õiguskantsleritele, et Tallinna asenduskodud on keeldunud erikoolide laste vaheajale vastuvõtmisest, kuna vaheajale lubamist peab otsustama alaealiste komisjon. Vastava õigusliku seisukoha kujundamisel on Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet tuginenud Haridus- ja Teadusministeeriumi antud seadusetoendustele.

Eeltoodust lähtuvalt pöördus õiguskantsler Haridus- ja Teadusministeeriumi poole täiendava järelepärimisega, paludes selgitada, millistest õigusaktidest lähtuvalt peab nende arvates erikooli suunatud lapse vaheajale lubamise küsimuse lahendama alaealiste komisjon. AMVS § 6¹ lg 7 kohaselt on lapsel õigus lahkuda erikooli territooriumilt kooli põhimääruses sätestatud juhtudel.

Haridus- ja Teadusminister märkis oma vastuses järelepärimisele, et erikoolis viibiva lapse lubamiseks koolivaheajale ei ole õigusaktide alusel vajalik alaealiste komisjoni nõusolek. Lähtudes Haridus- ja Teadusministeeriumi vastusest, pöördus õiguskantsler Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti poole teistkordse ettepanekuga tagada, et Tallinna asenduskodudest erikoolidesse suunatud lastel võimaldataks veeta koolivaheaegu nende asenduskodus.

Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet vastas, et teavitab Tallinna Lastekodu kohustusest võtta erikoolide lapsi asenduskodusse vastu koolivaheaegadeks. Ühtlasi soovitas Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet Tallinna Lastekodul korraldada oma tööd selliselt, et vähemalt paar nädalat enne koolivaheaja algust võtaks kasvataja ise kooliga ühendust, et leppida kokku lapse koju tuleku võimalustes ja tingimustes.

Ettepanekute täitmise osas teostab õiguskantsler järelkontrolli kuue kuu möödudes alates vastavate ettepanekute teemisest.

12. Kontrollkäik Puiatu erikooli

(1) Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid Puiatu erikooli omal initsiatiivil 22.11.2007.

Puiatu erikool on Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatav riigi põhikool kasvatajate eritingimusi vajavatele noortele. Kooli õppekeel on eesti keel. Puiatu erikooli saadetakse õpilane AMVS § 6 lg 1 kohaselt alaealiste komisjoni taotlusel tehtud kohtumääruse alusel.

Kontrollimise hetkel oli kooli nimekirjas 33 õpilast, kellest koolis viibis 22 ja puudus 11. Puudevast 11 õpilasest viibis kolm vahi all ning kaheksa õpilast olid koolist omavoliliselt lahkunud. 2006./2007. õppeaastal õppis Puiatu Erikoolis 62 õpilast ja 2005./2006. õppeaastal 68 õpilast.

Õiguskantsler kontrollis Puiatu erikooli viimati 28.10.2003. Kontrollkäigu ajal oli erikooli kohtadele järjekord, kuna koolil ei olnud võimalik kõiki õpilasi vastu võtta. 2003. aastal oli kooli jaoks tõsiseks probleemiks koolivägivald, mis oli omakorda tingitud vanglakogemusega noorte suunamisest kooli. Kooli eraldusruumi kasutati karistuslikul eesmärgil ning eraldusruumi seisund ei vastanud tervisekaitse nõuetele. 2003. aasta kontrollkäigu tulemusena tegi õiguskantsler Haridus- ja Teadusministeeriumile ettepaneku teostada kooli tegevuse üle senisest tõhusamat järelevalvet ning analüüsida õiguslikus regulatsioonis esinevaid puudusi.

(2) Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid, kuidas kasutatakse kooli eraldusruumi (3.1.), milliseid mõjutusvahendeid kasutatakse õpilaste suhtes (3.2.), kuidas oli korraldatud laste suhtlemine lähedastega (3.3.), kas kooli dokumentatsioon vastab nõuetele (3.4.), kas koolis järgitakse tervisekaitse nõueteid (3.5.), kuidas oli tagatud erikoolis õppivate asenduskodu laste õiguste kaitse (3.6.) ning kuidas tulevad õpilased toime pärast erikoolist lahkumist (3.7.).

(3.1) Puiatu erikoolis on kolm eraldusruumi, mida erikooli esindajate sõnul karistuslikul eesmärgil ei kasutata. Samas nähtus eraldusruumi registreerimisraamatust, et kõik eraldusruumi paigutatud õpilased viibisid seal kehtivate õigusaktide järgi maksimaalselt lubatud ajavahemiku ehk 24 tundi. Mitmeid õpilasi oli eraldusruumi paigutatud korduvalt.

Puiatu erikooli õpilaste sõnul kasutati eraldusruumi endiselt karistuslikul eesmärgil. Reeglina paigutati eraldusruumi koolist omavoliliselt lahkunud ja tabatud õpilasi ja seda 24 tunniks.

AMVS § 6² lg 1 sätestab, et eraldusruumi võib erikooli õpilase paigutada kuni 24 tunniks vaid rahunemiseks. Vastavalt § 6² lõikele 2 võib õpilase paigutada eraldusruumi rahunemiseks siis, kui on otsene enesevigastuste või vägivalla oht teiste jaoks ning kui suusõnaline rahustamine ei ole osutunud küllaldaseks. Seega ei saa eraldusruumi kasutada karistuslikul eesmärgil.

Kooskõlas AMVS § 6² lõikega 7 peab eraldusruumi paigutatud õpilane olema koolitöötaja pideva järelevalve all. Pideva järelevalve eesmärgiks on tagada lapse turvalisus, muuhulgas selleks, et jälgida pidevalt afektiseisundis õpilase tervist. Kontrollimisel selgus, et Puiatu erikooli eraldusruumi olid paigutatud ämbrid, kuna õpilased ei saanud alati vajadusel külastada tualetti. Tualetti külastati kindlatel kellaegadel, samuti toimetati õpilasi eraldusruumist välja lõunatama. Ka ei olnud tagatud pidev koolitöötaja järelevalve. Seda, et ruumi kasutati karistuslikel eesmärkidel näitas ka, et seal viibivad lapsed viidi välja lõunatama, viimane ei ole aga alati seotud rahunemisega.

Seega ei toimunud Puiatu erikoolis eraldusruumi kasutamine kooskõlas seadusega.

Õiguskantsler tegi Puiatu erikooli direktorile ettepaneku lõpetada viivitamatult eraldusruumi kasutamine karistuslikel eesmärkidel. Eraldusruumi kasutamine on lubatud vaid selgelt seaduses sätestatud juhtudel ning õpilaste paigutamisel eraldusruumi tuleb tagada nende viibimine pideva järelevalve all.

(3.2) Puiatu erikoolis õpilastele kohaldatavad mõjutusvahendid olid reguleeritud kooli direktori käskkirjaga kinnitatud sisekorraeeskirjade 7. peatükis. Karistuslike mõjutusvahenditena nägid sisekorraeeskirjad muuhulgas ette ühiskasuliku töö määramist ning koolile või kaasõpilasele (-inimesele) tekitatud materiaalse kahju hüvitamist õpilase või lapsevanema poolt.

Eestis kehtivad õigusaktid ei võimalda karistuslikul eesmärgil erikooli üldkasuliku töö määramist õpilasele. AMVS § 3 lõikes 1 on küll üldkasuliku töö määramine üheks alaealise suhtes kohaldatavaks mõjutusvahendiks, kuid kooskõlas sama seaduse §-ga 5 võib üldkasulikku tööd määrata alaealisele vaid 10–50 tunniks alaealise enda nõusolekul tööst ja õppimisest vabal ajal. Üldkasuliku töö kui mõjutusvahendi kohaldamise õigus on alaealiste komisjonil. Seega ei saanud erikool oma õpilasele karistuslikul eesmärgil üldkasulikku tööd määrata.

Kahju hüvitamine ei saa samuti kujutada endast karistuslikku meedet, kuna kahju hüvitamise kohustus tekib tsiviilõiguslikult igal isikul, kes kahju tekitab. Alaealiste tekitatud kahju eest vastutavad võlaõigusseaduse alusel nende vanemad ja eestkostjad. Kahju tuleb õigusaktide järgi hüvitada sõltumata sellest, millist karistusliku meedet erikool kohaldab.

Lisaks eeltoodule märkisid Puiatu erikooli õpilased, et nende kohustuseks on lisaks oma toa koristamisele ka koridoride, klassiruumide ning tualettide pesemine. Sotsiaalministri 29.08.2003 määruse nr 109 “Tervisekaitseõuded koolidele” § 10 lg 4 sätestab, et õpilasi ei tohi rakendada tualettruumide puhastamisel ning põrandate, valgustite ja akende pesemisel. Nimetatud määruse § 1 lg 2 näeb küll ette, et määrust kohaldatakse koolitusloa alusel tegutsevate koolide suhtes, kuid sotsiaalminister ei ole eraldi määrusega reguleerinud tervisekaitseõuete kehtestamist erikoolidele (mis ei tegutse koolitusloa alusel), mistõttu tuleb analoogia alusel kohaldada riigikoolidele sama määrust. Ka ükski teine õigusakt ei sätesta, et erikoolide õpilasi võib kohelda tavakoolide õpilastest erinevalt.

Puiatu erikooli õpilased selgitasid, et koolist omavoliliselt lahkunud ja tabatud õpilasi ei lasta karistuseks värskesse õhku ligikaudu ühe kuu jooksul pärast tabamist. Vastavat mõjutusvahendit Puiatu erikooli sisekord ette ei näinud. Sellise mõjutusvahendi kasutamine ei ole kooskõlas kehtivate õigusaktidega ning on vastuolus laste õigustega, kuna selline karistamine võib mõjuda halvasti laste tervislikule seisundile.

Õiguskantsler tegi eeltoodust lähtudes Puiatu erikooli direktorile ettepaneku mitte kohaldada õpilaste suhtes mõjutusvahendina üldkasuliku töö määramist, tekitatud kahju hüvitamist või teatud ajavahemiku jooksul värskes õhus viibimise keelamist. Ühtlasi soovitas õiguskantsler koolil mitte kasutada õpilaste kooliruumide põrandate pesemisel ja tualettide puhastamisel.

Õiguskantsler pöördus märgukirjaga sotsiaalministrile poole, selgitades ministrile vajadust muuta või täiendada ministri 29.08.2003 määrust nr 109 “Tervisekaitseõuded koolidele”. Rahvatervise seaduse § 8 lg 2 p 6 järgi on sotsiaalminister kohustatud kehtestama kõiki koole puudutavad tervisekaitse õigusaktid.

(3.3) Kontrollimisel selgus, et Puiatu erikooli õpilaste võimalused suhelda telefoni või interneti teel oma lähedastega olid piiratud.

Õpilased võisid oma lähedastele helistada vaid üks kord nädalas. Õpilane helistas isikliku telefonikaardiga koolis paiknevast taksofonist rühmakasvataja teadmisel ja turvatöötaja juuresolekul. Puiatu erikooli esindajate sõnul turvatöötaja kõne sisu pealt ei kuulunud. Telefonikõnesid piirati aga õpilaste turvalisuse tagamise eesmärgil, kuna õpilased võisid telefoni teel kutsuda endale kedagi järele, et lahkuda omavoliliselt koolist või paluda kellelgi tuua suitsu jt keelatud aineid või esemeid.

Puiatu erikooli õpilaste sõnul oli väljahelistamiseks ette nähtud aeg liialt lühike, kuna terve klassi või rühma peale anti helistamiseks aega vaid üks tund. Vanematel oli lastele lubatud helistada kaks korda nädalas kindlatel kellaegadel.

Interneti kasutamist võimaldati ergutusvahendina kuni üheks tunniks korraga. Et saada luba pidi õpilane võtma allkirjad kõikidelt õpetajatelt igal interneti kasutuskorral.

Alaealise mõjutusvahendite seadus ei võimalda erikoolil piirata õpilase telefoni või muul teel toimuvat suhtlemist lähedastega. Alaealise mõjutusvahendite seaduse § 6¹ lg 4 sätestab, et kasvatus eritingimusi vajavate õpilaste kooli direktoril ning kooli teistel töötajatel ei ole õigust kontrollida õpilase kirjavahetuse ja telefoni või muude üldkasutatavate sidekanalitega edastatavate sõnumite sisu.

Suhtlemine lähedastega võib kaasa aidata õpilase arengule ja aitab säilitada ning tugevdada sidet lapse ja vanemate vahel. Seaduslikku alust telefonisuhtluse piiramiseks ei ole. Piirangud Puiatu erikoolis rakendati administratiivsete raskuste tõttu: iga õpilase eraldi telefoni juurde toimetamine olevat keerukas ning teisalt soovist jälgida edastatavate sõnumite sisu. Sõnumite sisu järgimiseks puudub aga alus, mistõttu telefonikõnede tegemise ajal ei tohi turvatöötaja kõrval seista, et garanteerida kõnede mitte pealtkuulamine. Turvalisuse kaalutlustel oleks olnud võimalik asendada sõnumite sisu pealtkuulamine saabuvate kõnede registreerimisega. Õpilaste helistamisega seotud administratiivsed raskused oleksid olnud ületatavad täiendavate helistamisvõimaluste (näiteks taksofonide paigaldamine rühmaruumidesse) loomisega.

Arvestades eeltoodut soovitas õiguskantsler Puiatu erikooli direktoril piirata senisest vähem õpilaste võimalusi suhtlemiseks lähedastega, laiendades suhtlemisvõimalusi vajadusel täiendavate tehniliste meetmete rakendamise kaudu.

(3.4) Kontrollimisel selgus, et Puiatu erikoolil puudus nõuetekohaselt kinnitatud arengukava. Puiatu erikooli selgituste järgi oli arengukava esitatud läbivaatamiseks Haridus- ja Teadusministeeriumile. Haridus- ja Teadusministeerium ei olnud kehtestanud arengukava kinnitamise korda, mistõttu oli ka Puiatu erikooli arengukava kinnitamata.

Olukorras, kus erikoolide areng on peatunud riigi täidesaatvate organite võimetuse tõttu koolide reformimisel, ei ole ülalmärgitud laste õigused tagatud. Kuivõrd erikoolide reformi ei ole korraldatud, õppisid kinnipidamisasutusest viibinud lapsed koos tavakoolidest saabunud lastega. Erikoolide reformide seiskumise tõttu ei vastanud ka Puiatu erikooli hoone tervisekaitse nõuetele, sest ei olnud võimalik otsustada, millistest vajadustest lähtuvalt peaks hoonet ümber ehitama ja renoveerima. Tegemist oli olulise laste õiguste rikkumisega.

Tulenevalt eeltoodust, tegi õiguskantsler haridus- ja teadusministrile märgukirjas ettepaneku tagada viivitamatult erikoolide tegevuse reformimist puudutavate õigusaktide eelnõude väljatoomine. Erikoolide tegevuse aluseid reguleerivate õigusaktide eelnõude väljatöötamine on vajalik koolide järjepideva arengu tagamiseks. Puiatu erikool peab kinnitama arengukava.

Samuti tegi õiguskantsler Haridus- ja Teadusministeeriumile ettepaneku kaaluda tulevikus erikoolide tegevuse reformimisel laste eripärasid, eraldades erikoolides kinnipidamisasutustest viibinud õpilased ja tavakoolidest tulnud õpilased.

(3.5) Kontrollimisel selgus, et kool paiknes 1963. aastal valminud hoones, mis vajab kapitaalremonti. Koolimaja oli külm. Kuigi kontrollkäigul ei õnnestunud välja selgitada tegelikku sisetemperatuuri, kurtsid nii õpetajad kui ka õpilased ruumide madala temperatuuri üle.

Lõuna-Eesti Päästkeskus on Puiatu erikooli korduvalt kontrollinud ning teinud mitmeid ettekirjutusi. 18.10.2006 tegi Lõuna-Eesti Päästkeskus ettekirjutuse, mis kohustab kooli pidajat paigaldama koolihoonesse automaatse tulekahjusignalsiooni ja turvavalgustuse. Samuti tuli hooned varustada arvu tulekustutitega. Seoses planeeritava kapitaalremondiga pikendas Lõuna-Eesti Päästkeskus oma ettekirjutuse täitmise tähtaega kuni 01.09.2009.

01.08.2007 oli kooli kinnistu üle antud Riigi Kinnisvara AS-le ning planeeriti kapitaalremondi tegemist. Samas selgitas Puiatu erikooli direktor, et kapitaalremondi plaanid on seiskunud seoses Haridus- ja Teadusministeeriumi võimetusega otsustada, millisel viisil tulevikus Eesti erikoolide süsteemi reformitakse. Seoses sellega ei olnud kontrollimise hetkel veel teada, kui suured on Puiatu erikooli õpperühmad tulevikus ning kas ühes erikoolis võib olla erineva kasvatusrežiimiga osakonnad või mitte.

Olukord, kus koolihoone on ohtlikus ning laste tervisele kahjulikus seisundis, on vastuolus laste õigustega. Tulekahju puhkemisel võib ohtu sattuda laste elu ja tervis. Koolihoone madal temperatuur võib omakorda kaasa tuua laste haigestumise. Kooskõlas PGS § 32 lõikega 1 peab kool tagama õpilaste koolis viibimise ajal nende vaimse ja füüsilise turvalisuse ning tervise kaitse.

Õiguskantsler tegi eeltoodust lähtudes haridus- ja teadusministrile märgukirjas ettepaneku tagada Puiatu erikooli koolimaja kapitaalremont.

(3.6) Kontrollimisel märkis Puiatu erikool, et asenduskodud ei huvitu oma kasvandike käekäigust. Esinenud on juhtumeid, kus last ei soovitud võtta koolivaheajal tagasi asenduskoju ega tagatud talle riiete ning jalanõude olemasolu.

SHS § 15¹ järgi on asenduskoduteenuse eesmärgiks lapsele tema põhivajaduste rahuldamiseks peresarnaste elutingimuste võimaldamine. Lapsel on endiselt õigus olla täielikul riiklikul ülalpidamisel ka erikoolis viibimise ajal. Lapsele tuleb tagada riiete ja jalanõude olemasolu ning võimalus veeta koolivaheajaga oma asenduskodus.

Õiguskantsler juhtis sotsiaalministri tähelepanu asjaolule, et erikoolis viibivad lapsed on endiselt täielikul riiklikul ülalpidamisel.

(3.7) Kontrollimisel selgus, et Puiatu erikoolil oli vähe teavet selle kohta, kuidas tulevad nende õpilased toime pärast erikoolist lahkumist. Lapse erikoolis viibimise ajal ei tundnud kõik vanemad oma lapse vastu huvi. Paljud õpilased lahkusid koolist enne 9. klassi lõpetamist, kuna lõppes erikoolis viibimise tähtaeg. Erikooli selgituste kohaselt oleksid mitmed perekonnad vajanud kohaliku omavalitsuse nõu ja abi, kuidas tagada lapse naasmine tavakooli. Koostöö erikoolide ja kohalike omavalitsuste vahel on antud küsimuses ebapiisav.

Kontrollkäigu järel pöördus õiguskantsler märgukirjaga Sotsiaalministeeriumi poole ja juhtis ministeeriumi tähelepanu kohalike omavalitsuste halvale koostööle erikoolides viibivate laste ja nende perekondadega.

(4) Kontrollkäigu tulemusena pöördus õiguskantsler laste põhiõiguste senisest paremaks tagamiseks mitmete ettepanekutega Puiatu erikooli direktori ja märgukirjadega haridus- ja teadusministri ning sotsiaalministri poole.

Haridus- ja Teadusministeerium selgitas õiguskantsleri märgukirjale saadetud vastuses, et erikoolide reformimise töökomisjon teeb oma ettepanekud erikoolide tegevuse ja infrastruktuuri ajakohastamiseks ministeeriumi juhtkonnale hiljemalt 2008. aasta esimesel poolel. Pärast otsuse vastuvõtmist alustatakse erikoolide tegevust reguleerivate eelnõude väljatöötamist ning kinnitatakse erikoolide arengukavad. Erikoolide süsteemi reformimisel kavandatakse võimalused tavakoolist ja vanglatest tulnud alaealiste eraldamiseks. Samuti seatakse eesmärgiks tagada erikoolide parem koostöö kohalike omavalitsustega.

Haridus- ja Teadusministeerium märkis oma vastuses, et Puiatu erikooli kinnistu on üle antud Riigi Kinnisvara aktsiaseltsile. Puiatu erikooli renoveerimise kava peab valmima 2008. aasta jooksul ning selle koostamisel võetakse arvesse Lõuna-Eesti Päästekeskuse ettekirjutused ja lahendatakse eraldusruumidega seotud probleemid. Renoveerimistöödega alustatakse 2009. aastal.

Haridus- ja Teadusministeeriumi vastuses öeldi, et õiguskantsleri märgukirjas tõstatatud küsimused arutati läbi Puiatu erikooli direktori ja piirkonna kuraatoriga. Puiatu erikooli direktori tähelepanu on juhitud õigusaktide ebaõigetele tõlgendustele ning kooli on kohustatud puudused kõrvaldama.

Puiatu erikool teatas vastusena õiguskantsleri ettepanekutele, et kool kasutab edaspidi eraldusruumi rangelt kooskõlas seadusega. Pärast õiguskantsleri kontrollkäiku kasutati kooli sõnul eraldusruumi vaid kahel korral ning seda selgelt nende õpilaste osas, kelle paigutamine eraldusruumi oli vajalik nende rahustamiseks.

Puiatu erikooli õpilaste suhtlemisvõimaluste parandamiseks võimaldas kool neil kasutada täiendavaid ajavahemikke sisse- ja väljahelistamiseks. Samuti esitas Puiatu erikool Elion Ettevõtted AS-le taotluse paigaldada kooli elamis- ja õppekorrusele kaks täiendavat taksofoni.

Puiatu erikool märkis vastuses ettepanekutele, et koolist omavoliliselt lahkunud õpilaste suhtes rakendatakse tugevdatud turvameetmeid, kuid nende võimalusi vabas õhus viibimiseks ei piirata. Kooli sisekorraeskirjade 7. peatükist kõrvaldati need mõjutusvahendid, mis olid õiguskantsleri hinnangul ebaseaduslikud. Kool lubas ka, et õpilasi ei rakendata enam põrandate pesemisel, vaid üksnes oma ruumide igapäevasele korrastamisel, sealhulgas niiskel puhastamisel.

Ettepanekute täitmise kohta teostab õiguskantsler järelkontrolli kuue kuu möödudes alates vastavate ettepanekute tegemisest. 2008. aasta mais tegigi õiguskantsler Puiatu erikooli etteteatamata kontrollkäigu.

III JUSTIITSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

Justiitsministeeriumi valitsemisalas on riigi õigus- ja kriminaalpoliitika kavandamine ja elluviimine; õigusloome koordineerimine; õigusaktide terviktekstide koostamine; rahvusvaheliste õigusabitaotluste menetlemine; välisriigi kodaniku või kodakondsuseta isiku välisriigile väljaandmise otsustamine; esimese ja teise astme kohtute, prokuratuuri, vanglate, kohtulike registrite ning kohtuekspertiisi, notarite ametitegevuse ja õigusteenuse korraldamine; tsiviiltaite, vandetõlke, pankrotimenetluse ja andmekaitse küsimused ning kuriteoennetuse koordineerimine ja õigusaktide eelnoude ettevalmistamine.

Justiitsministeeriumi pädevuses on notariaadi ametitegevuse ja õigusteenuse; vandetõlgi- ja kohtutäituriteenistuse ning pankrotihaldurite töö korraldamine; kuriteoennetuse ja Eesti õigusaktide Euroopa Liidu õigusega ühtlustamise koordineerimine; rahvusvaheliste õigusabitaotluste menetlemine ning advokatuuri tegevuse seaduslikkuse tagamine ja riigi kohtumenetluses esindamise korraldamine.

Ministeeriumi valitsemisalas asuvad maa- ja halduskohtud ning ringkonnakohtud, prokuratuur, vanglad, Registrite ja Infosüsteemide Keskus, Eesti Kohtuekspertiisi Instituut, Andmekaitse Inspeksioon (AKI) ja Kohtute Raamatupidamiskeskus.

2007. aastal oli Justiitsministeeriumi valitsemisalas õiguskantsleri uuritavaid küsimusi 344 juhul (sh 57 juhul puudutas see ministeeriumit ning 257 juhul vanglaid). Sarnaselt eelnevatele aastatele moodustasid ka 2007. aastal suurema osa õiguskantslerile esitatud avaldustest ja menetlustest kinnipidamistingimuste õiguspärasust puudutavad avaldused.

Ülevaateastal tegeles Justiitsministeerium põhiliselt sisejulgeoleku, karistusõiguse, vanglate ja andmekaitse arendamisega.

1.1. Riiklik ekspertiisiasutus

2007. aastal lõpetasid Justiitsministeerium ja Siseministeerium riiklike ekspertiisiasutuste pädevuste dubleerimise. 01.01.2008 ühendati Kriminallistika Keskus ja Kohtuekspertiisi Büroo üheks asutuseks, mis tegutseb edaspidi Justiitsministeeriumi valitsemisalas. Muudatus lõpetas dubleerimise ning peaks kaasa tooma parema teenuse osutamise politseile, prokuratuurile ja kohtule tõendusliku baasi loomisel ja selle kasutamisel süütegude avastamiseks. Eelduslikult ühtlustub kohtuekspertiisi süsteem, lisaks vähenevad halduskulud. Ekspertiisiasutuste ühendamise seoses menetles õiguskantsler 2007. aastal küsimusi, mis puudutasid endiste ametnike subjektiivsete õiguste rikkumist teenistussuhte muutmisel töölepinguliseks. Õiguskantsler leidis, et riigil tuleb kujundada üldine regulatsioon, kuidas ning milliste põhimõtete alusel kaitstakse ametniku kohalt töölepingulisele kohale üleviidava isiku põhiõigusi, eriti õiguspärasust, et tema tööalased õigused ei muutuks kehvemaks.

Õiguskantsler 2006. aasta tegevuse ülevaates oli menetlus, mis puudutas riiklikus ekspertiisiasutustes tehtavate ekspertiiside hinnakirja. Õiguskantsler leidis, et lähtudes kohtuekspertiisitasu olemusest ja toetudes PS §-le 113, on nimetatud tasu avalik-õiguslik rahaline kohustus. Seetõttu tuleb tasu sätestada seadusega. Selle seisukohaga nõustus toona ka justiitsminister ja teatas, et kõnealust muudatust sisaldav seaduseelnõu võetakse Justiitsministeeriumi 2007. aasta tööplaani tähtajaga esitada see hiljemalt 05.09.2007 Riigikantseleile Vabariigi Valitsuse päevakorda panemiseks. Niinimetatud ekspertiisiasutuste ühendamise eelnõu²¹⁶ esitatigi Riigikogule arutamiseks, seda aga ekspertiisitasusid puudutava muudatusega. Nii on ekspertiisitasud jätkuvalt põhiseadusega kooskõlas oleval viisil seadustamata.

1.2. Korrakaitse

Aastaid on õiguskantsleri kõrgendatud tähelepanu all olnud korrakaitsega seonduvad küsimused ning riigi tegevused valdkonna kujundamisel. Nii 2006. kui ka 2007. aastal jälgis õiguskantsler Justiitsministeeriumi ettevalmistatud korrakaitseaduse eelnõu menetluse käiku ning esitas oma seisukohad selle lahenduste kohta. Tegu on inimeste põhiõigusi intensiivselt riivata võimaldava seadusega. Eelnõu võeti Riigikogu menetlusesse 16.05.2007. Õiguskantsler on oma varasemates ülevaadetes korduvalt juhtinud tähelepanu lüngale Eesti õiguskorras ja vajadust korrakaitseaduse vastuvõtmiseks.²¹⁷

Eelnõuga luuakse alus avalikku korda ja turvalisust kaitsvale ühtsele süsteemile. Eriti oluliseks peab õiguskantsler seda, et eelnõuga luuakse konkreetset alusnormid ohtude tõrjumiseks vajalike korrakaitsemeetmete rakendamiseks, mis tagab korrakaitseorganitele varasemast suurema kindlustunde oma tegevuses ning inimestele suurema usalduse

²¹⁶ Politseiseaduse, Vabariigi Valitsuse seaduse, narkootiliste ja psühhotropsete ainete ning nende lähteainete seaduse, politseiteenistuse seaduse ja kohtuekspertiisiseaduse muutmise seadus. Vastu võetud Riigikogus 07.06.2007, jõustunud 14.07.2007 (osaliselt 01.01.2008).

²¹⁷ Korrakaitse valdkonda käsitleti nt õiguskantsleri politsei- ja korrakaitseõiguse teaduskonverentsil 2004. aastal. Vt ka eelnõu kajastatust õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaates, lk 152–153.

riigi vastu. Teine väga oluline muudatus, mille eelnõu kaasa toob, on korrakaitse ehk ohutõrje ülesannete ning süüteomenetluse selge piiritlemine, mis peaks aitama kaasa muudatustele politseitöö rõhuasetuses – pigem tõrjuda ohte ning hoida ära korrarikumisi, kui reageerida tagajärgedele ja karistada. Lisaks peaks eelnõu mõjutama positiivselt iga ühiskonnaliikme suhtumist ühisesse vastutusse avaliku korra eest. Eelnõus on oluline koht korrakaitseõiguse kesksete mõistete defineerimisel ja avalike koosolekute korralduse reformil.

Õiguskantsler tõi Riigikogu õiguskomisjonile saadetud arvamuses välja eelnõu mõningad puudused. Kõige probleemsemaks peab õiguskantsler eelnõu 6. peatükki, milles nähakse ette võimalus volitada (eraõiguslikke) isikuid halduslepingu alusel täitma korrakaitse ülesandeid. Sellises lahenduses sisalduvaid põhiseaduslikke probleeme on käsitletud põhjalikumalt juba õiguskantsleri 2006. aasta ülevaates.²¹⁸ Selleks, et eelnõu menetlus saaks võimalikult kiiresti jätkuda, tegi õiguskantsler kompromissettepaneku näha praeguse 6. peatüki asemel ette vastavates eriseadustes, millist avaliku halduse ülesannet ja millistel tingimustel on võimalik üle anda, millised on selle täitmiseks vajalikud meetmed, milline on järelevalve ja kuidas on tagatud vastutus.

Õiguskantsleri hinnangul vajavad läbitöötamist eelnõu praeguses versioonis isikuandmete töötlemise, jätustoitimiste regulatsiooni ning avalike kogunemistega seonduvad aspektid. Lisaks märkis õiguskantsler oma arvamuses, et korrakaitseaduse kui üldseaduse regulatsiooni mõjusid ning haakuvust teiste seadustega on raske analüüsida ilma asjakohase rakendusseadusega, mille eelnõu on Justiitsministeeriumis alles väljatöötamisel. Rakendusseaduse eelnõu on Justiitsministeeriumi 2008. aasta tööplaanis.

1.3. Riigi õigusabi

Õiguskantsleri erilise tähelepanu all on pidevalt olnud, kuidas on tagatud juurdepääs õigusemõistmisele ja kas see on sõltunud isiku õigusalastest teadmistest või varanduslikust seisukorrast. 2007. aastal valmistati ministeeriumis ette eelnõu riigi õigusabi seaduse muutmiseks, millega lahendatakse muuhulgas ka mitmed õiguskantsleri tõstatatud probleemid nagu õigusabi andmise menetluse liigne bürokraatlikkus, õigusabi andmisest keeldumise vaidlustamine ja teistmisenetluses riigi õigusabi saamise võimaldamine. Eesmärgiks on parandada riigi õigusabi kättesaadavust ning teadvustada inimestele senisest enam riigi õigusabi saamise võimalustest.

1.4. Kohtusüsteem

Igäihe õigusega õigusemõistmisele seonduvad ka Justiitsministeeriumi ettevalmistatud muudatused kohtusüsteemis ja kohtuhalduses. Seades eesmärgiks muuta kohtusüsteem ühtseks tervikuks, valmistas justiitsminister ette ülevaate kohtuhalduse arengukava õiguspoliitilistest aspektidest. Selle järgi kuuluksid esimese ja teise astme kohtud Riigikohtu alla.

Oluliseks muudatuseks kohtusüsteemis tuleb pidada Viru Ringkonnakohtu likvideerimist ning selle pädevuse andmist Tartu Ringkonnakohtule. Tunnustades muudatuse eesmärki kõrvaldada ringkonnakohtute koormuste ja asja lahendamise hinna erinevused ning luua paremad võimalused ringkonnakohtunike spetsialiseerumiseks, juhtis õiguskantsler siiski tähelepanu ohtudele, mis võivad kaasneda kohtu likvideerimisega.²¹⁹ Eelkõige on oht, et inimeste jaoks võib väheneda õigusemõistmise kättesaadavus.

Ülevaateastal menetles õiguskantsler 132 juhtumit, mis puudutas kohtumenetluse õigust või mille vastustajaks määratleti kohus.

1.5. Korruptsioon

2007. aastaks seati ausa riigi idee teostamiseks ning ametnikkonna tegevuse sõltumatuse ja objektiivsuse saavutamiseks eesmärgiks uuendada korruptsioonivastase võitluse strateegiat. Valmistati ette täiendavad meetmed korruptsiooni ennetamiseks ning keskenduti senisest enam korruptsiooni tõkestamisele erasektoris, kohalikes omavalitsustes ning Euroopa Liidu vahendite kasutamisel. 23.08.2007 kiitis Vabariigi Valitsus heaks Korruptsioonivastase strateegia 2008–2012 koostamise ettepaneku.²²⁰ Uue korruptsioonivastase strateegia eesmärkideks on ennetada ja vähendada korruptsiooni erinevates valdkondades ning suurendada erinevate sihtrühmade korruptsiooni- ja eetikaalast teadlikkust.

Ülevaateastal korraldas Euroopa Nõukogu GRECO²²¹ liikmesriikide kolmanda hindamisvooru, mille eesmärgiks oli analüüsida parteide rahastamise kontrolli süsteemi ning kriminaalõigusliku konventsiooni rakendamist. Novembris toimunud visiidil kohtus GRECO esindajatega ka õiguskantsler, kes selgitas oma seisukohta ja tegevust erakondade rahastamise kontrolli tõhustamisel.

218 Vt nt õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn 2007, lk 75 jj.

219 Kohtute haldamise nõukoja 25.05.2007 istungi päevakorrapunkt nr 5, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=31040/32%5B1%5D.+protokoll+25.05.2007.pdf> (26.02.2008).

220 Vt lähemalt: <http://www.korruptsioon.ee/33241> (18.03.2008).

221 *The Group of States against Corruption.*

1.6. Avalik teenistus

2007. aastasse jäi järjekordse uue avaliku teenistuse arendamise kontseptsiooni ettevalmistamine ning arutelu selle valikute üle. Eesmärgid, mis seati juba 1999. aastal ei ole muutunud: vähendada avalike teenistujate arvu ja laiendada võimalusi avalikus teenistuses töölepingu alusel töötamiseks, tagades samaaegselt inimeste motiveerituse ja kompetentsi. Kontseptsiooni arutati 27.09.2007 Vabariigi Valitsuse kabineti nõupidamisel.

Õiguskantsler toetab Justiitsministeeriumi seisukohta, et senine avaliku teenistuse süsteem vajab muutmist, kuna kehtiv avaliku teenistuse regulatsioon on sisuliselt aegunud ja ei täida talle pandud eesmärgi. Oma 27.09.2007 suulises ülevaates Riigikogule 2006. aasta tegevustest võrdles õiguskantsler uue avaliku teenistuse reformi Godot' ootamisega. 2007. aastal koostati Justiitsministeeriumis võrdlev analüüs teiste riikidega ja tehti ettepanekuid kehtiva regulatsiooni muutmiseks. Uue avaliku teenistuse seaduse eelnõu valmimine oli planeeritud 2008. aasta I kvartalsisse, kuid selle esitamine on viibinud.

1.7. Eraõigus

2007. aastal tuli Justiitsministeeriumil lõpetada eraõiguse reform. 10.05.2007 kiitis Vabariigi Valitsus heaks ja esitas Riigikogule vastuvõtmiseks pärimisseaduse ja perekonnaseaduse eelnõud.

Perekonnaseaduse eelnõu näol on tegemist uue tervikliku perekonnaõiguse regulatsiooniga, mis hõlmab abikaasade vahelisi õigussuhteid, vanemate ja laste vahelisi õigussuhteid ning alaealiste ja täisealiste eestkoste puhul tekkivaid õigussuhteid. Eelnõu seletuskirja järgi on varasemast enam pööratud seaduses tähelepanu perekonnasuhete nõrgema osapoole (nt alaealise lapse ja varatu abikaasa) seisundile. Ulatuslikumad muudatused on eelnõus ette nähtud abikaasade varaliste suhete osas. Seadusjärgsetes abieluvarasuhetes on võetud suund abikaasade suuremale varalisele iseseisvusele. Abieluvararežiimi mõjude rakendumine toimub peamiselt abielu (või varasuhte) lõppemisel, abieluvaraõigusest tulenevad nõuded on viidud arvestuslikule alusele. Seadusega kehtestatakse lubatud terviklik abieluvararežiimide ammendav loetelu, millest kõrvalekalded on lubatud vaid konkreetsetel seaduses sätestatud varasuhtesisestel juhtudel. Õiguskantsleri poole pöörduiti sooviga saada teada, kas eelnõu rakendussätted, mis lubavad tagasiulatuvat abikaasade varasuhte muutmist, on kooskõlas põhiseaduses sätestatud omandi kaitse normidega. Enne kui ei ole selge, milliseks kujuneb Riigikogu arutelude tulemusel tulevane abieluvaraõiguse regulatsioon, ei ole õiguskantsleri hinnangul võimalik vastata küsimusele, kas tulevase regulatsiooni kohaldamine kehtivatele õigussuhetele on kooskõlas põhiseadusega (nii omandiõiguse kui õiguspärase ootuse põhimõttega). Põhiseaduse valguses on abieluvara õiguslikus režiimis võimalikud mitmed erinevad põhiseadusega kooskõlas olevad lahendused. Millist konkreetset eelistada, see on poliitilise valiku küsimus. Mõistagi tuleb valikute tegemisel arvestada põhiseaduses sätestatud põhimõtteid.

Riigikogu võttis 17.01.2008 vastu pärimisseaduse, mis jõustub 01.01.2009. Pärimisseaduse vastuvõtmisega toimub põhimõttelist laadi muudatus, pärandvara vastuvõtmine asendatakse loobumise ja testamentiga. Oluliselt on täiendatud ka testamenditäitja ja pärimise käigu regulatsiooni. Viimase osas tuleb esile tõsta pärandvara inventuuri, pärija võlausaldajate väljaselgitamist ning nende nõuete rahuldamist käsitlevate sätete olulist täpsustamist.

1.8. Andmekaitse

Olulisemateks arenguteks andmekaitse valdkonnas tuleb ülevaateastal pidada uue isikuandmete kaitse seaduse vastuvõtmist, oluliste muudatuste tegemist avaliku teabe seaduses ning andmekogude seaduse kehtetuks tunnistamist. Kõik viidatud muudatused jõustusid 01.01.2008.

15.02.2007 vastu võetud uue isikuandmete kaitse seaduse väljatöötamise eesmärk oli parandada eelmise isikuandmete kaitse seaduse rakendamisel (jõustus 01.10.2003) ilmnenu puudusi. Seaduses muudeti isikuandmete liigitust, kaotades ära eraeluliste isikuandmete kategooria ning täiendati delikaatsete isikuandmete loetelu biomeetriliste isikuandmetega. Andmesubjekti eraelu kaitset parandas oluliselt muudatus, mille järgi laieneb seadusega isikule antav õiguskaitse nüüd ka varasemalt õiguspäraselt avaldatud isikuandmete kohta. Samuti muudeti seaduses isikuandmete töötlemise nõudeid teadusuuringu tegemisel või riikliku statistika koostamisel ning loodi delikaatsete isikuandmete eest vastutava ametniku institutsioon. Isikuandmete töötlemise nõuete rikkumise eest määratavaid rahalisi karistusi kümnekordistati.

Avaliku teabe seaduse uuendamise eesmärgiks oli avaliku võimu läbipaistvuse suurendamine ning vastavusse viimine tänapäeva infotehnoloogiliste arengutega. Nii nähakse muuhulgas ette, et alates 01.01.2009 peab asutuse dokumendiregistri kaudu olema tagatud ligipääs ka vastavale dokumendifailile. Eraelu puutumatus kaitseks ei avaldata dokumendiregistris isikuandmeid sisaldavaid dokumente.

Olulist muutust kujutab endast andmekogude seaduse kehtetuks tunnistamine ning vastava regulatsiooni lisamine avaliku teabe seadusesse. Andmekogude õigusliku regulatsiooni reformimisel tõdeti, et infotehnoloogiline areng on kulgenud oma rada, moodustatud on loendamatu hulk andmekogusid ning riik kogub erinevatesse andmekogudesse samu andmeid. Senise ametkonnakeskse andmekogu kontseptsiooni asendab teenusekeskse andmekogu põhine lähe-

nemine. Kõik andmekogud, mida ei peeta üksnes organisatsiooni vajaduste pärast, tuleb liidestada andmevahetuskihi X-teenega.

Õiguskantsler on pidevalt jälginud isikuandmete kaitsega seotud küsimuste arengut ja rakenduspraktikat. Isikuandmete kaitsel seoses andmekogudega on probleemseim andmekogu loomise volitusnormi sõnastus – seadusest ei selgu sageli, mis eesmärkidel ning millises ulatuses riik isikuandmeid kogub.²²²

Seoses ühinemisega Schengeniga 2006. aasta sügisel läbiviidud andmekaitse hindamisel toodi ühe olulisema probleemina välja AKI sõltumatuse küsimus. Komisjoni hinnangul oli kaheldav, kas Siseministeeriumi valitsusalas asuv AKI teostab piisavalt sõltumatut järelevalvet teiste, samuti Siseministeeriumi valitsusalas asuvate Politseiameti, Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ja Piirivalveameti üle isikuandmete töötlemisel Schengeni infosüsteemis. Komisjon märkis, et AKI puudub pädevus teostada järelevalvet Schengeni infosüsteemi üle, sest selles töödeldakse muu hulgas ka riigisaladusena käsitletavat teavet. AKI ei saa riigisaladust sisaldavate isikuandmete töötlemise üle järelevalvet teostada, kuna isikuandmete kaitse seadus ei anna neile õigust teostada järelevalvet riigisaladust sisaldavale isikuandmete töötlemisele.

AKI sõltumatuse suurendamiseks viidi inspeksioon Siseministeeriumi valitsemisalast Justiitsministeeriumi valitsemisalasse.

18.02.2007 jõustusid isikuandmete kaitse seaduse muudatused, mille eesmärgiks oli andmekaitse nõuete viimine vastavusse Schengeni nõuetega. Isikuandmete kaitse seaduse rakendusala laiendati isikuandmeid sisaldava riigisaladuse töötlemisele, kui töötlemine tuleneb 19.07.1990 allakirjutatud konventsioonist, millega rakendatakse 14.06.1985 Schengeni lepingut Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel sõlmitud Schengeni lepingut kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta nende ühispiiridel (Schengeni konventsioon).

1.9. Karistusõigus

2006. aastal tõi õiguskantsler olulise tegevusena välja Justiitsministeeriumis ettevalmistatud kriminaalsel teel saadud tulu konfiskeerimist reguleeriva seaduse. 01.02.2007 jõustuski karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja seonduvate seaduste muutmise pakett, mis nimetatud küsimust reguleerib.²²³ Seaduse eesmärk on tõhustada võitlust organiseeritud kuritegevusega kuritegelikul teel saadud tulu äravõtmise abil. Seaduses loetletud raskemate kuritegude puhul võimaldab karistusseadustik koos üle kolme aastase vangistusega kohaldada süüdimõistetule tema vara konfiskeerimist kuni kogu tema vara ulatuses. Seadusega on loodud alus konfiskeerida kolmandale isikule ära kingitud, turuhinnast oluliselt soodsamalt müüdüd või muul moel üleantud vara, mis on saadud kuritegeliku tulu arvel. Täpsustati ka kolmanda isiku õiguste kaitset kriminaalmenetluses, mis on eriti oluline omandiõigust riivava konfiskeerimise korral.

18.02.2007 jõustus kuriteoohvri ja teo toimepanija lepitamist (lepitusmenetlust) puudutav seadus, millega täiendati kriminaalmenetluse seadustikku menetlusega kurjategija ja kuriteoohvri lepitamiseks.²²⁴ Lepitamise õnnestumise korral on kohtul ja teatud tingimustel ka prokuratuuril õigus lõpetada teise astme kuritegudes kriminaalmenetlus. Vastuvõetud seaduses on arvestatud Riigikogu õiguskomisjonile esitatud õiguskantsleri seisukohaga, et lepitusmenetluses tuleb võimalikult suurel määral arvestada kannatanu õigusi

15.03.2007 jõustus mahukas karistusseadustiku ja vääртеокоосеise sisaldavate seaduste muutmise seadus. Majanduskuritegude seaduse põhisisuks oli majandus- ja ametialaste kuritegude karistusõiguse eriosa regulatsiooni viimine vastavusse põhiseaduse nõuetega (kuriteo määratletus ja õiguselgus; kriminaalkaristus kui viimane abinõu; proportsionaalsus ja võrdne kohtlemine, karistusõigusnormi seotus tegevusvaldkonda reguleeriva seaduse eesmärgiga) ja Eesti ärikeskkonnaga. Näiteks sätestati ametialaste kuritegude üldkoosseisude²²⁵ asemel mitmed uued ametialaste kuritegude konkreetseid erikoosseisud. Seadusega korrastati ka maksusüütegude süsteemi eesmärgiga eristada selgelt maksualased kuriteod ja vääртеоd ning reageerida kriminaalmenetluslike vahenditega eeskätt ulatuslikele ja riigile kahjulikele rikkumistele.

Sama seadusega lahendati ka juba 2005. aastal õiguskantsleri tõstatatud probleem seoses aegumise regulatsiooniga. Seaduse jõustumisele eelneval ajal kehtinud KarS § 81 lg 5 sõnastusest tulenes, et kui pannakse toime uus kuritegu, siis eelmise kuriteo aegumine katkeb ja hakkab uuesti kulgema. Seadus ei näinud ette aegumise lõpptähtaega. Olukord, et pärast uue kuriteo toimepanemist võib riigivõimu tegevuse tõttu menetlustoimingutele kuluv aeg tuua kaasa uue lõpptähtajata, võib viia menetluse kestvusele ebamõistlikult pika aja jooksul. Justiitsminister nõustus õiguskantsleri seisukohaga, et selline regulatsioon võib riivata isiku õigust asja arutamisele mõistliku aja jooksul.

222 Vt Isikuandmete töötlemine riigi andmekogudes. – Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn 2006, lk 110.

223 Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse, kohtutäituri seaduse, karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku, riigi õigusabi seaduse ja täitemenetluse seadustiku muutmise seadus võeti vastu 13.12.2006, jõustus 01.02.2007.

224 Karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja ohvriabi seaduse muutmise seadus – vastu võetud 17.01.2007, jõustunud 18.02.2007.

225 Ametiseisundi kuritarvitamine (KarS § 289) ning ametialane lohakas (KarS § 290).

Nimetatud seaduse rakendamise seadusest viidi läbi põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus.²²⁶ Selle seadusega dekriminaliseeriti pisivargus ja muu omandivastane süütegu väheväärtusliku asja või varalise õiguse vastu (väärus alla 1000 krooni), kui see on toime pandud korduvalt. Probleem tekkis nende isikute puhul, kes olid muudetud paragrahvi alusel süüdi mõistetud ja kandsid karistust kinnipidamiskohas. Menetluse algatanud kohus leidis, et seadus ei näe aga ette aluseid ja korda, millest kohtud peavad lähtuma PS § 23 lõikest 2 tuleneva kergema karistuse tagasiulatava jõu kohaldamisel. Riigikohtu üldkoogu leidis, et süüdimõistetute olukorra leebema seadusega kooskõlla viimise materiaalsoiguslik alus tuleneb KarS § 5 lõikest 2.

20.07.2007 jõustus lastega töötamise piiranguid puudutav seaduse muutmise seadus.²²⁷ Muudatuste eesmärk on tagada, et isikud, kes on süüdi mõistetud lastevastases seksuaalse iseloomuga kuriteos, alaealise prostitutsiooni või lapspornograafia seotud kuriteos, ei pääseks töötama kohtadele (õpetaja, lasteaiakasvataja, ringijuht, lastelaagri kasvataja, lapsehoidja jne), kus nad puutuvad vahetult kokku lastega. Lastega töötamise õiguse piiramine ja vastavates kuritegudes süüdimõistetutele laienev eluaegne lastega töötamise keeld on vajalikud uute kuritegude ärahoidmiseks. Tööandjate on pandud kohustus kontrollida lastega vahetult kokkupuutuvatele töökohtadele töölevõetava isiku karistusandmeid. Ühtlasi on seadusega loodud lapse seaduslikule esindajale võimalus saada lapse kaitsmise eesmärgil teavet teise isiku seksuaalkuritegudega seotud karistatuse kohta.

Seadus ei näe ette pedofiilide registri loomist ja juurdepääs isiku karistusandmetele on lubatav vaid seadusest tuleneva kohustuse või põhjendatud huvi korral. Samal ajal on tööandja päringu puhul antud õiguslik tähendus ka karistusregistri arhiivi kantud andmetele. Piirangu vajalikkust põhjendasid eelnõu autorid laste kaitsmise kui olulise avaliku huvi kaudu, mis kaalub üles karistatute õigused karistuse kustumisele. Huvide tasakaalustamiseks näeb seadus ette selle, et karistusregistri vastus antakse "jah/ei" vormis ning isiku karistatust muude kui seaduses loetletud seksuaalkuritegude eest päringu esitajale ei avaldata.

Õiguskantsler juhtis justiitsministrile saadetud arvamuses eelnõu väljatöötajate tähelepanu sellele, et piisavalt selgelt ei ole määratletud, kuidas ja milliste tõenditega tõendab lapse seaduslik esindaja oma põhjendatud huvi teise isiku karistusandmete küsimiseks karistusregistrit. Lapsevanemale või seaduslikule esindajale sellise õiguse andmine võib kaasa tuua põhjendamatu sekkumise inimese eraellu (PS §-s 26 sätestatud põhiõigus). Samuti märkis õiguskantsler, et isiku õigusi vähem riivav oleks regulatsioon, mille järgi lapsevanemal oleks teatud juhtudel õigus nõuda teiselt isikult karistusregistri väljavõtte esitamist (erandina karistusregistri seaduse §-s 18 sätestatud üldisele keelule nõuda karistusregistri väljavõtte esitamist isikult endalt). Õiguskantsler viitas ka võimalikule vastuolule 01.01.2008 kehtima hakanud isikuandmete kaitse seadusega, mille § 14 lg 2 järgi võib ilma andmesubjekti nõusolekuta edastada andmeid kolmandale isikule kas otseselt seaduse alusel, üksikjuhtumil andmesubjekti või kolmanda isiku elu, tervise või vabaduse kaitseks, kui subjektilt endalt ei ole võimalik nõusolekut saada või kui kolmas isik taotleb teavet, mis on saadud või loodud seaduse alusel ja teabele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut. Seaduse ettevalmistamise materjalidele toetudes ei ole võimalik teha järeldust, kas karistusregistri seaduse selline regulatsioon kujutab endast IKS § 10 lg 1²²⁸ alusel lubatavat erandit.

Õiguskantsler avaldas kahtlust, kas teatud seksuaalkuriteo toime pannud isikutele ettenähtud eluaegne keeld lastega töötamiseks on proportsionaalne ning soovitas kaaluda tööandjatele diskretsiooniõiguse andmist nende isikute töölevõtmisel, kelle karistus on juba kustunud ja kelle andmed on karistusregistris arhiivi kantud.

04.12.2007 võttis Riigikogu menetlusse karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu (nn küberkuritegude eelnõu), mille eesmärk on viia kehtiv karistusseadustik kooskõlla rahvusvahelisest õigusest tulenevate nõuetega²²⁹, täpsustada arvutisüsteemi vastu suunatud rünnetega seotud kuriteokoosseise ning korrigeerida kuritegude eest mõistetavaid karistusi. 21.02.2008 vastu võetud seadusega²³⁰ täiendati karistusseadustikku juriidilise isiku vastutusega ning tulenevalt arvutikuritegevusevastases konventsioonist kriminaliseeriti arvutikuritegude ettevalmistamine. Samuti täiendati seadusega terrorikuriteo (KarS § 237) koosseisu viisil, et sellega oleks hõlmatud arvutikuriteo toimepanemine terroristliku eesmärgiga.

Õiguskantsler tõdes Vabariigi Valitsuse istungil, et eelnõuga plaanitav karistuste karmistamine ei puuduta üksnes raskendavatel asjaoludel toimepandavaid arvutikuritegusid (kvalifitseeritud koosseise). Õiguskantsler märkis, et muudatusega suurendatakse kuritegude ringi, mille puhul võib tõendeid koguda jälitustoimingutega. Kuna eelnõu seletuskirjas ei olnud lähemalt selgitatud, milliseid jälitustoiminguid on tõendite kogumiseks vaja teha (kas kõiki või ainult mõningaid), soovitas õiguskantsler kaaluda, kas jälitustoimingutega tõendite kogumine ei peaks täies ulatuses olema võimalik üksnes kvalifitseeritud koosseisude puhul. Õiguskantsler tõi välja ka selle, et arvutikuriteo ettevalmistamise eest ettenähtud kuni kolme aastane sanktsioon on võrdne põhiteoks oleva arvutikuriteo eest ettenähtud karistusega, mistõttu võib selline lahendus olla ebaproportsionaalne.

226 RKÜKo 02.06.2008, nr 3-4-1-19-07.

227 Eesti Vabariigi lastekaitse seaduse, põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse, sotsiaalhoolekande seaduse, karistusregistri seaduse, erakooliseaduse, kutseõppeasutuse seaduse, koolieelse lasteasutuse seaduse, noorsootöö seaduse, karistusseadustiku, väärtemenetluse seadustiku ja huvikooli seaduse muutmise seadus – vastu võetud 14.06.2007, jõustunud 20.07.2007.

228 Viidatud norm sätestab: "Isikuandmete töötlemine on lubatud üksnes andmesubjekti nõusolekul, kui seadus ei sätesta teisiti."

229 Eelnõu seletuskirjas on viidatud Euroopa Nõukogu arvutikuritegevusevastasele konventsioonile ja EL nõukogu 24.02.2005 raamotsusele info-süsteemide vastu suunatud rünnete kohta 2005/222/JSK.

230 Karistusseadustiku muutmise seadus – vastu võetud 21.02.2008, jõustunud 24.03.2008.

19.12.2007 esitas Vabariigi Valitsus Riigikogule menetlemiseks liiklusseaduse ja karistusseadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu. Eelnõu eesmärk on seletuskirja järgi reageerida olukorrale seoses liiklusturvalisusega ning näha ette selgemad ja efektiivsemad abinõud liiklussüütegude avastamiseks ja rikkujate mõjusaks karistamiseks. Eesmärgi saavutamiseks loob eelnõu muuhulgas võimalused automaatsete liiklusjärelvalveseadmete abil fikseeritud liiklunõuete rikkumiste menetlemiseks ning muudab mootorsõiduki joores juhtimise eest vastutusele võtmise aluseid (karistuse suurus on sõltuvuses joores raskusest) ja karistusi (väärteo- ja kuriteokaristused). Lisaks soovitakse eelnõuga muuta seni väärteo eest vaid lisakaristusena kohaldatav juhtimisõiguse äravõtmine põhikaristuseks.

Eelnõu kohta arvamuse avaldamiseks pöördusid õiguskantsleri poole eelnõu väljatöötamise faasis nii Justiitsministeerium ja pärast eelnõu Vabariigi Valitsuses heakskiitmist ka Riigikogu õiguskomisjon. Oma arvamuses võttis õiguskantsler seisukoha, et eelnõu kõige olulisemaks küsimuseks põhiõiguste riive aspektist on automaatse liiklusjärelvalve süsteemi rakendamisega kaasnev kirjaliku hoiatamismenetluse kord. Eelnõus ettenähtud kirjalik hoiatamismenetlus riivab eelkõige PS § 22 lõikes 2 sätestatud põhiõigust, mille järgi keegi ei ole kriminaalmenetluses kohustatud oma süütust tõendama, ning PS §-s 14 sätestatud põhiõigust korraldusele ja menetlusele. Põhiõiguste riive seisneb selles, et eelnõu kohaselt luuakse alus hoiatustrahvi määramiseks isikule, kes ei pruugi olla väärteo toimepanija ega süüdi rikkumise toimepanemises. Õiguskantsler märkis oma arvamuses, et eelnõu järgi on kirjalikus hoiatamismenetluses sõiduki omanikule või vastutavale kasutajale määratav hoiatustrahv karistus materiaalses mõttes. Samas mõõnis õiguskantsler, et Riigikohus on varasemalt võtnud seisukoha, et sõiduki omaniku parkimisreeglite rikkumise presümeerimine juhul, kui tegelikult rikkujat ei tuvastata, on lubatav selliste rikkumiste väheohtriku iseloomu, rikkumiste suure hulga ja lihtsate tehioolude tõttu ökonoomse ja efektiivse menetlemise huvides.²³¹ Isikute elu, tervise ja vara kaitse kaudu liiklusohutuse tõstmise on legitiimne ja kaalukas eesmärk, mille puhul on ka Euroopa Inimõiguste Kohus teatud tingimustel lugenud lubatavaks tõendamiskoormise ümberlükkamist. Lõppkokkuvõttes võttis õiguskantsler seisukoha, et eelnõus on vaja selgelt määratleda hoiatustrahvi õiguslik olemus, millega seondub ka juriidilisele isikule kuuluva sõidukiga toimepandud liiklusrikkumisele reageerimise õiguslik korraldus. Teiseks tõi õiguskantsler välja vastuolu õigusselguse põhimõttega ühe eelnõus ettenähtud normi osas, millest sõltub nii sõiduki omaniku või vastutava kasutaja õiguste riive intensiivsus kui ka riive vajalikkus: kas saavutatakse ühelt poolt menetlusökonoomia ja teisalt sanktsiooni rakendamise kaudu liiklusohutuse tõus. Kolmanda probleemina tõi õiguskantsler välja selle, et eelnõus on ebapiisavalt sätestatud sõiduki omaniku või vastutava kasutaja õiguste kaitseks vajalik menetluslike garantiide regulatsioon, sh rikkumise toimepannud isiku jäädvustamise võimalus ning hoiatustrahvi vaidlustamise kord ja selle tagajärjed. Õiguskantsler soovitas tõsiselt kaaluda automaatse kiirusjärelvalve rakendamisel sõiduki juhi jäädvustamise nõude kehtestamist. See võimaldaks tõsta menetluse efektiivsust liikluskaamerate kasutamise abil ja kohaldada sanktsiooni, mis tugineb suuremal määral süülise vastutuse põhimõttele. Ühtlasi tagatakse sõiduki mitterikkujast omaniku või vastutava kasutaja õiguste väiksem riive.

Kõnealusel eelnõus täpsustatakse ka joores tuvastamise korda. Õiguskantsler pidas seda positiivseks, sest sellega luuakse PS §-st 11 tulenevale põhiõiguste ja -vabaduste piiramise seadusliku põhimõttele ja PS §-st 13 tulenevale õigusselguse põhimõttele vastav alus joores tuvastamiseks ka väljaspool liiklusjärelvalvet. Õiguskantsleri ettepanekule tuginedes täiendati eelnõud joores seisundi mõiste defineerimisega politseiseaduses.

Riigikogu õiguskomisjonile saadetud arvamuses analüüsis õiguskantsler lisaks eelnõus väljapakutud varaliste õiguste konfiskeerimise regulatsiooni. Kuigi õiguskantsler ei pidanud tsiviilkäibes oleva vara (sh isikule kuuluvate õiguste) konfiskeerimist süüte toimepanijalt põhiõiguste seisukohalt võetuna mõeldamatuks lahenduseks, leidis ta, et eelnõus väljapakutud kujul varaliste õiguste konfiskeerimisel võidakse väga intensiivselt sekkuda avaliku võimu poolt eraõiguslike isikute keerulistesse ja mitmepalgelistesse lepingulistesse suhetesse. Seetõttu soovitas õiguskantsler kaaluda varaliste õiguste konfiskeerimise regulatsiooni eelnõust väljajätmist või sätete põhjalikku ümbertöötamist.

Õiguskantsler juhtis justiitsministri tähelepanu väärteo eest uue põhikaristuse juhtimisõiguse äravõtmisel probleemile, mis puudutab alla 18-aastasele isikule määratavat väärteokaristust. KarS § 44 lõikest 5 tulenevalt ei saa alla 18-aastast isikut karistada rahalise karistusega, kui tal puudub iseseisev sissetulek. KarS § 47 väärteo eest mõistetava rahatrahvi puhul sellist piirangut ette ei näe. See viib olukorran, et alla 18-aastast isikut, kelle väärteomenetlust otstarbekusest tulenevalt ei lõpetata, saab sageli karistada üksnes arestiga. Juhtimisõiguse äravõtmine põhikaristusena eeldab loa olemasolu ning liiklusrikkumise toimepanemist, rahatrahvi määramisega iseseisva sissetuleku puudumisel kaasneb sageli KarS § 72 alusel tasumata rahatrahvi asendamine (asendus)arestiga. Õiguskantsler leidis, et kui liiklusrikkumistele efektiivseks reageerimiseks peetakse vajalikuks laiendada karistuste valikut, tuleks muuhulgas kaaluda üldkasuliku töö kui väärteokaristuse ühe alternatiivi rakendamise võimalikkust.

1.10. Võrdne kohtlemine

30.05.2007 võttis Riigikogu menetlusse Justiitsministeeriumi ettevalmistatud võrdse kohtlemise seaduse eelnõu, mis pidi üldseadusena looma võimalikult ulatusliku kaitse diskrimineerimise eest ning andma inimesele õiguste kaitse võimaluse. 2004. aastast tegutseb Eestis täitevvõimust sõltumatu soolise võrdõiguslikkuse volinik. Võrdse kohtlemise

²³¹ RKPJKo 22.02.2001, nr 3-4-1-4-01, p 13. Vt ka R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 386.

seadusega oli kavas laiendada soolise võrdõiguslikkuse voliniku pädevust ning seaduse jõustumisel oleks tema pädevuses tegeleda ka muude diskrimineerimise tunnuste kaitsega.

Eelnõu menetlemisel on märkimist väärt Euroopa Komisjoni Eesti kohta algatatud rikkumismenetlus, sest Eesti ei ole direktiive Eesti õigusesse üle võtnud. 28.06.2006 saatis Euroopa Komisjon Eestile ametliku kirja, mis puudutab nõukogu 29.06.2000 direktiivi 2000/43/EÜ (millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust) ülevõtmist. 03.01.2007 saatis komisjon Eestile ametliku kirja, mis puudutab nõukogu 27.11.2000 direktiivi 2000/78/EÜ (millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel) ülevõtmist.

Võrdse kohtlemise seaduse eelnõu kui lõppmenetluse eelnõu ei saanud 07.05.2008 Riigikogu istungil vajalikul hulgal poolthääli ning langes menetlusest välja.

1.11. Euroopa Inimõiguste Kohus

18.01.2007 tegi Euroopa Inimõiguste Kohus otsuse²³² A. Shchiglitsovi kaebuse kohta. Kaebaja leidis, et kohtumenetluse pikkus on vastuolus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni art 6 lõikes 1 ette nähtud mõistliku aja nõudega. Kohus märkis, et vaidlus käsitles poolte ühisvara (k.a korteri) jagamist, mistõttu oli kaebajal märkimisväärne huvi vaidluse kiireks lahendamiseks. Kohus leidis, et ajavahemikul 1997–2000 tuli riigisisese kohtumenetluse kestel ette märkimisväärseid võimude tegevusetuse perioode. Ühelt poolt muutis kohtuasja teatud määral keerukaks riigisisese õiguse tõlgendamine, eriti asjaolu, kas poolte ühisvara hulka kuulus korter või korteriühistu osak. Teisalt ei olnud kohtuasja olud ja vaidluse põhisisu, st ühisvara jagamine, iseenesest keerukad. Kohtu hinnangul ei õigustanud asja keerukus menetluse pikkust ning kohus leidis, et kaebaja kohtuasja ei arutatud mõistliku aja jooksul. Järelikult rikkus Eesti Vabariik konventsiooni art 6 lõiget 1. Kohus mõistis kaebaja kasuks välja 900 eurot mittevaralise kahju eest.

Mõistliku aja põhimõtte vastu eksimine tuvastati ka 08.11.2007 Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuses²³³ Saarekallas OÜ kaebuse kohta. Ettevõtte kaebas, et menetluse kestus oli vastuolus konventsiooni art 6 lõikes 1 sätestatud mõistliku aja nõudega. Kohus arvestas kohtumenetluse algusajaks 11.12.1998 ja leidis, et see kestis seitse aastat ning kaks kuud. Kohus võttis seisukoha, et kohtumenetlus ei toimunud mõistliku aja jooksul, mistõttu Eesti on rikkunud konventsiooni art 6 lõiget 1. Efektīvse menetluse kohta võttis kohus seisukoha, et kaebajal ei olnud võimalik kasutada abinõusid, mis oleks kiirendanud tsiviilprotsessi või taganud kohase kompensatsiooni juba esinenud rikkumise kõrvaldamiseks ning seetõttu on Eesti Vabariik rikkunud ka konventsiooni artiklit 13. Kohus mõistis kaebajaettevõtte kasuks välja 900 eurot mittevaralise kahju eest.

Kohtumenetluse mõistliku aja jooksul toimumise põhimõtte järgimine ja selle heastamisvõimalused on oluline probleem. Ülevaateastal pöördus õiguskantsler Justiitsministeeriumi poole märgukirjaga, milles tegi ettepaneku algatada seaduseelnõu, mis võimaldaks isikutel saada riigisisese (kohtu)menetluse kaudu hüvitist juhtumil, kui isikut puudutava kohtuasja lahendamisel on rikutud kohtumenetluse mõistliku aja jooksul toimumise põhimõtet.

12.04.2007 tegi Euroopa Inimõiguste Kohus otsuse²³⁴ A. Pello kaebuse kohta. Tuginedes inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni art 6 lõikele 1 ja lg 3 punktile d²³⁵, kaebas A. Pello, et talle ei võimaldatud asja õiglast arutamist ja tema õigust ennast kaitsta rikuti. Kaebuse põhisisuks oli see, et kaebajale ei antud võimalust küsitleda oma tunnistajaid.

Kohus leidis, et kuivõrd riigisiseseid kohtud ei teinud kõiki mõistlikke jõupingutusi tunnistajate kohtusse kutsumiseks, on kaebaja õigusi enda kaitsmisel rikutud. Kohus ei määranud kaebajale hüvitist, kuna kaebaja ei esitanud konkreetset summas hüvitise nõuet.

Viidatud lahendist tulenevalt peab edaspidises õiguspraktikas arvestama sellega, et kuigi reeglina on tunnistaja väljakutsumise vajalikkus või soovitatavus kohtu otsustada, võivad siiski esineda erandlikud asjaolud, mis võivad tähendada konventsiooni rikkumist.

1.12. Vangistusõigus

Justiitsministeeriumi valitsemisalas olevate vanglate ülesandeks on vangistuse ja eelvangistuse täideviimine. Vangistus on kuriteo toimepanemises süüdimõistetule määratud vabadusekaotuslik karistus. Eelvangistuses viibivalt vahistatult

232 Euroopa Inimõiguste Kohtu 18.01.2007 otsus asjas nr 35062/03, Shchiglitsov *vs.* Eesti.

233 Euroopa Inimõiguste Kohtu 08.11.2007 otsus asjas nr 11548/04, Saarekallas OÜ *vs.* Eesti.

234 Euroopa Inimõiguste Kohtu 12.04.2007 otsus asjas nr 11423/03, Pello *vs.* Eesti.

235 "1. Igaühel on ... temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral õigus õiglasele ... asja arutamisele ... õigusemõistmise ... institutsioonis. 3. Igal kuriteos süüdistataval on vähemalt järgmised õigused: d) küsitleda ise või lasta küsitleda süüdistuse tunnistajaid, saavutada omapoolsete tunnistajate kohalekutsumine ja nende küsitlemine süüdistuse tunnistajatega võrdsetel tingimustel."

võetakse vabadus tema suhtes toimetatava kriminaalmenetluse tagamiseks ja tema suhtes ei ole veel jõustunud süüdimõistvat kohtuotsust. Eestis oli 2007. aasta lõpu seisuga viis vanglat.²³⁶ Kuna vabaduse võtmine kujutab endast erakordselt intensiivset põhiõiguste riivet, on vanglate tegevus õiguskantsleri teravdatud tähelepanu all.

2007. aasta oli esimene aasta, mil õiguskantsler täitis ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikut alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokolliga artiklis 3 ettenähtud riikliku ennetusametuse ülesandeid (ÕKS § 1 lg 7)²³⁷. Antud protokollist tulenevalt on õiguskantsler kohustatud regulaarselt külastama asutusi, kus viibivad piiratud vabadusega isikud, et ennetada piinamist ja muul viisil inimväärikut alandavat kohtlemist. Ülevaateperioodil tegi õiguskantsler omaalgatuslikult kontrollkäike Harku Vanglasse, Tallinna Vanglasse ja Murru Vanglasse.

Kontrollkäikudel selgus, et vanglatel on endiselt probleeme haldusmenetluse seaduse rakendamisega. Näiteks olid haldusaktid, millega Harku Vangla kontrollkäigul tutvuti, puudulikult vormistatud. Seetõttu jäävad kinni peetud isikutele tihti arusaamatuks asjaolud ning kaalutlused, millest tulenevalt haldusakt antakse. Õiguskantsler soovitas Harku Vanglal haldusaktide andmisel edaspidi lähtuda haldusmenetluse seaduses sätestatud haldusakti kirjaliku põhjendamise kohustusest.

Samuti soovitas õiguskantsler Harku Vanglal võtta kasutusele abinõusid, mis parandavad naissoost kinni peetavate olukorda pesemisvõimalusi ja terviseuuringute tegemise võimalusi.

Murru Vanglas tuvastas õiguskantsler lisaks olmeprobleemidele näiteks kinni peetavate eraldamiseks mõeldud kapi laadse metallist ehitise, mille kasutamine oli õiguskantsleri hinnangul ebainimlik ja alandav kohtlemine. Pärast kontrollkäiku ehitati konstruktsioon ümber selliselt, et kinni peetavate paigutamine selle sisse on välistatud.

Tallinna Vangla kontrollkäigul selgus, et vangla ventilatsioonisüsteem ei suuda soojade ilmade ajal tagada vastuvõetavaid tingimusi kambrites.

Ka kinni peetud isikutelt laekunud avalduste põhjal tuvastas õiguskantsler mitmel korral, et vanglate tegevus ei ole õiguspärane ega kooskõlas hea halduse tavaga. Ülevaateperioodil oli kokku üheksa menetlust, milles õiguskantsler tegi vanglale või Justiitsministeeriumile ettepaneku seoses kinni peetud isiku õiguste rikkumisega. Lisaks sellele soovitas õiguskantsler Tartu Halduskohtul muuta oma praktikat kinni peetavate suhtes erivahendite kasutamisel kohtuistungil ajal.²³⁸

Olulise probleemina ilmnis mitmes õiguskantsleri menetluses, et vangla on nõudnud kinni peetavatele avalik-õiguslike tunnustega rahalist tasu, kuigi selleks puudus seaduslik alus. Õiguskantsler on varem teinud vanglatele ja Justiitsministeeriumile ettepanekuid kinni peetud isikutelt teatud tasu võtmise pärast.²³⁹ Õiguskantsleri hinnangul peab Justiitsministeerium antud küsimustes teostama tõhusamat järelevalvet vanglate tegevuse üle. Samuti peab Justiitsministeerium analüüsima, milliste vanglas saadavate hüvede puhul on põhjendatud kinni peetavatele vastavate kulude (osalise või täieliku) katmise nõudmine ning töötama vajadusel välja seaduseelnõud, mis loovad selleks piisava seadusliku aluse. Hea meel on tõdeda, et Vabariigi Valitsus on esitanud Riigikogule 04.12.2007 Justiitsministeeriumis ettevalmistatud kriminaalhooldusseaduse, vangistuseseaduse ja kohtute seaduse muutmise seaduse eelnõu (169 SE), mis muu hulgas sätestab mõned avalik-õiguslikud tasud vanglas.²⁴⁰ Samas ei ole praeguseni töötatud välja rahuldavat lahendust vanglakaupluses müüdivate kaupade juurdehindluse reguleerimiseks.

Ülevaateperioodil avaldas Euroopa Nõukogu inimõiguste volinik memorandumi, milles ta hindas Eesti edusamme inimõiguste voliniku 2004. aasta soovitude elluviimisel.²⁴¹ Memorandumis kritiseeris ta muu hulgas võimalust määrata kinni peetavatele distsiplinaarkaristuseks kuni 45-päevane kartserikaristus, mis on voliniku hinnangul liiga range karistus. Samuti soovitas ta kohandada kinni peetava isikuarvele laekuvalt rahasummalt tehtavate mahaarvamiste (VangS § 44 lg 2) suurust. Inimõiguste volinik tegi 02.10.2007 lühivisiidi Eestisse, mille käigus kohtus ta ka õiguskantsleriga.

09.05.–18.05.2007 külastas Eesti kinnipidamisasutusi piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee (CPT). Delegatsiooni liikmed kohtusid ka õiguskantsleriga. CPT viimase Eesti visiidi raport ei ole veel avalikustatud.²⁴²

236 Murru Vangla, Harku Vangla, Tallinna Vangla, Tartu Vangla ja Viljandi Vangla. 2008. aastal avatakse Viru Vangla ja suletakse Viljandi Vangla.

237 Vastavad muudatused õiguskantsleri seaduses jõustusid 18.02.2007.

238 3. osa II 4 (Kinni peetava õigused halduskohtumenetluses).

239 Vt õiguskantsleri 2003.–2004. aasta tegevuse ülevaade, Tallinn 2004, lk 140–146.

240 Justiitsminister palus õiguskantslerit eelnõu kooskõlastamise etapis esitada arvamus eelnõu kohta. Muu hulgas puudutasid õiguskantsleri märkused ka sätteid, mis sätestavad tasu elektriseadmete kasutamise eest ja pikaajaliste kokkusaamiste eest. Justiitsministeerium muutis vastavaid sätteid Riigikogule esitatud eelnõu versioonis.

241 Memorandum põhineb asjaoludel, mida inimõiguste voliniku büroo ametnikud tuvastasid 27.11.2006–30.11.2006 toimunud Eesti visiidil. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.coe.int/>.

242 Raportid CPT varasematest Eesti visiitidest (aastatel 1997, 1999 ja 2003) on kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/>.

2. Õiguskaitsevahendid kohtumenetluse mõistliku aja põhimõtte rikkumisel

Asi nr 6-8/070751

(1) Õiguskantsler otsustas omal initsiatiivil algatada menetluse, et selgitada välja õiguskaitsevahendite kasutamise võimalusi juhul, kui isikut puudutava kohtuasja lahendamisel on rikutud kohtumenetluse mõistliku aja jooksul toimumise põhimõtet.

(2) Õiguskantsleri praktika näitab, et isiku õigus kohtumenetluse toimumisele mõistliku aja jooksul on olnud levinuimaks probleemiks, mille pärast õiguskantsleri poole distsiplinaarmenetluse algatamise taotlusega pööratakse (2006. aastal kaheteistkümnest avaldusest viis). Esitatud avaldustest on üks päädinud distsiplinaarmenetluse algatamise ja vastava distsiplinaarsüüdistuse koostamisega. Mitmel korral on tulnud pöörduda kohtu esimehe poole soovitusel vabandada isiku ees mõistliku aja põhimõtte mittejärgimise tõttu. Seda põhjusel, et kohtumenetluse venimine üle mõistliku aja piiri ei olnud konkreetse kohtuniku süü.

Riigivastutuse seadus sätestab:

“§ 15. Õigusemõistmisel tekitatud kahju

(1) Isik võib nõuda kohtumenetluse käigus, sealhulgas kohtulahendiga tekitatud kahju hüvitamist üksnes juhul, kui kohtunik on kohtumenetluse käigus toime pannud kuriteo.

[...]

(3¹) Lisaks käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatule võib isik nõuda käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 ettenähtud menetluste käigus, sealhulgas asjas tehtud lahendiga tekitatud kahju hüvitamist juhul, kui Euroopa Inimõiguste Kohus on rahuldanud tema individuaalkaebuse Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni või selle protokollrikkumise tõttu asjaomases menetluses, kui rikkumine viis asja ebaõige lahendamiseni ja isikul puuduvad muud võimalused oma õiguste taastamiseks.

(4) Käesoleva paragrahvi lõiked 1 ja 2 ei välista avaliku võimu kandja vastutust, kui kohtunik või vaidluse või väärteoasja kohtuväline lahendaja on kahju tekitanud õigusemõistmise, vaidluse või väärteoasja lahendamise mitteseotud tegevusega.”

Riigi poolt isikule alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise seadus (AVVKHS) näeb ette:

“§ 1. Hüvitise saamise õigus

- (1) Käesolevas seaduses sätestatud korras hüvitatakse alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju isikule:
- 1) kes viibis kohtu loal vahi all ning kelle asjas on kriminaalasja menetlus lõpetatud eeluurimise staadiumis või kohtu korraldaval istungil või kelle kohta on jõustunud õigeksmõistev otsus;
 - 2) kes oli kinni peetud kuriteo toimepanemises kahtlustatavana ja vabastati seoses kahtluse äralangemisega;
 - 3) kes kandis vabaduskaotuslikku karistust ning kelle kohta tehtud süüdimõistev otsus on tühistatud ja kriminaalasja menetlus lõpetatud või on tehtud õigeksmõistev otsus;
 - 4) kes kandis vabaduskaotuslikku karistust üle temale määratud karistuse tähtaja;
 - 5) kes oli kohtu poolt alusetult paigutatud psühhiaatrilisele sundravile seoses karistusseadustikus (RT I 2001, 61, 364; 2002, 44, 284) sätestatud õigusvastase teo toimepanemisega ning kelle suhtes tehtud kohtumäärus on tühistatud;
 - 6) kes kandis aresti ja selle määramise otsus on tühistatud;
 - 7) kellelt oli vabaduse võtmiseks õigustatud ametiisiku otsusega võetud vabadus alusetult või distsiplinaar-, väärteo- või kriminaalmenetlusest, kui selline menetlus oli kohustuslik.

[...].”

(3) Käesoleval juhul oli oluline leida vastus küsimusele, kas Eesti õigusaktid näevad ette piisavad õiguskaitsevahendid isikule juhuks, kui on rikutud kohtumenetluse mõistliku aja jooksul toimumise põhimõtet.

(4.1) PS § 13 annab igapähele õiguse riigi ja seaduse kaitsele, § 14 järgi on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus ning § 15 lg 1 näeb ette igapähele õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse.

PS §-dest 13, 14 ja 15 ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artiklist 13 tulenev õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks on oluline isiku subjektiivne põhiõigus, mis peab tagama isiku õiguste võimalikult tõhusa lünkadeta kaitse.²⁴³ Õigus ilma võimaluseta seda tõhusalt kohtulikult kaitsta on vaid deklaratsioon, millel puudub sisu ja tähendus.

Õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks hõlmab muu hulgas õigust asja arutamisele mõistliku aja jooksul. Nii sätes-

²⁴³ Selle põhimõtte olulisusele on viidatud ka näiteks järgmistes Riigikohtu üldkogu määrustes ja otsustes: 22.12.2000, nr 3-3-1-38-00, punktid 15 ja 19; 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, punktid 17 ja 18; 06.01.2004, nr 3-3-2-1-04, punktid 26 ja 27; 28.04.2004, nr 3-3-1-69-03, p 24; samuti RKPJKo 25.03.2004, nr 3-4-1-1-04, p 18.

tab EIÕK art 6 lg 1 ls 1 *expressis verbis* inimõiguse õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioon. Vajadusele lahendada kohtuvaidlus mõistliku aja jooksul on korduvalt viidanud ka Riigikohus.²⁴⁴

Formuleering mõistlik aeg on määratlemata õigusemõiste, mis kohtupraktika kohaselt tuleb sisustada igal üksikjuhul arvestades konkreetset kaasust. Kohtumenetluse pikkuse "mõistlikkus" sõltub Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt eeskätt järgmistest asjaoludest: vaidluse keerukusest; kaalul olevate hüvede tähtsusest; kaebuse, hagi või taotluse esitaja enda ning ametivõimude (eriti kohtute) käitumisest.²⁴⁵ Nõnda on ka Riigikohus rõhutanud, et "[s]elleks, et mõõta, kas kohtumenetlus on toimunud mõistliku aja jooksul, tuleb hinnata vaidluse keerukust ning menetlusosaliste ja kohtu käitumist."²⁴⁶ Ühest küljest peab kohtumenetlus olema piisavalt pikk, et võimaldada õiglase menetluse, näiteks menetlusosalisel peab olema piisavalt aega kohtuasja ettevalmistamiseks, st liigne kiirustamine kvaliteetse õigusemõistmise arvelt ei ole põhjendatud. Teisalt ei tohiks kohtumenetluses esineda põhjendamatu viivitusi ning menetlus ei või hakata seeläbi venima. Saavutada tuleb optimaalne tasakaal.

Küsimus, kas kohtumenetluse mõistliku aja kriteeriumi puhul tuleb arvestada ka kohtu töökoormuse suurusel tingitud objektiivseid asjaolusid, mis võivad tingida viivitusi kohtumenetluses – olemasolevaid ressursse, kaebuste hulka, vaidluste keerukamaks muutumist jms –, sõltub analüüsi lähtekohast. Teisisõnu, kui näiteks kohtuniku distsiplinaarmenetluses on see oluline argument, et hinnata viivituse etteheidetavust konkreetsele kohtunikule, siis riik tervikuna ei saa oma sellekohaseid tegemata jätmisi kohtusüsteemi ülesehitamisel, regulatsiooni kujundamisel ja rahastamisel õigustada.

Eeltoodust tuleneb, et juhul, kui ei ole järgitud kohtuasja arutamise mõistliku aja kriteeriumi, piirab see isiku PS S-dest 13, 14 ja 15 ning EIÕK artiklist 13 tulenevat õigust tõhusale menetlusele enda kaitseks.

(4.2) Kohtu õigusemõistmisel tehtud vigade (nii materiaalsoiguse kui menetluslike) parandamine toimub kohtusüsteemi sees. Teisisõnu peaks isik kasutama edasikaebõigust kõrgemalseisvasse kohtusse, kes kaalub seadusega ette nähtud raamides isiku etteheidete põhjendatust ning vajadusel teeb uue sisulise lahendi, muudab alamalseisva kohtu lahendit või saadab asja tagasi uueks arutamiseks. Kui kohtumenetlus ei ole toimunud mõistliku aja jooksul, siis üldjuhtudel ei mõjuta selline rikkumine asja sisulist otsustamist ehk kohtuotsuse õigsust. Kõrgemalseisval kohtul puudub alus ja vajadus üksnes mõistliku aja mittejärgimise tõttu kohtuotsust tühistada vmt. Seega ei võimalda kohtuotsuse peale edasikaebamise võimaluse kasutamine kehtiva õiguse järgi isiku õiguste rikkumise heastamist.

Konkreetselt kohtumenetluse käigus asetleidvate viivituste puhul on isikul vaid teatud juhtudel võimalik määruskaebe korras tõstatada küsimus menetluse ülemäärasest kestusest. Nii näiteks sätestab TsMS § 352 lg 5, et kui asja arutamine lükatakse maakohtus poolte nõusolekuta edasi kauemaks kui kolm kuud, võib pool esitada määruse peale määruskaebuse, kui ta leiab, et asja arutamine on edasi lükatud põhjendamatult pikaks ajaks. Kõnealune säte on kohaldatav ka halduskohtumenetluses.²⁴⁷ Samas ei ole kõnealune säte rakendatav näiteks juhul, kui asja ei ole arutamisele üldse määratud. Ka KrMS § 385 p 14 välistab sõnaselgelt määruskaebuse esitamise võimaluse juhtudel, kui asja arutamine lükatakse edasi. Samuti ei pruugi kohtumenetlus ühes kohtuastmes olla isiku õigust kohtumenetlusele mõistliku aja jooksul rikkuv, vaid see kujuneb rikkumiseks eri kohtuastmete läbimise tulemusel. Neil juhtudel ei ole määruskaebe korras rikkumise heastamine üldse võimalik.

Vastavalt KS § 91 lõikele 1 algatatakse kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetlus, kui ilmnevad distsiplinaarsüüteo tunnused. KS § 87 lg 2 järgi on distsiplinaarsüütegu kohtuniku süüline tegu, mis seisneb ametikohustuste täitmata jätmises, mittekohases täitmisel või vääritud teos. Distsiplinaarmenetluse algatamise õigus on Riigikohtu esimehel, õiguskantsleril, ringkonnakohtu ja esimese astme kohtu esimeestel ning Riigikohtu üldkogul (KS § 91 lg 2). Distsiplinaarkaristuse määrab Riigikohtu juures asuv distsiplinaarkollegium (KS § 94 lg 1).

Tuleb nõustuda Riigikohtu halduskollegiumi sedastatuga, mille järgi "[i]gähel on küll õigus esitada Kohtute seaduse § 91 lg 2 järgi kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamiseks pädevale isikule taotlus, kuid puudub subjektiivne õigus seda nõuda ning distsiplinaarmenetluse algatamise otsustab taotluse saanud isik kaalutlusõiguse alusel. Samuti ei ole kohtuniku distsiplinaarvastutuse kaudu võimalik otseselt mõjutada menetluses oleva asja läbivaatamist ega kaitsta seega menetlusosaliste õigusi [...] kohtumenetluses."²⁴⁸ Teisisõnu, isegi juhul, kui kohtunikku karistatakse distsiplinaarkorras kohtumenetluse mõistliku aja jooksul toimumise põhimõtte rikkumise pärast, ei ole see õiguskaitsevahendiks isikule ega too kaasa tema õiguste rikkumise heastamist (sh kahju hüvitamist).

Siinkohal tuleb üle korrata eespool öeldu, et mõistliku aja põhimõtte järgimine ei sõltu üksnes kohtuniku ametikohustuste täitmisest, vaid ka muudest asjaoludest (nt kohtu suurest töökoormusest). Seetõttu ei pruugi kohtumenetluse

²⁴⁴ Näiteks RKEKm 10.04.2002, nr 3-3-4-2-02, p 10; RKÜKo 17.02.2004, nr 3-1-1-120-03, p 18; RKHKo 29.09.2004, nr 3-3-1-42-04, p 22; RKHKm 15.11.2004, nr 3-3-1-58-04, p 21.

²⁴⁵ Nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 18.01.2007 otsus asjas Štšiglitsov vs. Eesti, p 16: "The Court reiterates that the reasonableness of the length of proceedings must be assessed in the light of the circumstances of the case and with reference to the following criteria: the complexity of the case, the conduct of the applicant and the relevant authorities and what was at stake for the applicant in the dispute."

²⁴⁶ RKHKm 15.11.2004, nr 3-3-1-58-04, p 16.

²⁴⁷ Vt varem kehtinud TsMS § 177 lg 4 kohta RKHKm 06.02.2006, nr 3-3-1-4-06.

²⁴⁸ RKHKm 06.02.2006, nr 3-3-1-4-06, p 15.

venimine olla kohtunikule distsiplinaarkorras etteheidetav.

Menetluse venimist võib heastada vähendades või tühistades menetlusosalise kohtukulud, ²⁴⁹ alandades sanktsioone ²⁵⁰ ning luues menetlusosalise jaoks nn positiivseid eelduseid (*assumption of a decision in the applicant's favour*). ²⁵¹ Eesti seadusandlus sellekohaseid meetmeid sõnaselgelt mõistliku aja põhimõtte rikkumisega ei seosta.

Analüüsid eelkirjeldatud abinõusid, on Euroopa Inimõiguste Kohus võtnud seisukoha, et abinõud ei pruugi alati olla ka piisavalt tõhusad rikkumise heastamiseks. ²⁵²

PS § 25 järgi on igaühel õigus talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalset ja materiaalse kahju hüvitamisele. Säte hõlmab ka juhtumeid, kui isikule on tekitanud kahju avaliku võimu mis tahes teostaja – täidesaatev, seadusandlik või kohtu võim.

Kohtuasja venimine üle mõistliku aja piiri võib kaasa tuua isikule nii moraalset kui ka materiaalselt kahju. Nii põhjustab “õhus olev” kohtuasi ja sellest tulenev määramatus tuleviku suhtes isiku jaoks paratamatult pingeid, hingelisi kannatusi (närveerimist, muret, stressi) ning muid võimalikke ebameeldivusi (nt kriminaalasjades võimalikku stigmatiseerimist). Sõltuvalt kohtumenetluse liigist võib taoline isiku õiguste riive olla eriti intensiivne (nt kriminaalasjades, perekonnavaidlused jmt). Õigusvaidluse tekkimisest oluliselt hiljem tehtav kohtuotsus võib põhjustada varalist kahju. See võib olla sisuliselt kaotanud oma tähenduse isiku jaoks, kuna kohtuotsuse täitmine ei võimalda enam heastada õigusvaidluse läbi tekkinud kahju, isikul võib olla kadunud õiguskaitsevajadus jne. See tähendab, et avalik võim ei ole suutnud täita oma põhiseadusest tulenevat kohustust pakkuda isikule kaitset kohtumenetluse kaudu.

Seega peab PS §-st 25 tulenevalt olema isikul võimalik nõuda kohtumenetluse mõistliku aja jooksul toimumise põhimõtte järgimata jätmisel tekkinud kahju heastamist.

Kohtumenetluse mõistliku aja jooksul toimumise põhimõtet rääkides ei saa ära unustada negatiivset mõju õigusemõistmise ja kohtusüsteemi autoriteetsusele, mille toob kaasa kohtu võimetus kinni pidada kehtestatud reeglitest. Korrakohane õigusemõistmine on üheks olulisimaks õigusriigi põhimõtte osiseks ning isikut puudutava kohtumenetluse venimine võib paratamatult kõigutada tema usku riigi toimimisse.

(4.3) Avaliku võimu volituste rakendamisel ja muude avalike ülesannete täitmisel rikutud õiguste kaitse ja taastamise ning tekitatud kahju hüvitamise alused ja korra sätestab riigivastutuse seadus. Õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamist reguleerib erinormina RVastS § 15. Kõnealune paragrahv võimaldab kohtu poolt õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamist järgmistel juhtudel:

- kohtunik on kohtumenetluse käigus toime pannud kuriteo (lõige 1);
- Euroopa Inimõiguste Kohus on rahuldanud isiku individuaalkaebuse EIÕK või selle protokollrikkumise tõttu asjaomases menetluses, kui rikkumine viis asja ebaõige lahendamiseni ja isikul puuduvad muud võimalused oma õiguste taastamiseks (lõige 3¹).

Lisaks sedastab RVastS § 15 lg 4, et eeltoodu ei vabasta avaliku võimu kandjat vastutusest, kui kohtunik on kahju tekitanud õigusemõistmisega mitteseotud tegevusega.

Riigivastutuse seadus ei näe otseselt ette võimalust nõuda kahju hüvitamist juhul, kui kohus on kohtuasja lahendamisel rikkunud asja mõistliku aja jooksul lahendamise põhimõtet. Kohtuasja lahendamise viivitamine ei ole kriminaalkorras karistatav (lg 1, vt KarS §-d 302 jj) ning üldjuhtudel ei vii ka asja ebaõige lahendamiseni (lg 3¹).

Kui tegemist on kriminaalkohtumenetlusega, kus isik viibib vahi all, on isikul võimalik taotleda riigi poolt isikule alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise seaduse alusel kahju hüvitamist. Vaadeldes kõnealuses seaduses sisalduvaid kahju hüvitamise aluseid (§ 1), ei ole isikul võimalik nõuda kahju hüvitamist üksnes sel põhjusel, et kohtumenetlus on kestnud üle mõistliku aja.

Eeltoodust tuleneb, et kehtiv Eesti seadusandlus ei näe ette võimalust nõuda (moraalse ja materiaalse) kahju hüvitamist juhul, kui isikut puudutavas kohtumenetluses ei ole järgitud mõistliku aja jooksul toimumise põhimõtet. Peale kohtuniku võimaliku distsiplinaarkorras karistamise ei pruugi kohtumenetluse venimine tuua kaasa ka muid järelemeid kannatanu hüvanguks.

²⁴⁹ TsMS § 169 näeb ette menetluse venimisest tingitud kulude katmiseks erinormid, sisaldamata samas kohtu tegevusest tulenevat viivitust.

²⁵⁰ RKKKm 13.02.2003, nr 3-1-1-133-02, p 8: “Riigikohtu kriminaalkolleegium ei nõustu kassaatori väitega, et ringkonnakohtu poolt kahel korral teda õigeksmõistva kohtuotsuse tühistamine oleks asjaolu, mis iseenesest peaks kaasa tooma edasise menetlemise lõpetamise mõistliku menetlemisaja möödumise tõttu.” 27.02.2004, nr 3-1-1-3-04, p 22: “[...] kriminaalasja menetlemise mõistliku aja möödumine ei pea iseenesest ja alati tähendama isiku õigeksmõistmist. Sõltuvalt asjaoludest võib kriminaalasja menetlemise mõistliku aja möödumise proportsionaalseks järeelmiks olla ka näiteks kriminaalasjas menetluse lõpetamine otstarbekuse kaalutlusel või ka kõnealuse asjaolu arvestamine karistuse mõistmisel.” Vt ka RKKKo 20.10.2005, nr 3-1-1-95-05, p 12.

²⁵¹ *Study on the Effectiveness of National Remedies in respect of Excessive Length of Proceedings adopted by the Venice Commission at its 69th Plenary Session (Venice, 15-16 December 2006)* (CDL-AD(2006)036rev), p 76, 84 jj. Kätesaadav arvutivõrgus: [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)036rev-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)036rev-e.asp).

²⁵² Samas, p 103 jj.

(4.4) Justiitsministeerium on teinud mitmeid pingutusi, et lühendada kohtumenetluste pikkust (nt ühendanud kohtu tööpiirkondi, suurendanud abipersonali, tõstnud kohtutöötajate kvalifikatsiooni). Olukord on mõneti paranenud, kuid probleeme esineb endiselt (vt täpsemalt statistikat²⁵³).

Ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kinnitab kohtumenetluse pikkuse probleemi olemasolu Eestis, näiteks 02.12.2003 otsus asjas Treial *vs.* Eesti ning 18.01.2007 otsus asjas Štšiglitsov *vs.* Eesti, kus kohus tuvastas mõlemal korral mõistliku aja põhimõtte rikkumise.²⁵⁴

Kohtumenetluse toimumine mõistliku aja jooksul on üheks Euroopa Nõukogu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu teavdatud tähelepanu all olevatest küsimustest.²⁵⁵ Et vähendada mõistliku aja põhimõttega seotud kaebusi Euroopa Inimõiguste Kohtule, rõhutatakse vajadust üldiste meetmete, sh riigisiseste õigusreformide järele.²⁵⁶ Viimase üheks komponendiks (üldiste kohtumenetluse kiirendamise abinõude kõrval) on ka võimalus mõistliku aja põhimõtte rikkumisel saada riigi tasandil kahju hüvitist, mis hoiaks ära vajaduse pöörduda Inimõiguste Kohtu poole. Ka nn tarkade grupi (Group of Wise Persons) koostatud raportist²⁵⁷ nähtub, et näiteks 2005. aastal puudutas kohtumenetluse mõistliku aja põhimõtte järgimist ligikaudu 25% Euroopa Inimõiguste Kohtu tehtud otsustest. Selleks, et vähendada muuhulgas ka Inimõiguste Kohtu enda töökoormust, rõhutatakse raportis vajadust tõhusate (ja isikutele teada olevate) riigisiseste meetmete järele, et riik heastamaks kõnealused rikkumised.

Veneetsia Komisjon on teinud uurimuse siseriiklike õiguskaitsevahendite efektiivsusest ebamõistliku pikkusega kohtumenetluse puhul.²⁵⁸ Selles analüüsitakse nii Euroopa Inimõiguste Kohtu kui ka Euroopa Nõukogu liikmesriikide kogemusi ja tagajärgi. Nii näiteks on Itaalia, mis on üheks probleemseimaks riigiks kõnealuses küsimuses,²⁵⁹ välja tõotanud sellekohase eraldi seaduse, nähes ette vastava kahju hüvitamise võimaluse (24.03.2001 seadus nr 89, nn Pinto seadus).²⁶⁰ Ka Poolas²⁶¹ on loodud vastav regulatsioon (17.06.2004 seadus).

Täiendavalt tuleb lisada, et kahju hüvitamine on mõistagi vaid tagantjärgi reaktsioon mõistliku aja põhimõtte rikkumisele. Riik peaks rakendama abinõusid, et vältida taoliste kahetsusväärsete juhtumite tekkimist juba ennetavalt ja nägema ette sellekohase kaebeõiguse, et kiirendada menetlust.²⁶² Ennetavad meetmed ei ole olnud seni piisavad, kui kohtumenetluse venimise läbi on isikul juba tekkinud moraalne või materiaalne kahju.

(5) Et tagada PS §-st 25 tulenev igapäevane õigus talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalsele ja materiaalsele kahju hüvitamisele, tegi õiguskantsler justiitsministrile ettepaneku algatada seaduseelnõu, mis võimaldaks isikutel saada riigisisese (kohtu)menetluse kaudu hüvitist juhtumil, kui isikut puudutava kohtuasja lahendamisel on rikutud kohtumenetluse mõistliku aja jooksul toimumise põhimõtet. Õiguskantsler rõhutas, et see aitaks tagada PS §-dest 13, 14 ja 15 ning EIÕK artiklist 13 tuleneva õiguse tõhusale menetlusele enda kaitseks, et lahendada probleem riigi tasandil ning vältida seeläbi vajadust pöörduda (hüvitise saamiseks) Euroopa Inimõiguste Kohtu poole.

Oma 19.06.2007 vastuses märkis justiitsminister, et õiguskantsleri ettepanek väärrib kaalumist ning tõstatatud küsimusega tuleb edaspidi kindlasti tegeleda.

Seisuga 27.11.2007 ei olnud õiguskantsler justiitsministrilt selles küsimuses rohkem tagasisidet saanud, seetõttu pöör-

253 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.kohus.ee/10925>.

254 Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 02.12.2003 otsus asjas nr 48129/99 Treial *vs.* Eesti, 18.01.2007 otsus asjas nr 35062/03 Štšiglitsov *vs.* Eesti.

255 Vt Euroopa Nõukogu tegevuse kohta: Euroopa Nõukogu kohtute efektiivsust hindava komisjoni (CEPEJ) koostatud raamprogramm "Kohtusüsteemide uus eesmärk: iga kohtuasja menetlemine optimaalse ja ettenähtava aja jooksul" (CEPEJ (2004) 19 REV2, Strasbourg, 13.09.2005), mis mh võtab kokku ka Euroopa Nõukogu sellekohased soovitusid ja resolutsioonid. Eestikeelne versioon on kättesaadav arvutivõrgus: http://www.nc.ee/vfs/531/cepej_rev_2004.pdf (01.04.2007). Vt ka: Length of court proceedings in the member States of the Council of Europe based on the case-law of the European Court of Human Rights, CEPEJ(2006)15; Reducing judicial times in the countries of Northern Europe, CEPEJ(2006)14. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/textes/adoptedTexts_en.asp (02.05.2007).

256 Nt Ministrite Komitee 13-14.02.2007 toimunud Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuste täitmise kontrollimise teemalise kohtumise üheks päevakorrapunktiks oli 21 liikmesriigis kohtumenetluse ülemäärase pikkuse probleem ja/või vastava tõhusa siseriikliku heastamise võimaluse loomine (the problem of excessive length of judicial proceedings, and/or setting up an effective domestic remedy in this respect, in 21 countries (cases against Bulgaria, Croatia, Czech Republic, France, Germany, Greece, Hungary, Italy, Ireland, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, "the former Yugoslav Republic of Macedonia", Poland, Romania, San Marino, Slovakia, Slovenia, Turkey, Ukraine and United Kingdom)). Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.coe.int/t/e/human_rights/execution/01_Introduction/1PR987e.asp#TopOfPage (31.03.2007).

257 Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.coe.int/t/dc/press/NoteRedac2007/20070125_report_wisepersons_en.asp (31.03.2007).

258 Study on the Effectiveness of National Remedies in respect of Excessive Length of Proceedings, adopted by the Venice Commission at its 69th Plenary Session (Venice, 15-16 December 2006); CDL-AD(2006)036rev. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)036rev-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)036rev-e.asp) (02.05.2007).

259 Vt nt Ministrite Komitee 14.02.2007 vaheresolutsiooni ResDH(2007)2 kohtumenetluse ülemäärase pikkuse kohta Itaalias; kättesaadav arvutivõrgus: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=ResDH\(2007\)2&Sector=secCM&Language=lanEnglish](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=ResDH(2007)2&Sector=secCM&Language=lanEnglish) (01.04.2007).

260 Itaalia vastavat seadusandlust ja praktikat on käsitletud pikemalt ka Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendites, vt nt 29.03.2006 otsus asjas Cocchiarella *vs.* Itaalia.

261 Vt nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 01.03.2005 lahendid asjades Michalak *vs.* Poola ja Charzynski *vs.* Poola.

262 ÜRO Inimõiguste Komitee on märkinud, et rahvusvahelise poliitiliste ja tsiviilõiguse pakti art 14 mõttes ei piisa üksnes vaid tagantjärgi heastamisvõimalustest. Komitee on rõhutanud: "To make this right effective, a procedure must be available in order to ensure that the trial will proceed "without undue delay", both in first instance and on appeal." (ÜRO Inimõiguste Komitee üldised selgitused (General Comment) nr 13 artikli 14 kohta, § 10; kättesaadav arvutivõrgus: http://sim.law.uu.nl/SIM/CaseLaw/Gen_Com.nsf/Treaty?OpenView&Start=1&Count=30&Expand=6#6 (01.05.2007).)

dus õiguskantsler veel ministri poole. Õiguskantsler palus teavitada, mis on muutunud kohtumenetluse mõistliku aja jooksul toimumise põhimõtte rikkumise heastamise võimaluste vallas. Õiguskantsler tahtis teada, kas lahenduse leidmine on planeeritud Justiitsministeeriumi 2008. aasta tööplaani.

Õiguskantsler juhtis justiitsministri tähelepanu hiljutisele Euroopa Inimõiguste Kohtu 08.11.2007 otsusele asjas Saarekallas OÜ vs. Eesti, kus Euroopa Inimõiguste Kohus tuvastas taas kord õiguse asja arutamisele mõistliku aja jooksul rikkumise ning mõistis kaebaja kasuks välja hüvitise.

Justiitsminister selgitas oma vastuses, et hetkel ei ole antud küsimuses muudatusi tehtud, kuid Justiitsministeeriumil on plaanis nimetatud küsimus panna 2008. aasta II poolaasta tööplaani.

3. Isiku õiguste kaitse psühhiaatrilise sundravi menetluses

Asi nr 6-1/071246

(1) Õiguskantsler teostas Eesti Patsientide Esindusühingu avalduse alusel järelevalvet kriminaalmenetluse seadustiku psühhiaatrilise sundravi kohaldamise menetluse põhiseaduspärasuse üle ja kontrollis, kas menetlusaluse isiku õigused on piisavalt kaitstud.

(2) Kriminaalmenetluse seadustiku 16. ptk sätestab psühhiaatrilise sundravi kohaldamise menetluse.

Õiguskantsleri poole pöördus Eesti Patsientide Esindusühing ja juhtis tähelepanu õigusvastase teo toimepannud isikute õiguste rikkumiste võimalustele psühhiaatrilise sundravi menetluses ja kriminaalmenetluse seadustiku vastava osa regulatsiooni puudulikkusele. Avaldaja märkis, et praktikas esineb juhtumeid, kus õigusvastase teo toimepannud isik saadetakse kohtumääruse alusel psühhiaatrilisele sundravile, ilma et ta oleks kohtunud kriminaalasja arutanud kohtuniku või talle riigi õigusabi korras määratud advokaadist kaitsjaga. Samuti on avaldaja väitel ette tulnud olukordi, kus isik ei ole teadlik tema vastu alustatud kriminaalmenetlusest ning kohtumäärusega kohaldatud psühhiaatrilisest sundravist. Isiku õiguste rikkumiste põhjusena nimetas avaldaja kriminaalmenetluse seadustiku ebapiisavat regulatsiooni. Avaldaja tõi võrdlusena välja isiku tema tahte vastaselt kinnisesse asutusse ja ravile paigutamise menetlust puudutava regulatsiooni tsiviilkohtumenetluse seadustikus. Avaldaja märkis, et tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud kinnisesse asutusse paigutamise menetluse täpsemad nõuded peaksid laienema ka psühhiaatrilise sundravi kohaldamisele kriminaalmenetluses.

Õiguskantsler tutvus esmalt kohtute infosüsteemi ametkondliku osa kaudu kättesaadavate psühhiaatrilise sundravi kohaldamise määrustega. Määruste analüüsist nähtus, et reeglina esindab menetlusalust isikut määratud kaitsja. Läbivaadatud 43 määruse pinnalt ei olnud võimalik leida vastust küsimusele, kas kaitsja on oma kaitsealusega isiklikult kohtunud, kas psühhiaatrilisele sundravile allutatud isik oli kohtueelses menetluses ära kuulatud, kas talle oli teatavaks tehtud kohtule esitatud psühhiaatrilise sundravi kohaldamise taotlus ning kas määruse koopia toimetati psühhiaatrilisele sundravile allutatud isikule.

Seejärel pöördus õiguskantsler teabe saamiseks justiitsministri ja Eesti Advokatuuri poole. Õiguskantsler palus justiitsministri seisukohta tsiviilkohtumenetluse ja kriminaalmenetluse seadustiku erineva regulatsiooni otstarbekuse kohta psühhiaatrilise sundravi ja kinnisesse asutusse paigutamise osas. Eesti Advokatuuril palus õiguskantsler selgitada, kas neile on esitatud kaebusi seoses psühhiaatrilise sundravi menetluses kaitsjaks määratud advokaadi poolt kaitseõiguse rikkumisega. Samuti soovis õiguskantsler infot psühhiaatrilise sundravi menetluses kaitsja määramise aja ning selle kohta, kas advokatuuri juhatuse otsusega kinnitatud soovitusel puudega inimeste esindamisel kohtumenetluses, laienevad ka psühhiaatrilise sundravi kohaldamisele kriminaalmenetluses.

Justiitsminister nõustus õiguskantsleri teabe nõudmises väljatoodud probleemidega kriminaalmenetluse seadustikus, kuid tõdes, et tsiviilkohtumenetluse ja kriminaalmenetluse seadustiku vastavate osade ühtlustamine nõuab põhjalikumat võrdlevat analüüsi. Samuti rõhutas minister, et võimaliku psühhiaatrilise sundravi vajaduse ilmnemisel tuleb isikule tagada kaitsja abi kohe. Lisaks väljendas justiitsminister seisukohta, et isikule peab olema tagatud võimalus olla ära kuulatud ka kohtueelses menetluses ja selle võimaluse loomine või erandjuhul sellest loobumine peavad olema dokumenteeritud.

Eesti Advokatuuri juhatuse esimees kinnitas, et juhatuse otsusega advokaatidele antud soovitusel puudega inimeste esindamisel kohtumenetluses laienevad ka psühhiaatrilise sundravi menetlusele. Esimees märkis, et advokatuuri juhatusele ei ole laekunud kaebusi ega muud teavet selle kohta, et psühhiaatrilise sundravi menetluses ei ole kaitsja oma kliendiga kohtunud või temaga vajalikul määral suhelnud. Samuti andis Eesti Advokatuuri juhatuse esimees oma vastuses teada, et praktikas määratakse psühhiaatrilise sundravi menetluses isikule kaitsja alates kriminaaltoimiku kättemisest, s.o vahetult enne kohtumenetluse algust.

(3) Avalduse lahendamiseks menetletavas asjas tuli leida vastus küsimusele, kas kriminaalmenetluse seadustiku 16. ptk (psühhiaatrilise sundravi kohaldamine) regulatsioon tagab menetlusaluse isiku õiguste piisava kaitse.

(4) Psühhiaatrilise sundravi kohaldamise menetluses on kaitsja osavõtt tulenevalt KrMS § 45 lg 2 punktist 2 (kui isik ei ole oma psüühilise puude tõttu suuteline end ise kaitsma või kui kaitsmine on seetõttu raskendatud) kohustuslik kogu kriminaalmenetluses. Seega peab kaitsja osavõtt muutuma kohustuslikuks hiljemalt alates kohtupsühhiaatrilise ekspertiisi määramise hetkest. KrMS § 43 lg 2 p 2 järgi määrab kaitsja menetleja, kui kahtlustatav või süüdistatav ei ole endale kaitsjat taotlenud, kuid kaitsja osavõtt on kohustuslik KrMS § 45 järgi. Seega tagab kriminaalmenetluse seadustiku regulatsioon menetlusaluse isiku kaitseõiguse. Samal ajal tuleb tagada kaitseõiguse tagamine praktikas. KrMS § 30 lg 1 järgi on kohtueelse menetluse juhtimise ja selle seaduslikkuse ning tulemuslikkuse kohustuse tagamise kohustus prokuratuuril.

Efektiivse kaitse tagamisel on oluline ka advokatuuriseaduse § 44 lg 1 punktis 2 sätestatud advokaadi kohustus teavitada oma klienti õigusteenuse osutamiseiga seotud tegevustest. Kliendiga suhtlemise vajalikkust rõhutab oma mitmetes sätetes ka Eesti Advokatuuri eetikakoodeks. Kui kaitsja oma kliendiga ei suhtle, võib see muuhulgas tuua kaasa edasikaebõiguse kasutamise võimatuse. Kuna psühhiaatrilise sundravi kohaldamise menetluses ei koostata süüdistusakti, siis ei tulene kriminaalmenetluse seadustikust nõuet, et enne kohtuistungit peab kohus kontrollima, kas isikule on psühhiaatrilise sundravi kohaldamise taotlus teatavaks tehtud. Vastavad menetlusdokumendid toimetatakse üksnes kaitsjale (KrMS § 397 lg 2 ja § 398 lg 4). Eesti Advokatuuri juhatus otsusega 10.01.2007 on advokaatidele pandud kohustus teavitada tehtud otsusest klienti, kui klient ise ei ole kohtuistungil osalenud, samuti peab advokaat hindama kliendi kohtuistungil osalemise vajalikkust ning vajaduse korral taotlema kohtult tema kohtusse kutsumist.

Erinevalt tsiviilkohtumenetluse seadustikust ei reguleeri kriminaalmenetluse seadustik psühhiaatrilise sundravi kohaldamise määruse tutvustamist või kättetoimetamist ravile allutatud isikule (TsMS § 541 lg 1), tehtud otsustusest isiku seadusliku esindaja teavitamist (TsMS § 541 lg 1 viitega § 536 lõikele 2), samuti psühhiaatrilise sundravi kohaldamise määruse vaidlustamist teistmismenetluses (TsMS § 702 lg 2 p 2) juhul, kui ravile allutatud isik ei olnud kohtusse kutsutud või teda ei olnud kriminaalmenetlusest teavitatud. Tulenevalt KrMS §-st 391 ja § 402 lõikest 1 on psühhiaatrilise sundravi kohaldamise määruse vaidlustamisel lõplik otsus ringkonnakohtus tehtud. TsMS § 696 lg 3 järgi on hagita menetluses võimalik maakohtu menetlust lõpetava määruse, milleks on ka isiku kinnisesse asutusse paigutamise määrus, peale esitada kaebus viimases astmes Riigikohtule.

Kuna psühhiaatrilise sundravi kohaldamise eelduseks on see, et kohus tuvastab õigusvaste teo toimepanemise isiku poolt, on sisuliselt tegu süüdimõistmisega sarnase otsustusega. Olukorras, kus erinevad menetlusseadused näevad sarnase vabadusepiirangu kohaldamise otsustusprotsessi jaoks ette erineva menetluskorra, peavad regulatsiooni erinevused olema vajalikud ja põhjendatud.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et kuigi kriminaalmenetluse seadustik näeb ette kaitsja kohustusliku osavõtu psühhiaatrilise sundravi kohaldamise menetlusest, on alust arvata, et praktikas ei ole menetlusaluse isiku kaitseõigus kohtueelses menetluses alati vajalikul määral tagatud.

(5) Õiguskantsler tegi justiitsministrile ettepaneku leida koostöös prokuratuuriga lahendus psühhiaatrilise sundravi menetlusele allutatud isikute kaitseõiguse tagamiseks kohtueelses menetluses.

Tulenevalt vajadusest tagada psühhiaatrilise sundravi kohaldamise menetluses menetlusaluse isiku õigused ja tagatised vähemalt samal tasemel tsiviilkohtumenetluse seadustikus ettenähtuga, tegi õiguskantsler justiitsministrile ettepaneku teha menetlusseaduste võrdlev analüüs ning ühtlustada vastavad regulatsioonid põhjendatud ulatuses hiljemalt 2009. aastal. Samuti soovitas õiguskantsler justiitsministril toetada psühhiaatrilise sundravi menetlusele keskenduvate täiendkoolituste korraldamist prokuröridele, kohtunikele ja advokaatidele.

Justiitsminister nõustus õiguskantsleri kõigi ettepanekutega.

4. Ärakuulamisõigus psühhiaatrilise sundravi menetluses

Asi nr 6-1/071246

(1) Õiguskantsler teostas Eesti Patsientide Esindusühingu avalduse alusel järelevalvet kriminaalmenetluse seadustiku psühhiaatrilise sundravi kohaldamise menetluses sätestatud ärakuulamisõiguse põhiseaduspärasuse üle.

(2) Kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 400 lg 4 on sõnastatud järgmiselt:

“§ 400. Kohtulik arutamine
[...]

(4) Kohus võib kohtuistungile kutsuda isiku, kelle suhtes taotletakse psühhiaatrilise sundravi kohaldamist, kui seda võimaldab isiku vaimne seisund.”

Eesti Patsientide Esindusühing pöördus õiguskantsleri poole ja palus kontrollida kriminaalmenetluse seadustiku vastavust põhiseadusele osas, mis puudutab menetlusaluse isiku kohtulikku ärakuulamist psühhiaatrilise sundravi menet-

luses. Avaldaja juhtis tähelepanu asjaolule, et kriminaalmenetluses psühhiaatrilise sundravi kohaldamise otsustamisel ei ole praktikas alati tagatud isiku õigus olla kohtus ärakuulatud. Avaldaja hinnangul on menetlusaluse isiku kohtus ärakuulamata jätmise tingitud kriminaalmenetluse seadustiku sõnastusest, mis annab kohtule võimaluse teha psühhiaatrilise sundravi kohaldamise otsus ilma isikut ärakuulamata. Lisaks märkis avaldaja, et kuna kriminaalmenetluses tehtava kohtumääruse alusel psühhiaatrilisele sundravile allutamine on võrreldav tsiviilkohtumenetluse korras isiku kinnisesse asutusse paigutamise, tuleks ka kriminaalmenetluses lähtuda tsiviilkohtumenetluse seadustikus ettenähtud isiku ärakuulamisest ning talle menetluse kulu selgitamise korrast. Avaldaja viitas ka TsMS § 536 lõikele 1, mis lubab kohtul vajaduse korral isik ära kuulata tema jaoks tavalises keskkonnas, s.o väljaspool kohtusaali.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmisega justiitsministri poole, paludes seisukohta KrMS § 400 lg 4 võimaliku vastuolu kohta PS § 24 lõikes 2 sätestatud igapäevase õigusega olla oma kohtuasja arutamise juures. Õiguskantsler soovis justiitsministri arvamust ka selle kohta, kas isiku võimetus anda tõendina kasutatavaid ütlusi välistab tema ärakuulamisvajaduse psühhiaatrilise sundravi kohaldamise menetluses. Samuti palus õiguskantsler justiitsministrilt põhjendusi kriminaalmenetluse seadustiku ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku vastava regulatsiooni erinevuste kohta, sh isiku talle tavapäras keskkonnas ärakuulamise võimaluse kohta psühhiaatrilise sundravi kohaldamise menetluses. Kuna psühhiaatrilise sundravi kohaldamise menetluses on kohustuslik kaitsja osavõtt, palus õiguskantsler eeltoodud küsimustele vastust Eesti Advokatuurilt. Õiguskantsler pöördus täiendavalt selgituste saamiseks ka Eesti Psühhiaatrite Seltsi poole.

Justiitsminister leidis, et kriminaalmenetluse seadustik ei ole vastuolus põhiseadusega, kuna seda on võimalik tõlgendada põhiseadusega kooskõlas oleval viisil. Justiitsministeeriumi kinnitusel võib isiku põhiõigusest olla oma kohtuasja arutamise juures kõrvale kalduda üksnes erandjuhtudel. Justiitsminister väljendas oma vastuses valmidust õigusselguse huvides täpsustada KrMS § 400 lg 4 sõnastust ning informeerida kohtuliku ärakuulamise õiguse tagamisega seonduvast ka kohtuid.

Eesti Advokatuur pidas samuti vajalikuks KrMS § 400 lg 4 sõnastuse täpsustamist. Eesti Psühhiaatrite Selts leidis, et kohtuliku ärakuulamisõiguse tagamine psühhiaatrilise sundravi kohaldamise menetluses on oluline põhimõte ja ka kriminaalmenetluses peaks olema võimalik vajaduse korral isiku ärakuulamine talle tavapäras keskkonnas.

Eesti Psühhiaatrite Seltsi vastuse järgi ei ole võimalik üheselt hinnata, kui paljudel juhtudel isiku psüühiline seisund kohtueelse menetluse ajast kohtumenetluseni muutub. Samuti puudub seltsil ülevaade selle kohta, kui tihti kohtud paluvad kohtumenetluses eksperdilt uut hinnangut menetlusaluse isiku kohtuistungil osalemise võime kohta.

(3) Avalduse lahendamiseks menetletavas asjas tuli leida vastus küsimusele, kas kriminaalmenetluse seadustikuga kohtule antud õigus kaasata menetlusalune isik psühhiaatrilise sundravi menetluse kohtulikule arutamisele tagab PS § 24 lõikes 2 sätestatud igapäevase õiguse olla oma kohtuasja arutamise juures.

(4) Õigus olla oma kohtuasja läbivaatamise juures on osa õigusest õiglasele kohtulikule arutamisele. See õigus on sätestatud PS 24 lõikes 2 ja EIÖK artiklis 6.

Psühhiaatrilise sundravi kohaldamise menetlus on kriminaalmenetluse eriliik (KrMS §-d 393–403). KrMS § 400 lg 4 järgi võib kohus kohtuistungile kutsuda isiku, kelle suhtes taotletakse psühhiaatrilise sundravi kohaldamist, kui seda võimaldab isiku vaimne seisund. TsMS § 536 järgi tuleb isik eelnevalt alati kohtulikult ära kuulata, välja arvatud juhul, kui sellest võivad eksperdiarvamuse kohaselt tuleneda isiku tervisele kahjulikud tagajärjed või kui kohus on vahetu mulje põhjal veendunud, et isik ei ole ilmselt võimeline oma tahet avaldama (TsMS § 636 lg 1 ja § 524 lg 5). Vastavalt TsMS § 536 lg 1 lausele 2 on kohus kohustatud vajaduse korral kuulama isiku ära isiku jaoks tavalises keskkonnas.

KrMS § 400 lg 4 sõnastusest tuleneb, et menetlusaluse isiku ärakuulamine psühhiaatrilise sundravi kohaldamise menetluse kohtulikule arutamisel ei ole kohustus, vaid sõltub kohtu äranägemisest. Teisalt saab kriminaalmenetluse seadustiku nimetatud sätet tõlgendada viisil, et kohus peab menetlusaluse isiku kohtuliku ärakuulamisõiguse otsustamisel arvestama ka isiku subjektiivse õiguse ja selle kaitsevajadusega. Põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendamist toetab ka asjaolu, et KrMS § 394 p 3 kohaselt on psühhiaatrilise sundravi menetluses tõendamiseseme osaks isiku vaimne seisund kriminaalmenetluse ajal.

Õiguskantsler leidis kokkuvõttes, et KrMS § 400 lg 4 ei ole iseenesest põhiseadusega vastuolus, kuna nimetatud sätet saab rakendada kooskõlas PS § 24 lõikega 2.

(5) Arvestades PS § 13 lõikes 2 sätestatud riigi omavoli keeldu ja sellest tulenevat õigusselguse põhimõtet, tegi õiguskantsler siiski justiitsministrile ettepaneku täpsustada KrMS § 400 lg 4 sõnastust.

Justiitsminister nõustus ettepanekuga ja lubas 2008. aasta jooksul KrMS § 400 lg 4 sõnastust muuta, et tagada senisest paremini sätte põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendamist.

5. Hagi tagamise kautsjon

Asi nr 6-1/061455

(1) Õiguskantsleri poole pöördusid avaldajad palvega kontrollida, kas põhiseadusega on kooskõlas hagi tagamise avalduselt kautsjoni nõudmine, arvestades seejuures asjaoluga, et hagi tagamata jätmise korral kautsjonit ei tagastata ning see arvatakse riigituludesse.

(2) TsMS (seisuga 01.10.2007) asjakohased sätted näevad ette järgmist:

“§ 141. Hagi tagamise kautsjon

(1) Rahalise nõudega hagi tagamise avalduselt tasutakse hagi tagamise kautsjonina 5% hagi tagamisega taotletu harilikust väärtusest, kuid mitte vähem kui 500 krooni ja mitte rohkem kui 100 000 krooni.

(2) Kui hagi tagamise korras taotletakse kostja kinnipidamist, aresti või elukohast lahkumise keelamist, tasutakse kautsjon kohtu määratud ulatuses, kuid mitte vähem kui 50 000 krooni ja mitte rohkem kui 500 000 krooni.

§ 149. Kautsjoni tasumine

[...]

(2) Hagi tagamise [...] kautsjon makstakse eelnevalt kohtu, kellelt menetlustoimingu tegemist soovitakse, selleks ettenähtud kontole.

(3) Enne kautsjoni tasumist ei tehta kautsjoniga seotud menetlustoiminguid. Avaldajale määratakse tähtaeg kautsjoni tasumiseks ja kautsjoni tähtpäevaks tasumata jätmise korral jäetakse avaldus läbi vaatamata.

[...]

(5) Hagi tagamise avalduse [...] osalise või täieliku rahuldamise korral tagastatakse kautsjon kohtumääruse alusel. Avalduse rahuldamata jätmise korral arvatakse kautsjon riigituludesse ja selle hüvitamist ei saa menetlust lõpetavast kohtulahendist sõltumata nõuda vastaspoolelt.

[...].

§ 390. Määruskaebuse esitamine

(1) Maakohtu või ringkonnakohtu määruse peale, millega kohus hagi tagamise taotluse rahuldab, ühe tagamisabinõu teisega asendas või hagi tagamise tühistas, võib pool esitada määruskaebuse. Maakohtu määruse peale esitatud määruskaebuse kohta tehtud ringkonnakohtu määruse peale ei saa Riigikohtule edasi kaevata.

[...].

§ 660. Määruskaebuse esitamise õigus

(1) Maakohtu määruse peale võib määrusega puudutatud menetlusosaline esitada määruskaebuse ringkonnakohtule üksnes juhul, kui määruskaebuse esitamine on seaduse järgi lubatud või kui määrus takistab asja edasist menetlust.

[...].”

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmisega justiitsministri poole, paludes selgitada TsMS § 390 lõikes 1 sisalduva edasikaebõiguse piirangu eesmärki ja anda hinnang piirangu proportsionaalsusele.

Oma vastuses selgitas justiitsminister hagi tagamise regulatsiooni tausta ning põhjendas edasikaebõiguse piirangut järgmiselt.

Ministri selgituste järgi tehti uue tsiviilkohtumenetluse seadustiku koostamisel valik kautsjonisüsteemi kasuks hagi tagamisel teadlikult. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku kohaselt toimub hagi tagamine järgmiselt: hagi tagamise taotlemiseks tuleb isikul tasuda hagi tagamise kautsjon (TsMS § 141, § 149 lg 2), mis hagi tagamise avalduse rahuldamata jätmise korral arvatakse riigituludesse, kuid avalduse täieliku või osalise rahuldamise korral tagastatakse kohtumääruse alusel isikule (TsMS § 149 lg 5 lause 1). Kautsjoni hüvitamist ei saa menetlust lõpetavast kohtulahendist sõltumata nõuda vastaspoolelt (TsMS § 149 lg 5 lause 2). Edasi saab kaevata üksnes sellise määruse peale, millega hagi tagamine täideti, asendati või tühistati (TsMS § 390 lg 1). Hagi tagamise avaldust on võimalik esitada korduvalt.

PS § 24 lg 5 sätestab, et igaljuhul on õigus tema kohta tehtud kohtuotsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule. Minister märkis, et kindlasti hõlmab antud põhiseaduse säte kohtuotsuseid ja menetlust lõpetavaid määrusi, kuid edasikaebõiguse kaitseala ei pea ilmingimata hõlmama kõiki kohtumenetluse üksikküsimusi lahendavaid kohtumäärusi.

Justiitsministri hinnangul tuleb hagi tagamise temaatika puhul alati kaaluda mõlema poole (st ka kostja) huve ning leida tasakaalustatud lahendus. Lisaks tuleb arvestada menetlusökonoomia põhimõttega. Ühelt poolt on olemas hageja huvi tulevase, eeldatavalt tema suhtes positiivse kohtulahendi täitmise ladususe kindlustamiseks, teisalt aga kostja huvi jätkata ka menetluse kestel oma tavapärasest (majandus)tegevust, mida hagi tagamise meetodid kahtlemata piiravad. Kõrvalmenetlused, nagu hagi tagamisega seonduv, killustavad kohtuvaidlust ning pikendavad seda. Samuti toob hagi tagamise lahendamise menetlus kohtule täiendavaid kulusid. Hagi esitamine ja menetlusse kaasamine on kostjale selgelt koormavad, seega on ka temal oluline huvi selle vastu, et kohtumenetlus ei veniks ning küsimuses saabuks

õiguslik selgus.

Minister selgitas lisaks, et hagi tagamise avaldusi esitatakse küllaltki palju. Enne kautsjoni nõude kehtestamist esitati neid kergekäeliselt, samuti vaidlustati avalduste rahuldamata jätmist.²⁶³ See põhjustas kohtumenetluse venimist üle mõistliku määra. Lahendusena pakuti välja kassatsioonkaebusega analoogiline kautsjonisüsteem, mis on end seni praktikas õigustanud. See süsteem on sarnane kassatsioonkaebuse esitamisega, mille puhul tuleb samuti tasuda kautsjon, mida ei tagastata juhul, kui kaebus jäetakse menetlusse võtmata või rahuldamata (TsMS § 149 lg 4). Ka kassatsioonkaebuse menetlusse võtmata jätmise peale ei ole võimalik edasi kaevata.

Ministri hinnangul ei kujuta hagi tagamine endast olulist menetluslikku garantiid hageja jaoks. Hagi tagamine on seaduses ette nähtud erandina, st seaduse kohaselt on see vajalik vaid juhul, kui kohtuotsust tuleb ilmselt täita väljaspool Euroopa Liitu ja välislepingu alusel ei ole tagatud Eesti kohtuotsuste täitmine. Muudel juhtudel on tegu kohtu diskretsiooniotsusega. Seejuures ei tähenda hagi tagamata jätmine, et isikul puuduks võimalus oma õigusi kohtumenetluses kaitsta. Rahaline kaotus hagi tagamise kautsjoni näol on küll võimalik, kuid samas säilib alati võimalus uuesti hagi tagamise taotlus esitada (ka faktilised asjaolud võivad vahepeal olla muutunud), seda ka hilisemates kohtuastmetes.

Eeltoodud põhjendusi ja motiive arvestades võttis minister seisukoha, et TsMS § 390 lg 1 regulatsioon on põhiseadusega kooskõlas – tegemist ei ole ülemäärase kaebeõiguse piiramisega ega seeläbi ka ebaproportsionaalse isiku eventuaalse varaliste õiguste piiramisega.

Edasise analüüsi käigus tõusetus õiguskantsleri jaoks küsimusi seoses hagi tagamise regulatsiooniga. Seetõttu pöördus õiguskantsler veel kord teabe nõudmisega justiitsministri poole.

Vastuseks küsimusele, kas uue tsiviilkohtumenetluse seadustiku eelnõu ettevalmistamisel kaaluti hagi tagamise avalduste vähendamiseks ka muid võimalusi peale kautsjonisüsteemi, selgitas justiitsminister järgmist.

Hagi tagamise süsteemi käsitleti eelnõu ettevalmistamisel tervikuna ja avalduste vähendamine ei olnud muudetud regulatsiooni põhieesmärk. Tuginedes tsiviilkohtumenetluse seadustiku eelnõu seletuskirjale, tõi justiitsminister esmase muutmisevajadusena välja hagi tagamise kaasajastamise: hagi tagamise võimalused uue seadusega avardasid ja tekkis võimalus kasutada hagi tagamiseks uusi meetodeid. Erinevate vaidluste puhul tuleb kasutada olemuslikult kõige sobivamat ja vastaspoolt kõige vähem koormavat hagi tagamise viisi.

Minister märkis, et teisenä viimati eelnõu seletuskirjas tõepoolest ka hagi tagamise avalduste esitamise piiramise vajadust. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku eelnõud arutanud õiguskomisjon jõudis järeldusele, et otstarbekas on reguleerida hagi tagamist analoogselt kassatsioonkaebusega, et vältida kohtumenetluse venimist. Hagi tagamise avaldus toob kaasa ohu protsessi pikendamiseks. Alternatiivselt oleks võinud jätta regulatsiooni riigilõivu põhinevaks ja piirata näiteks hagi tagamise aluseid, kuid see oleks olnud vastuolus süsteemi kaasajastamise ja paindlikumaks muutmise eesmärgiga.

Vastuseks küsimusele, kas kautsjonisüsteemi eesmärgiks võis olla ka kohtunike üldise töökoormuse vähendamine, kinnitas justiitsminister, et see ei ole olnud eelnõu väljatöötajate tahe. Justiitshalduslike ja justiitsökonomiliste eesmärkide järgimine ei tohiks ministri kinnitusel kunagi toimuda poolte menetlusõiguste hinnaga ning kohtunike töökoormuse küsimusi ei saa lahendada piirates isikute juurdepääsu kohtule.

Kautsjoni suuruse (5% hagi tagamisega taotletu harilikust väärtusest) kohta selgitas minister järgmist. Eesti tsiviilkohtumenetlusele on võõras põhimõte, mille kohaselt kohtusse pöörduvaid isikuid koheldakse erinevalt, lähtudes nende maksevõimest, olgu see riigilõivu või kautsjoni tasumisel või mingi menetlustoimingu kulude kandmisel. Kogu süsteem on üles ehitatud põhimõttele, et kõigil vähemkindlustatud isikutel on võimalik taotleda riigi menetlusabi. Vastavalt TsMS § 180 lg 1 p 1 saab riigi menetlusabi taotleda ka hagi tagamise kautsjoni tasumiseks. Riigi õigus- ja menetlusabi andmine on tsiviilkohtumenetluses ministri kinnitusel seni toimunud edukalt.

Igasugused toimingute eest tasutavad lõivud ja muud summad kohtumenetluses määratakse üldjuhul kas kindlate summadena või sõltuvalt isiku poolt saadava kasu põhjal (nt riigilõiv hagi esitamisel sõltub hagi hinnast). Kuivõrd hagi ei pruugita tagada kogu hagi ulatuses, oleks lähtumine hagi hinnast justiitsministri hinnangul pigem meelevaldne lähenemine ja võiks tegelikkuses taotleja kulusid suurendada. Seetõttu ongi kautsjoni suurus üldjuhul seotud taotletava hüvega (v.a erandid nagu isikuõiguste piiramine).

Õiguskantsler palus esitada ka (võrdleva) statistika hagi tagamise avalduste hulga kohta 2005. ja 2006. aastal. Minister selgitas, et kahjuks ei ole Justiitsministeeriumi käsutuses usaldusväärset võrdlevat statistikat hagi tagamise avalduste esitamise kohta tsiviilajades 2005. ja 2006. aastal, sest sellise statistika võimalik allikas kohtute infosüsteem KIS rakendus alles 2006. aastal. Esimene aasta oli uue süsteemi rakendusaasta, mil andmete sisestamisel esines ebatäpsusi ja

²⁶³ Siinkohal tuleb siiski märkida, et ka varasem (st kuni 31.12.2005 kehtinud) TsMS § 161 lg 1 (määruse peale, millega kohus hagi tagamise taotluse rahuldab, ühe tagamisabinõu teisega asendas või hagi tagamise tühistas, võis esitada erikaebuse) ja § 297 lg 3 (esimese astme kohtu määruse peale võis pool ja teine protsessiosaline esitada erikaebuse, kui erikaebuse esitamise õigus oli seadustikus ette nähtud või kui kohtumäärus takistas asja edasist menetlust) välistasid võimaluse vaidlustada hagi tagamata jätmise määrust.

tõrkeid. Varasemalt koguti statistilisi andmeid kohtulahendite andmebaasist KOLA, mis aga ei võimalda võtta välja eraldi informatsiooni hagi tagamise kohta.

(3) Kõnealusel juhul oli oluline leida vastus küsimusele, kas hagi tagamise avalduselt kautsjoni nõudmine on kooskõlas isiku õigusega tõhusale menetlusele enda kaitseks ja sellest tuleneva kohtusse pöördumise õigusega.

(4.1) PS § 15 lg 1 ls 1 järgi on igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Nimetatud lause sätestab üldise õiguse kohtulikule kaitsele, mis on hädavajalik PS §-s 10 välja toodud õigusriigi printsiibi realiseerumise tagamiseks. Põhiseaduses, seadustes ja muudes õigusaktides sisalduvad õigused ja vabadused oleksid kasutatud, kui õigustatud isikutel puuduks tegelik võimalus neid õigusi maksma panna, vajaduse korral ka erapooletu ja tõhusa kohtumenetluse kaudu.

Riigikohus on leidnud, et PS § 15 lõikes 1 sätestatud põhiõigust – õigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse – ei saa lugeda tegelikult realiseerituks, kui riik ei astu samme kohtuotsuste täitmise tagamiseks.²⁶⁴ Viimane võib toimuda mitmesuguste õiguslike (nii tsiviil- kui kriminaalõiguslike) vahendite abil. Sellest tulenevalt on korduvalt ka rõhutatud, et PS §-de 13, 14 ja 15 koostoimest tuleneb isiku õigus tõhusale õiguskaitsevahendile – õigus kohtulikule kaitsele hõlmab nii isiku õigust esitada õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebust kohtule kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane (kohtu)menetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse.²⁶⁵

Õigust tõhusale menetlusele enda kaitseks ja selle ühte osa – kohtusse pöördumise õigust kui põhiõiguseid reguleerib Eesti jaoks siduv Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (EIÕK), milles sätestatud ning Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas konventsiooni põhjal välja arendatud põhimõtteid peavad riigid õigusaktide loomisel arvestama. EIÕK art 6 näeb ette igaühe õiguse oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või talle esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral kohtusse pöördumiseks ning sätestab nõuded õiglasele kohtulikule arutamisele. Euroopa Inimõiguste Kohus on mitmes kohtuasjas sedastanud, et art 6 ei puuduta ainult õigust kohtusse pöörduda ja nõudeid kohtumenetlusele, vaid hõlmab ka kohtuotsuste täitmist.²⁶⁶ Kohtu hinnangul on mis tahes kohtu langetatud kohtuotsuse täitmise osa artiklis 6 nimetatud “kohtuliku arutamise” mõistest. Lisaks tuleneb EIÕK artiklist 13 isiku subjektiivne põhiõigus tõhusale menetlusele enda kaitseks. Õigus tõhusale menetlusele võib olla riivatud, kui kohtumenetlus lõpptulemuseks olevat otsust ei ole võimalik reaalsetl täita või see on ülemääraselt raske.

Eeltoodust tuleneb, et isikul on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile nii kohtumenetlust algatades, selle jooksul kui ka kohtuotsuse täitmise faasis. Esmajoonel tähendab see, et riik peab kehtestama reeglid kohtuotsuste täitmiseks, sh sundtäitmise võimalused. Kuid ainuüksi kohtuotsuste (sund)täitmise võimaluse loomine ei taga alati kohtuotsuse täitmist. Samavõrd oluline on ette näha mehhanismid, mis võimaldavad vajadusel astuda samme tulevase kohtuotsuse täitmise kindlustamiseks juba enne otsuse langetamist. Arvestades tsiviilkäibe kiirust tänapäeval, mis tänu e-riigistumisele, st elektrooniliste andmebaaside jms arengule pidevalt kasvab, muutuvad üha olulisemaks ka kohtu tegutsemiskiirus ning -võimalused (nt hagi tagamise abinõude rakendamine), et ennetada võimalikku hageja õiguste rikkumist kohtuotsuse täitmise faasis.

Hagi tagamine on üks tsiviilkohtumenetluse toimingutest, mille eesmärgiks on ennetada hageja õiguste rikkumist tulevikus, tagades kohtuotsuse täitmise. Kohtusse pöördumise võimalusest ning õiglasest ja tõhusast kohtumenetlusest ei ole kasu, kui lõpuks saavutatav kohtuotsus ei ole täidetav. Teatud juhtudel on vaja rakendada kostjat piiravaid abinõusid juba enne kohtuotsuse tegemist, et ära hoida pahatahtlikku vara võõrandamist vms kostja poolt. Seetõttu ei ole võimalik nõustuda justiitsministri eespool toodud seisukohaga, et hagi tagamine ei kujuta endast olulist menetluslikku garantiid hageja jaoks. Kuigi tegemist on tõepoolest erandliku õiguskaitsevahendiga, on hagi tagamise võimalus siiski äärmiselt oluline menetluslik õigus, mille piiramise korral võib tulemusetuks muutuda kogu järgnev kohtumenetlus. Seetõttu on hagi tagamise võimaluse olemasolu, aga samavõrd ka selle menetlusliku abinõu kättesaadavus menetlusosalistele vältimatud tingimused kohtusse pöördumise õiguse realiseerimiseks. Järelikult ei ole PS §-dest 13 ja 14 ning § 15 lõikest 1 tulenev põhiõigus tõhusale (kohtu)menetlusele enda kaitseks tagatud juhul, kui hagi tagamise võimalus puudub üldse või kui see on seatud sõltuvusse tingimustest, mis raskendavad oluliselt selle kasutamist, muudavad ülemääraselt keerukaks või praktiliselt võimatuks. Hagi tagamise avalduse esitamisele kehtestatud kautsjoni tasumise nõue on üheks selliseks tingimuseks, kuna sõltuvalt kautsjoni suurusest võib see muutuda ületamatuks takistuseks kohtuotsuse täitmise tagamiseks hagi tagamise avalduse esitamisel.

Eelneva kokkuvõtteks võib öelda, et põhiseadusest ning EIÕK-st tulenev õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks on

²⁶⁴ RKKKo 07.12.2000, nr 3-1-1-103-00, p 6.2.1.

²⁶⁵ Vt nt RKPJKo 22.02.2001, nr 3-4-1-4-01, p 11; 14.04.2003, nr 3-4-1-4-03, p 16; 17.05.2007, nr 3-4-1-11-07, p 4; samuti järgmised Riigikohtu üldkogu otsused ja määrused: 22.12.2000, nr 3-3-1-38-00, p 19, 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, p 17; 28.04.2004, nr 3-3-1-69-03, p 24; 27.06.2005, nr 3-3-1-1-05, p 20; RKKKm 15.12.2006, nr 3-1-1-110-06, p 13.1.

²⁶⁶ Vt nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 19.03.1997 otsus asjas *Hornsby v. Kreeka*, p 40: “*However, that right [art 6] would be illusory if a Contracting State’s domestic legal system allowed a final, binding judicial decision to remain inoperative to the detriment of one party. It would be inconceivable that Article 6 para. 1 (art. 6-1) should describe in detail procedural guarantees afforded to litigants - proceedings that are fair, public and expeditious - without protecting the implementation of judicial decisions; to construe Article 6 (art. 6) as being concerned exclusively with access to a court and the conduct of proceedings would be likely to lead to situations incompatible with the principle of law which the Contracting States undertook to respect when they ratified the Convention [...]. Execution of a judgment given by any court must therefore be regarded as an integral part of the “trial” for the purposes of Article 6 (art. 6)[...].*”

oluline isiku põhiõigus; kohtusse pöördumise õigus peab tagama isiku õiguste võimalikult tõhusa lünkadeta kaitse. Hagi tagamise avalduselt kautsjoni nõudmine riivab aga isiku põhiõigust tõhusale menetlusele enda kaitseks ja sellest tulenevat õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse. Kuna kautsjoni tasumisega võib kaasneda ka rahaline minevus (kui kautsjoni ei tagastata), siis võib sellest saada omandiõiguse (PS § 32) riive.²⁶⁷

(4.2) Põhiõiguste piiramine on kooskõlas põhiseadusega, kui piirang on formaalselt ja materiaalselt õiguspärane. 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 parlamendireservatsioonist kinnipidamist.

Tsiviilkohtumenetluse seadustikus sisalduvad normid, mille kohaselt hagi tagamise avalduselt tuleb tasuda kautsjoni 5% hagi tagamisega taotletu harilikust väärtusest, on kehtestatud Riigikogus menetluskorda järgides seadusega, korra kohaselt välja kuulutatud ja avaldatud ning seega vastavad ülalnimetatud formaalse põhiseaduspärasuse tingimustele. Seetõttu keskendus õiguskantsler üksnes piirangu materiaalse õiguspärasuse kontrollile.

Riive materiaalse õiguspärasuse eeldused on seaduse legitiimne eesmärk ning PS § 11 lausest 2 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte järgimine. PS § 11 ls 2 järgi peavad põhiõiguste ja -vabaduste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Sellest lausest tulenevale proportsionaalsuse põhimõttele vastavust tuleb kontrollida järjestikuliselt kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas mõttes ehk mõõdukust.²⁶⁸

(4.3) PS § 15 lg 1 ls 1 ei sisalda seadusereservatsiooni. Siiski on ka reservatsioonita põhiõiguste piiramine lubatav, kui seda tingivad muud põhiseaduslikud väärtused. Seega on põhiseaduslikult lubatava piirangu põhjus ka laiemalt õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks.

Hagi tagamise kautsjoni kehtestamine on oluline muudatus hagi tagamise süsteemis võrreldes varasema regulatsiooniga. Selle uuenduse eesmärki selgitati tsiviilkohtumenetluse seadustiku eelnõu seletuskirjas väga põgusalt: “Eelnõu eesmärk on arendada kehtiva õiguse hagi tagamise instituuti edasi, andes kohtu käsutusse täiendavaid võimalusi, samas piirates alusetute hagi tagamise taotluste esitamist. [...] Alusetute taotluste esitamist peaks aitama vähendada ka kavandatav kautsjoni nõudmine hagi tagamise avalduselt.”²⁶⁹

Nagu eelnevalt välja toodud, väitis justiitsminister, et hagi tagamise avalduste vähendamine ei olnud muudetud regulatsiooni põhieesmärk. Siiski on see ainus seaduseelnõu seletuskirjas välja toodud põhjendus ning oli seetõttu eelnõu väljatöötajate ja seadusandja silmis ilmselt olulisim.

Püüdes ülaltoodud põhjenduste alusel formuleerida seadusandja eesmärki (eesmärke) hagi tagamise kautsjoni kehtestamisel, jõudis õiguskantsler järgmisele tulemusele.

Eelnõu väljatöötaja ega seadusandja ei ole eelnõu seletuskirjas sõnastatud üheselt muudatuse eesmärki. Arvestades, et kõikvõimalikud loivud, kautsjonid ja muud tasud kohtumenetluse toimingutelt piiravad isikute ligipääsu kohtule²⁷⁰, piirab nende kehtestamine alati isikute põhiseaduslikke õigusi ning peab seetõttu olema väga hästi läbi mõeldud, igakülgselt kaalutud ja adekvaatselt põhjendatud. Seaduseelnõu seletuskirjas ainsa põhjendusena välja toodud alusetute hagi tagamise avalduste vältimine ei saa olla eesmärk iseeneses, vaid kõigest vahend seadusemuudatuse tegeliku eesmärgi saavutamiseks, milleks on kohtute ja kohtunike töökoormuse üldine vähendamine. Kautsjoni kehtestamise abil soovitakse tagada kohtusüsteemi efektiivne toimimine ning seeläbi isikute õiguste parem kaitse, arvestades nii konkreetse kohtuasja menetlemist kui ka kohtusüsteemi funktsioneerimist üldisemalt. Kuigi usaldusväärne statistika hagi tagamise kohta puudub, võib nõustuda justiitsministri hinnanguga, et võrreldes hagiavalduste arvuga esitatakse ka hagi tagamise avaldusi küllaltki palju, see tähendab, et on võimalik, et esitatakse ka läbimõtlematuid ja alusetuid avaldusi. Nende taotluste läbivaatamine on kahtlemata kohtunike jaoks koormav, seda enam, et seadus näeb selleks ette väga lühikese tähtaja (TsMS § 384 lg 1). Seetõttu on laekuvate avalduste hulga vähendamine ilmselt seotud sooviga vähendada kohtunike üldist töökoormust, et neil jääks rohkem aega tegeleda põhikohtuasjadega, ning seeläbi tõsta kohtusüsteemi efektiivsust ja parandada isikute õiguste kaitset.

267 RKPJKo 15.06.2007, nr 3-4-1-9-07, p 20 ja 22: “Põhiseaduse § 32 näol on tegemist üldise varalisi õigusi kaitsva normiga, mille kaitse ulatub kinnis- ja vallasasjade kõrval ka rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele. Sealhulgas hõlmab mõiste “omand” ka raha. [...] Seega kujutab KTS § 25²¹ alusel täitemenetluses võlgnikust AS-lt G.S.G.Oil sissenõutav kohtutäituri lisatasu 0,5% arestitud kinnisasja väärtusest endast AS-le G.S.G.Oil põhiseaduse § 32 lõikega 2 tagatud omandi valdamise, kasutamise ja kasutamise vabaduse riivet. Kuna kohtutäituri lisatasu näol on tegemist avalik-õigusliku rahalise kohustusega, kuulub selline omandiõiguse riive samaaegselt ka PS § 113 kaitsealasse ning peab vastama sellest sättest tulenevatele nõuetele.”

268 RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

269 Tsiviilkohtumenetluse seadustiku eelnõu seletuskiri seisuga 01.01.2007, nr 208 SE, 40. peatükk, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigi-kogu.ee/>.

270 Euroopa Inimõiguste Kohtu 17.07.2007 otsus asjas Mehmet ja Suna Yiğit v. Türgi, p 34: “According to the Court’s case-law, a financial limitation may be imposed in the interests of a fair administration of justice. In the past, the Court has held that the requirement to pay fees to civil courts in connection with the claims which they are asked to determine cannot be regarded as a restriction on the right of access to a court that is incompatible per se with Article 6 § 1 of the Convention. It reiterates, however, that the amount of the fees assessed in the light of the particular circumstances of a given case, including the applicant’s ability to pay them, and the phase of the proceedings at which that restriction has been imposed, are factors which are material in assessing whether or not a person enjoyed the right of access and had “a ... hearing by [a] tribunal”.”

Vastupidiselt eeltoodule aga kinnitas justiitsminister, et eelnõu väljatöötajad ei pidanud kindlasti muudatuse eesmärgina silmas kohtunike üldise töökoormuse vähendamist. Nagu eelnevalt välja toodud, ei tohiks ministri sõnul justiitsaldukslike ja justiitsökonomiliste eesmärkide järgimine toimuda poolte menetlusõiguste hinnaga ning kohtunike töökoormuse küsimusi ei saa lahendada piirates isikute juurdepääsu kohtule. Õiguskantsler nõustus ministriga, et see ei tohiks nii olla, kuid tegelikkuses on iga kohtu nõutava kautsjoni ja lõivu eesmärk piirata isikute juurdepääsu kohtule (kas üleüldse või edasikaebe korras) ning sundida neid enne avalduse või kaebuse esitamist sügavalt kaaluma selle otstarbekust. Samuti täidavad justiitsökonomilisi eesmärke mitmed kehtivad ja üldiselt aktsepteeritud edasikaebeõiguse piirangud.

Arvestades seaduseelnõu seletuskirjas ning justiitsministri vastustes toodut, võttis õiguskantsler seisukoha, et kautsjonisüsteemi kehtestamise peamiseks eesmärgiks tuleb pidada kohtute töökoormuse vähendamist ning sel moel kohtusüsteemi efektiivsuse tagamist. Kohtusüsteemi toimimise efektiivsus on oluline põhiseaduslik õigusväärtus, mis väljendub põhiseaduse XIII peatükis. Kuivõrd tõhus ja seega ka kiire kohtumenetlus aitab tagada isikute õiguste parema kaitse, on seadusandja silmas peetud eesmärk legitiimne.

Hagi tagamise avalduste lahendamiseks ette nähtud lühike aeg muudab selle toimingut kohtunike jaoks koormavaks ning jätab neile üldiselt vähem aega tegeleda oma põhimenetlustega. Samas on kiire otsustamine vajalik tulenevalt hagi tagamise instituudi olemusest. Eriti tõsine on olukord näiteks puhkuste perioodil või täitmata kohtunikukohtadega kohtumajades, kus vähesed kohtunikud peavad lahendama saabuvaid hagi tagamise avaldusi, mis takistab neil oma põhikohtuasjade lahendamisele keskendumist. Samuti ei ole võimalik hagi tagamise avalduste arvu ette ennustada ega planeerida, mistõttu on tihtipeale tegemist n-ö graafikuvälise kohustusega, millega kohtunik peab tegelema teiste planeeritud töökohustuste arvelt või isegi töövälisel ajal. Hagi tagamise avalduselt kautsjoni maksmise kohustus paneb üldjuhul isikut tõsiselt järele mõtlema hagi tagamise avalduse esitamise vajalikkuse üle. Seetõttu on hagi tagamise kautsjoni kehtestamine sobiv abinõu selleks, et vähendada kohtute töökoormust üldiselt, tagada kohtumenetluste toimimise mõistliku aja jooksul ning tõsta seeläbi kohtusüsteemi toimimise efektiivsust.

Kautsjonisüsteemi lisaeesmärgina nimetas justiitsminister oma vastustes vajadust vähendada kohtuasjade killustumist ja venimist. Minister leidis, et hagi tagamise menetlus kui kõrvalmenetlus pikendab põhimenetlust ning muudab selle kohtuvaidluse poolte (eriti kostja) jaoks veelgi koormavamaks. Ka tsiviilkohtumenetluse seadustiku eelnõu töögrupi juht Villu Kõve on 30.–31.01.2004 toimunud Riigikogu õiguskomisjoni istungil öelnud ühe kaalutlusena uue regulatsiooni toetuseks, et hagi tagamise protsessi algatamisega võib kogu kohtumenetlust venitada, kuid hagi tagamise kautsjoni sisseseadmine peaks venitamise võimalust piirama.²⁷¹ Soov kiirendada kohtuasjade menetlemist ning minimeerida kohtumenetluse tõttu pooltele põhjustatud ebamugavusi on seotud menetlusökoonomia põhimõttega ning on õiguskantsleri hinnangul juba hõlmatud kohtusüsteemi efektiivse toimimise eesmärgiga. Seetõttu ei ole vajadust kohtumenetluse kiirendamise eesmärgi legitiimsust enam eraldi hinnata.

Samas pidas õiguskantsler oluliseks rõhutada, et kautsjonisüsteemi kehtestamine ei ole sobiv abinõu kohtuasja killustumise ja venimise vältimiseks. Ühest küljest on nii hagejal kui kostjal üldjuhul huvi kohtumenetluse kiire toimumise vastu, et saabuks õiguslik selgus. Samuti nõuab kohtumenetlus kohtult seda enam täiendavaid ressursse, mida pikemaks see kujuneb. Teisalt aga ei aita hagi tagamise avalduselt kautsjoni nõudmine kaasa põhikohtuasja menetlemise venimise vältimisele. Hagi tagamise avalduste piiranguteta esitamise võimalus ei saa õiguskantsleri hinnangul põhjustada menetluse olulist venimist konkreetsetes hagimenetluses, millega seoses hagi tagamist taotleti. TsMS § 384 lg 1 järgi lahendab kohtunik hagi tagamise avalduse põhjendatud määrusega üldjuhul hiljemalt ühe tööpäeva jooksul (vt üldist kohtustatistikat tsiviilasjades²⁷²). Seega hagi tagamise menetlus maakohtus ei tohiks põhjustada konkreetse põhikohtumenetluse venimist, kuivõrd tagamise küsimus saab lahenduse juba ühe tööpäeva jooksul. Samuti ei takista hagi tagamise avalduse läbivaatamine ja hagi tagamise abinõude rakendamine menetluse jätkamist põhikohtuasjas – dokumentide kogumist ja edastamist, istungite planeerimist ja korraldamist jmt. Valdavalt esitatakse hagi tagamise avaldused niigi koos hagi või isegi enne hagi esitamist (TsMS § 382). Nendel põhjustel ei tohiks põhikohtuasja lahendamine hagi tagamise küsimuse lahendamise tõttu tavapärasest pikemaks venida või vähemasti on viivitus väga marginaalne. Seetõttu võttis õiguskantsler seisukoha, et hageja õiguste piiramine ja hagi tagamise avalduste esitamise takistamine kautsjoni nõudmise abil ei ole sobiv abinõu konkreetse põhikohtuasja lahendamise kiirendamiseks.

Justiitsminister tõi hagi tagamise kautsjoni kehtestamise esmase vajadusena välja ka hagi tagamise ajakohastamise. Minister selgitas, et hagi tagamise võimalused uue seadusega avardusid ja tekkis võimalus kasutada hagi tagamiseks uusi meetodeid. Süsteemi ajakohastamise vajadus iseenesest ei kujuta endast sellist põhiseadusega kaitstud väärtust, millega võiks õigustada hageja õiguse piiramist tõhusale menetlusele enda kaitseks. Seetõttu vaatles õiguskantsler ministri selgitusi laiemalt, et teha kindlaks, kas hagi tagamise regulatsiooni ajakohastamisel võib olla mõni laiem ja põhiseaduslikult kaitstav eesmärk.

Hagi tagamise regulatsiooni kaasajastamine tõi justiitsministri hinnangul kaasa hagi tagamise võimaluste avardamise. Seetõttu võib õiguskantsleri sõnul järeldada, et justiitsminister pidas hagi tagamise kautsjoni kehtestamist vajalikuks tasakaalustamiseks uue regulatsiooniga kaasnevat hagi tagamise avalduste arvu kasvu. Hagi tagamise võimaluste avardu-

271 Vt õiguskomisjoni 30.-31.01.2004 istungi protokoll, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

272 Keskmise menetluspäevade arv maakohtus tsiviilasjades 2007. a I poolaastal oli 190 päeva, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.kohus.ee/10925>.

mine nõuab hagi tagamise taotlemise võimaluste piiramist, et avalduste hulk kokkuvõttes oluliselt ei kasvaks (või isegi pigem väheneks). See järeldus viib tagasi aga juba läbitud arutluskäigu juurde, mille kohaselt hagi tagamise avalduste hulga piiramine ei ole eesmärk iseeneses, vaid peab aitama kaasa kohtute töökoormuse vähendamisele (sh ka vältides töökoormuse suurenemist) ning sel moel kohtusüsteemi efektiivsuse tagamisele. Seega on nimetatud muudatuse eesmärk, hagi tagamise ajakohastamise vajadus, samuti taandatav kohtusüsteemi efektiivsuse tagamise eesmärgile, mis oli tõenäoliselt ka seadusandja peamine eesmärk kautsjonisüsteemi kehtestamisel. Seetõttu ei ole vaja selle eesmärgi legitiimsust eraldi hinnata.

Eeltoodu põhjal võib kokkuvõtteks öelda, et seadusandjal oli kõnealuse piirangu kehtestamisel legitiimne eesmärk – kohtute töökoormuse üldine vähendamine ning seeläbi kohtusüsteemi efektiivse toimimise tagamine.

(4.4) Abinõu on sobiv, kui see soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Kuigi hagi tagamise alused jäid üldjoontes samaks²⁷³, laiendati eelnõuga hagi tagamise abinõude loetelu, samuti võimaldati uudse lahendusena kohtul vaidluselust õigussuhet esmaselt reguleerida. Seetõttu tuleb pidada põhjendatuks seadusandja kartust hagi tagamise avalduste hulga kasvu pärast. Nimetatud abinõu võib pidada eesmärgi – kohtute töökoormuse vähendamise ja kohtusüsteemi efektiivsuse tagamise – saavutamiseks sobivaks.

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 leebeima vahendiga eesmärgi saavutamiseks.

Eeltoodud nõuetele vastavuse kontrollimisel tuleb niisiis kindlaks teha, kas kohtute töökoormuse vähendamiseks ja kohtusüsteemi efektiivsuse tagamiseks oleks ka teisi, isikut vähem koormavaid, kuid riigi jaoks mitte kulukamaid vahendeid. Üks võimalus on kohtunike arvu suurendamine, mis vähendaks üksikute kohtunike töökoormust ning tõstaks kokkuvõttes kohtute töökiirust. See nõuaks aga riigilt täiendavaid ressursse, mis tuleksid riigieelarvest mõne teise ja võib-olla tähtsama valdkonna arvelt. Riigieelarve vahendite jagamisel on otsustusõigus seadusandjal, kes peab loomulikult langetama otsuseid kaalutletult ning arvestades põhiseadusega riigile pandud kohustusi. Kuna rahanappuse korral eelarvevahendite ümberjaotamine võib viia isikute õiguste piiramiseni mõnes teises valdkonnas ning teisalt suureneksid riigi kulutused kohtusüsteemile, leidis õiguskantsler, et siinkohal tuleb usaldada seadusandja otsustust ning nimetatud alternatiiv kõrvale jätta. Eeltoodust tulenevalt tuleb võtta seisukoht, et seadusandja valitud vahend on vajalik eesmärgi saavutamiseks.

Kuigi hagi tagamise kautsjoni kehtestamine on kohtusüsteemi efektiivsuse tagamiseks sobiv ja vajalik abinõu, nõuab PS §-st 11 tulenev proportsionaalsuse põhimõte, et kautsjoni kehtestamine oleks ka mõeldukas. Ainult sellisel juhul on kautsjoni näol tegemist hageja õiguste proportsionaalse piiranguga.

Riigikohus on sedastanud, et abinõu mõeldukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.

Nagu eespool märgitud on põhiseaduses ning EIÕK-s sätestatud õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks ja sellest tulenev kohtusse pöördumise õigus väga olulised isiku põhiõigused.

Ühest küljest eeldab õigus tõhusale menetlusele kindlasti kohtusüsteemi efektiivset toimimist, mis on oluline põhi-seaduslik väärtus ning demokraatliku õigusriigi lahutamatu koostisosa. Efektiivse kohtupidamise kaudu tagatav õigus erapooletule, sõltumatule, kohasele kohtumõistmisele mõistliku aja jooksul on õiglase õigusemõistmise lahutamatu eeltingimus. Mõistliku aja jooksul toimuv kohtupidamine ja kohtuotsuste kvaliteet suurendavad kohtusüsteemi autoriteetsust ja aitavad tagada inimeste õiguste ja vabaduste kaitset. Seega on piirangu eesmärk kaalukas.

Teisalt aga nõuab õigus tõhusale kohtumenetlusele ja õiguskaitsele riigi poolt kohtulike hagi tagamise meetmete kehtestamine ning neile ligipääsu võimaldamist. Isegi probleemideta ja tõhusalt toimiva kohtusüsteemi reageerimis- ja reguleerimisvõime jäävad alla igapäevase tsiviilkäibe kiirusele, mistõttu on teatud juhtudel vajalik kostja õigusi piirata juba enne kohtuasja sisulist arutamist ja otsuse langetamist. Vastasel juhul võib kostja pahauskus viia hageja õiguste tegeliku kaitseta jäämiseni, kui võrd ka positiivne kohtulahend, mida ei ole võimalik täita, on hageja jaoks kasutu.

Tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud kujul hagi tagamise kautsjoni kehtestamine piirab väga intensiivselt isiku õigust tõhusale menetlusele enda kaitsele ja sellest tulenevat kohtusse pöördumise õigust.

Seaduseelnõu seletuskirjast ei selgu, millised olid seadusandja kaalutlused määrates kautsjoni suuruseks just 5% hagi

²⁷³ Nagu varasemaltki, on hagi tagamise aluseks eeldus, et hagi tagamata jätmise võib raskendada kohtuotsuse täitmist või selle võimatuks teha. Uues tsiviilkohtumenetluse seadustiku redaktsioonis on vaid täpsustatud, et kui hagi tagamise taotluses sisalduvate andmete põhjal võib eeldada, et kohtuotsust tuleks täita välisriigis, loetakse kohtuotsuse täitmist raskendav või välistav asjaolu olemasolevaks (kuid sel alusel oli hagi võimalik tagada ka varem). Vt TsMS § 377 lg 1 ning kuni 31.12.2005 kehtinud TsMS § 155 lg 1.

tagamisega taotletu harilikust väärtusest. Vastuseks õiguskantsleri sellekohasele küsimusele märkis justiitsminister, et igasugused toimingute eest tasutavad lõivud ja muud summad määratakse üldjuhul kas kindlate summadena või isiku kasust lähtuvalt. Minister leidis, et lähtumine hagihinnast oleks pigem meelevaldne lähenemine ja võiks taotleja kulusid hoopis suurendada. Viimase põhjendusega võib õiguskantsleri hinnangul küll nõustuda (olguigi, et esineb ka vastupidiseid olukordi), kuid kokkuvõttes ei selgunud justiitsministri põhjendustest siiski, miks ei soovitud hagi tagamise kautsjonit määrata kindla summana ja miks otsustati just 5%-lise määra kasuks, mis teatud juhtudel võib osutada vägagi suureks.

Võrreldes teiste tsiviilkohtus nõutavate lõivude, kautsjonite ja tasudega, mis on sõltuvuses toimingu väärtusest või isiku saadavast kasust, on 5%-line määr üks suuremaid. Sellega võrreldav on vaid riigilõiv hagiavalduse esitamise eest, mille suurus võib olla isegi rohkem kui 5% hagihinnast (riigilõivuseaduse lisa 1). See on aga mõistetav, sest riigilõivuseaduse § 4 lg 1 järgi kehtestatakse riigilõivumäärad üldjuhul lähtuvalt kulupõhimõttest²⁷⁴ ehk sõltuvalt toimingu tegemisega kaasnevatest kuludest, st hagiavalduselt tasutav riigilõiv peab katma olulise osa hagi alusel toimuva kohtumenetluse kuludest. Tulles tagasi tsiviilkohtumenetluses nõutavate kautsjonite juurde, siis nt kassatsioonikautsjoni suuruseks on vaid 1% tsiviilasja hinnast (TsMS § 140 lg 2 järgi maksimaalselt 40 000 kr), kajalt ja menetluse taastamise avalduselt summa, mis vastab riigilõivule poolelt hagihinnalt (TsMS § 142 lg 2 järgi maksimaalselt 100 000 kr) ning menetlustähtaja ennistamise avalduselt summa, mis vastab riigilõivule 1/4 hagihinnalt (TsMS § 142 lg 3 järgi maksimaalselt 50 000 kr). Kõik summad on väiksemad kui hagi tagamise kautsjon.

Kohtumenetluse käigus on pooltel õigus esitada kohtule lahendamiseks mitmesuguseid avaldusi ja taotlusi. Üldjuhul nende esitamise eest täiendavat riigilõivu, kautsjonit ega muud tasu ei nõuta, sest avalduste ja taotluste lahendamine on osa sellest kohtumenetlusest, mille eest hageja on juba riigilõivu tasunud. Sealjuures ei ole võimalik abstraktselt väita, et hagi tagamise avalduse lahendamine (ka koos hagi tagamise abinõude rakendamisega) oleks alati aeganõudvam ja keerulisem, kui menetlusosaliste muude taotluste ja avalduste lahendamine.

Hagi tagamine on eriti vajalik just suurte haginõuete puhul, sest nende rahuldamine hiljem täitemenetluses on üldiselt keeruline ja mitte alati tulemuslik. Kohtutäiturite tehtud statistika järgi õnnestub näiteks üle miljoni krooni suurusest nõuetest täitemenetluses rahuldada vaid umbes 10%.²⁷⁵ Loomulikult ei kindlusta hagi tagamine alati hilisemat nõude rahuldamist, aga paljudel juhtudel võib see oluliselt sellele kaasa aidata. Samas, mida suurem on haginõue, seda suurem on enamasti ka hagi tagamisega taotletu väärtus, et hagi tagamine kataks nõude rahuldamise korral sellest võimalikult suure osa. Järelikult, suurte haginõuete esitamisel, mille puhul hagi tagamise vajadus on kõige suurem (kuna oht, et kohtuotsust ei ole võimalik realselt täita on vägagi tõenäoline), on hagi tagamise taotlemine väga koormav suure kautsjoni tõttu. Tegelikult on hagi tagamise kautsjon arvestatava suurusega juba ka kõige sagedamini taotletavate hagi tagamise abinõude puhul, s.o kinnistule kohtuliku hüpoteeği seadmine ja kostja vara arestimine.

Eeltoodust tulenevalt leidis õiguskantsler, et tuleb kaaluda, kas kohtute töökoormuse vähendamise ja kohtusüsteemi efektiivse toimimise tagamise eesmärki ei võiks edukalt täita ka praegu kehtivast kautsjonist oluliselt väiksem kautsjonimäär või fikseeritud summa. See peab olema nõnda suur, et sunniks hagejat hagi tagamise avalduse esitamise mõttekust eelnevalt hindama, kompenseerides ühtlasi ka kohtuniku lisatöö, kuid ei takistaks vajaduse korral siiski igapäev hagi tagamist taotleda. Õiguskantsleril puuduvad vajalikud lähteandmed ja pädevus, et anda hinnang ja seadusandjale ette kirjutada, milline täpselt oleks proportsionaalne kautsjonisumma. Õiguskantsler kahtlustab, et kautsjoni kehtestamisele ja kautsjonisumma määramisele ei ole eelnenud eelnõu väljatöötaja ega seadusandja vajalikku analüüsi ja kaalumist, mille tulemuseks võib olla tegu hageja õiguste ebaproportsionaalse piiramisega.

Hagi tagamise avalduse rahuldamata jätmise korral kaotab hageja lõplikult tasutud hagi tagamise kautsjoni, kuivõrd hagi tagamata jätmist (millisel juhul hagi tagamise kautsjon arvatakse riigi tuludesse) ei ole võimalik määruskaebe korras vaidlustada (TsMS § 149 lg 5 koosmõjus TsMS § 390 lõikega 1). See suurendab veelgi kehtivas tsiviilkohtumenetluse seadustikus ette nähtud kautsjoni kui piirangu intensiivsust isiku põhiõiguste riivele. Kartus hagi tagamise avalduse rahuldamata jätmisel ning sellega kaasneva olulise rahalise kaotuse ees võib nii mõnelgi juhul sundida isikuid hagi tagamise taotlemisest loobuma. Arvestades seadusandja eesmärki kautsjoni kehtestamisel, on see taotluslik – just rahalise kaotuse hirm veenabki inimesi taotluse esitamise põhjendatust tõsiselt kaaluma. Teisalt toob see aga kaasa olukorra, et esitamata võivad jääda paljud tegelikult põhjendatud taotlused, kuivõrd hagejal puudub raha hagi tagamise kautsjoni tasumiseks või kautsjonisumma kaotamine on majanduslikult liiga ränk, et sellega riskida.

Siinkohal tuleb rõhutada ka seda, et maakohtus lahendab hagi tagamise taotlusi ainuisikuliselt kohtunik. Samuti on otsuse tegemisel jäetud kohtunikule ulatuslik otsustusruum, kuna TsMS § 377 lg 1 sisaldab määratlemata õigusmõisteid (“kui on alust arvata, et tagamata jätmise võib raskendada kohtuotsuse täitmist või selle võimatuks teha”). Isegi kui kohtunik jätab TsMS § 384 lg 1 vastu eksides (põhjendatud määrusega) hagi tagamise avalduse rahuldamata jätmise põhjendamata või põhjendab seda ebapiisavalt, ei ole hagejal võimalik määrust vaidlustada ega kautsjonit tagasi

274 Vt ka RKPJKo 15.06.2007, nr 3-4-1-9-07, p 28.

275 “0,5–2 miljoni krooniseid nõudeid antakse aastas täitmisele 200 ringis. Sh 2004. aastal anti selliseid nõudeid täitmisele vaid 125, neist 17 suudeti täielikult või osaliselt täita, so kõigest 13,6%. Seega tõenäosus, et nii suur nõue rahuldatakse täielikult täitemenetluse käigus, on reeglina väike. Tegemist on raskesti täidetavate kohtuotsustega tsiviil- ja kriminaalasjades, kus võlgnikul puudub kohtulahendi jõustumise ajaks vara. Seetõttu saab täitemenetlusest tihtilugu pankrotimenetlus.” (Vt kohtutäituri seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 01.01.2007, 670 SE I, kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.)

saada. Kohtunikule jäetud otsustusruumi sisustamine ei allu kõrgema astme kohtu kontrollile ning rahaline kaotus kautsjoni näol on lõplik. Ära ei saa unustada ka ajalisi raame – lühikest tähtaega (mis iseenesest on hagi tagamise olemust arvestades üldjuhul vajalik), mille jooksul tuleb hagi tagamise avaldus lahendada (TsMS § 384 lg 1) ja mis suurendab kohtuniku vale otsustuse võimalust. Arvestades, et ka kohtunikud võivad eksida, võib eelkirjeldatud regulatsioon paratamatult kaasa tuua isegi põhjendatud taotluste rahuldumata jätmise ja koos sellega kautsjoni kaotamise.

Oma vastuses märkis justiitsminister, et majanduslikult kehvemal järjel olevatel hagejatel on võimalik taotleda menetlusabi korras hagi tagamise kautsjonist vabastamist. Õiguskantsleri hinnangul ei saa aga menetlusabi taotlemist hagi tagamise kontekstis alati tõhusaks pidada. Menetlusabi andmine hagi tagamise kautsjonist vabastamise taotlemisel toimub üldises korras, st taotleja peab esitama kohtule taotluse koos seaduses nõutud dokumentidega, misjärel kohus menetlusabi taotluse lahendab. Menetlusabi tuleb taotleda enne kohtule hagi tagamise avalduse esitamist, sest kautsjoni tasumine või sellest kohustusest vabastamine on hagi tagamise avalduse läbivaatamise eelduseks. Samas on hagi tagamise menetluse puhul sageli kõige olulisem just kiirus (et kostja ei jõuaks vara kõrvale toimetada), sel eesmärgil on ka kohtule seatud nende avalduste lahendamiseks vaid ühepäevane tähtaeg. Kuna menetlusabi taotlemine võtab üldjuhul aega tunduvalt enam, võib otsus menetlusabi andmise kohta saabuda taotleja jaoks liiga hilja. Ka on menetlusabi saamise tingimused küllaltki ranged, st et menetlusabi saamiseks peab olema tõesti majanduslikult väga kehvast olukorras, kuid ka keskmisel järjel oleva isiku jaoks võib kümnetesse tuhandetesse kroonidesse ulatuva hagi tagamise kautsjoni tasumine osutada üle jõu käivaks. Näiteks ei anta menetlusabi isikule, kellel on võimalik katta menetluskulud (tasuda kautsjon) olemasoleva ja suuremate raskusteta müüdava vara arvel, millele saab seaduse kohaselt pöörata sissenõude (TsMS § 182 lg 2 p 2). Kui taotlejal on valida oma vara müümise ja hagi tagamise taotlemise vahel, otsustab ta ilmselt viimasest loobuda. Arvestamata ei saa jätta sedagi, et isik on pidanud tasuma juba riigilõivu hagiavalduselt ja paljudel juhtudel ka õigusnõustamise eest.

Kuigi hagi tagamise kautsjonit võib võrrelda näiteks kassatsioonikautsjoniga, on hagi tagamise ja kassatsioonikautsjonil siiski olulisi erinevusi, mille tõttu ei saa pidada põhjendatuks nende ühetaolist reguleerimist. Kassatsioonikaebuse esitamine Riigikohtule on isiku jaoks enamasti juba teine edasikaebevõimalus ning tal on võimalik eelnevate kohtulahendite põhjal ja vandeadvokaadi nõuannet arvestades (kelle abi kasutamine on Riigikohtusse pöördumisel reeglina vastavalt TsMS § 218 lõikele 3 kohustuslik) kaaluda Riigikohtusse pöördumise perspektiivikut.

Hagi tagamise taotlemise puhul esimeses kohtuastmes oleks aga üldjuhul ülekohtune nõuda sageli õigusteadmisteta ning kostja vastu negatiivselt meelestatud hagejalt hagi tagamise vajadust adekvaatselt hindaks. Hagi tagamise taotlemise ajal ei pruugi täiesti selge olla ka hagiavalduse perspektiivikus, rääkimata võimalikust kohtuotsuse täidetavusest võidu korral (sh sellest tulenevast hagi tagamise vajadusest). Seda, kas nõutud hagi tagamise abinõu on üldse vajalik ning kas see on ka kõige sobivam ja vastaspoolt kõige vähem koormav, saab ja peab otsustama kohtunik. Lisaks on hagi tagamise küsimust otsustaval kohtunikul lai diskretsiooniõigus ning tagamise taotlejal on raske kohtuniku otsust ette ennustada. Muidugi säilib hagejal võimalus teist või kolmandat korda hagi tagamist taotleda, kuid see tähendab riskida uuesti kautsjoni kaotamisega. Samuti on hagi tagamise kautsjon kassatsioonikautsjonist oluliselt suurem (vrd TsMS §-d 140 ja 141). Arvesse tuleb võtta ka asjaolu, et Riigikohtus otsustab kaebuse menetlusse võtmise 3-liikmeline kohtukoosseis (kusjuures menetlusse võtmiseks piisab, kui seda nõuab vähemalt üks riigikohtunik), kuid hagi tagamise üle otsustab üldjuhul esimese astme kohtunik ainuisikuliselt.

Iseenesest tuleb õiguskantsleri hinnangul nõustuda justiitsministri seisukohaga, et hagi tagamine on kostja seisukohalt alati koormav ning, et tuleb leida kohane tasakaal hageja ja kostja õiguste ja huvide vahel. Kautsjon, mis paneb hagi tagamise avaldust esitada sooviva isiku kaaluma hagi tagamise vajalikkuse üle, aitab kaudselt ka kostja huve paremini kaitsta. Siinkohal tuleb rõhutada, et tasakaalustatud ning nii kostja kui hageja õigusi ja huve arvestava lahenduse leidmise ülesanne lasubki kohtunikul, kes peab konkreetsel juhul otsustama, kuivõrd võib hagi tagamist pidada hageja õigustatud huvisid ja asjaolusid arvestades põhjendatuks (TsMS § 378 lg 4). Kostja õiguste kaitseks on kohtul võimalik nõuda ka tagatist, st kohus võib teha hagi tagamise või tagamise jätkumise sõltuvaks tagatise andmisest vastaspoolele tekkiva võimaliku kahju hüvitamiseks (TsMS § 383).

(4.5) Hagi tagamise kautsjoni kui isiku õiguse tõhusale menetlusele enda kaitseks ja sellest tuleneva kohtusse pöördumise õiguse piirangu eesmärgiks on kohtute töökoormuse vähendamine ning sel moel kohtusüsteemi tõhususe tagamine. Kohtusüsteemi toimimise tõhusus on põhiseaduslik õigusväärtus, mis väljendub põhiseaduse XIII peatükis. Vaid tõhus kohtusüsteem suudab tagada õigusemõistmise sõltumatuse, kohtupidamise mõistliku aja jooksul ning see läbi õiglase kohtupidamise.

Kuigi tegemist on väga olulise eesmärgiga, võttis õiguskantsler seisukoha, et see ei pruugi üles kaaluda isiku põhiõigustesse sekkumise intensiivsust. Piirang, mille kohaselt hagi tagamise avalduselt nõutakse kautsjoni tasumist 5% hagi tagamisega taotletu harilikust väärtusest, kusjuures hagi tagamata jätmise korral arvatakse kautsjon riigi tuludesse ning seda ei ole võimalik määruskaebe korras vaidlustada, võib ebaproportsionaalselt riivata eelnimetatud põhiõigusi.

(5) Õiguskantsler leidis, et TsMS § 141 lg 1 koosmõjus TsMS § 149 lg 5 lausega 2 ja TsMS § 390 lg 1 lausega 1 võivad olla vastuolus PS §-dega 11, 13 ja 14 ning § 15 lõikega 1 nende koostoimes.

Vastuseks õiguskantsleri märgukirjale hagi tagamise kautsjoni põhiseaduspärasuse kohta teatas justiitsminister, et

Justiitsministeeriumi 2007. aasta tööplaan näeb ette tsiviilkohtumenetluse seadustiku ülevaatamise ning vajadusel muudatusi sisaldava eelnõu esitamise. Ministeerium tegelb ka hagi tagamise küsimustega, sh kautsjonisüsteemi otstarbekuse ja põhjendatusega.

12.11.2007 esitas Justiitsministeerium õiguskantslerile arvamuse avaldamiseks tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu. Selles asendati hagi tagamise kautsjon hagi tagamisel makstava tagatisega, mida tuleb maksta vaid hagi tagamise avalduse rahuldamise korral ning see jääb tagama teise poole võimalikke kahjutasunõudeid.

6. Töövaidluskomisjoni otsuse kättetoimetamine

Asi nr 6-1/070572

(1) Õiguskantsler teostas avalduse alusel järelevalvet töövaidluskomisjoni otsuse jõustumise regulatsiooni põhiseadusega kooskõla kohta.

(2) Õiguskantsleri poole pöördus avaldusega isik, kes leidis, et probleemne on töövaidluskomisjoni (TVK) otsuse jõustumine ja täitmine, kui üks töövaidluse pooltest ei võta vastu töövaidluskomisjoni otsuse ärakirja. Selline olukord rikub avaldaja arvates töövaidluskomisjoni otsuse jõustumist ja täitmist soovivate isikute põhiõigusi ja vabadusi. Avaldaja väitel keeldub tihti töövaidluse see osapool, kes ei ole otsusega rahul, otsust vastu võtmisest. Individuaalse töövaidluse lahendamise seadus ei reguleeri olukorda, kus üks pooltest keeldub TVK otsust vastu võtmast. Avaldaja leiab, et kui üks töövaidluse pooltest ei võta TVK otsuse ärakirja vastu, siis ei saagi TVK otsus jõustuda ning otsuse täitmisest huvitatud poolel ei ole võimalik taotleda sundtäitmist.

Avalduse menetlemise käigus esitas õiguskantsler teabe nõudmised justiitsministrile ja sotsiaalministrile.

Justiitsministri hinnangul ei reguleeri individuaalse töövaidluse lahendamise seadus TVK otsuse kättetoimetamist. Minister mõõnis, et seaduse regulatsioon on osutunud olulises menetlusküsimuses puudulikuks. Justiitsministri hinnangul oleks probleemi võimalik lahendada kohaldades seaduse analoogiat. Arvestades, et töövaidluskomisjonid lahendavad eraõiguslikke vaidlusi, leidis justiitsminister, et üks võimalus on kohaldada TVK otsuste kättetoimetamisele tsiviilkohtumenetluse seadustiku asjakohast regulatsiooni. Justiitsminister leidis veel, et kuna töövaidluskomisjoni näol on tegemist haldusorganiga, siis saab analoogia alusel kohaldada ka haldusmenetluse seaduses sätestatud dokumentide kättetoimetamise regulatsiooni. Justiitsminister pidas vajalikuks TVK otsuste kättetoimetamise regulatsiooni täpsustada.

Sotsiaalministri hinnangul on TVK otsuse kättetoimetamisele võimalik kohaldada tsiviilkohtumenetluse seadustiku menetlusedokumendi kättetoimetamise regulatsiooni. Samas pidas ka sotsiaalminister vajalikuks täpsustada individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse regulatsiooni TVK otsuse kättetoimetamise osas.

(3) Asjas oli põhiküsimuseks, kas olukord, kus ei ole üheselt selge töövaidluskomisjoni otsuse kättetoimetamise regulatsioon, on kooskõlas õigusega efektiivsele õiguskaitsele.

(4) Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse (ITVS) §-st 23 tuleneb, et TVK otsus tehakse vaidlevatele pooltele teatavaks viie tööpäeva jooksul pärast istungi toimumist. Istungi toimumise päeval teatatakse pooltele, kas avaldus rahuldatakse täielikult, osaliselt või jäetakse rahuldamata, samuti teatatakse otsuse teatavaks tegemise kuupäev ning kellaaeg. Otsuse teatavaks tegemise päeval antakse pooltele otsuse ärakiri või saadetakse pooltele samal päeval posti teel. ITVS § 24 lg 1 järgi võivad töövaidluse osapooled töövaidluskomisjoni otsusega mittenõustumisel pöörduda sama töövaidluse läbivaatamiseks maakohtusse ühe kuu jooksul, arvates töövaidluskomisjoni otsuse ärakirja saamise päevale järgnevast päevast. ITVS § 25 lg 1 ütleb, et TVK otsus jõustub pärast kohtusse pöördumise tähtaja möödumist, kui kumbki pool ei esitanud avaldust maakohtusse. ITVS § 25 lg 2 järgi on jõustunud töövaidluskomisjoni otsus pooltele täitmiseks kohustuslik. ITVS § 26 lg 1 kohaselt täidetakse TVK otsus pärast selle jõustumist, välja arvatud viivitamatu täitmise juhtudel.²⁷⁶ Täitemenetluse seadustiku § 2 lg 1 p 7 kohaselt on täitedokumendiks jõustunud töövaidluskomisjoni otsus.²⁷⁷

Ülaltoodust tuleneb, et täitmisele kuuluvad TVK otsused jõustuvad kui kumbki vaidlevatest pooltest ei pöördu TVK otsuse järel ühe kuu jooksul maakohtusse. Maakohtusse pöördumise aega hakatakse omakorda arvestama TVK otsuse ärakirja saamisest alates.

TVK on haldusorgan, mis tegutseb seaduse alusel. TVK otsust on võimalik vaidlustada ühe kuu jooksul, hiljem otsust enam vaidlustada ei saa. TVK otsus saavutab sellisel juhul seadusjõu.

²⁷⁶ ITLS § 27 lg 1 kohaselt täidetakse viivitamatult otsused 1) palga väljamaksmiseks, kuid mitte rohkem kui kahe kuu eest; 2) tööle ennistamiseks, kui tööleping töötajaga oli lõpetatud ebaseaduslikult või kui ta oli ebaseaduslikult üle viidud teisele. Siin ja edaspidi on analüüsitud üksnes viivitamatult täitmisele mittekuuluvate TVK otsuste jõustumise ja täitmisega seonduvaid probleeme.

²⁷⁷ Viivitamatule täitmisele kuuluvate TVK otsuste osas vt täitemenetluse seadustiku § 12 lg 1.

Et ühekuuline vaidlustamistähtaeg hakkaks kulgema, tuleb TVK otsus selle adressaadile teatavaks teha. Teatavaks tegemise tõendamiseks tuleb see kätte toimetada. Kättetoimetamine on sätestatud HMS 1. ptk 7. jaos või TsMS VI osas. Kumbki neist ei ole TVK menetlusele otseselt kohaldatav,²⁷⁸ sest individuaalse töövaidluse lahendamise menetlus on terviklik erimenetlus. Menetlustähtaja kulgema hakkamine piirab lõppastmes isiku põhiõigust tõhusale õiguskaitsele (PS § 15 lg 1), sest tähtaja lõppedes lõpeb ka isiku kaebavõimalus. Et kohaldada ühte kättetoimetamise menetlustest, on vaja selgesõnalist seaduslikku alust. Sotsiaal- ja justiitsministri soovitatud seaduse analoogia kohaldamine ei ole põhiseadusega kooskõlas.

Kui TVK otsuste jõustumine ei ole tagatud, siis seatakse sellega ohtu inimese õigus efektiivsele õiguskaitsele ja PS §-st 10 tulenev õiguskindluse põhimõte.

(5) Õiguskantsler tegi 23.05.2007 märgukirja justiitsministrile ja sotsiaalministrile, milles palus ministrite omavalitselises koostöös valmistada ette töövaidluskomisjoni otsuste jõustumise probleemi lahendav asjakohane eelnõu. Õiguskantsler soovitas isikute põhiõiguste tagamiseks lisada sätte, mille rakendamise tulemusel on võimalik tagada TVK otsuste jõustumine ka siis, kui üks töövaidluse pooltest ei võta TVK otsuse ära kirja vastu

Vabariigi Valitsus algatas 11.02.2008 tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu menetlemise Riigikogus. Nimetatud eelnõu §-ga 12 täiendatakse ITVS § 23 lõikega 3 järgmises sõnastuses: “(3) Otsuse teatavakstegemisele kohaldatakse lisaks käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatudle haldusmenetluse seaduses dokumendi kättetoimetamise kohta sätestatut.”

7. Pikaajalisse välislahetuse saadetud kaitseväelaste abikaasade abikaasatasud

Asi nr 6-1/070495

(1) Välislahetuses teeniva kaitseväelase abikaasa palus õiguskantsleril kontrollida, kas põhiseadusega on kooskõlas olukord, kus kaitseväeteenistuse seaduse alusel pikaajalisse välislahetuse saadetud teenistuja abikaasa ei saa lahetuses kaasasoleku korral abikaasatasu.

(2) Vabariigi Valitsus kehtestas 18.01.2007 määrusega nr 13 “Kaitseväelase välisriiki lähetamise, välislahetustasu ja hüvitiste suuruse ning maksmise korra”, mille § 3 lõiked 1 ja 2 sätestavad:

“§ 3. Välislahetustasu ja hüvitiste suurus ning maksmine

(1) Kaitseväelase välislahetuse korral, mille kestus ei ületa üht aastat, juhitudakse välislahetustasu ning hüvitiste suuruse määramisel ja maksimisel Vabariigi Valitsuse 28. märtsi 2001. a määrusest nr 108 “Teenistuslahetuse kulude hüvitamise ja päevaraha maksamise tingimused, ulatus ja korra”.

(2) Kaitseväelase välislahetuse korral, mille kestus ületab üht aastat, juhitudakse välislahetustasu ning hüvitiste suuruse määramisel ja maksimisel Vabariigi Valitsuse 26. veebruari 1997. a määrusest nr 47 “Teenistuja välislahetusse saatmise korra kinnitamine”.

Õiguskantsleri poole pöördus kaitseväeteenistuse alusel välisteenistuses viibiva kaitseväelase abikaasa, kes osutas sellele, et ühegi eelnimetatud määruse kohaselt ei maksta üle kuue kuu välislahetuses oleva teenistujaga kaasasolevale mitte-töötavale abikaasale abikaasatasu, samal ajal kui välisteenistuse seaduse alusel makstakse Eesti Vabariigi välisesinduse juurde välisteenistusse lähetatud kaitseväelaste abikaasadele igal kuul Eesti kahekordse alampalga suurust abikaasatasu.

Avalduse menetlemiseks tegi õiguskantsler teabe nõudmise kaitseministrile.

Kaitseminister teatas oma vastuses, et kui välisteenistuse seaduse alusel välislahetuse saadetud teenistujate abikaasad saavad abikaasatasu, kuid kaitseväeteenistuse seaduse alusel lähetatud teenistujate abikaasad ei saa abikaasatasu, ei ole rikutud võrdse kohtlemise põhimõtet. Viimast põhjusel, et teenistus Eesti välisesinduses erineb oluliselt välislahetusest kaitseväeteenistuse seaduse alusel, sest välisesinduses töötav inimene peab järgima ka diplomaatiliste suhete Viini konventsiooni ning konsulaarsuhete Viini konventsiooni ja muud rahvusvahelist õigust. Eelnevatel põhjustel leidis kaitseminister, et välisteenistuse seaduse ja kaitseväeteenistuse seaduse alusel lähetatud isikuid ja nende abikaasasid ei pea kohtlema sarnaselt.

(3) Põhiküsimus oli, kas erinevatel alustel välisriiki lähetatud kaitseväelaste abikaasade erinev kohtlemine on kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega.

²⁷⁸ Riigikohus on siin võtnud hiljem teistsugusele seisukohale. Vrd RKTkm 11.01.2008, nr 3-2-1-127-07, p 12: “Kuivõrd töövaidluskomisjon ei ole kohtuorgan ja tema otsus ei ole kohtuotsus, siis ei saa töövaidluskomisjoni otsuse kättetoimetamise suhtes kohaldada tsiviilkohtumenetluse seadustiku vastavaid sätteid. Kuna töövaidluskomisjon on haldusorgan, siis tuleb töövaidluskomisjoni otsuse kättetoimetamisele kohaldada haldusmenetluse seadust (HMS). Töövaidluskomisjoni otsust saab muuhulgas kätte toimetada HMS § 26 lg 3 järgi, mille kohaselt dokument loetakse menetlusosalisele kättetoimetatuks, kui see on kohale toimetatud menetlusosalise elu- või asukoha aadressil või kui see on menetlusosalisele postiasutuses allkirja vastu üle antud.”

(4) Kaitsevälase võib lähetada välisriiki kahel põhilisel viisil: kas kaitseväge juhataja poolt KVTS § 175 alusel või Välisministeeriumi kantsleri poolt Eesti välisesindusse VTS § 29 või VTS § 48 alusel.

Kui kaitsevälane lähetatakse rohkem kui kuueks kuuks teenistusse Eesti välisesindusse, siis toimub lähetus välisteenistuse seaduse alusel. Nimetatud lähetuse korral võetakse isik Kaitseministeeriumi taotlusel ajutiselt Välisministeeriumi koosseisuväliseks teenistujaks ning ühtlasi peatub tema teenistussuhte lähetajaministeeriumi või selle valitsemisalas oleva asutusega (VTS § 32 lg 4; VTS § 50 lg 3). Välisesinduses teeniv kaitsevälane on olenevalt oma teenistusülesannetest Välisministeeriumi koosseisuvälisel ametikohal teeniv erialadiplomaat või siis koosseisuvälane haldusteenistuja, kuid kaitsevälane jääb samas sisuliselt seotuks Kaitseministeeriumiga, sest VTS § 32 lg 1 kohaselt allub ta välisesinduses töötades erialastes küsimustes endiselt ametiasutusele, kes taotles tema lähetamist.

Välisesinduses teenimise ajal kohaldub teenistujale välisteenistuse seadus ja selle alusel antud õigusaktid. Sealjuures makstakse välisesinduses teenivale teenistujale tasusid ja hüvitisi vastavalt välisteenistuse seadusele ja selle alusel antud õigusaktidele. Lisaks makstakse vastavalt VTS §-le 67 teenistujaga kaasasolevale mittetöötavale abikaasale igal kuul Eesti kahekordse alampalga suurust abikaasatasu.

Kui kaitsevälast ei lähetata Eesti välisesindusse, vaid ta lähetatakse välisriiki muul põhjusel, siis vastavalt KVTS §-le 175 otsustab kaitsevälase saatmise lähetusse kaitseväge juhataja. Kaitsevälase tasustamine ja teised sotsiaalsed tagatised ei tulene sel juhul välisteenistuse seadusest, vaid põhiliselt kaitsevæeteenistuse seadusest ja selle alusel antud õigusaktidest.

KVTS § 175 lg 4 sätestab, et kaitsevälase välisriiki lähetamise, välislähetustasu ning hüvitiste suuruse ja maksmise ning rahvusvahelises sõjalises operatsioonis välislähetustasu suuruse ja maksmise korra kehtestab Vabariigi Valitsus. Vabariigi Valitsus kehtestas 18.01.2007 määrusega nr 13 kaitsevälase välisriiki lähetamise, välislähetustasu ja hüvitiste suuruse ning maksmise korra.

PS § 12 lg 1 ls 1 sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse, mis nõuab, et võrdses olukorras olevaid isikuid koheldaks võrdselt ning ebavõrdses olukorras olevaid isikuid ebavõrdselt. Üldise võrdsuspõhiõiguse esemeline kaitseala hõlmab kõik eluvaldkonnad.²⁷⁹ Lisaks on Riigikohus korduvalt märkinud, et PS § 12 lg 1 lauset 1 tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses. Viimane tähendab üldjuhul seda, et õigusaktid peavad ka sisuliselt kohtlema kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.²⁸⁰

Et tuvastada kas tegemist on võrdsuspõhiõiguse rikkumisega, tuleb esmalt hinnata, kas ebavõrdselt koheldakse võrreldavaid isikute grupe, sest PS § 12 lg 1 riivega saab tegu olla üksnes siis, kui ebavõrdselt koheldakse omavahel võrreldavaid, st konkreetse diferentseerimise aspektist analoogilises olukorras olevaid isikuid.²⁸¹ Isegi kui on tuvastatud, et ebavõrdselt koheldakse võrreldavaid isikute grupe, ei saa veel automaatselt järeldada, et võrreldavate isikute gruppide ebavõrdne kohtlemine rikub vastavasse gruppi kuuluvate isikute võrdsuspõhiõigust. Riigikohus on leidnud, et üldise võrdsuspõhiõiguse riive on õigustatud siis, kui selleks on mõistlik ja asjakohane põhjus.²⁸²

Järgmiseks tulebki hinnata, kas rohkem kui kuueks kuuks välisteenistuse seaduse alusel lähetatud teenistujaga kaasasolev mittetöötav abikaasa ning rohkem kui kuueks kuuks kaitsevæeteenistuse seaduse alusel lähetatud teenistujaga kaasasolev mittetöötav abikaasa on abikaasatasu osas sarnases olukorras.

Nii välisteenistuse seaduse kui ka kaitsevæeteenistuse seaduse alusel lähetatud kaitsevælased on Eesti riigi teenistujad, kes teenivad riiki küll ajutiselt, aga samas küllalt pika perioodi vältel välisriiki lähetatuna. Nii välisesinduses teenimine kui ka välislähetus kaitsevæeteenistuse seaduse alusel võivad kesta näiteks kolm või viis kalendriaastat. Tegemist on pika perioodiga ning on loomulik, et välisriigis teeniv Eesti Vabariigi teenistuja ja tema abikaasa soovivad vaatamata ühe abikaasa teenistusele välisriigis elada pereelu.

Võrreldes omavahel eri seaduste alusel välisriiki lähetatud isikute abikaasasid, saab öelda, et nad on sarnases situatsioonis: mõlemal juhul peab perekonnaelu nimel välisriiki kaasaminev isik loobuma enamasti oma teisest tegevusest, sissetulekust ja karjäärist Eestis. Mõlemas olukorras on häiritud isikute pereelu, kui abikaasa ei saa sotsiaalsete tagatiste ebasoodsuse tõttu lähetusse kaasa minna. Abikaasa välisriiki kaasaatuleku tõenäosust ja seega täisväärtusliku pereelu võimalusi suurendab kindlasti see, kui kaasaatuleval abikaasal on välisriigis viibimise ajal tagatud teatud minimaalne sissetulek ja pensionikindlustuse maksete tegemine.

Selleks, et kaitsta inimeste õigust pereelule ja pakkuda sotsiaalseid tagatisi teenistujaga välislähetusse kaasaminevale abikaasale, on VTS §-s 67 sätestatud kaasasoleva mittetöötava abikaasa õiguse abikaasatasule.²⁸³ Abikaasatasu ei saa aga kaitsevæeteenistuse seaduse alusel välislähetusse saadetud kaitsevälase kaasasolev mittetöötav abikaasa.

279 M. Ernits, Kommentaarid §-le 12. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 7.1.

280 RKÜKo 17.03.2003 nr 3-1-3-10-02, p 36.

281 RKÜKo 27.06.2005 nr 3-4-1-2-05, p 40.

282 RKPJKo 20.03.2006 nr 3-4-1-33-05, p 26.

283 Välisteenistuse seaduse seletuskiri, nr 732 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>

Õiguskantsleri hinnangul on välisteenistuse seaduse alusel lähetatud teenistujaga kaasasolev mittetöötav abikaasa ning kaitseväeteenistuse seaduse alusel lähetatud teenistujaga kaasasolev mittetöötav abikaasa võrreldavas olukorras. Kuna abikaasatasu on ette nähtud üksnes välisteenistuse seaduse alusel lähetatud teenistuja abikaasale, saab järeldada, et eri seaduste alusel lähetatud isikute abikaasasid koheldakse abikaasatasu maksmise osas erinevalt.

Mitte igasugune sarnases olukorras olevate isikute ebavõrdne kohtlemine ei ole keelatud. Ebavõrdne kohtlemine on lubatud siis, kui selleks on asjakohane ja mõistlik põhjus. Õiguskantslerile ei ole teada, mis põhjusel koheldakse abikaasatasu osas erinevalt pikaajaliselt välisriiki lähetatud välisteenistuses olevate isikute abikaasasid kaitseväeteenistuse seaduse alusel välisriiki lähetatud teenistujate abikaasadest.

Kaitseministri põhjendused ei ole veenvad: välisteenistuse seaduse alusel välisesinduses teeniva isiku abikaasale abikaasatasu kehtestamine ei ole käsitletav ebavõrdse kohtlemisena teenistujate korral, kes on välislähetuses kaitseväeteenistuse seaduse või avaliku teenistuse seaduse tähenduses, kuna diplomaatilise riigiteenistuse kohta kehtib rahvusvahelisest õigusest, üldtunnustatud põhimõtetest, tavast ja praktikast johtuvalt ka muid kohtlemise erisusi nagu puutumatus ja erioigused. See, et teatud juhtudel võib diplomaatilisel ametikohal teenijatel olla rahvusvahelisest õigusest tulenevalt lisaõigusi võrreldes tavaametnikega, ei õigusta seda, et Eesti riigi meedet välisriiki lähetatud teenistujate ja nende abikaasade pereelu soodustamiseks ei kohaldata muul alusel kui välisteenistuse seaduse alusel lähetatud isikutele.

Õiguskantsler jõudis järeldusele, et kui abikaasatasu ei maksta kaitseväeteenistuse seaduse alusel üle kuue kuu välisriiki lähetatud kaitseväelaste kaasasolevatele mittetöötavatele abikaasadele, võib rikkuda viimaste põhiõigust võrdse kohtlemisele.

(5) Õiguskantsler tegi 30.08.2007 kaitseministrile, kes vastutab kaitseväeteenistust puudutavate õigusaktide ettevalmistamise eest ning justiitsministrile, kes vastutab üldiselt avalikku teenistust puudutavate õigusaktide ettevalmistamise eest märgukirja, milles juhtis ministrite tähelepanu probleemidele seoses abikaasatasuga. Õiguskantsler leidis märgukirjas, et kui ei ole asjakohast ja mõistlikku põhjust kaitseväeteenistuse seaduse alusel lähetusse saadetud isikute ning nende abikaasade erinevaks kohtlemiseks pereelu soodustamise aspektist võrreldes välisteenistuse seaduse alusel lähetatud isikutega, siis tuleb algselt õigusaktide muudatused, mis kõrvaldavad isikute sellise ebavõrdse kohtlemise. Vastuses märgukirjale teatas justiitsminister, et tema hinnangul tuleks abikaasatasu maksta kõigile pikemaks perioodiks välisriiki lähetatud teenistujate kaasasolevatele mittetöötavatele abikaasadele. Kaitseminister informeeris õiguskantslerit 25.11.2007, et ta nõustub justiitsministri seisukohtadega. Justiitsministeerium kutsus 14.11.2007 kokku ministeeriumidevahelise töögrupi, et valmistada ette eelnõu, mis kõrvaldab probleemid abikaasatasude regulatsioonis ning muud muudatused õigusaktides, et oleks tagatud välisteenistuse seaduse ning teiste seaduste alusel lähetatud isikute ja nende pereliikmete võrdne kohtlemine.

8. Menetlustoimingule välja kutsutu või tema lähedase ootamatu haigestumise kohta vormistatav tõend tsiviilkohtumenetluse ja kriminaalmenetluse seadustikes

Asi nr 7-7/061430

(1) Õiguskantsler viis omal algatusel läbi menetluse menetlustoimingule välja kutsutud isiku enda haigestumise või lähedase isiku ootamatu raske haiguse kohta vormistatava tõendi vormi ja väljaandmise korra regulatsiooni kontrollimiseks tsiviilkohtumenetluse ja kriminaalmenetluse seadustikes.

(2) Tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 422 sätestab:

“§ 422. Mõjuv põhjus kohtuistungilt puudumiseks või muu menetlustoimingu tegemata jätmiseks
[...]

(2) Oma haiguse põhistamiseks, mis takistas hagile vastamast või kohtuistungile ilmumast, esitab menetlusosaline või tema esindaja kohtule tõendi, millest nähtub, et haigust saab lugeda takistuseks hagile vastamast või kohtuistungile ilmumast. Tõendi vormi ning selle väljaandmise tingimused ja korra kehtestab sotsiaalminister määrusega.

(3) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud tõendi puudumine või puudulikkus ei välista haiguse põhistamist muude tõenditega.”

Kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 170 sätestab:

“§ 170. Kutsutu ilmumata jäämise mõjuvad põhjused

(1) Kui kutsutul ei ole võimalik tähtpäevaks ilmuda, peab ta sellest viivitamata teatama.

(2) Ilmumata jäämise mõjuvad põhjused on:

1) äraolek, mis ei seondu kriminaalmenetlusest kõrvalehoidumisega;

2) kutse mittekesksaamine või hilinenult kättesaamine;

3) raske haigestumine või lähedase ootamatu raske haigus, mis ei võimalda isikul ilmuda menetleja juurde;

4) muu asjaolu, mida uurimisasutus, prokuratuur või kohus peab mõjuvaks.

[...]

(4) Käesoleva paragrahvi lõike 2 punktis 3 nimetatud takistuse esinemise kohta esitab isik menetlejale tõendi. Tõendi vormi ja väljaandmise korra kehtestab sotsiaalminister.”

Sotsiaalminister on tõendi vormi ja selle väljaandmise korra kehtestanud juba ülalmainitud 22.06.2004 määrusega nr 85 “Menetlustoimingule väljakutsutud isiku enda haigestumise või lähedase isiku ootamatu raske haiguse kohta vormistatava tõendi vorm ja väljaandmise kord” (määrus).

Õiguskantsler esitas menetluse käigus teabe nõudmise justiitsministrile.

Justiitsminister vastas õiguskantsleri teabe nõudmisele, et kriminaalmenetluse seaduses ning tsiviilkohtumenetluse seadustikus on menetlustoimingule ilmumata jätmise põhjuste tõendamise kord erinev. Minister möönis, et KrMS § 170 lõiget 4 ei ole võimalik tõlgendada laiendavalt, lubades ka muid tõendeid. Kummatigi on regulatsiooni eesmärk sama ning praktika peaks olema sarnane.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas menetlustoimingule ilmumisest vabastava tõendi väljastamiseks tsiviilkohtumenetluses ja kriminaalkohtumenetluses kehtestatud erinevad alused on õiguslikult põhjendatud.

(4) Tsiviilkohtu- ja kriminaalmenetluse erinevus seisneb selles, et kui vastavalt TsMS §-le 422 on tsiviilkohtumenetluses võimalik menetlustoimingule mitteilmumist tõendada ka muu tõendiga kui sotsiaalministri määruse kohaselt perearsti nimistu alusel tegutseval perearsti, tegevusluba omaval eriarsti ja hambaarsti ning eriarstiabi tegevusluba omava tervishoiuteenuse osutaja juures töötava arsti ja hambaarsti välja antud isiku enda haigestumist või lähedase isiku ootamatut rasket haigust tõendav tõendiga, siis kriminaalmenetluses lähtuvalt KrMS §-st 170 muude tõendite kasutamise võimalus puudub.

Sotsiaalministri 22.06.2004 määrus nr 85 kehtib sarnaselt nii tsiviilkohtumenetluses kui kriminaalmenetluses ning analoogia korras kohaldatakse seda ka halduskohtumenetluses. Kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu seletuskiri²⁸⁴ ei anna võimalust KrMS § 170 lõiget 4 tõlgendada muul viisil kui seadustikus seisab.

Tulenevalt eeltoodust ei saa kriminaalmenetluses kasutada menetlustoimingule mitteilmumise põhjuste tõendamiseks muid tõendeid, kui sotsiaalministri määruse järgi perearsti nimistu alusel tegutseval perearsti, tegevusluba omaval eriarsti ja hambaarsti ning eriarstiabi tegevusluba omava tervishoiuteenuse osutaja juures töötava arsti ja hambaarsti välja antud isiku enda haigestumist või lähedase isiku ootamatut rasket haigust tõendav tõend.

Samuti tuleks tähelepanu pöörata asjaolule, et ka erinevates menetlustes peaks õiguskindluse ja menetlusökoonomia seisukohalt olema sarnased küsimused sarnaselt reguleeritud. Sotsiaalministri määruse kehtestamisega ning selleks volitusnormide sätestamisega nii kriminaalmenetluse seadustikus kui ka tsiviilkohtumenetluse seadustikus on seadusandja taotlenud teatavat menetlusnormide ühtsust.

(5) Tulenevalt eeltoodust esitas õiguskantsler märgukirja justiitsministrile, milles tegi ettepaneku ühtlustada menetlustoimingule väljakutsutud isiku enda haigestumise või lähedase isiku ootamatu raske haiguse tõendamise korrad tsiviilkohtumenetluses ja kriminaalkohtumenetluses.

Justiitsminister nõustus vastuses märgukirjale vajadusega ühtlustada tõendamise kord erinevates kohtumenetlustes. Käesoleva ülevaate koostamise ajaks ei olnud lubatud muudatust veel algatatud.

9. Isikukoodi märkimine kirjaümbrikule

Asi nr 7-4/070694

(1) Õiguskantsleri menetluses oli kinnipeetava avaldus, kes ei olnud rahul, et Tallinna Ringkonnakohtus kirjutas tema isikukoodi kirjaümbrikule.

(2) Tallinna Ringkonnakohtu kohtuteenistuja saatis Murru Vangla kinnipeetavale posti teel kohtudokumendi suletud ümbrikus, millele oli märgitud peale lisaks kinnipeetava nimele ka tema isikukood.

Kinnipeetav pöördus õiguskantsleri poole ja palus hinnangut tema isikukoodi märkimise kohta posti teel saadetud kirjaümbrikule.

Asjaolude selgitamiseks pöördus õiguskantsler Tallinna Ringkonnakohtu esimehe poole.

²⁸⁴ Kriminaalmenetluse seadustiku seletuskiri (594 SE), kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

Tallinna Ringkonnakohtu esimees väljendas oma vastuses kahetsust, et isikukoodi märkimisega ümbrikule toimus isikuandmete kaitse seaduse (IKS) § 16 rikkumine. Ringkonnakohtu esimees oli välja selgitanud rikkumise põhjused. Tegemist ei olnud Tallinna Ringkonnakohtu tavapärase praktikaga vaid ühe teenistuja eksimusega. Vastuses selgitati veel, et Tallinna Ringkonnakohtu teenistujatele on selgitatud isikuandmete kaitse ja avalikustamise põhimõtteid sarnaste rikkumiste edaspidiseks vältimiseks.

(3) Käesoleva juhtumi põhiküsimus oli, kas isikukoodi märkimine postiümbrikule oli õiguspärane.

(4) Põhiseadusest tulenevalt on igaühel õigus eraelu puutumatusse (PS § 26) ning informatsioonilisele enesemääramisele (PS § 19 lg 1). Euroopa Liidu põhiõiguste harta art II-68 lg 1 järgi on igaühel õigus oma isikuandmete kaitsele. Lg 2 näeb ette, et isikuandmeid tuleb töödelda asjakohaselt ning kindlaks määratud eesmärkidel ja asjaomase isiku nõusolekul või muul seaduses ettenähtud õiguslikul alusel. Igaühel on õigus tutvuda enda kohta kogutud andmetega ja nõuda nende parandamist.

Igal põhiõiguste riivil peab olema legitiimne eesmärk ning põhiõigusi riivavad meetmed peavad olema proportsionaalsed.²⁸⁵ Riik ei tohi piiramatult kasutada ega levitada isikuandmeid, kuivõrd iga isikuandmete töötlemine riivab isiku põhiõigusi.

Isikukoodi märkimiseks posti teel saadetavale ümbrikule kujutab endast põhiõiguste riivet, milleks peab olema õiguslik alus. Ükski seadus selleks volitust ei anna. Isikuandmete töötlemist reguleeriv isikuandmete kaitse seadus paneb haldusorganile kohustuse töödelda isikuandmeid ainult vastavalt töötlemise eesmärgile ning töödelda isikuandmeid seejuures nii vähesel määral kui võimalik (IKS § 6 p 1–4 ja § 18 p 1). IKS § 16 sätestab, et isikukoodi töötlemine on lubatud ilma andmesubjekti nõusolekuta, kui isikukoodi töötlemine on ette nähtud välislepingus, seaduses või määruses.

IKS § 16 sätestatud isikukoodi töötlemise nõuete rikkumist tunnistas ka Tallinna Ringkonnakohtu. Õiguskantsler võttis Tallinna Ringkonnakohtu vastuse põhjal seisukoha, et tegemist oli ühe ametniku eksimusega ning kohus on võetud kasutusele meetmeid samalaadsete eksimuste vältimiseks tulevikus.

Kuigi 01.01.2008 jõustunud uues isikuandmete kaitse seaduses puudub isikukoodi kohta käiv eraldi säte, tuleb ka edaspidi vältida isikukoodide kergekäelist avalikustamist. Teise isiku isikukoodi teadmine võib luua võimaluse tema identiteedi kuritarvitamiseks, näiteks teise isiku nimel tehingute sooritamiseks.

(5) Õiguskantsler lõpetas antud juhul kinnipeetava avalduse menetlemise, sest Tallinna Ringkonnakohtu tunnistas eksimust ning kõikidele kohtu ametnikele tuletati veel kord meelde isikuandmete kaitse seaduse ja avaliku teabe seaduse põhimõtteid. Samuti väljendas Tallinna Ringkonnakohtu esimees oma vastuses sügavat kahetsust juhtunu üle ning avaldas lootust, et toimunud rikkumisest ei tulenenud avaldajale kahjulikke tagajärgi.

Õiguskantsler soovitas ka edaspidi hoiduda isikukoodi ülemäärasest avalikustamisest.

10. Registriosakonna kohustus algatada järelevalvemenetlus

Asi nr 7-4/070385

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes leidis, et Harju Maakohtu registriosakond ei ole täitnud korrektselt oma kohustusi mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri pidamisel.

(2) Avaldaja oli korteriühistu (KÜ) liige. 13.03.2005 võttis KÜ üldkoosolek vastu otsuse muuta põhikirja, määrates juhatuse liikmete arvuks kolm inimest (kehtiv põhikirja sätestas juhatuse liikmete arvuks viis inimest). Üldkoosolekul lepiti kokku, et muudatus tehakse koos uue juhatuse valimisega 2006. aasta alguses. 24.01.2006 toimuski uue juhatuse valimine, kuid endiselt vana põhikirja kohaselt, nii et valiti ja registrisse kanti ikka viis juhatuse liiget. Nii vana juhatuse kui ka revisjonikomisjon juhtisid uue juhatuse tähelepanu asjaolule, et põhikirjamuudatus tuleb jõustada ning selle järgi peab uus juhatuse olema hoopis 3-liikmeline, kuid KÜ juhatuse liikmed keeldusid põhikirjamuudatuse registrisse kandmiseks avaldust esitamast, öeldes, et esitaksid registrile vastava avalduse vaid registripidaja käsul.

Avaldaja pöördus 13.02.2007 õiguskantsleri poole. Ta väitis, et esitas 02.03.2006 koos veel kahe endise juhatuse liikmega Harju Maakohtu registriosakonnale määruskaebuse, milles vaidlustas oma registrist kustutamise aluse. Uus juhatuse olevat esitanud registrile avalduse vana juhatuse liikmete registrist kustutamiseks seoses tagasikutsumisega üldkoosoleku poolt, mitte seoses volituste lõppemisega. Avaldaja väitel taotles ta, et registrisse kantud juhatuse liikmed esitaksid avalduse põhikirja muutmiseks ja viiks juhatuse koosseisu vastavusse üldkoosoleku otsustega. Määruskaebusele oli lisatud ka KÜ üldkoosoleku (15.03.2005) otsuse protokoll, milles kajastub põhikirja muutmise otsus.

²⁸⁵ Vt M. Ernits. Kommentaarid §-le 11. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 11 komm 3.

Avalduse kohaselt ei reageerinud registriosakond mingil moel määruskaebuses sisaldunud informatsioonile selle kohta, et KÜ üldkoosoleku vastu võetud põhikirja muutmise otsus on registrisse kandmata. Avaldaja hinnangul on registripidaja kohustuseks tagada registriandmete õigsus, seetõttu oleks registripidaja võinud eelkirjeldatud informatsiooni saamisel algatada kontrollimenetluse, milleks kohustab teda MTÜS § 82.

Harju Maakohtu registriosakond jättis määruskaebuse rahuldamata, sest KÜ juhatusel liikmed olid registris selleks hetkeks juba muudetud ning kohtu hinnangul ei olnud määruskaebuses esitatud teine taotlus asjakohane.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmisega Harju Maakohtu kohtudirektori ja justiitsministri poole.

Vastuses teabe nõudmisele teatas kohtudirektor, et 31.01.2006 esitatud määruskaebusele koostati 02.02.2006 määruspuuduste kõrvaldamiseks. 07.03.2006 jäeti määruskaebus menetlusse võtmata, sest KÜ uus juhatus oli esitanud avalduse uue juhatuse liikmete registrisse kandmiseks. Kohtudirektor märkis veel, et põhikirja muutmise avalduse oleks pidanud esitama juba KÜ endine juhatus, kuhu kuulus ka avaldaja.

Vastuses selgitas kohtudirektor ka, et 13.03.2005 üldkoosoleku ajal ametis olnud juhatuse liikmed on registrist kustutatud uue juhatuse poolt 10.01.2007 registripidajale esitatud avalduse alusel. Registripidajale ei ole esitatud avaldust, üldkoosoleku protokoll ja uut põhikirja teksti vastava kande muutmiseks. Kohtule esitatud määruskaebusele lisatud üldkoosoleku protokoll koopiast ei nähtu, millise tähtaja jooksul peab juhatus põhikirjamuudatuse registrisse kandma. MTÜS § 23 lg 2 järgi jõustub põhikirja muudatus uue põhikirja kinnitamise aja registrisse kandmisega. Kuna MTÜS ei sätesta, millise aja jooksul juhatus seda tegema peab, siis ei ole registripidajal alust järelevamenetluse algatamiseks ega trahvi tegemiseks.

Kohtudirektor väitel algatab registripidaja järelevamenetluse, kui ta on kindlaks teinud seadusest tuleneva kohustuse ja kui registripidajale on esitatud andmeid, et selleks kohustatud isikud on jätnud avalduse esitamata. Käesoleval juhul aga puudus registripidajal seadusest tulenev alus järelevamenetluse algatamiseks. Mittetulundusühingu kõrgeimaks organiks on liikmete üldkoosolek ja kui üldkoosoleku otsusega ei ole juhatusel tähtaega antud, millise aja jooksul peab juhatus registrele avalduse esitama, ei saa seda tähtaega määrata ka registripidaja.

Kohtudirektori sõnul algatakse Harju Maakohtu registriosakonnas järelevamenetlus iga kirjalikult esitatud avalduse alusel, mille käigus kontrollitakse andmeid ja vajadusel määratakse kohustatud isikutele rahaline trahv või algatakse juriidilise isiku sundlõpetamine.

Justiitsminister selgitas oma vastuses, et mittetulundusühingu põhikiri jõustub MTÜS § 23 lõike 2 järgi registrisse kandmise hetkest. Tegemist on õigustloova kandega, st kehtib see põhikiri, mille kohta on registrisse kanne tehtud. Käesoleval juhul ei olnud tegemist olukorraga, kus registriandmed ei vastaks tegelikkusele, sest kehtiva põhikirja kohta on registris kanne olemas. Põhikirja muudatused ei ole veel kehtima hakanud, sest uus põhikiri saab oma õigusjõu alles kande tegemisest alates. Antud juhul ei olnud tegemist MTÜS § 82 mõttes registrikande ebaõigsusega vaid kande puudumisega.

Justiitsminister selgitas ka, et MTÜS § 79 lg 1 paneb juhatusel kandeavalduse esitamise kohustuse. Kuna seadus ei sätesta kandeavalduse esitamiseks tähtaega, siis tuleb kandeavaldus esitada kui mitte viivitamata, siis vähemalt mõistliku aja jooksul. Kuna antud juhul on kandeavalduse esitamisega viivitatud juba rohkem kui aasta, tuleb seda vaadelda seadusest tuleneva kohustuse rikkumisena.

Vastuseks õiguskantsleri küsimusele korteriühistu juhatuse trahvimise võimaluste kohta selgitas justiitsminister, et trahvimisele kohaldub lisaks MTÜS § 82 lõikele 5 ka ÄS § 71. TsMS § 46 lõikest 2 ja §-st 601 tuleneb, et enne trahvimist tuleb asjaosalisi trahvimisest ette hoiatada.

Kuna seadus kandeavalduse esitamiseks tähtaega ette ei näe, võib sellest lähtuvalt võtta seisukoha, et registripidajal oleks antud juhul õigus teha juhatusel enne trahvimist trahvihoiatust ning määrata ise tähtaeg kandeavalduse esitamiseks. Kui kohustust etteantud tähtajaks ei täideta, on õigus juhatuse liikmeid trahvida.

Justiitsministeerium pidas vajalikuks lisada, et Harju Maakohtu registriosakond algatas 13.04.2007 KÜ osas järelevamenetluse MTÜS § 82 alusel ning tegi ka eelneva trahvihoiatuse. Ühistult tuli vastus 21.05.2007, milles teatati, et on plaanis kutsuda kokku uus üldkoosolek ning vaadata läbi ka vaidlusalused üldkoosoleku otsused. Justiitsministri vastuse koostamise ajal oli järelevamenetlus veel pooleli ning selle tulemus sõltus ühistu tegevusest.

14.08.2007 teatas Harju Maakohtu registriosakonna juhataja õiguskantslerile, et järelevamenetlus KÜ osas on lõpetatud. Registriosakonna juhataja selgitas, et vastusena registripidaja järelepärimisele esitas ühistu praegune juhatus väljavõtte dokumentide üleandmise aktist, millest nähtub, et uus juhatus sai 15.03.2005 aastal toimunud üldkoosoleku protokolliga enda kätte alles 09.03.2006, st pärast seda, kui praegune juhatus oli juba registrisse kantud.

MTÜS § 23 lg 2 sätestab, et põhikirjamuudatus jõustub selle registrisse kandmisest. Et uue valitud juhatuse oleks saanud registrisse kanda kolmeliikmelisena, oleks pidanud 15.03.2005 üldkoosolekul otsustatud muudatused regist-

ripidajale esitama tolleaegne juhatus. Kuna avaldust põhikirja muutmiseks aga ei esitatud, siis kehtis uue juhatuse valimisele registrisse kantud põhikirja p 6.1, mille järgi on ühistu juhatus viieliikmeline.

14.08.2007 esitati registriosakonnale KÜ üldkoosoleku protokoll kuupäevaga 05.07.2007, millest nähtub, et üldkoosolek on ühehäälselt võtnud vastu otsuse tühistada 15.03.2005 otsus korteriühistu juhatuse liikmete arvu vähendamiseks kolme liikmeni.

(3) Käesoleval juhul oli oluline leida vastus küsimusele, kas Harju Maakohtu registriosakond oleks pidanud algatama järelevalvemenetluse KÜ kohta käivate registriandmete õigsuse kontrollimiseks.

(4) MTÜS § 82 lg 1 järgi võib registripidaja teha järelepärimisi, kui tal on andmeid tehtud kande ebaõigsuse või kande puudumise kohta. MTÜS § 82 lg 2 sätestab, et kande ebaõigsuse või puudumise kindlakstegemisel teatab registripidaja sellest mittetulundusühingule, kelle avalduse alusel tulnuks kanne teha, ning kui ühing kahe nädala jooksul teatamisest ei ole kande tegemisele, parandamisele või kustutamisele vastu vaieldud, teeb, parandab või kustutab registripidaja kande ise. Kuna nimetatud säte on analoogne AS §-ga 61, võib selle sisustamisel kasutada Riigikohtu tsiviilkolleegiumi seisukohta.²⁸⁶ Tsiviilkolleegium märkis, et AS § 61 lõikes 1 registripidajale antud õigus teha järelepärimisi tähendab sisuliselt ka asjaolude selgitamise kohustust, kui registripidajal peab vastavalt asjaoludele tekkima kahtlus andmete õigsuses. See tuleneb esmajoonel AS § 61 lõikest 2, mis kohustab registripidajat andmete ebaõigsuse (aga ka puudumise) kindlakstegemisel algatama kontrollimenetluse. Riigikohus lisas ka, et registripidaja ülesandeks on tagada registrisse kantud andmete õigsus.

Kui KÜ üldkoosolek on vastu võtnud otsuse muuta põhikirja, kuid juhatus keeldub pikema aja jooksul muudatusi registrisse kandmast, on tegu registrikande puudumisega MTÜS § 82 lg 1 mõttes. Kande puudumine on aga üks MTÜS § 82 lõikes 2 nimetatud eeldustest, mis toob registripidajale kaasa kohustuse algatada registriandmete kontrollimiseks järelevalvemenetlus.

MTÜS § 23 lg 2 järgi tuleb mittetulundusühingu põhikirja muutmise jõustada registrisse kandmisest alates, vastavale kandeavaldusele kirjutavad alla juhatuse liikmed (või liige). MTÜS § 10 lg 2 sätestab, et registrisse kantud andmete (sh põhikirjast tulenev juhatuse liikmete arvu) muutmisel esitab juhatus avalduse muudatuste registrisse kandmiseks. Niisiis on põhikirjamuudatuse registrisse kandmiseks avalduse esitamise õigus vaid korteriühistu juhatusel (sh juhatuse liikmel). Ka MTÜS § 79 lg 1 järgi tehakse registri kanne üldjuhul mittetulundusühingu juhatuse avalduse põhjal, erandina aga kohtuotsuse alusel või muul seaduses sätestatud alusel. Olulise täiendusena näeb sama säte ette, et registripidajale avalduse või muude dokumentide esitamiseks õigustatud isik on kohustatud seda tegema. Järelikult on põhikirjamuudatuse registrisse kandmiseks õigustatud isikud – juhatuse liikmed – ühtlasi kohustatud seda tegema.²⁸⁷

Tuleb tõdeda, et mittetulundusühingute seadus ei sätesta tähtaega, mille jooksul peab juhatus registripidajale avalduse esitama. Sellest aga ei saa ega tohi järeldada, et konkreetse tähtaja puudumine vabastab juhatuse üleüldse kohustusest registrele avaldus esitada, või et juhatus võiks sellisel juhul tegutsemisega viivitada nii kaua kui ise soovib. Isegi kui seadus tähtaega ette ei näe ning ka üldkoosolek ei ole juhatusele tähtaega seadnud (sellist tähtaegade seadmist võib praktikas ilmselt pigem erandiks pidada), säilib juhatusel kohustus teha toiminguid selleks, et korteriühistu kõrgeima organi – üldkoosoleku – otsused viidaks ellu. Igal juhul peab juhatus tegutsema vähemalt mõistliku aja jooksul, arvestades loomulikult talle kohustuseks tehtud ülesande iseloomu. Justiitsministeerium on läinud MTÜS § 10 lg 2 tõlgendamisel veelgi kaugemale – Justiitsministeeriumi kodulehel leiduvate juhiste kohaselt peab juhatus oma kohustuse täitma viivitamata (mitte mõistliku aja jooksul).²⁸⁸ Põhikirjamuudatuse registrisse kandmisega viivitamine rohkem kui üks aasta, nagu KÜ juhatus antud juhul tegi, ei ole kindlasti viivitamatu ega ka mõistliku aja jooksul tegutsemine, seetõttu leidis õiguskantsler, et korteriühistu juhatus rikkus oma seadusest tulenevat kohustust registripidajale avalduse esitamiseks.

Registripidaja pidi olema vajaliku kande puudumisest teadlik – KÜ liikmete 02.03.2006 registriosakonnale esitatud määruskaebus sisaldas piisavalt informatsiooni selleks, et registripidajal oleks võinud tekkida kahtlus registriandmete õigsuse kohta. Seega oleks registripidajal tulnud nimetatud kaebuses sisalduva informatsiooni põhjal algatada kontrollimenetlus, et puuduolevad andmed saaksid registrisse kantud.

Õiguskantsler rõhutas, et ei saa nõustuda seisukohaga, mille järgi saavad probleeme juhatusega lahendada tõhusalt korteriühistu liikmed ise ning registripidaja ei tohiks aktiivselt ühistu tegevusse sekkuda.

Esiteks on registripidaja aktiivse sekkumise kohustus otsesõnu kirjas seaduses. Nagu eelnevalt sedastatud, siis MTÜS § 82 mitte ainult ei võimalda, vaid kohustab registripidajat vajadusel asjaolusid selgitama ning astuma samme regist-

286 RKTkm 26.04.2005, nr 3-2-1-39-05, p 18.

287 Sarnasele järeldusele jõudis Riigikohus oma 26.04.2005 määruses kohtuasjas nr 3-2-1-39-05. Selles otsuses tuletas Riigikohus AS § 33 lg 1 teisest lausest („Äriregistrile avalduse või muude dokumentide esitamiseks õigustatud isik on kohustatud seda tegema.“) osaühingu kohustuse esitada juhatuse liikme ametiaja lõppemisel avaldus juhatuse liikme äriregistrist kustutamiseks. Samal ajal ei ole äriseadustikus sätestatud, mis otsesõnu kohustaks juhatus sellist avaldust esitada.

288 Kasulik info mittetulundusühingu kohta, p 8: „...mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri andmete muutmisel [...] tuleb viivitamata esitada avaldus mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse kantud andmete muutmiseks.“ Kätesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/14575>.

riandmete õigsuse tagamiseks. Loomulikult võib registripidaja ühistu liikmetele nõu anda, kui nad saavad probleemi ise paremini ja kiiremini lahendada. Kui sellist kiiremat ja tõhusat võimalust aga ei ole, siis ei peaks registripidaja suunama ühistu liikmeid esimese asjana juhatust tagasi kutsuma või tuvastushagiga kohtusse pöörduma. Kui ühistu on kaotanud juhatuse liikmete vastu usalduse, võib see muidugi nende tagasikutsumisega lõppeda, kuid see võimalus ei peaks asendama registripidajale seadusega pandud kohustust ka ise aktiivselt sekkuda registriandmete õigsuse tagamiseks.

Teiseks tuleb rõhutada, et registripidaja kontrollkohustus on eriti oluline just korteriühistute puhul. Erinevalt tavapärasest mittetulundusühingust ei ole korteriühistusse kuulumine isikute jaoks täielikult vabatahtlik ning samas avaldab see otsest ja suurt mõju inimese võimalusele oma omandiõigust teostada. Korteriühistu iseloomust tulenevalt ei ole paljud ühistuliikmed ühistu juhtimise ja majandamise küsimustest huvitatud, mistõttu ei saa päriselt välistada, et ühistu juhtorganisse satub mõni ebapädev või hoopis omakasu motiivil tegutsev inimene.

Kolmandaks võib öelda, et registripidaja sekkumine on enamusel juhtudest ilmselt kõige tõhusamaks vahendiks ühistu juhatuse või teiste andmete esitamiseks kohustatud isikute sundimiseks tegudele. Nii trahvimise võimalus kui ka registripidaja autoriteet üldiselt on reeglina mõjusad. Samas jäävad ühistu liikmetele põhjustamata ebamugavused ning aja- ja rahakulu, mis kaasnevad kohtusse pöördumisega.

Mis puudutab juhatuse liikmete trahvimist neile seadusega pandud kohustuse täitmata jätmise eest, siis ka selles osas ei jaganud õiguskantsler Harju Maakohtu kohtudirektori seisukohta. Registripidajal oleks olnud võimalus antud juhul juhatusele trahvihoiatust teha ning vajadusel ka trahv määrata. Justiitsministri vastusest ilmnes, et 2007. aasta aprillikuus tegigi maakohus lõpuks juhatusele trahvihoiatuse. Ka justiitsminister oli seisukohal, et registripidajal oli täielik õigus teha KÜ juhatusele trahvihoiatust ning anda ise tähtaeg kandeavalduse esitamiseks.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et Harju Maakohtu registriosakonna tegevus ei olnud õiguspärane. Harju Maakohtu registriosakond rikkus oma seadusest tulenevaid kohustusi mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri pidamisel, jättes algatamata MTÜS §-s 82 ette nähtud järelevalvemenetluse KÜ kohta käivate registriandmete õigsuse kontrollimiseks.

(5) Asi oli õiguskantsleri lõppvastuse koostamise hetkeks lahenenud positiivselt, sest registriosakond algatas siiski 13.04.2007 järelevalvemenetluse ning KÜ juhatust asus tegutsema (selle tulemusel langes põhikirjamuudatuse registrisse kandmise vajadus ära, sest üldkoosolek tühistas oma varasema otsuse). Sellegipoolest soovitas õiguskantsler Harju Maakohtu registriosakonnal sarnaste juhtumite puhul edaspidi kasutada oma seadusest tulenevaid volitusi järelevalvemenetluse algatamiseks ning vältida põhjendamatu ebamugavuste tekitamist isikutele.

11. Kaebus kriminaalmenetluse toimingute peale

Asi nr 7-4/061544

(1) Õiguskantsler viis avalduse alusel läbi järelevalvemenetluse avaldajale Ida Politseiprefektuuri Narva politseiosakonna ning Viru Ringkonnaprokuratuuri poolt osaks saanud kohtlemise üle.

(2) Narvas elav avaldaja ostis 2006. aasta veebruaris Tallinnas Kadaka autoturul sõiduauto. Sama aasta mais kutsuti ta Narva politseiosakonna kriminaalpolitseiinspektori juurde, kes teatas avaldajale, et tema äsja soetatud sõiduauto on kuulutatud tagaotsitavaks. Sõiduauto võeti asitõendina hoiule.

08.09.2006 pöördus avaldaja avaldusega Viru Ringkonnaprokuratuuri poole, kuid ei saanud oma avaldusele vastust.

16.11.2006 pöördus avaldaja õiguskantsleri poole. Avaldaja sõnul ei tea ta, kus tema sõiduauto hetkel asub või kes seda kasutab. Samuti pole tagatud sõiduauto tehniline korrasolek ja hooldus. Autot vajavat ta hädasti seepärast, et raseduse tõttu peab ta külastama arsti, kuid bussi kasutamine on probleemne.

Õiguskantsler pöördus asjaolude täpsustamiseks teabe nõudmistega Ida ja Põhja Politseiprefektuuri ning Viru ja Põhja Ringkonnaprokuratuuri poole.

Tõstatatud küsimused puudutasid Põhja Ringkonnaprokuratuuri prokuröri abi juhtimise all olnud kriminaalasja, milles Ida Politseiprefektuur ja Viru Ringkonnaprokuratuur sooritasid üksnes menetlustoiminguid, seetõttu pöördus õiguskantsler ka Põhja Politseiprefektuuri ja Põhja Ringkonnaprokuratuuri poole.

Viru Ringkonnaprokuratuuri selgitustest nähtus, et arvestades asjaolu, et kriminaalasi on teise ringkonnaprokuratuuri järelevalve all, otsustati edastada avaldaja kaebus lahendamiseks Põhja Ringkonnaprokuratuuri vastavale järelevalveprokuröörile. Avaldajale sellest ei teatatud, kuna kaebus edastati kohe ning seda mitte teisele asutusele, vaid teise piirkonna prokuratuurile.

Põhja Ringkonnaprokuratuuri vastusest õiguskantslerile nähtus, et avaldaja pöördus prokuratuuri poole kahel korral – 08.09.2006 ja 16.11.2006. Pärast esimest pöördumist selgitati talle telefoni teel, et kriminaalmenetluse käigus on vajalik üle kuulata veel avaldaja elukaaslane ja tema sõber ning, et tõenäoliselt tagastatakse sõiduauto selle esmasele omanikule. 21.11.2006 saadeti avaldajale kirjalik vastus. 25.11.2006 kuulati üle Narvast tulnud tunnistajad ning avaldajale selgitati suuliselt veel kord suuliselt kõiki sõiduauto äravõtmisega seotud asjaolusid, tagasisaamisvõimalusi ja tehnilist olukorda. Põhja Ringkonnaprokuratuuri vastusega edastati õiguskantslerile 21.11.2006 dateeritud vastuse koopia, kus on sedastatud: “Põhja Ringkonnaprokuratuuris on läbi vaadatud Teie 08.09.2006 ja 16.11.2006 avaldused, millistes teavitaste Teie põhiseaduslike õiguste rikkumisest [...]”

(3) Kõnealusel juhul oli oluline leida vastus küsimusele, kas prokuratuur vastas avaldaja kaebusele õigusakte järgides.

(4) Põhja Ringkonnaprokuratuuri vastusega edastati õiguskantslerile 21.11.2006 dateeritud vastuse koopia, kus on sedastatud: “Põhja Ringkonnaprokuratuuris on läbi vaadatud Teie 08.09.2006 ja 16.11.2006 avaldused, millistes teavitaste Teie põhiseaduslike õiguste rikkumisest [...]”

Kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 228 lg 1 sätestab, et menetlusosalisel ja menetlusvälisel isikul on õigus enne süüdistusakti koostamist esitada prokuratuurile kaebus uurimisasutuse menetlustoimingu või määruse peale, kui ta leiab, et menetlusnõuete rikkumine menetlustoimingu tegemisel või määruse koostamisel on kaasa toonud tema õiguste rikkumise. KrMS § 229 lg 1 järgi lahendatakse prokuratuurile või Riigiprokuratuurile esitatud kaebus 30 päeva jooksul kaebuse saamisest arvates. Sama paragrahvi lõiked 2–4 sätestavad kohustuse, et kaebuse lahendamise kohta tuleb koostada määrus, milles teavitatakse õigusest edasi kaevata ning mis saadetakse viivitamata vaidlustatud määruse või menetlustoimingu teinud kohtuvälisele menetlejale ja määruse koopia kaebuse esitajale.

Õiguskantsleri käsutuses ei olnud koopiaid avaldaja eelnimetatud avaldustest, mistõttu ei olnud võimalik hinnata täpsemalt nende sisu. Siiski nähtus prokuröri abi vastuse väljavõttest, et avaldaja on avaldustes selgelt püstitanud küsimuse oma õiguste rikkumisest. Ka Viru Ringkonnaprokuratuur on avaldust käsitletud kaebusena (Viru Ringkonnaprokuratuuri 08.09.2006 edastamise kiri). Neil põhjustel tegi õiguskantsler järelduse, et sisuliselt on avaldaja esitanud kaebused KrMS § 228 lg 1 mõttes.

Tulenevalt uurimispehmõttest peab ametnik pöördumise saamisel selgitama välja isiku tegeliku tahte, tõlgendama seda heauskelt ning sõltumata sellest, kuidas isik on oma pöördumise pealkirjastanud (märgukiri, avaldus, kaebus, taotlus vms), lahendama selle seaduses ette nähtud menetluskorda järgides. Isiku tegeliku tahte väljaselgitamist on Riigikohus korduvalt rõhutanud ka haldusmenetluse kontekstis.²⁸⁹

Kõnealusel juhul nähtub Põhja Ringkonnaprokuratuuri vastusest, et avaldustele (kaebustele) ei ole vastatud eelkirjeldatud kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud menetluskorda järgides. Iseenesest oli Viru Ringkonnaprokuratuuri poolt kaebuse edastamine Põhja Ringkonnaprokuratuurile õiguspärane. Samas ei ole avaldaja esimesele avaldusele (kaebusele) kirjalikult üldse vastatud ning kirjalik vastus avaldustele (kaebustele) on koostatud alles pärast avaldaja teist pöördumist. Ka siis ei koostatud avalduste (kaebuste) lahendamise kohta kirjalikku määrust, nagu nõuavad eeltoodud kriminaalmenetluse seadustiku sätted.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et kirjaliku määruse koostamine ei ole pelgalt asutuse asjatut lisatööd nõudev formaalus ka siis mitte, kui isikule on suuliselt selgitatud kaebuses kirjeldatud asjaolusid.

Esiteks ei saa asutus ega ametnik omatahtsi loobuda seaduses sõnaselgelt sätestatud kohustuse täitmisest ega valida kohustuse täitmiseks mingi muu, seaduses mitte ette nähtud vormi. PS § 3 lg 1 ls 1 järgi tuleb riigivõimu teostada põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Teiseks on kaebusele kirjaliku vastuse – KrMS § 229 kohaselt määruse – koostamisel ka isiku igakülgse teavitamise eesmärk. Suulises vestluses ei pruugi isik paraku saada kõigist üksikasjadest, sealhulgas õiguslikest nüanssidest korrektselt ja hoomatavalt aru. Seda eriti juhul, kui tegemist on isikuga, kellel puuduvad sügavamad teadmised õigusvaldkonnas või kelle kokkupuude asutustega suhtlemisel on harv. Kui isikuga on isegi olnud suuline kontakt, aitab kirjalik teabe taasesitamine kinnistada suulises suhtluses sedastatud ning väldib ekslikke järeldusi ja asjatuid arusaamatusi. Kolmandaks on kaebusele kirjaliku määruse kujul vastuse koostamisel määrav tähendus kaebuse tagamisel. Kui kaebusele ei koostata vastuseks kirjalikku määrust, ei saa isik realiseerida talle kuuluvat KrMS §-dest 228 jj tulenevat õigust edasi kaevata Riigiprokuratuuri ja kohtusse (isik sageli ka ei tea taolisest võimalusest).

Kuna avaldaja avaldustele, mida sisuliselt oleks tulnud käsitleda kaebustena, ei reageeritud kriminaalmenetluse seadustikus ette nähtud menetluskorda järgides, rikkus Põhja Ringkonnaprokuratuur avaldaja õigusi.

(5) Õiguskantsler palus juhtunu tõttu Põhja Ringkonnaprokuratuuril vabandada avaldaja ees. Õiguskantsler lisas, et loodetavasti järgitakse edaspidi isiku pöördumistele vastates kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud pehmõtteid, sealhulgas selgitades välja isiku tegeliku tahte.

²⁸⁹ Nt RKHKm 04.04.2003, nr 3-3-1-32-03, p 16; RKHKo 14.01.2004, 3-3-1-82-03, p 13; 23.10.2003, nr 3-3-1-57-03, p 24; 11.01.2006, nr 3-3-1-75-05, p 16.

Põhja Ringkonnaprokuratuuri juhtivprokurör nõustus õiguskantslerile saadetud vastuses õiguskantsleri järeldustega. Juhtivprokurör lisas, et avaldaja ees on vabandatud ning eksinud prokurööri abi on rikkumisest teavitatud. Samuti on tugevdatud avaldustele vastamisega seotud järelevalvet.

12. Nõude täitmine enne täitemenetluse algust ja kohtutäituri tasu

Asi nr7-1/060552

(1) Õiguskantsler teostas avalduse alusel järelevalvet kohtutäituri täitmisteates nimetatud täitesumma suuruse üle.

(2) Kohtutäitur saatis avaldaja alaealisele lapsele trahvi tasumiseks täitmisteate, millel oli kirjas: “[...] kui olete nõude enne täitmisteate kättetoimetamist tasunud, siis palun esitada kohtutäiturile tasumist tõendav dokument.”

Avaldaja tasus nõude (trahvi) ning faksis kohtutäituri büroosse nõude tasumist tõendava dokumendi. Helistades kohtutäituri büroosse sai vastuseks teate kättesaamisest. Lisaks lubati telefoni teel, et probleemide korral võetakse temaga ühendust. Kuna talle tagasi ei helistatud, siis pidas avaldaja probleemi lahendamiseks.

Siiski saadeti avaldajale korduv täitmisteade, milles oli tasumisele kuuluv summa suurem. Avaldaja suhtles kohtutäituri bürooga telefoni teel ning saatis kaebuse e-posti teel (kuna oli hetkel voodihaige). Lisaks saatis avaldaja kaebuse tähitult, kuid sai vastuse, et kaebuse esitamise hetkeks oli kaebetähtaeg möödunud.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole.

Õiguskantsler pöördus teabe saamiseks justiitsministri kui kohtutäiturite ametitegevuse üle järelevalvaja poole.

Justiitsminister selgitas, et ta pöördus omakorda selgituste saamiseks kohtutäituri poole. Minister pidas võtmeküsimuseks seda, kas nõude täitmise hetkeks oli täitemenetlus alanud või mitte, kuna just sellest asjaolust sõltub kohtutäituri tasu maksmise kohustus ning tasumisele kuuluva summa suurus. Justiitsminister selgitas, et kuna täitmisteade jõudis võlgnikuni samal päeval, kui viimane tasus nõude, siis on täitemenetlus alanud ning täitemenetluse seadustiku kohaselt tuleb tasuda ka kohtutäituri tasu. Lisaks märkis minister, et kohtutäituri koostatud dokumendid olid koostatud puudulikult ning, et ta tegi kohtutäiturile märkuse.

(3) Põhiküsimus oli, kas kohtutäituril oli õigus nõuda võlgnikult lisaks nõude (trahvi) täitmisele ka kohtutäituri tasu maksmist.

(4) Kohtutäituri seaduse (KTS) § 23 lg 1 ls 1 sätestab, et rahalise nõude täitmisel muutub täitemenetluse alustamise tasu ja põhitasu sissenõutavaks täitmisteate kättetoimetamisega võlgnikule. KTS § 23 lg 2 näeb ette, et kui täitedokument täidetakse enne täitedokumendi vabatahtlikuks täitmiseks antud tähtaja möödumist, võib võlgnikult nõuda kohtutäituri tasu, sealhulgas menetluse alustamise tasu, üksnes pooles ulatuses seaduses ettenähtust.

Täitemenetluse seadustiku (TMS) § 24 lg 2 sätestab, et täitmisteate võlgnikule kättetoimetamisega loetakse täitemenetlus alanuks. Tähtaja järgimise ja katkemise arvestamisel ning täitekulude aluseks on täitemenetluse alguseks sissenõudja avalduse kohtutäiturini jõudmise aeg, kui täitmisteade toimetatakse võlgnikule kätte. TMS § 25 lg 1 näeb ette, et kui seaduses ega kohtulahendis ei ole täitedokumendi vabatahtliku täitmise tähtaega määratud, määrab selle kohtutäitur. Tähtaeg ei või olla lühem kui kümme päeva ega pikem kui 30 päeva, kui käesolevas seadustikus ei ole ette nähtud teisiti. Sissenõudja nõusolekul võib kohtutäitur määrata täitedokumendi vabatahtliku täitmise tähtaja pikema kui 30 päeva. TMS § 25 lg 2 järgi võib täitedokumendi täitmise puhul enne täitedokumendi vabatahtlikuks täitmiseks antud tähtaja möödumist võlgnikult nõuda kohtutäituri tasu üksnes pooles ulatuses seaduses ettenähtust.

KTS § 23 lõikes 2 on sätestatud selgelt ja üheselt mõistetavalt, et täitedokumendi vabatahtlikuks täitmiseks antud tähtaeg määratakse kindlaks kuupäevaliselt. Kuna avaldusalusel juhtumil täitis võlgnik põhinõude täitedokumendi kättesaamise päeval, s.o enne kohtutäituri määratud vabatahtliku maksmise tähtaega, siis tulenevalt KTS § 23 lõikest 2 on kohtutäituril õigus nõuda võlgnikult KTS § 25 lõikes 1 nimetatud kohtutäituri tasust üksnes poolt.

Kohtutäituri saadetud korduvast täitmisteatest nähtus, et vaatamata viidatud sättele ja asjaolule, et nõue oli tasutud enne kohtutäituri määratud tähtaja möödumist, sisaldab teade kohtutäituri tasu KTS § 25 lõikes 1 nimetatud täies määras.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et kohtutäituri koostatud korduvast teates nimetatud nõude summa ei vastanud KTS § 23 lõikele 2.

(5) Õiguskantsler pöördus kohtutäituri poole ning tegi ettepaneku kasutada haldusmenetluse seaduses sätestatud võimalust omaalgatuslikult antud juhtumi asjaolud uuesti läbi vaadata, korduv täitmisteade kehtetuks tunnistada ning väljastada uus akt, mis on kooskõlas kohtutäituri seaduse, täitemenetluse seadustiku ning ka määruse nõuetega.

Oma vastuses õiguskantslerile nõustus kohtutäitur ettepanekuga, tunnistas varem saadetud täitmisteate kehtetuks ning saatis avaldajale uue korduva täitmisteate.

13. Kinnipeetava elektriarve

Asi nr 7-1/060511

(1) Õiguskantsleri kontrollis kinnipeetava avalduse alusel Tartu Vanglas kinni peetavate isikute isiklike elektriseadmete kasutamisega tarbitud elektrienergia eest tasumise korda.

(2) Justiitsminister kehtestas 07.08.2000 käskkirjaga nr 362 "Kinnipeetavate, vahistatute ja väljasaadetavate isiklike asjade kulude katmise korra ja normid" (käskkiri), mis sätestas muu hulgas:

"2. Kinnipeetav on kohustatud hüvitama isiklike elektriseadmete kasutamise kulud vastavalt järgmistele normidele: seadme võimsus 10-50 W – hind kuus 5 kr ja seadme võimsus 51-... W – hind kuus 25 kr.
[...]

6. Kinnipeetava ajutine eemalolek tema osakonnast (lühiajaline väljasõit, distsiplinaarkaristuse kandmine kartseris, ravipunktis viibimine vms) ei vabasta kinnipeetavat igakuisest kohustusest tasuda elektriseadme kasutamise kulusid. Kulusid ei arvestata siis, kui kinnipeetav on andnud seadme vangla lattu hoiule."

Tartu Vangla kinnipeetav pöördus õiguskantsleri poole kaebusega, et Tartu Vangla arvestas elektriseadme kasutamise kulusid ka siis, kui ta viibis arestimajas.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmisega justiitsministri ja Tartu Vangla poole.

Justiitsministeerium vastas, et vangistusseaduse järgi kannab kinnipeetav talle vangla direktori poolt kasutada lubatud elektriseadme kasutamise kulud. Justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 "Vangla sisekorraeeskiri" (VSkE) järgi kehtestab kulude katmise korra ja normid justiitsminister käskkirjaga. Ajutise eemaloleku all on silmas peetud kõiki vangla osakonnast eemalviibimisi, mis on ajutise iseloomuga – st juhud, mil kinnipeetav naaseb teatud aja pärast osakonda tagasi. Seega ei ole ajutisel eemalolekul ajalisi ega sisulisi piiranguid, kuna antud kontekstis ei oma tähtsust see, kus kohas täpselt ning mis põhjustel kinnipeetav viibib. Justiitsministri kinnitusele ei tehta vanglapoolseid takistusi seadme lattu hoiule andmisel – vanglast ajutisel eemalolekul võib kinnipeetav alati oma elektriseadme lattu hoiule anda. Justiitsministri andmetel on mõnes vanglas praktika selline, et kõik asjad (sh elektriseadmed) paigutatakse kinnipeetava ajutise eemaloleku ajaks vangla lattu hoiule. Justiitsminister on arvamusel, et sageli ei ole kinnipeetav ise huvitatud elektriseadme lattu andmisest, eeldades, et mingil põhjusel ei saa ta naastes seda laost tagasi. Seega soovivad kinnipeetavad ise kambris jätud elektriseadmete eest maksta ka ajutise eemalviibimise korral. Elektriseadmete kasutamise kulude katmiseks on justiitsministri sõnul kehtestatud kindel summa ühes kuus. See tähendab seda, et olenemata seadme kasutamise päevade arvust kuus tuleb tasuda ikka ühes kuus ettenähtud kindel summa. Juhul kui kinnipeetav annab kalendrikuu keskel elektriseadme lattu hoiule, siis arvestatakse tasu nende päevade eest, mil elektriseade oli kambris tema kasutuses. Elektriseadme kasutamise tasu ei pea maksma siis, kui elektriseade asub vangla laos, olenemata seadme lattu hoiule andmise põhjustest.

Tartu Vangla direktori kinnitusele võetakse Tartu Vangla kinnipeetavate isiklike asjade lattu kinnipeetava isiklikud asjad hoiule vastavalt esitatud avaldusele. Kui kinnipeetav ei ole avaldust esitanud, võtab ta kõik kambris olevad isiklikud asjad kaasa. Direktor andis ülevaate ka konkreetse kinnipeetava Tartu Vanglast eemalviibimise perioodidest. Direktori andmetel võttis avaldaja vanglast eemalolekutel alati oma elektriseadmed kaasa.

(3) Nimetatud kaasuse põhiküsimus oli, kas kinnipeetav on kohustatud vanglast ajutise eemaloleku ajal tasuma isikliku elektriseadme kasutamise kulusid juhul, kui ta on endaga kaasa võtnud kõik elektriseadmed.

(4) Vangistusseaduse (VangS) § 31 lg 3 järgi kannab kinnipeetav talle vangla direktori poolt kasutada lubatud elektriseadme kasutamise kulud. Riigikohus on õigusriigi printsiibist tuletanud põhimõtte, et rahalisi kohustusi sätestavaid norme ei tohi tõlgendada isiku kahjuks (rahalist kohustust suurendaval moel).²⁹⁰ Seetõttu tuleb VangS § 31 lg 3 sõnastust tõlgendada viisil, mille järgi kannab kinnipeetav elektriseadme kasutamise eest tegelikke kulusid, mis on faktiliselt mõõdetavad (näiteks voolumõõtja abil).

Kui vangla nõuab kinni peetud isikutelt tasu elektriseadmete kasutamise eest lähtudes abstraktselt määratletud kriteeriumitest, mis ei vasta ühesel tegelikele kuludele, võib nõutav tasu kujuneda PS § 113 mõttes sisuliselt avalik-õigusliku tasuks.

PS § 113 järgi sätestab riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed. Riigikohus on järjekindlalt rõhutanud põhimõtet, mille kohaselt on PS § 113 kaitsealas kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused,

290 RKKHo 03.04.2000, nr 3-3-1-4-00, p 1; RKTkm 10.04.2007, nr 3-2-1-37-07, p 9.

sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse. Seejuures on PS § 113 eesmärgiks saavutada olukord, et kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestatakse üksnes Riigikogus vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga. Tulenevalt PS §-s 113 sätestatud seadusereservatsioonist tohib avalik-õiguslike ülesannete täitmise tasu võtta üksnes siis, kui see on ette nähtud seaduses, mistõttu ei saa avalik-õiguslikku rahalist kohustust kehtestada seadusest allamõeldava õigusaktiga. Avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise delegerimine täidesaatvale võimule võib olla lubatav üksnes siis, kui see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ning seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda tasu alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, tasu suuruse arvestamise aluste kehtestamises vms.²⁹¹

VangS § 31 lg 3 sõnastust tuleb tõlgendada viisil, et kinnipeetav kannab elektriseadme kasutamise tegelikke kulusid, mis on faktiliselt mõõdetavad. Arvestades kinnipidamisasutuste olmetingimusi ja majanduslikke võimalusi, ei pruugi olla otstarbekas kinnipeetavate poolt kasutatud elektrienergia arvestamiseks lähtuda tegelikult tarbitud kilovatt-tundide arvu kindlakstegemisest (näiteks varustada iga kamber voolumõõtjaga). Selle asemel on põhimõtteliselt elektrienergia arvestamiseks võimalik kasutada muid kriteeriume. Oluline on, et muud mõõtmise ning arvestamise viisid oleksid mõistlikud ja ei viiks ebaõige tulemuseni. Nimetatud kriteeriumid peavad olema nii formaalselt kui ka materiaalselt õiguspärased. Formaalne õiguspärasus eeldab seaduses materiaalsoõiguslike aluseid ja volitusnormi justiitsministri määruseks. Materiaalse õiguspärasuse all tuleb aga mõista laiemat hulka tingimusi, millele kinnipeetava poolt kasutatud elektrienergia eest tasu arvestamise kord peab vastama (tingimused peavad olema ennekõike mõistlikud ja õiglased).

Justiitsministri 07.08.2000 käskkirja nr 362 p 6 ls 1 sätestab, et kinnipeetava ajutine eemalolek osakonnast (lühiajaline väljasõit, distsiplinaarkaristuse kandmine kartseris, ravipunktis viibimine vms) ei vabasta teda igakuisest kohustusest tasuda elektriseadme kasutamise kulusid. Lause 2 lisab, et kulusid ei arvestata siis, kui kinnipeetav on andnud seadme vangla lattu hoiule.

Õiguskantsleri esitatud teabe nõudmise vastusest nähtub, et avaldaja viibis teatud perioodidel Tartu politseiosakonna arestimajas. Samuti nähtub, et avaldajalt võeti kõnealuse perioodi eest kulutatud elektrienergia eest raha, olgugi, et ta võttis kõik isiklikud elektriseadmed endaga Tartu politseiosakonna arestimajja kaasa.

Käskkirjast tulenevalt ei pea kinnipeetav tasuma ajutise eemaloleku ajal elektriseadme kasutamise kulusid juhul, kui elektriseadmed on antud hoiule vangla lattu. Käskkiri ei täpsusta, kuidas tuleb käituda olukorras, kui kinnipeetav võtab ajutise eemaloleku ajaks kaasa kõik oma isiklikud elektriseadmed. Teisisõnu, kas kinnipeetav peab tasuma elektriseadme kasutamise kulusid ka juhul, kui on ilmselge, et ta ei saa elektriseadet kasutada. Justiitsminister on VSKE § 64 lõikes 5 sätestanud kinnipeetava õiguse võtta oma isiklikud asjad vanglast ajutiseks eemalolekuks endaga kaasa.

Õiguskantsler leidis, et käskkirja p 6 eesmärgiks peab olema olukorra vältimine, kus kinnipeetav lahkub küll vanglast, kuid jätab elektriseadmed kambrisse. See tähendab, et näiteks kambrikaaslastel on võimalik seadmeid kasutada, kuid vangla selle eest tasu nõuda ei saa, kuna kinnipeetav, kellele elektriseadmed kuuluvad, reaalselt ise vanglas ei viibi. Viimasest tulenevalt ei pea kinnipeetav, kes on ajutiselt vanglast eemal, maksma elektriseadmete kasutamise kulusid, kui seadmed tegelikult kambris ei asu. Näiteks andis kinnipeetav ajutise eemaloleku ajaks elektriseadmed hoiule vangla lattu. Seega peab täidetud olema kaks tingimust. Esiteks peab kinnipeetav olema ajutiselt vanglast eemal ning teiseks peavad tema isiklikud elektriseadmed olema väljaspool kambrist, st neid ei saa kasutada teine kinnipeetav (kulutada elektrienergiat).

Kõnealuse käskkirja sätte eesmärki arvestades ei tohi vangla arvestada kinnipeetava isiklike elektriseadmete kasutamise kulusid ka siis, kui kinnipeetav on ajutiselt vanglast eemal koos elektriseadmetega. Kinnipeetavale on jätud õigus otsustada, kas ta võtab ajutiseks eemalolekuks oma isiklikud asjad kaasa või jätab need vanglasse hoiule. Isiklike elektriseadmete kaasa võtmine kinnipeetava poolt võib osutada vajalikuks kuna ei saa välistada, et kinnipeetav soovib ka järgmises kinnipidamisasutuses seadmeid kasutada. Lisaks puudub esmapilgul mõistlik põhjus kaasavõtmise õigust piirata. Ka asjade kaasa võtmisel on täidetud mõlemad eespool nimetatud tingimused – nii kinnipeetava reaalne vanglast eemalolek kui ka tema isiklike asjade hoiustamine väljaspool kambrist. Vanglal pole alust arvestada kinnipeetava arvelt maha raha kulutatud elektrienergia eest, kuna on ilmselge (seda on võimalik ülemääraste pingutusteta tuvastada), et kinnipeetav ei ole reaalselt elektrit kulutanud (tema isiklikud elektriseadmed olid samuti väljaspool vanglat). Vastasel juhul rikutaks PS §-st 12 tulenevat võrdse kohtlemise põhimõtet,²⁹² kuna ilma mõistliku põhjuseta koheldakse erinevalt neid vanglast ajutiselt eemal viibivaid kinni peetud isikuid, kes võtavad elektriseadmed kaasa, võrreldes nendega, kes annavad elektriseadmes vangla lattu hoiule.

Järelikult ei saanud justiitsminister kehtestada kohustust tasuda isikliku elektriseadme kasutamise kulud ka juhul, kui kinnipeetav viibib vanglast eemal koos oma elektriseadmetega.

(5) Õiguskantsler tegi justiitsministrile ettepaneku töötada välja kinnipeetavate isiklike asjade kasutamisega seotud

291 Esimest korda RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-00; viimati PKPJKo 13.02.2007, nr 3-4-1-16-06.

292 RKPJKo 03.04.2002 nr 3-4-1-2-02: "Selles põhimõttes väljendub sisulise võrdsuse idee: võrdselt tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdselt ebavõrdselt. Kuid mitte igasugune võrdsuse ebavõrdne kohtlemine pole võrdsusõiguse rikkumine. Keeldu kohelda võrdselt ebavõrdselt on rikutud, kui kaht isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt. Meelevaldselt saab ebavõrdselt kohtlemist lugeda siis, kui selleks ei leidu mõistlikku põhjust."

kulude arvestamise regulatsioon koos vastava volitusnormiga vangistusseaduses.

Oma vastuses õiguskantsleri ettepanekule märkis justiitsminister, et 2007. aastal on plaanis teha muudatusi vangistusseaduses ning nende hulgas täiendatakse vangistusseadust ka volitusnormiga, mille alusel on võimalik kehtestada justiitsministri määrusega konkreetne kord elektriseadmete kulude tasumiseks. Viimasega tuleb justiitsministri kinnitusel määratleda, kuidas ja millisel määral elektrienergia tarbimise eest tasu võetakse. Samuti nõustus justiitsminister, et kuna tegemist on kulupõhise arvestusega tuleb tasu määra kehtestamisel lähtuda üldistest mõistlikest ja põhjendatud kriteeriumitest.

20.03.2008 Riigikogus vastu võetud kriminaalhooldusseaduse, vangistusseaduse ja kohtute seaduse muutmise seadusega täiendati VangS § 31 lõiget 3 lausega 2: "Elektriseadme kasutamise kulude arvestusperioodi pikkuseks on üks kuu ning kulude arvestamise aluseks on elektriseadme võimsus."

14. Vangistusest vabastamise kuupäeva arvutamine

Asi nr 7-4/061713

(1) Õiguskantsler kontrollis kinnipeetava avalduse alusel vangistusest vabastamise kuupäeva arvutamise õiguspärasust.

(2) Avaldajale määrati 5-kuuline vangistus ning ta paigutati Tartu Vanglasse. Karistuse alguseks loeti 01.09.2006. Vangla määras avaldaja vabanemise kuupäevaks 01.02.2007.

Kinnipeetav pöördus õiguskantsleri poole kaebusega, et tema vangistusest vabanemise kuupäev on valesti määratud ning esimest vanglas viibitud päeva ei arvestata karistusaja hulka.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmisega Justiitsministeeriumi ja Tartu Vangla poole.

Tartu Vangla direktori andmetel määras Tartu Maakohus avaldajale liitkaristuse, mille järgi kujunes ärakandmisele kuuluvaks liitkaristuseks viis kuud vangistust. Karistuse kandmise aja alguseks loeti kohtumääruses 01.09.2006. Tartu Vangla direktori kinnitusel lähtub Tartu Vangla oma tegevuses 01.09.2002 jõustunud KarS § 67 lõikest 1 ning kinnipeetava vanglast vabastamisel VangS §-st 75. KarS § 67 lg 1 sätestab tähtajalise karistuse kestvuse arvutamise mõõtühikud, millega kohus määrab kindlaks karistuse suuruse karistusliigi tähtaegu sisaldavate karistusraamide piires. Karistustähtaja arvestamisel päevades on arvestusühikuks üks astronoomiline päev. Tulenevalt sellest ei saa Tartu Vangla seada isikuid, keda karistatakse kuude ja aastatega, soodsamasse olukorda nendest, keda karistatakse päevades, sest viimaste puhul ei loeta esimest päeva karistusaja hulka, vaid esimene vangistuspäev täitub järgmisel päeval. Tartu Vangla direktor kinnitab, et Tartu Vangla järgib vanglate aastate pikkust praktikat, arvutades vangistuse tähtaegu nii nagu seda ka käesoleval ajal tehakse, st kui kohus loeb määruses isiku 5-kuulise vangistuse alguskuupäevaks 01.09.2006, siis karistusaja lõpp on 01.02.2007 (vangistuse arvestamisel liideti karistusaja algusele juurde kuud, seega liites karistusaja alguskuupäevale 01.09.2006 viis kuud saadi karistusaja lõppkuupäevaks 01.02.2007).

Justiitsministri andmetel lähtuvad vanglad kinnipeetavate karistuse tähtaegade arvutamisel KarS § 67 lõikest 1 ning nende vanglast vabastamisel VangS §-st 75. Karistustähtaja arvestamisel päevades on arvestusühikuks üks astronoomiline päev ehk 24 tundi. Tulenevalt sellest ei saa justiitsministri hinnangul vanglad seada isikuid, keda karistatakse kuudes ja aastates, soodsamasse olukorda nendest, kellele mõistetakse karistus päevades, sest viimasel juhul ei loeta esimest päeva karistusaja hulka. Eespool toodud seisukohta tähtaja arvutamise osas toetab justiitsministri kinnitusel ka TsÜS § 135 lg 1, mis sätestab, et tähtaja kulgemine algab järgmisel päeval pärast selle kalendripäeva või sündmuse saabumist, kui määrati kindlaks tähtaja algus, kui seadusest või lepingust ei tulene teisiti. TsÜS § 136 lg 3 järgi loetakse tähtaja määramise päevaks ajavahemikku keskööst keskööni. Justiitsministri hinnangul peab kinnipeetav viimasest karistuspäevast ära kandma vaid pool ning ülejäänud osast ta vabaneb.

(3) Kaasuse põhiküsimus oli, mis hetkest tuleb hakata arvestama kinnipeetava vanglast vabastamise tähtaja kulgemise algust.

(4) PS § 20 sätestab, et igaühel on õigus vabadusele ja isikupuutumatusel. Vabadust võib võtta ainult seadusega sätestatud juhtudel ja korras, süüdimõistva kohtuotsuse või kohtu määratud aresti täitmiseks.

Nimetatud säte esitab seaduslikkuse nõude vabaduse ja isikupuutumatus piiramiseks. Seaduslikkuse nõue eeldab nii asjakohase materiaalõiguse normi olemasolu kui ka süüdimõistmist põhjendava tõendusliku (faktilise) aluse olemasolu ning selle rakendamist kooskõlas kohase protsessi nõuetega. Teisisõnu peab vabaduse võtmine olema kooskõlas PS §-de 21–23 ja EIÕK art 6 nõuetega. Süüdimõistmist ja vabaduse võtmist võimaldab õigusnorm peab olema jõus teo toimepanemise ajal ning nägema ette vastava karistusliigi (vabaduse võtmise). Igasugune vabadust võttev karistus peab olema mõistetud või määratud seaduse tasemel õigusakti alusel.²⁹³

293 J. Sootak, P. Pikamäe. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2004, § 20 komm 7.2.

Eelnevast tulenevalt peab kriminaalkorras isiku vabadust piirav kohtuotsus olema langetatud karistusseadustikus sätestatud normide kohaselt ning järgides kriminaalmenetluse seadustikuga kehtestatud menetluskorda. Kohus määrab karistus mõistes kindlaks vangistuse kestvuse, nimetades otsuses sageli ka karistuse kandmise aja alguse kuupäeva (eelkõige juhtudel, kui on tegu liitkaristuse mõistmise või eelvangistuses viibinud kahtlustatavaga). Probleemiks on aga see, et kohus ei nimeta otsuses karistuse lõppkuupäeva. Viimane aga ei tähenda, et kohtu mõistetud karistuse kestvus poleks määratletud ja vangla peaks hakkama seda sisuliselt määrama. Karistuse tähtaja arvutamist reguleerib KarS § 67, mille järgi arvutatakse vangistuse tähtaega aastates, kuudes ja päevades.

Karistusseadustiku kommenteeritud väljaande järgi on karistus tähtaja arvestamisel päevades arvestusühikuks üks astronoomiline päev (24 tundi).²⁹⁴

Karistusseadustiku süstemaatilisel tõlgendamisel nähtub, et KarS § 67 ("Karistuse tähtaegade arvutamine") asub neljandas peatükis "Karistuse kohaldamine". Karistuse kohaldamise all mõeldakse karistusõiguses karistuse mõistmist kohtu poolt või karistuse määramist kohtuvälise menetleja poolt.²⁹⁵ Karistuse kohaldamise alustena käsitleb karistusseadustik karistuse mõistmist või määramist, karistuse kohaldamist mitme süüteo eest ning sellega seoses olevat tähtaegade arvutamist.²⁹⁶ Eelnevast tuleneb, et karistuse kohaldamine toimub üksnes kohtu või kohtuvälise menetleja poolt. Seejuures sätestab KarS § 67 tähtajalise karistuse kehtivuse arvutamise mõõtühikud (aastad, kuud ja päevad), millega määratakse kindlaks karistuse suurus karistusraamide piires. Karistusraamid tulenevad eelkõige karistusseadustiku eriosa normis sisalduvast sanktsioonist, kus on sätestatud karistuse liik ja määr. Karistuse tähtaja arvutamine ei ole asi iseeneses, vaid tegemist on karistuse kestvuse kindlaks määramisega. See kuulub üksnes kohtu pädevusse ja ei ole vanglate otsustada.

Karistuse tähtaja arvutamine on materiaalse karistusõiguse küsimus ning osa kohtumenetluse käigus tehtavatest otsustustest. Karistusaeg saab olla üksnes nii pikk kui see on kohtuotsusega mõistetud. Täidesaatval võimul puudub pädevus muuta karistuse tähtaega pikemaks või lühemaks, kuna põhimõtteliselt tuleneb karistuse lõppkuupäev kohtuotsusest. Juurdunud kohtupraktika järgi ei kirjutata karistusest vabanemise kuupäeva kohtulahendisse ning ükski õigusnorm ei ole kuupäeva arvutamiseks otseselt kohaldatav. Lahenduse leidmiseks on vaja tõlgendada karistusseadustiku ja põhiseaduse norme, arvestades materiaalse karistusõiguse printsiipe.

Kõne alla tuleb lähtumine KrMS § 171 lõigetest 1 ja 2. Kuigi KrMS § 171 lg 1 järgi ei arvata tähtaja hulka tundi ega päeva, millest loetakse tähtaja algust, siis lõige 2 lisab, et isiku kahtlustatavana kinnipidamise või vahistamise korral arvutatakse tähtaega kinnipidamise hetkest. Oma olemuselt on KrMS § 171 kohaldatav üksnes kriminaalmenetluses menetlustähtaegade arvutamisele. Seejuures laieneb nimetatud sätte lõikes 2 sätestatud erisus vaid kahtlustatavana kinnipidamisele ning vahistamisele. Seega kõnealuse sätte eesmärk ei ole otseselt karistuse lõppemise kuupäeva arvutamine, kuid seda saab kasutada võimaliku lahendusena, arvestades vahistatu ja süüdimõistetud sarnast olukorda põhiõiguste (vabaduse) riive olemuse taustal.

Kuigi üldiselt ei peeta õigeks liigitada põhiõigusi rohkem ja vähem tähtsateks, siis ometi loetakse teatud põhiõigusi kaalukamateks, sealhulgas kaalukas õigus vabadusele ja isikupuutumatusel (PS § 20).²⁹⁷ Seejuures võib vabadust võtta üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja korras põhiseaduses sõnaselgelt loetletud eesmärkidel. Isikult füüsilise vabaduse võtmine on väga intensiivne põhiõiguse riive.

Sellest tulenevalt on seadusandja KrMS § 171 lõikes 2 ette näinud, et isiku kahtlustatavana kinnipidamise (vahistamise) korral arvutatakse tähtaega kinnipidamise hetkest. Seega arvestatakse vahistatu puhul füüsilise vabaduse piiramist alates hetkest, kui vabadus võeti. Antud regulatsiooni eesmärk on tagada põhiõiguse intensiivse riive korral isikule maksimaalselt soodsad tingimused, et riive ei osutuks ebaproportsionaalselt tugevaks.

Riigikohus on sedastanud, et mida intensiivsem on põhiõiguste riive, seda mõjuvamad peavad olema riivet õigustavad põhjused.²⁹⁸ Samuti on Riigikohus võtnud seisukoha, et riive peab olema teostatud viisil, mis kahjustab kõige vähem isiku õigusi.²⁹⁹ Seda tuleb arvestada ka isiku kinnipidamisel – isikult ei tohi vabadust võtta kauemaks, kui see on ettenähtud kohtuotsuses, ning järgida tuleb, et vabaduse piiramine toimuks isikule kõige vähem lisakannatusi põhjustavalt.³⁰⁰

Kriminaalmenetluse koodeksi ei sisaldanud KrMS § 171 lõikega 2 analoogset erandit, kuid Riigikohus on leidnud järgmist: "KrMK §-s 85 sätestatakse reeglistik tähtaegade arvutamiseks menetlustoimingute läbiviimisel. Nende – kas

294 J. Sootak, P. Pikamäe. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2004, § 67 komm 2.

295 RKÜKo 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, p 25.

296 J. Sootak, P. Pikamäe. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2004, § 56 komm 2.

297 Nt RKHKo 09.06.2006, nr 3-3-1-20-06, p 15: "[...] oli isiku õiguseks, mida piirati, üks olulisemaid põhiõigusi – vabadus." Põhiõiguste riive intensiivsuse mõttes on tuginedes Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale eristatud vabaduse võtmist ja piiramist – vt RKHKo 24.11.2005, nr 3-3-1-61-05, p 33: "[...] selle üle otsustamisel, kas on tegemist vabaduse võtmisega Konventsiooni art 5 tähenduses või vabaduse piiramisega, tuleb arvesse võtta konkreetse asja kõiki asjaolusid, sh kohaldatava vahendi tüüpi, kestvust, tagajärgi ja kohaldamise viisi. Vabaduse võtmine ja vabaduse piiramine erinevad üksnes riive intensiivsuse määras [...]."

298 RKPJKo 05.03.2001, nr 3-4-1-2-01.

299 Vt RKPJKo 17.03.1999, nr 3-4-1-1-99.

300 Vt R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 137–138.

menetleja või menetlusosalise poolt läbiviidavate toimingute puhul on täiesti loogiline lähtuda KrMK § 85 lg-s 1 sätestatud põhimõttest, et tähtaegade arvutamisel ei arvestata tähtaja hulka seda tundi ega ööpäeva, millest loetakse tähtaja algust. Selline regulatsioon võib olla käsitatav ka teatud vastutulekuna nii menetlejale kui ka menetlusosalisele, kuid tegelikult on selline tähtaja arvutamine lihtsalt kokkulepe, mida on raske mingile välisele faktorile tuginevalt vaidlustada. Samas ei saa KrMK §-s 85 sätestatud tähtaegade arvutamise reeglistikku kasutada kõigi kriminaalmenetluses aktualiseeruvate tähtaegade puhul ja seda eriti mitte isikute põhiõiguste piiramisega seonduvate tähtaegade puhul. Nii näiteks ei saa Põhiseaduse § 21 lg-s 2 ja KrMK § 11 lg-s 2 või KrMK §-des 73 ja 74 sätestatud tõlgendada KrMK § 85 kohaselt nii, et isiku vabaduse piiramise või selle võtmise aega tuleks kriminaalmenetluses hakata lugema vabaduse piiramise või võtmise hetkele järgnevast tunnist või päevast. Selliste – põhiõiguste piiramisega seotud tähtaegade kulgemist tuleb lugeda arvates vastava põhiõiguse piiramise või võtmise hetkest.³⁰¹

Tulenevalt kriminaalmenetluse käigust kohaldatakse vajadusel kahtlustatavale kriminaalmenetluse tagamiseks tõkendina vahistamist. Olukorras, kus süüdimõistetule on eeluurimise käigus kohaldatud tõkendina vahistamist, loetakse karistusaja hulka ka eelvangistuses viibitud aeg, kusjuures aeg isiku kahtlustatavana kinnipidamise hetkest. See tähendab, et süüdimõistetul, kes on kriminaalmenetluse ajal viibinud vahi all, loetakse kohtuotsuses karistusaja alguseks kinnipidamise hetke. Süüdimõistetul, kes kriminaalmenetluse käigus vahi all pole viibinud, karistuse aja hulka vanglas veedetud esimest päeva praeguse praktika kohaselt ei loeta (karistusaja kulgemist hakatakse lugema vanglasse jõudmisele järgneval päeval). Seda kinnitab ka käesolev juhtum: avaldajale määrati 5-kuuline vangistus ning karistuse alguseks loeti 01.09.2006, kuid vangla määras avaldaja vabanemise kuupäevaks 01.02.2007, st üks päev rohkem kui viis kuud. Seega on süüdimõistetul, kes on kriminaalmenetluse käigus olnud vahistatu, paremas olukorras kui süüdimõistetul, kellele tõkendina vahistamist kohaldatud ei ole.

Põhiõiguste riive seisukohalt on kahtlustatava vahistamine ja süüdimõistetule vangistuse kohaldamine sarnased – mõlemal juhul piiratakse isiku füüsilist vabadust. See tähendab, et vangistus karistusena ja vahistamine kriminaalmenetluse tagamise vahendina on põhiõiguse riive intensiivsusest võrreldavad. Põhiseadusega konformse tõlgendamise maksiimist lähtudes tuleb võrdsete riivete puhul kohelda isikuid sarnaselt. Vahistamise puhul hakatakse kinnipidamist lugema hetkest, kui isikult realselt vabadus võeti. Vangistuse korral aga hakatakse praeguses praktikas kinnipidamise kulgemist arvestama hakata aga vabaduse võtmisele järgnevast päevast. Igasugusel eesmärgil füüsilise vabaduse piiramisel tuleb lähtuda samadest tingimustest ning isikute võrdsusest. Antud kontekstis pole oluline, kas tagatakse kriminaalmenetlust või alustatakse vangistuse täideviimist. Võrdsete tingimuste kohaldamisel tuleb eelistada sellised tingimusi, mis on isikule kõige soodsamad.

Süüdimõistetule vahistatuna kinnipidamisasutuses viibitud aja arvutamist karistusaja hulka on Riigikohus käsitlenud näiteks järgmiselt: “17. juuli 2000. a mõisteti M. Londile Lääne-Viru Maakohtu kohtuotsusega karistuseks üks aasta vabadusekaotust. Alates 23. märtsist 2000. a võeti M. Lond vahi alla ja enne karistuse kandmisele asumist teda enam ei vabastatud. Seega oleks üks aasta vabadusekaotust täitunud 22. märtsil 2001. a, kuna arvesse tuleb võtta ka vahi alla võtmise päev. Eeluurimise ajal oli M. Lond olnud veel vahi all ka ajavahemikul 15.–23. juuli 2000. a, s.o üheksa päeva, millised tuli mõistatud karistusest lugeda kantuks vastavalt KrK §-le 45. Seega pidi M. Lond selle kohtuotsuse kohaselt vabanema 13. märtsil 2001. a. Nimetatud kriminaalasjas tehti Tartu Maakohtus kohtuotsus 12. märtsil 2001. a ja karistuse kandmise aja alguseks määrati samuti 12. märts 2001. a. Kuna 12. märts on kohtuotsusega arvatud viimase karistuse hulka, siis jäi M. Londil Lääne-Viru Maakohtu 17. juuli 2000. a kohtuotsusega mõistatud karistusest kandmata kaks päeva vabadusekaotust, s.o 12. ja 13. märts ja vaid need kaks päeva oli võimalik liita viimase kohtuotsusega mõistatud karistusele.”³⁰²

Õiguskantsler võttis seisukoha, et karistuse kandmise alguseks tuleb lugeda konkreetne hetk, mil süüdimõistetul kinnipidamisasutusse karistuse kandmisele saabus.

(5) Õiguskantsler tegi justiitsministrile soovitusena õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks muuta senist praktikat süüdimõistetute karistusetähtaja alguse arvestamise osas.

Oma vastuses õiguskantsleri soovitusel märkis justiitsminister, et nõustub õiguskantsleri seisukohaga ning leiab, et õiguspoliitiliselt on tõepoolest põhjendatud lähenemine, mille järgi tuleb arvata tähtaja hulka ka päev, millest loetakse karistusetähtaja algust. Sellest tulenevalt märkis justiitsminister, et peab vajalikuks Justiitsministeeriumi praktika muutmist ja vastavalt sellele seaduse muudatust. Justiitsministri kinnitusel on vangistuse tähtaja arvutamist täpsustav säte plaanis lülitada järgmisesse kriminaalmenetluse seadustiku muudatuste kavasse.

15. Pikaajaliste kokkusaamiste toa eest tasumise kord Murru Vanglas

Asi nr 7-4/061376

(1) Õiguskantsler kontrollis kinnipeetava avalduse alusel pikaajaliste kokkusaamiste toa eest tasumise korda Murru Vanglas.

301 RKKKm 26.01.2000, nr 3-1-1-12-00, p 2.

302 RKKKo 18.10.2001, nr 3-1-1-102-01.

(2) Murru Vanglas reguleeris pikaajaliste kokkusaamiste toa eest tasumist eraldi käskkiri, milles oli sätestatud kolm erinevat tasumise võimalust: kinnipeetava avalduse alusel tema vanglas olevalt arvelt; kokkusaamisele tulnud isiku poolt kokkusaamise toas kaardimakseterminali kaudu ja Rummu postkontoris eelnevalt sooritatud sularahaülekanedega.

Murru Vangla kinnipeetav pöördus õiguskantsleri poole ja kaebas selle korra peale. Avaldaja väitis, et Murru Vanglas saab pikaajaliste kokkusaamiste toa eest tasuda sularahas üksnes Rummu postkontori kaudu. Teistest postkontoritest tehtud makseid Murru Vangla ei aktsepteeri.

Õiguskantsler pöördus asjaolude selgitamiseks teabe nõudmisega Murru Vangla ja Justiitsministeeriumi poole.

Murru Vangla direktor põhjendas käskkirja eesmärgiga vähendada sularahaga arveldamist vanglas.

Justiitsministeeriumi kinnitas, et Murru Vangla direktori käskkirjas sätestatud aktsepteeritavaks sularahas tasumise kohaks on Rummu postkontor seetõttu, et Rummu postkontorile on vangla edastanud korrektsed arveldusarve numbrid, mis tagavad ülekande laekumise õigele arvele. Justiitsministeerium leidis, et kokkusaamise toa eest tasumine on kinnipeetava või kokkusaamisele tulnud isiku kohustus ja vangla ei pea looma lisanõudeid, mille kaudu kindlustada tasu laekumine õigele arvele. Selle eest peavad hoolitsema kinnipeetav ja kokkusaamisele tulnud isik, mitte vangla ning tasu mittelaekumise puhul kokkusaamist ei toimu. Seega peaks vangla aktsepteerima ka muul viisil tehtud ülekandeid. Justiitsministeerium lubas teavitada kõnealuse käskkirja muutmise vajadusest Murru Vangla direktorit.

(3) Nimetatud kaasuse põhiküsimus oli, kas Murru Vangla direktori kehtestatud kord pikaajaliste kokkusaamiste toa eest tasumiseks sularahas ja üksnes Rummu postkontori vahendusel on õiguspärane.

(4) Õiguskantsleri hinnangul ei ole põhjendatud teistest postkontoritest tehtud maksete mitteametamine. Seega leidis õiguskantsler, et ei tohi piirata kokkusaamiste toa eest tasumise võimalusi. Eelnevast tulenevalt võttis õiguskantsler seisukoha, et pikaajaliste kokkusaamiste toa eest tasumiseks kindla postkontori kehtestamine ei ole õiguspärane.

(5) Õiguskantsler lõpetas kõnealusel juhul kinnipeetava avalduse menetlemise, kuna Justiitsministeerium lubas teavitada Murru Vangla direktorit pikaajaliste kokkusaamiste toa eest tasumise korra muutmise vajalikkusest.

29.01.2007 kehtestas Murru Vangla direktor käskkirja nr 9, millega võimaldatakse pikaajaliste kokkusaamiste toa eest tasuda ka teistes postkontorites.

16. Kinnipeetava paigutamine eraldatud lukustatud kambris

Asi nr 7-4/071288

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldusega Viljandi Vangla kinnipeetav, kes kaebas, et teda paigutati alusetult eraldatud lukustatud kambris.

(2) Avaldaja kandis karistust Viljandi Vanglas. Viljandi Vangla direktori 19.12.2006 käskkirja nr 133-s alusel paigutati avaldaja eraldatud lukustatud kambris. Kambris paigutamise aluseks oli kinnipeetava avaldus vangla direktorile, milles ta leidis, et vangla eluosakonnas on ohus tema julgeolek.

02.04.2007 esitas avaldaja avalduse Viljandi Vangla direktorile. Avalduses taotles avaldaja ümberpaigutamist Tartu Vanglasse. Ümberpaigutamise taotlust põhjendas ta halva tervisliku seisundiga ning julgeolekuohuga.

25.05.2007 esitas avaldaja teise taotluse. Selles leiab avaldaja, et tema "isoleerimine" on tarbetu ning see tuleb lõpetada, ning avaldab soovi pöörduda tagasi eluosakonda. Samuti soovib ta etapeerimist Tartu Vanglasse. Samas kirjas mõnab avaldaja, et ta on varem avaldanud soovi viibida eraldatud lukustatud kambris.

Viljandi Vangla direktor ei lubanud kinnipeetaval eluosakonda tagasi pöörduda ega paigutanud teda ümber Tartu Vanglasse.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole ja märkis, et viibis hoolimata esitatud taotlustest end ümber paigutada eraldatud lukustatud kambris peaaegu viis kuud. Samuti leidis avaldaja oma avalduses õiguskantslerile, et Viljandi Vangla direktori 19.12.2006 käskkiri nr 133-s ei sisaldanud vaidlustamisviidet.

Avalduses esitatud väidete kontrollimiseks tegi õiguskantsler teabe nõudmise Viljandi Vangla direktorile.

Viljandi Vangla direktor kinnitas oma vastuses, et kinnipeetav paigutatakse tema julgeoleku tagamiseks teistest kinnipeetavatest eraldatud kambris kuni vajaduse äralangemiseni. Praktikas on Viljandi Vanglas hoitud kinnipeetavaid eraldatult kuni kuus kuud. Direktori sõnul on Viljandi Vangla väike ja isoleeritute arv minimaalne. Seetõttu vestlevad julgeolekuametnikud isoleeritutega vähemalt korra nädalas, vajadusel sagedamini. Isoleeritutege tegelevad samuti

sotsiaalosakonna ametnikud ning isoleeritutele on tagatud igapäevane meedikute kontroll. Seega kontrolliti direktori kinnitusel avaldaja eraldi paigutamise põhjendatust vähemalt üks kord nädalas. Lisaks kinnitas direktor, et avaldaja paigutamise eraldatud kambrisse ei piiratud tema teisi õigusi ega seatud lisapiiranguid. Direktor märkis, et eraldi paigutamise käskkirja tutvustati avaldajale allkirja vastu ning käskkirjal puudus vaidlustamisviide, kuna käskkirja ajendiks oli kinnipeetava oma soov ning talle on varasemalt tutvustatud haldusmenetluse seadust (sh haldusakti vaidlustamise korda).

Õiguskantslerile teadaolevalt etapeeriti avaldaja edasiseks karistuse kandmiseks 2006. aasta juunis Tartu Vanglasse.

(3) Avalduse lahendamiseks tuli kontrollida, kas Viljandi Vangla tegevuses esines rikkumisi.

(4.1) Avaldaja paigutati tema enda soovil eraldi lukustatud kambrisse Viljandi Vangla direktori 19.12.2006 käskkirjaga nr 133-s. Vangla direktori käskkiri on vastavalt HMS § 51 lõikele 1 haldusakt.³⁰³

HMS § 54 sätestab, et haldusakt on õiguspärane, kui selle on andud pädev haldusorgan andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas ja see on proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Seega saab haldusakti õiguspärasuse puhul eristada kahte aspekti. Üheks on haldusakti formaalne õiguspärasus ning teiseks haldusakti materiaalne õiguspärasus.

Formaalse õiguspärasuse raames hinnatakse haldusakti andmisele kehtestatud vormi-, pädevus- ja menetlusnõuetest kinnipidamist. Kõnealuse käskkirja analüüsimise juures keskendus õiguskantsler formaalse õiguspärasuse juures faktile, sest vangla direktori käskkirjas puudus vaidlustamisviide.

Reeglina vormistatakse haldusaktid kirjalikult. Muu vorm on erandina võimalik, kui seadus või määrus seda otsesõnu lubab või kui on vaja anda edasilükkamatu korraldus. Kirjaliku nõude kehtestamine on vajalik eelkõige isikute õiguste kaitseks ning võimalike vaidluste vältimiseks. Isikul, kellele haldusakt on suunatud, peab olema võimalus üheselt aru saada, millised on tema haldusaktist tulenevad õigused ja kohustused. Haldusaktis sisalduvaga mittenoustumisel annab see talle võimaluse esitada vaie või pöörduda kohtu poole. Kirjaliku vormi nõudest ei tulene aga iseenesest kohustus vormistada haldusakt teatud tüüpi dokumendina. Oluline on, et haldusaktis oleksid olemas kõik vajalikud rekvisiidid.³⁰⁴

Haldusakti kohustuslikud rekvisiidid on: resolutiivosa, põhjendus, vaidlustamisviide ja muud haldusakti kohustuslikud andmed. Käesoleval juhul ei olnud Viljandi Vangla direktori käskkirjas vaidlustamisviidet.

HMS § 57 sätestab, et haldusaktis peab olema viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta. Vaidlustamisviite puudumine ei mõjuta haldusakti kehtivust, vaidlustamise tähtaega ega too kaasa muid õiguslikke tagajärgi. Vaidlustamisviite puudumist võib pidada haldusakti vaidlustamise tähtaja möödalaskmise mõjuvaks põhjuseks, kui tähtaja möödalaskmine on tingitud vaidlustamisviite puudumisest.

HMS § 57 mõtte järgi tuleb vaidlustamisviide lisada kindlasti koormavatele haldusaktidele. Samuti tuleb see lisada soodustavatele haldusaktidele, millega kaasneb isiku õiguste piiramine või mis rahuldavad isiku taotluse osaliselt. Vaidlustamisviite eesmärgiks on tagada isikule, kelle õigusi haldusakt võib puudutada, info olemasolu selle kohta, millised on tema võimalused oma õiguste kaitseks ning mida, kus ja millise tähtaja jooksul sellise õiguse kasutamiseks on vaja teha. Isik peab saama vaidlustada ka haldusakti, mis haldusorgani seisukohast võib tunduda isikut soodustav, kuna adressaat ei pruugi nõustuda kõigi haldusakti tingimustega.

Vaidlustamisviite esitamine konkreetses haldusaktis ei sõltu ka sellest, kuidas vangla on täitnud oma selgitamiskohustust. HMS § 36 lõikest 1 tulenevalt peab haldusorgan (vangla) haldusmenetluses (sh igal üksikul juhul, kui toimub otsustusmenetlus kinnipeetavale täiendavate julgeolekumeetmete kohaldamiseks) selgitama menetlusosalisele (kinnipeetavale) tema soovil:

- 1) millised õigused ja kohustused on menetlusosalisel haldusmenetluses;
- 2) mis tähtaja jooksul haldusmenetlus eeldatavasti läbi viiakse ja millised on võimalused haldusmenetluse kiirendamiseks;
- 3) mis taotlused, tõendid ja muud dokumendid tuleb haldusmenetluses esitada;
- 4) mis menetlustoiminguid peavad menetlusosalised sooritama.

Lisaks sellele peab vangla kinnipeetava vastuvõtmisel selgitama tema õigusi ja kohustusi. Kinnipeetavale antakse kirjalik teave vangistuse täideviimist reguleerivate seaduste, vangla sisekorraeskirjade ja kaebuste esitamise kohta (VangS § 14 lg 2).

Selgitamiskohustuse täitmine ei tähenda seda, et haldusaktis võiks puududa vaidlustamisviide. Nii selgitamiskohustust

³⁰³ HMS § 51 § lg 1 sätestab, et haldusakt on haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt.

³⁰⁴ A.Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 294–295.

kui ka vaidlustamisviite märkimise kohustus haldusakti on kohustuslikud ning üks ei asenda teist. Mõlema kohustuse täitmine on vajalik, et kindlustada haldusorgani tegevuse õiguspärasus ja vastavus hea halduse tavale.

Õiguskantsler leidis, et HMS § 57 lõikest 1 ning tulenevalt hea halduse tavast, peab haldusorgan (vangla) oma haldusakti märkima vaidlustamisviite ning niisamuti täitma selgitamiskohustust (HMS § 36).

(4.2) Viljandi Vanglast saadud teabe kohaselt esitas avaldaja pärast eraldatud lukustatud kambrisse paigutamist kaks taotlust.

Oma 02.04.2007 taotluses palus avaldaja ümberpaigutamist Tartu Vanglasse seoses halva tervisliku olukorraga ning julgeolekuohtudega. 25.05.2007 taotluses esitas avaldaja soovi, pöörduda eraldatud lukustatud kambrist tagasi eluosakonda või saada ümber paigutatud Tartu Vanglasse.

Avaldaja 25.05.2007 taotlusele vastamisel oleks pidanud vangla järgima HMS § 68 lõikes 1, § 44 lg 1 punktis 1 ning § 65 lõikes 3 sätestatut.

HMS § 68 lg 1 sätestab, et isikul on õigus taotleda haldusakti kehtetuks tunnistamist üksnes juhul, kui ta võib taotleda HMS § 44 alusel haldusmenetluse uuendamist. HMS § 44 lg 1 p 1 sätestab, et haldusorgan uuendab menetlusosalise taotlusel haldusmenetluse, kui taotluse esitaja õigusi kestvalt piirava haldusakti andmise aluseks olnud asjaolu või õigusnorm on ära langenud.

HMS § 65 lg 3 sätestab, et kui langeb ära kestvalt õigusi piirava haldusakti andmise alus õiguslike või faktiliste asjaolude muutumise tõttu, tuleb haldusakt isiku taotlusel tunnistada kehtetuks asjaolude muutumisest alates.

Isikul, kes on paigutatud eraldatud lukustatud kambrisse, võib teatud hetkel tekkida tahtmine pöörduda tagasi vangla eluosakonda. Näiteks leiab kinnipeetav, et tema isolatsioonis viibimise põhjused on kadunud ning tal ei ole teiste kinnipeetavate seas ohtlik. Kui kinnipeetav esitab taotluse tema suhtes kohaldatud julgeolekumeetmete lõpetamiseks, peab vangla kontrollima, kas isiku isolatsioonis viibimise alused endiselt eksisteerivad. Kui neid enam ei ole, siis tuleb kinnipeetava soovist ja HMS § 65 lõikest 3 (koosmõjus HMS § 68 lõikega 1 ja § 44 lg 1 punktiga 1) lähtudes paigutada ta tagasi eluosakonda.

Teisalt võib tekkida ka olukord, kus eraldatud lukustatud kambris viibiv isik ise arvab, et tal ei ole enam põhjust viibida isolatsioonis, kuid vangla leiab, et eraldatus on vajalik. Nimetatud juhul peab vangla koostama uue käskkirja, millega määrab isikule VangS §-st 69 tulenevalt eraldatud lukustatud kambrisse paigutamise ning põhjendab julgeolekumeetmete edasist kohaldamist muutunud olukorras (arvestades kinnipeetava enda soovi puudumist viibida eraldatud kambris).

Samuti on oluline, et vangla kontrolliks pidevalt isiku eraldatud lukustatud kambris viibimise faktiliste asjaolude jätkuvat eksisteerimist. VangS § 69 lg 3 sätestab, et täiendavate julgeoleku abinõude kohaldamise tinginud asjaolude äralangemisel täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamine lõpetatakse. Seega peab haldusorgan (antud juhul vangla) lähtuma asjaolude selgitamisel uurimispõhimõttest. Viimase sätestab HMS § 6 järgmiselt: haldusorgan on kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel. Seega on haldusorganil kohustus asja aktiivselt uurida ning lisatõendeid koguda.³⁰⁵

Avaldaja esitatud taotluses Viljandi Vangla direktorile nähtub, et isik on korduvalt muutnud oma soovi eraldatud lukustatud kambris viibimise kohta. 25.05.2007 taotluses leiab avaldaja, et tema isoleerimine on tarbetu ning see tuleb lõpetada. Samuti soovib ta etapeerimist Tartu Vanglasse. Taotlusele vastamise kohta õiguskantsleril informatsioon puudus, kuna Viljandi Vangla direktor ei lisanud vastavat vastust materjalidele, mis ta õiguskantslerile edastas. Seega ei saanud õiguskantsler võtta ühest seisukohta, kas avaldaja taotlus vaadati läbi uurimispõhimõtet ja HMS § 65 lõikes 3 sätestatud järgides. Siiski on vähem kui üks kuu peale ümberpaigutamise taotluse esitamist avaldaja etapeeritud Tartu Vanglasse edasiseks karistuse kandmiseks ehk põhimõtteliselt on tema taotlus rahuldatud.

02.04.2007 esitatud taotluses märgib avaldaja, et soovib ümberpaigutamist Tartu Vanglasse. Samas väljendab ta kartust võimaliku ohu suhtes oma julgeolekule, mida kujutaks eluosakonnas viibimine.

Eelnevalt nimetatud taotlustes esitatud asjaolude väljaselgitamiseks lasub vangla uurimispõhimõtte kasutamise kohustus. Õiguskantsleri käsutuses olnud Viljandi Vangla direktori vastusest avaldaja ühele taotlusele ei nähtu, et tema taotluse rahuldamise otsustamisel oleks vangla lähtunud HMS § 65 lõikest 3, § 68 lõikest 1 ja § 44 lõike 1 punktist 1 ning kasutanud taotlusega seotud haldusmenetluse käigus uurimispõhimõtet.

(5) Õiguskantsler võttis seisukoha, et Viljandi Vangla rikkus hea halduse tava uurimispõhimõtte kohaldamata jätmise ja haldusakti vaidlustamisviite puudumise osas. Eelnevast tulenevalt tegi õiguskantsler Viljandi Vanglale järgmised ettepanekud:

1. Paigutada kinnipeetavaid eraldatud lukustatud kambrisse ainult siis, kui selleks esinevad VangS § 69 lõikes 1

305 Uurimispõhimõtte kohta vt nt RKHKo 10.05.1999, nr 3-3-1-19-99.

esinevad asjaolud, ja kajastada vastavas käskkirjas korrektne õiguslik alus ning kõik faktilised asjaolud, millest otsuse tegemisel lähtuti.

2. Kui isik, kes viibib omal soovil eraldatud lukustatud kambris, esitab taotluse pöörduda tagasi eluosakonda, siis tuleb antud taotluse läbivaatamisel juhinduda HMS § 65 lõikest 3, § 68 lõikest 1 ja §-st 44. Kui aga kinnipeetava isolatsioonis hoidmise vajadus jätkuvalt eksisteerib, tuleb koostada uus käskkiri VangS § 69 alusel.
3. Järgida HMS § 57 lõike 1 nõuet ning lisada kõikidele koormavatele haldusaktidele vaidlustamisviide. Samuti lisada vaidlustamisviide soodustavatele, kuid isiku õigusi piiravatele haldusaktidele, ning haldusaktidele, mis rahuldavad isiku taotluse osaliselt.

Oma vastuses õiguskantsleri ettepanekutele märkis Viljandi Vangla direktor, et õiguskantsleri soovitusel on edastatud vangla julgeolekutöötajale ja vangistusosakonna korrapidajatele, seega isikutele, kelle ametikohustuste hulka kuuluvad täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamise vajaduse otsustamine kui ka haldusaktide eelnõude vormistamine ja haldustoimingute tegemine.

Samuti kinnitas Viljandi Vangla direktor, et tagada haldusmenetluse seaduses toodud põhimõtete ja hea halduse tava järgimist, korraldatakse Viljandi Vangla ametnikele 23.01.2008 vastav haldusemenetlust puudutav infopäev.

17. Kinnipeetava iseloomustuse koostamine armuandmispalveks

Asi nr 7-4/070989

(1) Õiguskantsleri poole pöördus kinnipeetav, kes kaebas, et Tartu Vangla esitatud iseloomustus Vabariigi Presidendi Kantsleile ei ole tegelikkusele vastav.

(2) Avaldaja, kes kandis karistust Tartu Vanglas, esitas Vabariigi Presidendile armuandmispalve. Tartu Vangla direktor koostas 07.05.2007 tema kohta Vabariigi Presidendi Kantsleile iseloomustuse. Iseloomustuses märkis Tartu Vangla direktor, et Tartu Vanglas viibitud aja jooksul olevat kinnipeetava käitumine olnud korrektne, suhtlemisel ametnikega ja kaaskinnipeetavatega konflikte ei olevat esinenud. Vanematega olevat kinnipeetava kontakt minimaalne, kokkusaamisi vanglas ei olevat toimunud. Kinnipeetaval olevat sõbralikud ja toetavad suhted oma abikaasaga. Abikaasa olevat käinud järjepidevalt koos lastega pikaajalistel kokkusaamistel. Iseloomustusest nähtus ka, et kinnipeetava soovi vabaneda vanglast enne karistuse tähtaja lõppemist peamiseks põhjuseks olevat asjaolu, et pere on kinnipeetava vanglas oleku ajal sattunud raskesse materiaalsesse olukorda.

Tartu Vangla direktor lisas iseloomustusele lause: "Kinnipeetaval on võimalus tingimisi ennetähtajaliselt vabaneda ning tema armuandmispalves toodud põhjused on osaliselt lahendatavad riikliku sotsiaalhoolekande raames. Tartu Vangla hinnangul puuduvad kinnipeetava isiku, elukäigu ning kuriteos süüdimõistmise ja karistuse määramisega seonduvad asjaolud, mis annaksid aluse armuandmispalvet toetada. Tartu Vangla ei toeta kinnipeetava armuandmispalvet."

Vabariigi President ei rahuldanud avaldaja armuandmispalvet.

Avaldaja pöördus oma esindaja kaudu õiguskantsleri poole. Avaldaja arvates jättis Vabariigi President armuandmispalve rahuldamata, sest iseloomustus sisaldas Tartu Vangla direktori subjektiivset hinnangut kinnipeetava armuandmispalve rahuldamise või rahuldamata jätmise kohta.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmisega Tartu Vangla direktori poole ja palus Tartu Vangla direktoril edastada kõik kinnipeetava armuandmispalve menetlemisega seotud dokumendid.

(3) Avaldusaluses asjas oli põhiküsimuseks, kas Tartu Vangla esitatud materjalid Vabariigi Presidendi Kantsleile kajastasid objektiivselt armuandmispalve esitanud kinnipeetava käitumist vangistuse vältel.

(4) PS § 78 punkt 19 sätestab, et Vabariigi President vabastab süüdimõistetuid nende palvel armuandmise korras karistuse kandmisest või kergendab karistust.

Armuandmine on riigivõimu ühekordne erandlikel asjaoludel antav individuaalne halastusakt ning see on traditsiooniliselt suveräänile (riigipeale) kuuluv privileeg. Klassikalises ajaloolises tähenduses antakse armu kohtu poolt süüdi mõistetud isikutele, kes on toime pannud kuriteo. Armuandmine vabastab süüdlase täielikult või osaliselt kuriteo toimepanemisega kaasnevatest tagajärgedest. Samas ei sea armuandmine kahtluse alla kohtulahendi seaduslikkust ja põhistatust ning ei oma toimet teistele analoogilise teo toimepannud isikutele. Armuandmine, erinevalt amnestiast, eeldab individuaalset taotlemist.³⁰⁶

PS § 14 paneb kõigile riigivõimu institutsioonidele õiguste ja vabaduste tagamise kohustuse. Nimetatud põhimõte kehtib ka armuandmisele. Süüdimõistetud subjektiivne õigus armuandmispalvet esitada tuleneb PS § 78 punktist 19.

306 RKPJKo 14.04.1998, nr 3-4-1-3-98, p I.

Oluline on sealjuures meeles pidada, et kinnipeetaval on subjektiivne õigus armuandmispalve esitamisele, mitte aga armuandmise korras karistuse kandmisest vabastamisele.

Võimude lahususest, demokraatliku õigusriigi põhimõtetest ning PS § 65 p 16 klauslist tuleneb, et riigivõimu harud ning põhiseaduslikud institutsioonid peavad olema neile põhiseadusega otsesõnu antud pädevuse teostamise korraldamisel autonoomsed.³⁰⁷ Eelnevast tulenevalt ei ole ei õiguskantsleril ega ühelgi teisel isikul õigus teostada järelevalvet Vabariigi Presidendi ainupädevuses oleva armuandmispalve rahuldamise või rahuldamata jätmise üle. Vabariigi Presidendil on siin ulatuslik otsustusõigus.

Hoolimata sellest, et armuandmine on Vabariigi Presidendi ühekordne individuaalne halastusakt, peab armuandmise otsusele eelnema õiglane menetlus. Sellest tulenevalt saab õiguskantsler kontrollida armuandmispalve menetlusreeglite järgimist ja nende seotust hea halduse põhimõtetega.

President on armuandmise menetlust reguleerinud Vabariigi Presidendi 31.01.2007 käskkirjaga nr 13 kinnitatud armuandmispalvete läbivaatamise komisjoni töökorras.³⁰⁸ Armuandmispalvete läbivaatamise komisjoni töökorra p 5 sätestab, et komisjonile esitatud armuandmispalvele lisatakse järgmised dokumendid: kohtuotsuse kinnitatud ärakiri (kui karistused on liidetud, siis ärakirjad kõigist kohtuotsustest) koos teatisega kohtuotsuse jõustumisest; süüdimõistetut iseloomustavad andmed; dokumendid, millega tõendatakse armuandmispalves esiletoodud asjaolusid või millel on tähtsus armuandmispalve läbivaatamisel.

Kõnealuse töökorra p 7 sätestab, et oma seisukoha kujundamisel võtab komisjon arvesse süüdimõistetut varasemat karistatust, toimepandud kuriteo raskust ja selle toimepanemise asjaolusid, karistusest ärakantud aega, süüdimõistetut iseloomustust ja varasemat elukäiku, tema perekondlikku olukorda, tervislikku seisundit ja teisi asjaolusid, samuti seda, kas süüdimõistetut on oma süüd mõistnud ja kahetseb toimepandud kuritegu.

Riigikohus on leidnud, et riigiõiguslikult on armuandmine ühelt poolt haldusotsustus, teisalt aga mitmeetapiline menetlus.³⁰⁹ See hõlmab armuandmispalve koostamist ja esitamist, edastamist, läbivaatamise ettevalmistamist, armuandmisotsustust ning otsustuse teatavaks tegemist ja täitmist. Menetlus hõlmab erinevaid ametiasutusi ning ametnikke, seejuures ka neid, kelle suhtes Vabariigi Presidendil puudub norme kehtestav pädevus (näiteks vangla administratsioon). Taolise käsitluse pinnalt võib järeldada, et kuigi presidendi armuandmismenetlus ei ole klassikalises mõttes haldusmenetlus, võib armuandmismenetluse puhul tõmmata paralleele täidesaatva võimu tegevusega haldusõigussuhtes. Haldusmenetluses järgitakse kindlaid protseduurireegleid ja õiguse üldpõhimõtteid. Haldusõigussuhtes väljendavad õiglaselise menetluse reegleid ja printsipe hea halduse tava põhimõtted, mida üldjuhul saab rakendada ka armuandmise menetlusele. Seega võib põhimõtteliselt anda õiguskantsler hinnangu, kas armuandmispalve menetlemisel järgiti hea halduse tava ja põhiõiguste tagamise põhimõtet.

Riigikohus on leidnud, et Euroopa õigusruumis on haldusõiguse printsiipidena üldiselt tunnustatud järgmised põhimõtted: õiguskindlus, õiguspärane ootus, proportsionaalsus, mittediskrimineerimine, õigus olla haldusmenetluses ära kuulatud, õigus menetlusele mõistliku aja jooksul, tulemuslikkus ja tõhusus.³¹⁰ Üha enam on mitmed haldusõiguse printsiibid – hea halduse kesksed põhimõtted – leidnud tunnustust ka põhiseaduslike printsiipidena. Seejuures on Riigikohus Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtetele tuginedes teinud järelduse, et Eestis tuleneb PS §-st 14 isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest.

Eespool nimetatud PS § 14 sätestab, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Kõnealuse paragrahvi funktsiooniks on sätestada üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele³¹¹ ning õigus heale haldusele on kindlasti üheks osaks sellest. Õigus korraldusele ja menetlusele väljendab ideed, et õige, korrakohane ja aus menetlus (formaalne õiguspärasus) aitab kaasa sisuliselt õige (materiaalne õiguspärasus) tulemuse saavutamisele.

Ausa menetluse üheks eelduseks on adekvaatse informatsiooni edastamine Vabariigi Presidendile. Kogu dokumentatsioon, muuhulgas kinnipeetava kohta koostatav iseloomustus, peab õiglaselt kajastama kinnipeetava käitumist vanglas ning suhtumist vangistuse eesmärkidesse. Iga väide, mida iseloomustuses esitatakse, peab olema põhjendatud, tuginedes konkreetsetele asjaoludele. Iseloomustuse andmine eeldab ka teatud määral subjektiivset hinnangut, mis sellest olenemata peab olema põhjendatud ja tuginema objektiivsetele asjaoludele. Samuti ei ole teatud juhtudel võimalik kõiki kinnipeetavat iseloomustavaid väiteid üheselt dokumentaalselt tõendada (näiteks oht vangla julgeolekule või teistele kinnipeetavatele).

Analüüsides teabe nõudmise vastuseks saadud dokumente kinnipeetava käitumise kohta ning võrreldes neid Tartu Vangla koostatud iseloomustusega, leidis õiguskantsler, et põhimõtteliselt peegeldab iseloomustus korrektselt kinnipeetava käitumist. Tartu Vangla direktori koostatud iseloomustust oli õiguskantsleri hinnangul kinnipeetavale pigem soodne, välja arvatud seisukoht armuandmispalve rahuldamisele.

307 Samas punkt IV.

308 Kätesaadav arvutivõrgus: <http://www.president.ee/et/ametitegevus/k2skkirjad.php?gid=88329>.

309 RKPJKo 14.04.1998, nr 3-4-1-3-98.

310 RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03.

311 Nt RKÜKo 28.10.2002, nr 3-4-1-5-02, p 30; RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 12; 14.04.2003, nr 3-4-1-4-03, p 16.

Ühestki õigusaktist ei tulene vangla direktori kohustust anda hinnang selle kohta, kas kinnipeetava armuandmispalve tuleks rahuldada või mitte. Juhul kui Vabariigi President on vastavat seisukohta küsinud või on selle andmine praktikas juurdunud, peaks see olema sätestatud näiteks ka armuandmispalvete läbivaatamise komisjoni töökorras. Direktori seisukoht armuandmispalve rahuldamise osas, mille andmiseks tal otsest kohustust ei ole ning mis väljub kinnipeetava käitumisele antava objektiivse hinnangu raamidest, võib näida kinnipeetavale ainsa põhjusena, miks president jättis tema armuandmispalve rahuldamata. See võib omakorda mõjutada negatiivselt kinnipeetava ja vanglaametnike suhteid. Menetlus peab mitte üksnes aga olema vaid ka näima aus.

Iseloomustuse koostamisel kinnipeetava armuandmispalve menetluses peab vangla lähtuma reaalsest ning üksnes objektiivsetest asjaoludest kinnipeetava käitumise kohta, mis on vajalikud selleks, et presidendil oleks võimalikult palju adekvaatset informatsiooni selle kohta, kui võrd on kinnipeetav mõistnud karistuse või vangistuse eesmärgi (st kas kinnipeetava käitumine vanglas viitab tema hilisemale resotsialiseerumise võimalikkusele). Üheks eespool kirjeldatud ausat menetlust ohustavaks faktoriks võib osutada vanglapoolne objektiivsetele asjaoludele mittevastava või armuandmispalvega mitte seotud asjaoludest tingitud hinnangu andmine.

Kinnipeetava iseloomustusest nähtub, et vangla ei toeta isikule armuandmist, olgugi, et kinnipeetav on vangistuse ajal väga korrektselt käitunud. Mittetoetamise ühe põhjusena³¹² on välja toodud asjaolu, et isikul on tulevikus õigus tingimisi ennetähtaegsele vabastamisele (02.04.2010, elektroonilisele järelevalvele alates 04.04.2009). Õiguskantsler leidis, et vangla viide isiku võimalikule tingimisi ennetähtaegsele vabastamisele on armuandmispalve mitterahuldamise kaaluka põhjusena eksitav ja konkreetset juhul sisuliselt ebaõige. Tingimisi ennetähtaegse vabastamise õigus on kõigil süüdimõistetutel, tegu on kohtumenetluse küsimusega ning seda ei tohiks üldjuhul, näiteks pikaajalise vangistuse puhul, käsitleda armuandmispalve rahuldamisest või rahuldamata jätmisel asjassepuutuvana. Karistuse kandmisest ennetähtaegse vabanemise võimalus ei tohi olla armuandmise menetluses kaalukam kui kinnipeetava eeskujulik käitumine, toimepandud kuriteo laad, suhted välismaailmaga, resotsialiseerumise tõenäosus, vangistuse eesmärkide mõistmine jms. Vangla kohustus on anda presidendile kinnipeetavat iseloomustavat materjali. Fakti, et isik võib tingimisi ennetähtaegselt vabaneda karistuse kandmisest, ei saa pidada kinnipeetavat iseloomustavaks informatsiooniks armuandmispalve menetluse kontekstis.

Armuandmispalvete läbivaatamise komisjon ega Vabariigi President ei pea lähtuma vangla direktori hinnangust, vaid kujundavad oma seisukoha armuandmise kohta ise. Siiski, lähtudes hea halduse tavast ning ausa menetluse kohustusest, leidis õiguskantsler, et vangla võiks kaaluda kinnipeetavate armuandmispalvetele hinnangu andmisest loobumist või hakata soovitusel lähtuma eelkirjeldatud põhimõtetest.

(5) Õiguskantsler tegi Tartu Vanglale soovitusel kajastada kinni peetavate isikute iseloomustustes üksnes objektiivseid asjaolusid ning vajadusel objektiivsetel asjaoludel põhinevaid subjektiivseid hinnanguid isiku käitumise kohta vanglas. Samuti soovitas õiguskantsler Tartu Vanglal loobuda iseloomustustes selle eesmärgiga mitteseotud asjaolude kajastamisest.

Oma vastuses õiguskantsleri ettepanekule märkis Tartu Vangla direktor, et tulenevalt õiguskantsleri soovitusel toodud argumentidest, ei anna Tartu Vangla enam jätkata kinnipeetavale armuandmispalve rahuldamise või mitterahuldamise kohta hinnangut.

Tartu Vangla direktor märkis, et edasises praktikas lähtub Tartu Vangla iseloomustuse koostamisel eelkõige kinnipeetava objektiivsetest tunnustest, nagu isiku varasem kriminaalne käitumine, käitumine kinnipidamiskohas viibimise ajal (distsipliin ja hoiatus), sotsiaalse võrgustiku olemasolu jne. Samuti vajadusel põhjendatud hinnangust, arvestades kinnipeetava võimet jätkata õiguskõuetavat käitumist võimaliku vangistusest vabastamise korral.

18. Vahistatu helistamine vastaja arvel Tallinna Vanglas

Asi nr 7-4/070094

(1) Õiguskantsler teostas vahistatu avalduse alusel järelevalvet Tallinna Vanglas juurutatud telefonikõnede vahendamise teenuse korralduse üle.

(2) Tallinna Vanglas juurutati telefonikõnede võtmise kord, mille järgi sai kasutada väljahelistamiseks ainult ühe ettevõtte kõnekaarti ning vastaja arvel vanglast välja helistada enam ei saanud.

Õiguskantsleri poole pöördus vahistatu, kes kaebas, et Tallinna Vanglas ei võimaldata helistada vastaja arvel ning kõne eest tasumisel tuleb kasutada üksnes Turbo kõnekaarti.

Asjaolude väljaselgitamiseks tegi õiguskantsler teabe nõudmise Tallinna Vangla direktorile ja Tallinna Vanglas helistamisteenust osutavale firmale OÜ Top Connect.

³¹² Tartu Vangla direktor on oma 07.05.2007 iseloomustuses kinnipeetava kohta leidnud, et isikul on võimlus tingimisi ennetähtajaliselt vabaneda ning tema armuandmispalves toodud põhjused osaliselt lahendatavad riikliku sotsiaalhoolekande raames.

Oma vastuses teabe nõudmisele möönis Tallinna Vangla direktor, et Tallinna Vanglas on võimalik kinnipeetavatel ja vahistatutel helistada ainult Turbo kõnekaardiga. Vangla direktor põhjendas, et selline piirang on olemasolevate tehniliste lahenduste juures ainuvõimalik. Vangla korraldatud konkursil tegi OÜ Top Connect ainsana pakkumise sideteenuse osutamiseks vanglas. Kuna OÜ Top Connect paigaldatud telefoniparaatides ei ole võimalik helistada muude kõnekaartidega kui Turbo, siis ei pea vangla vajalikuks vangla poes müüa teiste firmade pakutavaid kõnekaarte. Tulenevalt telefoniparaatide tehnilisest eripärasest ja teenuse pakkumise tingimustest ei ole võimalik helistada ka vastaja arvel. Seega ei ole tehniliste iseärasuste tõttu võimalik Tallinna Vanglas helistada vastaja arvel või teisi kõnekaarte kasutades. Samas lisas vangla direktor, et õigusaktidest tuleneb vahistatule kohustus maksta oma kõnede eest ise. Selline seaduslik piirang välistab võimaluse vahistatul vastaja kulul helistamise isegi juhul, kui see tehniliste võimaluste olemasolul võimalik oleks.

OÜ Top Connect selgitas, et Eesti telekommunikatsiooniturul on vastaja arvel helistamine võimalik Elioni ja EMT-i sidevõrgus. Tallinna Vanglas pakutava helistamisteenusega ei olevat hetkel võimalik vastaja arvel helistada, kuna pilootprojekti põhiolemus oli selline, et kinnipeetavatel (sh ka vahistatutel) ei oleks võimalik vastaja arvel helistada.

Tehniliselt ei ole teenuse (vastaja arvel helistamine) pakkumine võimatu. Selleks on kaks võimalikku varianti. Esiteks on võimalik avada olemasoleva Elioni teenuse 16116 kasutamise võimalus Top Connect OÜ telefonivõrgust Tallinna Vangla abonentidele. Sellise variandi rakendamine seonduks minimaalsete lisakuludega ja oleks teostatav mõne tööpäeva jooksul. Lauatelefonile või taksofoni helistades tuleks vastajal tasuda kõneminuti eest 2.20 krooni ja mobiiltelefonile suunatud kõneminuti eest 3.30 krooni. Teiseks on võimalik laiendada Top Connect OÜ teenuse kasutamise võimalust helistada vastaja arvel ka teiste operaatorite võrgule kuuluvatele numbritele. Sellise võimaluse kasutamine nõuaks rohkem aega, kuna iga operaatoriga tuleb sõlmida eraldi leping ning tagada tehniliselt teenuse aktiveerimine. Kõneminuti hind ei tohiks sellisel juhul oluliselt erineda eespool mainitud kõneminuti hindadest.

(3) Kaasuse põhiküsimus oli, kas Tallinna Vangla tegutses õiguspäraselt, kui ei võimaldanud vahistatul helistada vastaja arvel.

(4) Tallinna Vanglas on võimalik vahistatul tasuda oma kõnede eest üksnes Turbo kõnekaardiga ning vastaja arvel helistamine on keelatud. Vangla nimetab vastaja arvel helistamise keelamise alusena VangS § 96 lõikest 2 tulenevat vahistatu kohustust kanda helistamise kulud ise. See norm sätestab, et kirjavahetus ja telefoni kasutamine toimub vahistatu kulul.

Kinnipeetavate kohta käiv sarnase sisuga VangS § 28 lg 2 sätestab, et kirjavahetus ja telefoni kasutamine toimub kinnipeetava kulul. Riigikohtu halduskolleegium leidis, et selles normis sätestatud põhimõtte tähendab seda, et kinnipeetaval puudub subjektiivne õigus kirjavahetuseks ja telefonikõnede pidamiseks vangla kulul. Ekslik on VangS § 28 lg 2 sidumine kinnipeetava isikuarve kasutust reguleerivate sätetega. Arvesse tuleb võtta ka VangS §-s 23 sätestatud eesmärki soodustada kinnipeetava vanglavälist suhtlemist ning sotsiaalsete sidemete säilimist, mis hõlbustaks kinnipeetava vangistusjärgset resotsialiseerumist. Samuti leidis kohus, et vastuvõtja arvel helistamise ja laetavate kõnekaartide kasutamise keelamine takistaks ebamõistlikult nende kinnipeetavate võimalusi vanglaväliseks suhtlemiseks (sh suhtlemiseks kaitsjaga), kellel isikuarvel raha üldse puudub. Seda arvestades jõudis Riigikohtu halduskolleegium seisukohale, et nii VangS § 28 lg 2 kui ka § 96 lg 2 ei keela kinnipeetaval ega vahistatul helistada vastuvõtja arvel või laetava kõneajaga kõnekaardiga.³¹³

VangS § 90 lg 1 järgi rakendatakse eelvangistuse kandmisel VangS 2. ptk sätteid eelvangistuse täideviimist täpsemalt reguleeriva peatüki erisustega. Vahistatu sisseostude sooritamise kohta eriregulatsioon puudub. Seega rakendub vahistatu sisseostudele sama regulatsioon, mis kinnipeetavatelegi.

Edasi kontrollis õiguskantsler, kas VangS § 96 lõikest 2 tuleneb vanglale õigus piirata vahistatu õigus osta endale meelepärane kõnekaart.

Kinnipeetavad ja vahistatud võivad oma isikuarvel oleva raha eest sisekorraeeskirjades sätestatud korras osta vangla vahendusel toiduaineid, isiklikke hügieenitarbeid ja muid asju, mille omamine vanglas on lubatud (VangS § 48 lg 1). Sisseostude eest tasutakse vanglasise isikuarvel oleva raha eest (VSKE § 74 lg 2). Seega on vahistatul võimalus soetada telefonikaart vangla vahendusel isikuarvel olevate summade eest.³¹⁴

VangS § 96 lg 1 järgi on vahistatul õigus kirjavahetusele ja telefoni (välja arvatud mobiiltelefoni) kasutamisele, kui selleks on tehnilised tingimused. Telefoni kasutamise õigus on seega piiratud vangla tehniliste võimalustega. Vangla vahendusel pakutavate telefonikaartide valiku piiramisel saab lähtuda olemasolevatest tehnilistest võimalustest, st vangla vahendusel peavad vahistatutele olema kättesaadavad need telefonikaardid, mida vanglas realselt kasutada saab.

Eespool viidatud Riigikohtu lahendist nähtuvalt ei ole vahistatutele keelatud helistada nn laetavate telefonikaartidega, millele saab kõneajaga laadida lisaks kaardi omanikule ka teine parool teadev isik. VangS § 96 lg 1 mõttele ei vasta vangla nõudmisel operaatori seatud piirang sellelaadsete telefonikaartide kasutamisele.

313 RKHKo 01.03.2006, nr 3-3-1-103-06.

314 Pakiga ei tohi vahistatule telefonikaarti saata (vt VSKE § 74¹).

Seega peab Tallinna Vangla tagama vahistatutele nende laetavate telefonikaartide kasutamise võimaluse, mida olemasolevas telefonisüsteemis kasutada saab. Samuti peab vahistatutel olema võimalik neid telefonikaarte vangla vahendusel soetada.

Vangla peab helistamisteenuse pakkuja valimisel eelistama sellist teenusepakkujat, kelle pakutav teenus võimaldab täita vangistusseadusest tulenevaid nõudeid (sh vastaja arvel helistamist). Vangla ei tohi oma tegevusega teenusepakkuja valikul põhjustada olukorda, et kinnipeetava faktilised võimalused suhtlemiseks oma lähedastega on piiratud enam kui seadus seda lubab.

(5) Õiguskantsler tegi avaldusaluses asjas Tallinna Vanglale järgnevad ettepanekud:

1. lubada vahistatutel kasutada olemasolevaid võimalusi vastaja kulul helistamiseks;
2. lubada vahistatutel kasutada ja vangla vahendusel soetada laetavaid kõnekaarte, mida saab olemasolevas telefonisüsteemis kasutada.

Tallinna Vangla nõustus õiguskantsleri seisukohaga ning teatas, et alates 04.04.2007 on kõikidest Tallinna Vangla territooriumile paigaldatud firma OÜ Top Connect telefoniautomaatidest võimalik kasutada firma AS Elion Ettevõtte teenust vastaja arvel helistamisel.

Pärast Tallinna Vanglale ettepanekute tegemist pöördus õiguskantsleri poole kinnipeetav, kes kaebas, et ka Tartu Vanglas ei võimaldata kinnipeetavatel helistada vastaja arvel ning laetavate kõnekaartidega. Üheskoos teabe nõudmisega edastas õiguskantsler Tartu Vanglale ka Tallinna Vanglale saadetud kirja, mille tagajärjel tagas ka Tartu Vangla kinnipeetavatele ja vahistatutele kõik seadusest tulenevad võimalused telefonikõnede eest tasumiseks.

19. Isikuandmed kinnipeetava nimesildil Ämari Vanglas

Asi nr 7-4/070500

(1) Õiguskantsler algatas menetluse avalduse alusel, kus kinnipeetav ei olnud rahul, et tema nimesildile kanti Ämari Vanglas tema karistusaja alguse ja lõpu aeg.

(2) Ämari Vangla kinnipeetavatel oli kohustus kanda nimesilte, millel oli isiku ees- ja perekonnanimi, sünniaeg, karistusandmed, karistusaja algus- ja lõppaeg, eluosakonna number ja isiku foto.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole leides, et andmed karistusaja alguse ja lõpu kohta võivad ohustada tema julgeolekut.

Asjaolude täpsustamiseks pöördus õiguskantsler Ämari Vangla direktori poole teabe nõudmisega, milles palus selgitada:

1. mis õigusaktiga on reguleeritud kinnipeetava nimesildi kandmise kohustus, nõuded nimesildil sisalduvatele andmetele ning mis andmed peavad nimesildil sisalduma;
2. mis on andmete nimesildile kandmise eesmärk;
3. kas direktori hinnangul on eesmärgi saavutamiseks vajalik kõigi andmeliikide kandmine nimesildile.

Ämari Vangla märkis vastuses, et kinnipeetava kohustus kanda riietusel nimesilti on sätestatud vangistusseaduse (VangS) § 46 lõikes 1. Vangla kodukorras on täpsustatud, et kinnipeetav peab kandma vangla väljastatud nimesilti, millele kantud informatsioon on selgelt loetav ja nähtav. Täpsemaid nõudeid nimesildile (mootmed, materjal, kinnitus, kirjed jt) ei ole kehtestatud, samuti ei ole täpsemalt kehtestatud nimesildile kantavaid andmeid. Seetõttu on kinnipeetava nimesildiga seonduv kujundanud vangla ise. Ämari Vangla selgitas, et nimesildi kandmise kohustuslikkuse peamine eesmärk on kinnipeetava identifitseerimise vajadus. Vanglaametnikul peab olema võimalik teha nimesildil olevate andmete põhjal kiiresti kindlaks kinnipeetava isik. See on vajalik arvestades vanglate ülesannete ja eesmärkide täitmise eripära, julgeoleku ja järelevalve tagamise põhimõtete täitmise nõuet. Kinnipeetava nimesildil ei saa Ämari Vangla seisukoha järgi piirduda üksnes kinnipeetava ees- ja perekonnanime märkimisega, sest praktikas on olnud juhtumeid, mil ühes vanglas on mitu sama ees- ja perekonnanimega isikut. Seetõttu on vajalik, et nimesildil oleks ka kinnipeetava foto ning sünniaasta. Ämari Vanglas on üle 500 kinnipeetava, mistõttu on mõeldamatu, et vanglaametnikud tunnevad neid kõiki nägupidi. Andmeid kinnipeetava toime pandud kuritegude kohta – paragrahvid, karistuse kandmise aeg, karistuse kandmise algus- ja lõpptähtpäev – annavad Ämari Vangla sõnul teavet, millise raskusastmega kuriteo on kinnipeetav sooritanud. Selle järgi on võimalik hinnata kinnipeetava võimalikku käitumist ning ohtu ja riski, mis kinnipeetavast võib tuleneda. Samuti on nimesildilt näha, kas kinnipeetav on vanglas uustulnuk või viibib vanglas juba pikemat aega. See teave on oluline juhul, kui kinnipeetav on mõne nõude vastu eksinud: kas ta on kehtivast korrast juba varem teadlik või eksis teadmatusest, olles äsja vanglasse paigutatud. Andmed vabanemisaja kohta aitavad vanglaametnikel hinnata kinnipeetavate käitumise põhjuseid ja ohtlikkust, sest sageli muutub kinnipeetava käitumine vabanemise tähtaja lähenedes vanglas kehtestatud julgeoleku ja järelevalve tagamise põhimõtete, vanglaametnike ja nende korralduste ja muude seaduslike piirangute suhtes üleolevaks, eiravaks ja pahatahtlikuks ehk vanglal läheb julgeoleku ja järelevalve ülesannete täitmine tunduvalt keerulisemaks, riskantsemaks ja kokkuvõttes ohtlikumaks. Nimesildile kantud kinnipeetava eluosakonna number näitab kinnipeetava vanglasisesse liikumise ja suhtlemise seotud õiguste ja piirangute kohta järelevalve täitmise teostamiseks vajalikku teavet. Ämari Vangla konstateeris,

et nimesildi tähendus ja tähtsus on esialgsest eesmärgist – kinnipeetava isikusamasuse tuvastamisest – mõningal määral laienenud.

Samas möönis Ämari Vangla, et kõik need kinnipeetavate nimesildile kantud andmed ei ole isikuandmete töötlemise eesmärgi seisukohast vältimatult vajalikud ning alates 20.05.2007 on muudetud kinnipeetavate nimesildile kantavaid andmeid, piirdudes edaspidi järgmiste andmetega: foto, ees- ja perekonnanimi, sünniaasta ja eluosakonna number. Need andmed on vangla seisukohast vältimatult vajalikud, et tagada vanglal oma ülesannete täitmine.

(3) Antud kaasuse põhiküsimus oli, kas Ämari Vanglas kasutusel olev praktika kanda kinnipeetava nimesildile andmed isiku karistuse ning karistusaja alguse- ja lõpuaja kohta oli õiguspärane.

(4) Isikuandmete töötlemist reguleeriv isikuandmete kaitse seadus paneb haldusorganile kohustuse töödelda isikuandmeid ainult vastavalt töötlemise eesmärgile ning töödelda isikuandmeid seejuures nii vähesel määral kui võimalik (IKS § 6 p 1–4 ja § 18 p 1). See tähendab, et kinnipeetava rinnasildil peaksid olema ainult need andmed, mis on töötlemise eesmärgi jaoks vältimatult vajalikud.

Ämari Vangla analüüsis oma vastuses põhjalikult nimesildile kantud andmekategooriate vajalikkust, kuid möönis, et kõigi täna kinnipeetavate nimesildile kantud andmete olemasolu ei ole siiski vältimatult vajalik. Alates 20.05.2007 muudeti kinnipeetava nimesildile kantavaid andmeid, piirdudes kinnipeetava foto, ees- ja perekonnanime, sünniaasta ja eluosakonna numbriga.

Õiguskantsler nõustus, et planeeritavad andmed on mõödapääsmatud, et tagada vanglas kinnipeetavate järelevalve ning julgeolek. Karistust puudutavate andmete avalikuks saamine nimesildi kaudu võib ohustada mõnda konkreetset kinnipeetavat, mistõttu nõustus õiguskantsler vangla otsusega jätta need andmed nimesildile kandmata.

Ämari Vangla märkis oma vastuses, et vanglaametnikel on oma ülesannete täitmiseks vajalik teave ka kinnipeetava toimepandud kuritegude ning karistuse kandmise algus- ja lõppaja kohta, kuid nende andmete kandmine nimesildile ei ole vajalik. Teades kinnipeetava nime saab vanglaametnik vajaduse korral need andmed ise tuvastada, ilma et need ka teistele kinnipeetavatele avalikud oleks.

(5) Õiguskantsler lõpetas kõnealusel juhul kinnipeetava avalduse menetlemise, sest Ämari Vangla oli menetluse käigus leidnud proportsionaalse lahenduse kinnipeetavate isikuandmete kandmisel kinnipeetavate nimesildidel.

20. Pikaajaline kokkusaamine

Asja nr 7-4/070071

(1) Õiguskantsleri poole pöördus kinnipeetav, kes kaebas, et talle ei anta pikaajalise kokkusaamise luba kokkusaamiseks oma seadusliku abikaasaga.

(2) Murru Vanglas viibiv kinnipeetav märkis avalduses, et vangla direktor keeldus talle pikaajalise kokkusaamise loa andmisest, kuna tema abikaasa (kokkusaaja) on kinnipeetav. Avaldaja lisas, et 2006. aasta maikuuks võimaldati temal ja Harku Vanglas vangistust kandval naissoost kinnipeetaval abielluda ning anti luba kaks päeva väldanud pikaajalise kokkusaamise pidamiseks. Uus pikaajalise kokkusaamise taotlus jäeti rahuldamata.

Avaldusaluste väidete kontrollimiseks tegi õiguskantsler teabe nõudmise Murru Vangla direktorile.

Teabe nõudmise vastusele lisatud dokumentidest nähtub, et 04.08.2006 pöördus avaldaja Justiitsministeeriumi poole eesmärgiga saada selgitusi kahe kinnipeetava vahel toimuva pikaajalise kokkusaamise õigusliku regulatsiooni kohta. Justiitsministeerium vastas 30.08.2006 kirjas, et vangistusseaduses ei ole ette nähtud erandeid pikaajaliste kokkusaamiste korraldamiseks samaaegselt vanglas viibivate isikute vahel. Samal ajal vanglas viibivatel isikutel olevat võimalik taotleda pikaajalist kokkusaamist üldises korras, st taotleda esmalt lühiajalist väljasõitu eesmärgiga külastada mujal vanglas viibivat lähedast ning seejärel taotleda pikaajalist kokkusaamist.

Samuti nähtub lisatud dokumentidest, et 10.10.2006 pöördus kinnipeetav Murru Vangla poole ning palus vastust oma pikaajalise kokkusaamise taotlusele. 17.10.2006 vastas Murru Vangla, et kahe kinnipeetava vahelisi pikaajalisi kokkusaamisi ei saa lubada, kuna see rikuks VangS §-s 12 sätestatud eraldihoidmisprintsipi. Oma vastuses teabe nõudmisele põhjendas vangla direktor, et eriregulatsiooni puudumisest ning eraldihoidmisprintsipi järgimise vajadusest tulenevalt ei ole võimalik lubada pikaajalisi kokkusaamisi kahe samal ajal vanglas viibiva isiku vahel.

(3) Kõnealusel juhul oli oluline leida vastus küsimusele, kas vangla keeldus õiguspäraselt kinnipeetavale pikaajalisest kokkusaamisest.

(4) VangS § 25 lg 1 järgi on kinnipeetaval õigus pikaajalisele kokkusaamisele ka oma abikaasaga. Justiitsministri

30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeskiri” (VSkE) § 45 kohaselt peab kinnipeetavale võimaldama vähemalt ühe pikaajalise kokkusaamise kuue kuu jooksul. Pikaajalise kokkusaamise taotluse peab kinnipeetav esitama vähemalt üks kuu enne taotletavat kokkusaamist (VSkE § 42 lg 1 ja 2). Kokkusaamise loa andmisest võib keelduda, kui kinnipeetaval on juba poole aasta jooksul olnud pikaajaline kokkusaamine ja kokkusaamiste ruumis ei ole vaba kohta või kui on kahtlus kokkusaaja maine osas, kokkusaamine ohustab vangla julgeolekut või on ohtlik kinnipeetava või kokkusaaja tervisele (VSkE § 45¹ lg 1).

Eeltoodud normidest tuleneb, et õigusaktid ei anna ühest vastust küsimusele, kas kahe kinnipeetava vahel tuleb võimaldada pikaajalist kokkusaamist või mitte. Õiguskantsleri hinnangul saab avaldusaluses küsimuses rääkida õigusnormi erinevast tõlgendamisest ja erinevast rakenduspraktikast. Sama normi alusel võimaldati ühel korral kahe kinnipeetava pikaajalist kokkusaamist ning sama normi alusel keelduti pikaajalist kokkusaamist võimaldamast. Antud juhul on väga oluline arvestada ka PS §-s 26 sätestatud perekonnaelu puutumatus nõuet. Tuleb küll möönda, et kinnipidamise eripärast lähtuvalt on põhjendatud piirangute kehtestamine kinnipeetavate põhiõiguste kasutamisele, kuid piirang ei tohi olla ülemäära intensiivne ega meelevaldne. Küsitav on, kas riigil on õigus anda hinnangut kinnipeetava abiellumisele ning kehtestada, et riik võimaldab pereelu elamist üksnes kinnipeetava ja vabaduses viibiva abikaasaga.

HMS § 54 järgi on haldusakti õiguspärasuse eelduseks andmine pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja ta on sellega kooskõlas, järgitud on proportsionaalsuse põhimõtet, puuduvad kaalutusvead ning akt vastab vorminõuetele. Mõistagi peab haldusakt olema kooskõlas ka põhiseadusega.

Vangla direktor keeldus kinnipeetavale pikaajalise kokkusaamise võimaldamisest tulenevalt eraldihoidmisprintsiiibi (VangS § 12) nõuetest. Õiguskantsler võttis seisukoha, et üksnes sellise põhjendusega piirdumisega pikaajalise kokkusaamise võimaldamisest keeldumisel ei saa nõustuda. Eraldihoidmisprintsiiibis sätestatakse nõuded, millega tuleb arvestada kinnipeetavate paigutamisel või ümber paigutamisel. Eraldi hoidmise nõuete järgimine peab tagama kinnipeetavate turvalisuse ning seeläbi tagama vangla julgeolekut ehk piirangul on oma piiritletud eesmärk. Seega ei rakanud vangla direktor antud normi selle eesmärgist lähtuvalt.

VangS § 1¹ lg 1 järgi kohaldatakse vangistusseaduses ja selle alusel ettenähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid. Direktori keeldumine kinnipeetava taotluse rahuldamisest on haldusakt HMS § 51 lg 1 mõistes. HMS § 56 lg 1 kohaselt peab soodustava haldusakti andmisest keeldumine olema kirjalikult põhjendatud. Põhjenduses tuleb muu hulgas ära tuua akti andmise õiguslik alus (HMS § 56 lg 2). Haldusakti põhjendamine on oluline, et tagada, et haldusakti adressaat mõistaks, kas tema õigusi on kitsendatud seaduslikult. See tähendab, et isik saaks aru, miks ja millisel õiguslikul alusel otsustati, 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 ka raske argumenteeritult vaidlustada haldusakti andmise asjaolusid. Samuti võimaldab haldusakti põhjendamine selle seaduslikkust kontrollival asutusel otsustada, kas haldusakt on seaduslik, kuna haldusakti põhjendus tagab selle kontrollitavuse. Ilma põhjenduseta haldusakt on õigusvastane juba seepärast, et pole võimalik kontrollida, miks ja millisel õiguslikul alusel on haldusakt antud.³¹⁵

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 kaalutusõigus ja mida kaalukamad huvid otsuse tegemisel põrkuvad, seda enam peavad haldusakti andmise põhjused olema lahti kirjutatud. Haldusakti faktilises põhjenduses peavad olema ära näidatud asjaolud, mis toovad kaasa akti andmise aluseks oleva õigusnormi kohaldamise. Oluline on faktilise ja õigusliku põhjenduse omavaheline sidumine, mis peab haldusakti adressaati ja aktiga tutvujat veenma, et juhtumi asjaolud koostöös kohaldatavate õigusaktidega toovad tõepoolest kaasa just sellesisulise haldusotsustuse. Haldusakti põhjendus peab ka kohut veenma, et haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumise on toimunud ratsionaalselt.³¹⁶ Seega peab haldusakti põhjendus sisaldama nii haldusakti andmise õiguslikku alust kui faktilise asjaolude kirjeldust. Faktilised asjaolud peavad olema tõendatud või hilisemas halduskohtumenetluses tõendatavad, mitte oletuslikud ega üldsõnalised.³¹⁷

VSkE § 45¹ lg 1 järgi saab vangla direktor pikaajalise kokkusaamise lubamisest keelduda üksnes juhul, kui kinnipeetaval on poole aasta jooksul olnud juba pikaajaline kokkusaamine ja kokkusaamiste ruumis ei ole vaba kohta või kui on kahtlus kokkusaaja maine osas, kokkusaamine ohustab vangla julgeolekut või on ohtlik kinnipeetava või kokkusaaja tervisele.

Esitatud materjalidest nähtub, et see, et vangla direktor rakendas keeldumise alusena üksnes VangS § 12 lg 1 p 1 on ebapiisav. Haldusorgani kaalutusotsus peab lisaks formaalsele õiguspärasusele olema õiguspärane ka oma sisult, mille hindamiseks tuleb kaaluda õigusnormide mõtet ning põhiseaduse väärtuseid ja nõudeid. Põhiseadus kehtestab olulise väärtusena perekonnaelu austamise nõude ning esitab normi kvalifitseeritud seadusreservatsioonina, mille piiramine on võimalik, kuid üksnes alustel, mida põhiseadus ise nimetab. Õiguskantsleri hinnangul ei ole avaldusalune haldusakt kehtiva õigusega kooskõlas.

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

316 RKKHo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 34; 28.10.2003, nr 3-3-1-66-03, p 19.

317 RKKHo 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.

Vangla direktor viitas lisaks teabe nõudmise vastuses, et vangistusseaduses või muudes vangistuse täideviimist reguleerivate õigusaktide regulatsioonides ei ole sõnaselgelt ette nähtud võimalust lubada pikaajalist kokkusaamist kahe kinnipeetava vahel ning pikaajalise kokkusaamise kui ühe vanglavälise suhtlusele kaasa aitava vahendi eesmärgiks on eelkõige hoida kinnipeetava sidemeid vabaduses viibivate isikutega.

Selle seisukohaga võib nõustuda, kuid see ei välista pikaajalise kokkusaamise võimaldamist oma abikaasaga, kes viibib teises kinnipidamisasutuses.

(5) Õiguskantsler tegi Murru Vangla direktorile ettepaneku kinnipeetava pikaajalise kokkusaamise taotlus uuesti läbi vaadata ja teha asjas uus otsus.

Murru Vangla direktor ei nõustunud õiguskantsleri seisukohaga. Direktor leidis, et taotluse uus läbivaatamine ei ole põhjendatud, vaid piisab vaidlusaluse otsuse põhjendava osa täiendamisest.

Õiguskantsler kavandab kinnipeetavate abikaasade pikaajalise kokkusaamise küsimuses Justiitsministeeriumile märkikirja saatmist, et korrastada vangistusseaduse regulatsiooni ja sätestada sõnaselgelt, kas kaks kinnipeetavat võivad omavahel pikaajaliselt kokku saada või mitte.

21. Haigestunud kinni peetavate isikute transportimine

Asi nr 7-7/071341

(1) Õiguskantsleri poole pöördusid avaldusega Tallinna Vangla haiglas surnud kinni peetava isiku lähedased, kes kaebasid, et vanglad ei pakkunud kinni peetavale isikule vajalikku ravi.

(2) Avaldajate lähedane võeti 14.06.2007 kahtlustatavana vahi alla. Riikliku kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute registri andmetel viibis kõnealune kinnipeetav pärast vahistamist Kohtla-Järve arestimajas ning siis Tartu Vangla meditsiiniosakonnas. Tartu Vanglast etapeeriti kinni peetav isik etapeerimisbussiga Tallinna Vangla haiglasse, kus ta 27.06.2007 suri generaliseerunud maksa lümfoomi ja sellele lisandunud kahepoolse kopsupõletiku tagajärjel.

Avaldajad leidsid, et nende lähedane oli raskelt haige ning kinnipidamisasutused ei arvestanud piisavalt tema tervisliku seisukorraga.

Õiguskantsler edastas kõnealuse avalduse koos kõikide teiste 2007. aastal vanglates asetleidnud surmajuhtumite materjalidega³¹⁸ seisukoha võtmiseks Tervishoiuametile.

Õiguskantsleri pöördumisest ajendatult kogunes 29.11.2007 surmajuhtumite aruteluks Tervishoiuameti arstiabi kvaliteedi ekspertkomisjon (AKEK). Komisjoni koosolekul osales ka õiguskantsleri esindaja.

Õiguskantsler edastas Tervishoiuameti AKEK 29.11.2007 koosoleku protokoll koopia Tartu Vanglale. Pöördumises palus õiguskantsler teavitada ennast, kuidas kavatses Tartu Vangla tulevikus sarnaseid juhtumeid vältida ning tagada seda, et haigete kinni peetavate isikute transportimine toimuks nõuetekohaselt, st ka meditsiinivarustusega vanglasõidukis.

(3) Kõnealusel juhul oli küsimus selles, kas raskelt haige kinni peetava isiku transportimine tavalises vanglasõidukis oli õiguspärane.

(4) Tervishoiuameti poole pöördumise põhjuseks olid õiguskantsleri piiratud võimalused sisuliste meditsiinküsimustega tegelemiseks. Õiguskantsler ei saa iseseisvalt võtta seisukohta kinni peetavatele isikutele osutatavate tervishoiuteenuste kvaliteedi osas. Vastavalt VangS § 107 lõikele 3 teostavad tervishoiuteenuste osutajatele sätestatud nõuete täitmise üle vanglas järelevalvet selleks volitatud Tervishoiuameti ametnikud.

AKEK võttis oma 29.11.2007 koosolekul seisukoha, et kõnealuse kinni peetava isiku etapeerimine Tartu Vanglast Tallinna Vangla haiglasse tavalises etapeerimisbussis (mitte meditsiinilise varustuse ja saatjaga haiglaautos) oli ebaõige. Raske kroonilise haiguse lõppstaadiumis ja kurnatud üldseisundis haige tervise seisund halvenes transpordi ajal ning Tallinna Vangla haiglasse jõudis kinnipeetav üliiraskest seisundis. Samas möönis AKEK, et antud juhul ei oleks olnud kinnipeetava surm vältimatu isegi haiglaautos nõuetekohaselt transportides. Tervishoiuteenuste osutamise ning ravi kvaliteedi osas AKEK rikkumisi ei tuvastanud ning leidis, et kinni peetava isiku ravi oli asjakohane ja korrektne.

Õiguskantsler, lähtudes AKEK-i eksperthinnangust, leidis, et nõuetele mitte vastav haigete transportimine Eesti vanglate vahel võib tulevikus osutada teravaks probleemiks. Ennetamaks haigete ebaõigest transportimisest tulenevaid võimalikke tõsiste tagajärgedega juhtumeid, otsustas õiguskantsler edastada Tervishoiuameti AKEK 29.11.2007 koosoleku protokoll koopia Tartu Vanglale. Pöördumises palus õiguskantsler ennast teavitada, kuidas kavatses Tartu

318 2007. aastal oli neid kokku seitse.

Vangla tulevikus sarnaseid juhtumeid vältida ning tagada, et haigete kinni peetavate isikute transportimine toimuks nõuetekohaselt, st meditsiinivarustusega vanglasõidukis.

(5) Tartu Vangla vastusest õiguskantsleri pöördumisele nähtus, et alates 2007. aastast on Tallinna Vangla tervishoiuosa-konnal spetsiaalselt haigete transportimiseks mõeldud eriauto, mida on vajadusel võimalik kasutada ka teistel vanglatel haigete etapeerimiseks. Samuti kinnitas Tartu Vangla, et on arvestanud Tervishoiuameti AKEK 29.11.2007 koosoleku protokollist tulenevate märkustega ning tulevikus kasutab haigete transportimiseks Tallinna Vangla eriautot.

Tulenevalt eelnevast otsustas õiguskantsler kõnealuse menetluse lõpetada.

22. Tervishoiuteenused Tartu Vanglas

Asi nr 7-4/061664

(1) Õiguskantsleri poole pöördus Tartu Vangla kinnipeetav, kes kaebas, et Tartu Vangla ei võimalda tema tervislikule seisundile vastavat ravi.

(2) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole 12.12.2006. Tema sõnul diagnoositi tal vabaduses viibides kaks rasket ning parandamatut tervisekahjustust. Kinnipeetav väitis, et pärast karistuse kandmise algust on tema tervis oluliselt halvenenud. Avaldaja hinnangul ei ole vangla osutanud talle vajalikul määral tervishoiuteenuseid ning arvestanud vanglasse paigutamisel tema haigustest tulenevate spetsiifiliste vajadustega (näiteks igapäevane sooja vee kasutamise võimalus, mis tavakambris viibival kinnipeetaval puudub). Samuti lisas avaldaja oma kirjale koopiad erinevatest pöördumistest Justiitsministeeriumi ja Tervishoiuameti poole ning väljavõtted oma haigusloost.

Arvestades avaldaja võimalikku rasket tervislikku seisundit, otsustas õiguskantsler saata kinnipeetava avalduse edasi Tervishoiuametile ja palus olukorraga tutvuda ning vajadusel teha Tartu Vanglale ettekirjutus.

(3) Avaldusaluses asjas oli põhiküsimuseks, kas Tartu Vangla suudab tagada meditsiiniliste erivajadustega kinnipeetavale vajaliku ravi.

(4) Tervis on oluline väärtus, ilma milleta ei ole võimalik paljude teiste põhiõiguste kasutamine. PS § 28 lg 1 sätestab, et igapäevane õiguse tervise kaitsele. Õigus tervise kaitsele on ka sotsiaalne põhiõigus. Sotsiaalse põhiõiguse tagamisel on riik kohustatud isikute huvides aktiivselt tegutsema. Tervishoiuteenuste kättesaadavus peab olema tagatud tasemel, mis võimaldaks isikutel elada inimväärset elu. Riigikohus on rõhutanud “[...], et inimväärlikus on isiku kõigi põhiõiguste alus ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse eesmärk. Inimväärlikus on osa põhiõiguste olemusest. Inimväärlikust tuleb austada ja kaitsta.”³¹⁹

Kinnipeetavate õiguse tervishoiuteenusele on riik taganud vangistusseadusega ning selle alusel vastuvõetud aktide regulatsioonide kaudu. Kinnipeetavale osutatav tervishoiuteenus, vajalik ravim ja abivahend on isiku jaoks tasuta. Vanglas töötaval arstil on kohustus pidevalt jälgida kinnipeetavate tervislikku seisundit ja kõrvalekallete ilmnedes osutada vajalikku arstiabi. Seega on ühelt poolt kinnipeetavatel õigus saada oma tervise kaitseks vajalikke teenuseid ja ravimeid ning teiselt poolt on vangla kohustatud tagama isikute õiguse tervise kaitsele.

VangS § 106 kohaselt juhivad vangla tööd vangla direktor ja täidab teisi talle pandud ülesandeid. Sama seaduse § 47 lg 3 sätestab, et arsti ettekirjutusel kindlustatakse kinnipeetavale dieettoitlustamine. Võimaluse korral lubatakse kinnipeetavale järgida oma religiooni toimumistavasid.

Eelnevatest õigusaktide sätetest tulenevalt on kinnipidamisasutusel kohustus austada kinnipeetavate inimväärlikust ning tagada nende tervislikele olukorrale vastav ravi.

(5) Koostöös Justiitsministeeriumi ja Tervishoiuametiga otsustas õiguskantsler korraldada avaldaja tervisliku seisundi hindamiseks ja edaspidise ravivajaduse välja selgitamiseks arstliku konsiiliumi. Konsiiliumi ettevalmistamisel kohtus õiguskantsler Justiitsministeeriumi ja Tervishoiuameti esindajatega. Konsiiliumisse kutsuti vastava meditsiiniala tippspetsialiste nii Tartu Ülikooli Kliinikumist kui ka Teaduste Akademiast. Lisaks avaldas oma osalemise soovi Riigikogu liige.

Arstlik konsiilium kinnipeetava tervisliku seisundi hindamiseks kogunes Tartu Vangla tervishoiuosakonnas 22.01.2007. Selle tulemusi kajastavast protokollist nähtub, et avaldajal on püsiv krooniline iseloomuga haigus, mis ei allu ravile. Konsiilium leidis, et avaldaja tervisliku seisundi halvenemise vältimiseks tuleb kinnipeetavale tagada teatud eritingimused: kinnipeetavale tuleb igapäevaselt manustada ravimit, võimaldada igapäevaselt sooja vett ning tagada sportimisvõimalused.

Õiguskantsler palus Tartu Vanglal viivitamatult võtta tarvitusele meetmed avaldaja võimaliku inimväärlikust alandava

319 RKKHo 28.03.2006, nr 3-3-1-14-06, p 11.

kohtlemise lõpetamiseks, tagada tema tervislikule seisundile kohane ravi ning üldine meditsiiniline teenindus, mis vastab arstliku konsiiliumi ettekirjutustele.

Oma vastuses õiguskantsleri ettepanekule märkis Tartu Vangla direktor, et avaldajale on tagatud kõik vajalikud eritingimused ning kohane ravi, et vältida kinnipeetava tervisliku seisundi halvenemist. Tartu Vangla tegevuse kontrollimiseks teostas õiguskantsler arstliku konsiiliumi protokollini ning ettekirjutuste täitmise osas 19.03.2007 kirjaliku järelkontrolli. Järelkontrolli vastuses kinnitas Tartu Vangla direktor, et avaldajale on tagatud kõik arstliku konsiiliumi protokollis ettenähtud eritingimused ning ravi.

23. Kontrollkäik Tallinna Vanglasse

Asi nr 7-7/071234

(1) Õiguskantsleri nõunikud korraldasid 10.08.2007 omaalgatusliku kontrollkäigu Tallinna Vanglasse.

Tallinna Vangla on Justiitsministeeriumi haldusalas olev kinnipidamisasutus, kus viibivad mees- ja naissoost vahialused ning meessoost süüdimõistetud. 2007. aasta augustis oli Tallinna Vanglas 997 kinnipeetavat, neist 628 vahistatut.

(2) Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid, kas kinnipidamistingimused vastavad kambri temperatuuri ning õhuringluse osas õigusaktides sätestatud nõuetele. Kontrollkäik oli ajendatud sel ajal valitsenud kõrgest õhutemperatuurist.

(3) Kontrollkäigul kontrollisid õiguskantsleri nõunikud nelja erineval eelvangistushoone korrusel paiknevat kambrit ning vestlesid kinni peetavate isikutega.

Tallinna Vangla direktori kinnitusele on vangla ventilatsioon ehitatud sellise arvestusega, et see tagab rahuldava õhutemperatuuri ja -ringluse neljale isikule kambriks.

Kontrollimisel selgus, et kõik külastatud kambrid olid varustatud lisaventilaatoriga ning kinnipeetavad kinnitasid, et võimalusel avavad vanglaametnikud kambriuste toiduluuke õhuringluse parandamiseks. Sellest hoolimata selgus kambrites viibides, et õhutemperatuur oli lubamatult kõrge. Samuti oli peaaegu olematu õhuringlus. Erandina saab tuua ühe kontrollitud kambri, kus viibis ainult üks kinni peetav isik. Nimetatud kambriks oli õhutemperatuur ja -ringlus rahuldaval tasemel.

VangS § 45 lg 1 sätestab, et kinnipeetava kamber peab vastama ehitusseaduse alusel eluruumidele kehtestatud üldistele nõuetele. Ehs § 3 lg 7 sätestab, et ehitise soojustus ning kütte-, jahutus- ja ventilatsioonisüsteemid peavad tagama ehitises tarbitava energiahulga vastavuse ehitise asukoha kliimaatiliste tingimustele ning ehitise kasutamise otstarbele.

Justiitsministeeriumi ja AS Riigi Kinnisvara vahel on sõlmitud üürileping, mille järgi lasub AS-l Riigi Kinnisvara kohustus hooldada Tallinna Vangla ventilatsioonisüsteeme. Tallinna Vangla majandusosakonna juhatajalt saadud Tallinna Vangla ja AS Riigi Kinnisvara kirjavahetusest³²⁰ nähtub, et vangla on juhtinud AS Riigi Kinnisvara tähelepanu kambrites valitsevale puudulikule õhuringlusele ja kõrgele temperatuurile suvisel perioodil.

- (4) Õiguskantsler tegi kontrollkäigu tulemusena Tallinna Vanglale järgmised ettepanekud ja soovitusel:
- arvestada kinni peetavate isikute paigutamisel eelvangistushoone kambritesse faktiga, et kambrid on projekteeritud neljale isikule ning mitte paigutada ühte kambriks rohkem isikuid;
 - vajadusel taotleda Justiitsministeeriumilt eelvangistushoones viibivate vahistatute ümberpaigutamist Tartu Vanglasse;
 - võimalusel paigutada kambritesse lisa ventilaatoreid;
 - koostöös AS-ga Riigi Kinnisvara leida võimalusi Tallinna Vangla ventilatsioonisüsteemi uuendamiseks ja reaalsele vajadustega vastavusse viimiseks.

Oma vastuses õiguskantsleri soovitudele märkis Tallinna Vangla direktor, et vangla hoonete kasutusse võtmisel tegi AS Variax ventilatsioonisüsteemide katsetused. AS Variax kinnitas vanglale, et montaažifirma on ventilatsioonisüsteemid ehitanud vastavalt projektile, kasutades selleks ettenähtud seadmeid ja materjale või nende analooge. Vangla direktori andmetel nähtus katsetulemustest, et ruumides on tagatud projektis ettenähtud õhuvahetus (lubatud kõikumisega 20% piires). Olenemata sellest on kambrite kõrge temperatuur vangla direktori hinnangul mõjutatav kõrgest välisõhu temperatuurist.

Tallinna Vangla on direktori sõnul astunud samme olukorra leevendamiseks. AS Riigi Kinnisvara poole pöördumiste tulemusena on viimane korrastanud hooldustööna ventilatsioonitorustikud, reguleerinud süsteeme, suurendanud õhuvoolu kiirust jne. Võimaliku lisalahendusena on käsitletud veel ventilatsiooni tagava süsteemi modifitseerimist 2007. aasta oktoobri jooksul, mille tulemusena tekib suurenenud õhu juurdevool võimsama mootori paigaldamise abil. Vangla püüab omalt poolt vähendada ka kinnipeetavate arvu kambrites.

320 Tallinna Vangla 20.04.2007 kiri nr 4-4/9529 ja AS Riigi Kinnisvara 07.05.2007 kiri nr 200103/209.

24. Kontrollkäik Murru Vanglasse*Asi nr 7-7/070307*

(1) Õiguskantsler korraldas 16.04.2007 tööplaanijärgse kontrollkäigu Murru Vanglasse. Harjumaal Rummu alevi paiknev Murru Vangla on kinnine laagertüüpi vangla, millel on ka avavangla osakond. Murru Vangla kinnisele territooriumile võib maksimaalselt paigutada umbes 1500 kinnipeetavat, kes jaotatakse kümnesse eluosakonda. Vangla 8. ja 9. eluosakonnas on vastuvõtuosakonnad, kartserid ja eraldatud lukustatud kambriid. Lisaks on 9. eluosakonnas eraldi kambriid eluaegset vanglakaristust kandvatele kinnipeetavatele. Nendesse osakondadesse paigutatakse seega kinnipeetavad, kellel õigus liikuda vangla territooriumil on piiratum kui tavaolukorras.

(2) Õiguskantsler kontrollis, kas Murru Vangla 8. ja 9. eluosakonnas on tagatud kinnipeetavate põhiõigused ja -vabadused.

(3.1) Kontrollimisel selgus, et vanglaametnikud olid mõningaid kinnipeetavaid ajutiselt eraldanud väikse pindalaga ruumidesse väljaspool kambreid.

Ruumid, mida on võimalik sellel otstarbel kasutada, asuvad muu hulgas hoones, kus on Murru Vangla peavalvekeskus ja spordisaal. Hoone peasissekäigust sisenedes vasakul tuvastati väga väikese neljakandilise põrandapinnaga plekist konstruktsioon, mis meenutab pigem kappi kui kambrit. Vanglaametnike sõnutsi kasutatakse kirjeldatud konstruktsiooni peamiselt esemete hoiustamiseks (nt kui kinnipeetav keeldub minemast eluosakonda ja ta paigutatakse kõrvalolevasse trellidega eraldamisruumi, pannakse tema asjad sellesse kappi). Samas viitas mitu asjaolu sellele, et kõnealust konstruktsiooni on kasutatud kinnipeetavate isoleerimiseks (nt seinadel olevad joonistused). Õiguskantslerile enne kontrollkäiku edastatud relvade ja erivahendite kasutamise kohta koostatud aktidest ja neile lisatud ettekannetest leidis vihjeid, et kirjeldatud metallist kappi on erinevatel põhjustel paigutatud kinnipeetavaid.³²¹

PS § 18 ja EIÕK art 3 keelavad piinamise, julma või väarikust alandava kohtlemise ja karistamise. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika³²² kohaselt koheldakse kinnipeetavat inimväarikust alandavalt siis, kui põhjustatud kannatused ja alandus ületavad sellise taseme, mida seostatakse tavaliselt seadusliku ravi või karistusega. Kinnipidamistingimuste hindamisel tuleb ennekõike arvesse võtta olude koosmõju.

Kirjeldatud metallist kappi pääseb läbi lakke tehtud aukude vaid vähesel määral päevalgust ja värsket õhku. Puudub istumisvõimalus, kuid isegi tooli või pingi olemasolu ei võimaldaks konstruktsiooni napp pindala kinnipeetaval istuda. Õiguskantsler võttis seisukoha, et nimetatud asjaolude koostoimes on kinnipeetavate paigutamine kirjeldatud kambriisse ebainimlik ja alandav kohtlemine.³²³

Samuti võis muudes kohtades leida võimalusi kinnipeetavate ajutiseks eraldamiseks: nt trellidega eraldatud ruumid peavalvekeskuse ja spordisaali hoone peasissekäigust paremal pool ja meditsiinosakonna hoone 1. korrusel.

Arvestades Murru Vangla kinnipeetavate ja nende üle järelevalvet teostavate ametnike arvulist suhet, võib olla põhjendatud kinnipeetavate lühiajaline paigutamine ruumi, mis täiel määral ei vasta kambriile esitatud nõuetele. Kuid vastavas ruumis peavad olema täidetud elementaarsed nõuded, et vältida kinnipeetavate ebainimlikku ja alandavat kohtlemist. Eraldatud kohta peab pääsema valgus, piisaval määral värsket õhku ja kinnipeetaval peab olema võimalus istuda. Lisaks sellele peab olema tal võimalus saada joogivett ning pääseda pikema viivitusega tualetti. Õiguskantsler on seisukohal, et sellelaadsetesse ruumidesse ei tohi kinnipeetavaid paigutada kauemaks, kui kinnipeetava edasise paigutamiskoha leidmiseks, arsti vastuvõtule pääsemiseks jms, kuid mitte kauemaks kui üheks tunniks. Õiguskantsleri hinnangul ennetab ajaline piirang kambrite väärkasutamist.

Samas peab olema välistatud kirjeldatud ajutiste kinnipidamiskohtade kasutamine karistuslikul eesmärgil või agressiivsete kinnipeetavate maharahustamiseks, kuna VangS § 63 lg 1 sätestab selgesõnaliselt kinnipeetavatele määratavad karistused, sh paigutamise kartserisse, mis peab vastama justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 "Vangla sisekorraeskiri" (VSkE) § 7 lõikes 2 sätestatud nõuetele. Samuti on seaduses ammendavalt loetletud täiendavad julgeolekumeetmed agressiivsete kinnipeetavate jaoks (VangS § 69 lg 2), sh ohjeldusmeetmete kasutamine ja paigutamine eraldatud lukustatud kambriisse, mis peab vastama VSkE § 7 lõikes 1 sätestatud kambri nõuetele.

(3.2) Kontrollkäigul tuvastati Murru Vangla 8. ja 9. eluosakonnas kohati äärmiselt ebasanitaarseid olmetingimusi. Näiteks osa kambrite ja kartserite seinad on määrdunud ja täisjoonistatud ning tihti on kinnipeetavate voodid ja voodipesu nähtavalt kaua kasutuses olnud. Ka koridoride seisukord ei ole rahuldav, nii leidsid õiguskantsleri nõunikud 8. eluosakonna ühes koridori põrandas suure augu, mis kujutab endast ohtu nii kinnipeetavatele kui ka vanglaametnikele.

³²¹ Nt kasutati kahe kinnipeetava suhtes ligi tunniks ajaks "korrapidamistalituse isoleerkambrit – rahustamiseks", põhjus: agressiivne käitumine (ettekandele kohaselt väljendus see ebatsensuursete väljendite kasutamises meditsiinosakonna laborandi suhtes). Ühest teisest aktist selgus, et kinnipeetav oli umbes kaheks tunniks "roodud 30kambriisse, kuna neelas paki tundmatu ainega alla; Narkotestist keeldus".

³²² Nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 08.11.2005 otsus asjas nr 64812/01, *Alver vs. Eesti Vabariik*.

³²³ Samale järeldusele on jõudnud ka Tallinna Halduskohus 10.11.2004 otsuses nr 3-1889/2004.

Paljudes kambrites ei ole WC ülejäänud kambri korralikult eraldatud ja sellest tulenev lehk on tuntav terves kambri. Arusaamatutel põhjustel asub nii remonditud kui ka remontimata kartserites klosett otse kraani all. Osades kartserites ei vasta sisustus VSKE § 7 lõikele 1: puuduvad pingid ja laud. Samuti on osades kartseriruumides kinnipeetavatel võimalik valgustust omavoliliselt muuta (ruumi pimendada), mis muudab öisel ajal visuaalse järelevalve oluliselt raskemaks ja kujutab endast seega julgeolekuriski ka vanglaametnikele, kes peavad kambri avama. 9. eluosakonnas oli vangla osadel eluaegsetel vangistust kandvatel kinnipeetavatele lubanud kambreid remontimist, kuid osa kambreid oli jällegi ebasanitaarses olukorras.

Enamust 8. ja 9. eluosakonnas asuvaid kambreid kasutavad kinnipeetavad ajutiselt (kartsereid, eraldatud lukustatud kambreid, vastuvõtuosakonda), mistõttu peab mõnna, et nende seisukord ei saa kunagi olla samal tasemel kui tavalise eluosakonna kambrite oma, kuna kinnipeetavad ei suutu nendesse sama suure hoolsusega. Tervitatav on plaan sulgeda Murru Vangla (nõupidamistel Justiitsministeeriumi ametnikega on orienteeruva tähtjana nimetatud 2016. aasta) ning sellest lähtudes peab määrama olemasolevatesse hoonetesse tehtavate investeeringute suuruse.

Õiguskantsler on seisukohal, et Murru Vangla 8. ja 9. eluosakondade kambrite kasutamist ei saa jätta neid remontimata, seda ka vangla sulgemise ettekäändel. Sarnasel seisukohal olid kontrollkäigul asetleidnud vestluses ka Murru Vangla juhtkond. Ruumide edasise lagunemise ja kinnipeetavate lõhkumise tagajärjel on tõenäoline, et peatselt on Murru Vangla 8. ja 9. eluosakond olukorras, mis on inimväärikust alandav ja ohtlik kinnipeetavate ja vanglateenistujate tervisele.

(3.3) Kontrollkäigul teatas Murru Vangla juhtkond, et kontrollkäigu hetkel olemasoleva personaliga suudeti tagada ööpäevaringselt sisevalves 14 ametniku töölerakendamise. Samal ajal viibis vanglas umbes 1400 kinnipeetavat.

Kuigi õigusaktid ei reguleeri kinnipeetavate ja nende järele valvavate ametnike arvulist suhet, on nii kinnipeetavate kui ka ametnike turvalisuse seisukohast taunitav, kui ühe vanglaametniku järelevalve all on arvestuslikult 100 kinnipeetavat. Antud suhtarvule hinnangu andmisel peab arvesse võtma ka seda, et Murru Vangla on laagertüüpi vangla ning kõigis eluosakondades ei saa kambrite uksi ööseks sulgeda. Murru Vangla juhtkonna hinnangul peab vangla sisevalves tagama ööpäevaringselt vähemalt 25 ametnikku.

Ka Murru Vangla tervishoiuosakonnas oli personalipuudus. Murru Vangla teenistujate koosseisu³²⁴ järgi on tervishoiuosakonnas ettenähtud 30,5 kohta. Õiguskantslerit kontrollkäigul saatnud Tervishoiuameti ametnike ülestähelduste kohaselt oli nendest kohtadest täidetud vaid 14, täitmata oli psühhiaatri ja hambaarsti ametikoht. Asendajaid ei ole leitud lapsehoolduspuhkusel viibijatele. Pikemat aega viibis haiguslehel osakonna juhataja .

Õiguskantsler on teadlik asjaolust, et Justiitsministeerium on rakendanud meetmeid, mis aitavad värvata rohkem inimesi vanglateenistusse (alates 01.01.2007 rakendatava vanglaametnike palgatõus). Siiski suunatakse vanglaametnike ennekõike tööle avatavasse Viru Vanglasse (nt Viru Vanglas töötava vanglaametniku palgamäära suurendatakse diferentseerimisega oluliselt rohkem kui Murru Vanglas³²⁵). Õiguskantsler on aga seisukohal, et Viru Vangla avamise tõttu ei tohi halveneda olukord teistes vanglates.

(3.4) Kontrollimisel selgus, et ligi 60 kinnipeetavat oli paigutatud eraldatud lukustatud kambri omal soovil.

Kinnipeetava omal soovil eraldatud lukustatud kambri paigutamise aluseks on tema vastavasisuline taotlus ja selles äratoodu kontrollimise tulemusena kirjalikult vormistatud dokument (nn ülekanne). Nimetatud dokumenti kinnipeetavale kätte ei toimetata ning õiguskantslerile esitatud näidiseksplari puhul oli otsuse kooskõlastanud kõrgeim ametnik direktori asetäitja vangistuse alal. Tagasi tavarežiimiga eluosakonda paigutatakse kinnipeetav samadel eelkirjeldatud alustel.

01.02.2007 jõustunud VangS § 69 lg 1 redaktsioon võimaldab kinnipeetavaid paigutada eraldatud lukustatud kambri muu hulgas raske õiguserikkumise ärahoidmiseks. Seega võib kinnipeetava omal soovil eraldatud lukustatud kambri paigutamist pidada lubatavaks.

Siiski peab õiguskantsler vajalikuks juhtida tähelepanu järgnevale aspektidele. VangS § 1¹ lg 1 järgi kohaldatakse vangistusseaduses ja selle alusel ettenähtud haldusmenetlusele HMS sätteid, arvestades sealjuures vangistusseaduse erisusi. HMS § 51 lg 1 sätestab, et haldusakt on haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkirja või muu õigusakt.

Vangla on haldusorgan, kes on kinnipeetavaga avalik-õiguslikus suhtes. Julgeoleku tagamine on üks vangla haldusülesannetest (vt VangS § 66 lg 2). Vangla otsus paigutada kinnipeetav eraldatud lukustatud kambri piirab tema

324 Justiitsministri 19.03.2007 määrus nr 18.

325 Vabariigi Valitsuse 18.03.2003 määrus nr 84 "Vanglaametnike töötasustamine" § 2 punktid 9 ja 10: Murru Vangla vanglaametnikul, kes ei ole välisvalveteenistuses, suurendatakse palgamäära diferentseerimisega 10%. Viru Vangla peainspektoril ning I ja II klassi vanglainspektoril suurendatakse palgaastet 30%, välisvalveteenistuses olev I ja II klassi valvuril 20% ning sisevalveteenistuses olev I ja II klassi valvuril 35%.

VangS §-st 8 tulenevat õigust kodukorraga ja sisekorraeeskirjadega kindlaksmääratud kohtades vabalt liikuda. Seega on kinnipeetava eraldatud lukustatud kambrisse paigutamise otsus (antud juhul ühtlasi koormav ja soodustav) haldusakt ja see peab vastama haldusaktile kehtestatud nõuetele³²⁶ ka siis, kui kinnipeetav seda taotleb.

HMS § 55 lg 2 ls 1 sätestab, et haldusakt antakse kirjalikus vormis, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisti. HMS § 62 lg 2 p 1 kohaselt tehakse haldusakt kättetoimetamisega teatavaks haldusmenetluse seaduse 1. peatüki 7. jaos sätestatud korras isikule, kelle õigusi haldusaktiga piiratakse.

Lisaks eelnevale reguleerib vangistuseseadus selgesõnaliselt ka täiendavate julgeolekumeetmete kohaldamise otsustuspädevust ega anna võimalust vastavalt HMS § 8 lõikele 2 määrata ise ametnikke, kes tegutsevad antud küsimuses vangla nimel. VangS § 69 lg 4 järgi kohaldab täiendavaid julgeolekuabinõusid (sh eraldatud lukustatud kambrisse paigutamist) üldjuhul vangla direktor. Vangla praktikas võib esineda olukordi, kus täiendavaid julgeolekuabinõusid tuleb rakendada operatiivselt ilma, et oleks aega vormistada kirjalik haldusakt. HMS § 55 lg 2 lausest 2 ja VangS § 69 lg 4 lausest 2 tulenevalt võib sellisel juhul kõrgeim kohalviibiv vanglaametnik anda edasilükkamatute korralduste tegemiseks suulisi haldusakte.³²⁷ Vangla direktor peab siiski esimesel võimalusel andma täiendava julgeolekuabinõu kohaldamise kohta kirjaliku haldusakti, mis tuleb kinnipeetavale kätte toimetada, kui selgub, et kinnipeetava õigusi piiravaid abinõusid on vaja rakendada ka pärast kiiret tegutsemist nõudnud olukorra lahenumist.

(4) Õiguskantsleri hinnangul oli eespool kirjeldatud metallist konstruktsiooni kasutamine kinnipeetavate eraldamiseks inimvääriskust alandav ja seega ränk kinnipeetavate põhiõiguste rikkumine. Õiguskantsler juhtis vangla juhtkonna tähelepanu rikkumisele juba kontrollkäigu toimumise päeval. Juba selleks hetkeks, kui õiguskantsler teavitas Murru Vanglat kontrollkäigu tulemustest, oli talle tulnud teave, et kõnealune metallist konstruktsioon on ümberehitatud viisil, mis välistab sinna isikute paigutamise.

Õiguskantsler palus Murru Vanglal täpsustada, kuidas metallist konstruktsiooni muudeti. Samuti tegi ta ettepaneku hoiduda analoogsete eraldamiskappide kasutusele võtust tulevikus.

Lisaks sellele tegi õiguskantsler ettepaneku teiste ruumide, mis on mõeldud kinnipeetavate ajutiseks eraldamiseks, kasutamisel järgida eespool kirjeldatud põhimõtteid (piisav valgus ja õhuvahetus, võimalus istuda ja saada joogivett, ligipääs tualetile, kinnipeetava eraldamine maksimaalselt üheks tunniks) ja sätestada need mõnes vanglaametnike tegevust reguleerivas dokumendis (nt vangla kodukorras või ametijuhendis).

Murru Vangla teatas õiguskantslerile esitatud vastuskirjas, et kõnealusesse eraldamiskappi on paigutatud riulid.

Kuna kõikide kontrollkäigul tuvastatud probleemide lahendamine ei ole ainult Murru Vangla pädevuses, esitas õiguskantsler kontrollkäigu tulemused ka justiitsministrile.

Justiitsminister on väljendanud kavatsust Riigikogus peetud kõnes kriminaalpoliitika arengusuundade täitmisest³²⁸ ja ajakirjanduses³²⁹ sulgeda Murru Vangla. Siiski ei ole vangla sulgemine sätestatud üheski strateegilises arengukavas või analoogses dokumendis. Kontrollkäigu ajal kehtinud Justiitsministeeriumi arengukava³³⁰ järgi oli Murru Vangla üks 2011. aastal töötavast neljast vanglast ja arengukavas ei ole sätestatud meetmeid, mis otseselt valmistaksid ette vangla sulgemist. Pealegi näitab Viru Vangla avamine, et uue vangla ehitamisel ja tööle rakendamisel võib kavandatud tähtaegade kinnipidamine olla väga keerukas.

Õiguskantsler tegi justiitsministrile ettepaneku analüüsida, millistes strateegilistes dokumentides sätestada Murru Vangla sulgemine ja selleks vajalikud meetmed ning algatada vastavad eelnõud. Laiem eesmärk sulgeda vananenud laagertüüpi vanglad ja võtta kasutusele ainult kaasaegsed kambertüüpi vanglad nõuab hetkeseisu vaadates rohkem kui viis aastat ning see ületab ministeeriumi praeguse arengukavaga kaetavat ajavahemikku³³¹. Seetõttu soovitas õiguskantsler kaaluda kinnipidamiskohtade valdkonnaarengukava algatamist³³², mis sätestaks meetmed eelnimetatud eesmärgi saavutamiseks³³³. Samuti on õiguskantsler korduvalt juhtinud tähelepanu vajadusele tagada inimväärivad kinnipidamistingimused arestimajades, mis nõuab Siseministeeriumi ja Justiitsministeeriumi koostööd.

326 Haldusakti instituudi üldregulatsioon on sätestatud haldusmenetluse seaduse 4. peatükis (§-d 51–70).

327 Küsimust, millistel juhtudel võib ohjeldusmeetmeid kohaldada kõrgeim kohalviibiv vanglaametnik ja kuidas sellisel juhul pädev ametnik määrata, käsitleb Riigikohus 25.09.2006 lahendis nr 3-3-1-49-06.

328 "Kriminaalpoliitika arengusuund aastani 2010" 2006. aasta täitmise aruanne, Riigikogu 13.02.2007 istungi stenogramm, Internetis kättesaadaval aadressil www.riigikogu.ee.

329 Viimati 01.09.2007 ilmunud Eesti Päevalehes.

330 Justiitsministeeriumi arengukava kuni aastani 2011 (Arvutivõrgus kättesaadaval aadressil www.just.ee), lk 18: "Eestisse jääb aastaks 2011 neli vanglat. Tallinna, Tartu ja Viru Vangla on regionaalvanglad, Murru Vanglas kannavad karistust retsidiivsed kinnipeetavad."

331 VVm 13.12.2005 nr 302 "Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord" § 9 lg 1: "Organisatsioonipõhine arengukava koostatakse järgmise eelarveaasta ning sellele järgneva kolme aasta kohta. Ministeeriumid ja riigiasutused täiendavad oma arengukava igal aastal ühe aasta võrra, et tagada strateegilises planeerimises pidev nelja-aastane perspektiiv."

332 Vt viide 331 § 2 lg 2 ja 2. pkt.

333 Ka Riigikogu 21.10.2003 otsuse "Kriminaalpoliitika arengusuundade aastani 2010 heakskiitmine" p 26 paneb Justiitsministeeriumile ülesande arendab eeldusi, mis võimaldaksid vangistusega karistatud isikutel kanda karistust kaasaegsetele nõuetele vastavas vanglas.

Õiguskantsler tegi ka justiitsministrile ja Murru Vanglale ettepaneku koostada ühiselt tegevuskava, kuidas remontida Murru Vangla 8. ja 9. eluosakonda, et tagada seal ohutu ja inimväärikust austav vangistuse täideviimine kuni vangla sulgemiseni, ning leida piisavad rahalised ressursid kavade elluviimiseks.

Seoses personalipuudusega tegi õiguskantsler justiitsministrile ettepaneku suunata vanglaametnikke ja tervishoiutöötajaid tööle Murru Vanglasse vähemalt senikaua, kui tervishoiuosakonna koosseisujärgsed ametikohad on täidetud ning Murru Vangla sisevalves on ööpäevaringselt tagatud vähemalt kahe ametniku olemasolu ühes eluosakonnas (st kokku vähemalt 20 ametnikku³³⁴).

Eelnevale lisaks tegi õiguskantsler Murru Vanglale ettepaneku vormistada kinnipeetava lukustatud kambrisse paigutamiseks haldusakti nõuetele ja VangS § 69 lõikes 4 sätestatud pädevuseeskirjadele vastav käskkiri ning see kinnipeetavale kätte toimetada ka siis, kui ta ise taotleb lisajulgeolekumeetme kohaldamist.

Justiitsminister vastas õiguskantsleri ettepanekutele, et järgmises Justiitsministeeriumi arengukavas on plaanis sätestada Murru Vangla täpsem sulgemise tähtaeg. Samuti kaalutakse Siseministeeriumiga ühise kinnipidamiskohti käsitleva valdkonnaarengukava koostamist.

2008. aastal paigutatakse osa kinnipeetavaid Murru Vanglast Viru Vanglasse, mistõttu saab loobuda Murru Vanglas nende eluosakondade kasutamisest, kus on halvemad kinnipidamistingimused. Seetõttu ei plaani Justiitsministeerium Murru Vangla eluosakondades kapitaalremondi tegemist, kuid 2007. aastal renoveeriti 9. eluosakonna kinnipeetavate vaba aja veetmise ruum.

Personaliprobleemidele kavatses Justiitsministeerium leida lahendus Ämari ja Murru Vangla liitmisega. Selle käigus tagatakse võimalikult paljude Ämari Vangla ametnike teenistuse jätkumine Murru Vangla koosseisus (sh ka kvalifitseeritud meditsiiniosakonna personali osas).

25. Kontrollkäik Harku Vanglasse

Asi nr 7-7/061242

(1) Õiguskantsler ja tema nõunikud tegid 06.02.2007 omaalgatusliku kontrollkäigu Harku Vanglasse.

Harku Vangla on Justiitsministeeriumi haldusalas olev kinnipidamisasutus, kus viibivad naissoost süüdimõistetud. Vanglas võimaldatakse koos elada emast naiskinnipeetaval ja kuni kolmeaastaselt (kaasa arvatud) lapsel. Harku Vanglas on 186 kohta kinni peetavatele isikutele. 2006. aasta keskmine täituvus on olnud umbes 140 kinnipeetavat.

(2) Õiguskantsler kontrollis, täites ühtlasi piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokollis artiklis 3 sätestatud riigi ennetusasutuse funktsiooni, kas naissoost kinnipeetavate põhiõigused on vanglas tagatud. Erilist tähelepanu pöörati elu- ja olmetingimustele Harku Vangla emade ja laste osakonnas ning meditsiinilise abi kättesaadavusele.

(3.1) Kontrollimisel selgus, et Harku Vangla ametnikud võtavad kinnipeetavalt õiguskantslerile saatmiseks vastu üksnes avatud ümbrikus kirju ning kinnipeetava juuresolekul kontrollitakse visuaalselt ümbrike sisu. Alles pärast kontrolli suletakse ümbrik ärasaatmiseks. Ka õiguskantslerilt saadetud vastuskirjad avatakse kinnipeetava juuresolekul, et kontrollida ümbrike sisu ja keelatud esemete olemasolu.

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

Justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 "Vangla sisekorraeskiri" § 50 lg 2 sätestab, et õiguskantsleri kinnipeetavale saadetud kiri antakse kinnipeetavale allkirja vastu suletud ümbrikus ja viivitamata.

(3.2) Kontrollimisel selgus, et vangla direktor ei põhjenda piisavalt väljaantavaid haldusakte, piirdudes enamasti pelgalt asjakohase õigusakti sätte viitamisega. Haldusaktidega tutvumisel jäävad kinni peetud isikutele seetõttu arusaamatuks asjaolud ning kaalutlused, millest tulenevalt haldusakt antakse.

HMS § 54 järgi on haldusakt õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele.

HMS § 55 lg 2 järgi antakse haldusakt kirjalikus vormis, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti. Haldusakti

³³⁴ Murru Vangla kodukorra p 6 kohaselt on vangla kinnisel territooriumil on kümme kinnipeetavate eluosakonda.

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 vormistada tagantjärele kirjalikult.

HMS § 56 lg 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. Sama paragrahvi lõige 2 sätestab, et haldusakti põhjenduses tuleb märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus. HMS § 56 lg 3 näeb ette, et kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud.

Haldusakti põhjendamine on oluline, et tagada haldusakti mõistmine, kas adressaadi õigusi on kitsendatud seaduslikult. See tähendab, et isik peab aru saama, 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. 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 põhjendamine tagab selle kontrollitavuse. Ilma põhjenduseeta haldusakt on õigusvastane juba seepärast, et pole võimalik kontrollida, miks ja millisel õiguslikul alusel on haldusakt antud.³³⁵

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 kaalutusõigus ja mida kaalukamad huvid otsuse tegemisel põrkuvad, seda enam peavad haldusakti andmise põhjused olema lahti kirjutatud. Haldusakti faktilises põhjenduses peavad olema ära näidatud asjaolud, mis toovad kaasa akti andmise aluseks oleva õigusnormi kohaldamise. Oluline on faktilise ja õigusliku põhjenduse omavaheline sidumine, mis peab haldusakti adressaati ja aktiga tutvujat veenma, et juhtumi asjaolud koostöös kohaldatevate õigusaktidega toovad tõepoolest kaasa just sellise haldusotsustuse. Haldusakti põhjendus peab kohut veenma, et haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumise on toimunud ratsionaalselt.³³⁶ 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.³³⁷

Kui õigusnormiga on haldusorganile antud kaalutusõigus, st õigus otsustada, kas otsus üldse 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.³³⁸

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,³³⁹ ei saa administratiivsed takistused olla põhjenduseks põhiõiguste piiramisele. Kõiki riigiasutusi, sh vanglaid seob seaduste järgimise kohustus (PS § 3 lg 1).

(3.3) Kontrollimisel selgus, et Harku Vangla täidab vangistusseadusest tulenevat miinimumnõuet kinnipeetavate isikliku hügieeni võimaldamisel, st võimaldatakse kinnipeetavatel dušši kasutada üks kord nädalas. Suuliselt kinnitasid vanglaametnikud ringkäigul vanglas, et see tähendab vähemalt üht korda nädalas. Kehtestatud suuline dušširuumi kasutamise kord ei võimalda siiski teha kindlaid järeldusi väite paikapidavuse osas ning arusaamatuks jääb, kas ja kellel on dušši lisakasutamise võimalus. 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. Samuti ei võimaldata kinnipeetavatele pesumaja teenuste kasutamist. Lisaks on kinnipeetavatel keelatud kasutada voodipesu pesemiseks mõeldud pesumasinaid.

VangS § 50 lg 1 järgi peab kinnipeetav hoolitsema oma isikliku hügieeni eest. Sama paragrahvi lg 2 sätestab, et kinnipeetavale võimaldatakse vähemalt üks kord nädalas, samuti vanglasse vastuvõtmisel sauna, vanni või dušši kasutamist.

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2006)2 Euroopa Vanglareeglistiku kohta toonitab preambulas, et vabaduskaotusliku karistuse kohaldamine ja kinnipeetavate kohtlemine eeldab julgeolekuabinõude täitmist ja distsipliiniga arvestamist, kuid samal ajal tuleb tagada vanglas tingimused, mis ei riiva inimväärikust. Euroopa Vanglareeglistiku p 18.1 järgi tuleb kinnipeetava majutamisel austada tema inimväärikust, tagada võimalikul määral

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

336 RKHKo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 34; 28.10.2003, nr 3-3-1-66-03, p 19.

337 RKHKo 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.

338 A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tallinn 2004, lk 306.

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

tema privaatsus, tervishoiu ja hügieeninõuete järgmine, ventilatsioon, valgustus ja küte.³⁴⁰

Eelnevalt 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 kaitse eesmärgiga. Inimväärikus on osa põhiõiguste olemusest. Inimväärikust tuleb austada ja kaitsta.³⁴¹ Õigus inimväärikale kohtlemisele laieneb igähele, sh kinnipeetavatele.

Præguses ühiskonnas peavad enamus inimesi normaalseks igapäevast või ülepäeviti duši kasutamise võimalust ega lepi vähemaga. Vangistusseadus näeb ette miinimumina üks kord nädalas pesemisvõimaluste kasutamist, ent see on kindlasti miinimum. Inimväärikuse põhimõttest lähtuvalt tuleb vanglal püüda tagada sagedasem pesemisvõimalus. Viimane kehtib eriti naiskinnipeetavate kohta ning pesemisvõimaluste kohta suvel kuumade ilmadega.

Kinnipeetavate isikliku hügieeni harjumused ei ole kindlasti sarnased. Vanglal tuleb lähtuda aga inimväärikuse põhimõttest ja tagada kinnipeetavate vajadustele vastava isikliku hügieeni eest hoolitsemise sagedus. Õiguskantsler leidis, et vanglal tuleb leida lisaressurse, et võimaldada kinnipeetavatel isikliku hügieeni eest (nii enda kui riiete pesemine) paremini hoolitseda ning luua selle kohta ka selge ning kirjalik kord.

(3.4) Õiguskantsler tegi Harku Vanglas ringkäigu ning pidas kinnipeetavatega usaldusliku vestluse. Viimaste käigus ilmnedid järgmised probleemid.

- 1) Harku Vangla eluosakonna (nn ühiselamu) II-korrusel ei olnud käte pesemiseks sooja vett, kuna soojaveeboiler oli kontrollkäigu ajal katki. Kontrollimise käigus leidis eelnevalt nimetatud väide kinnitust.
- 2) Kinnipeetavatel ei ole piisavalt informatsiooni erinevate ametiasutuste poole pöördumiseks. Vangla on kohustatud kinnipeetavale õigusnorme tutvustada (VangS § 14 lg 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 esines 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, et need on korduvalt kasutusel.
- 6) Õiguskantsler kontrollis Harku Vangla emade ja laste osakonda. Kontrollimisel selguse, et seinakontaktid olid katmata ning lastel on võimalik saada sealt elektrilööki.

- (4) Õiguskantsler tegi kontrollkäigu tulemusena Harku Vanglale järgmised ettepanekud ja soovitused:
- mitte kontrollida kinnipeetavate kirju, mis saadetakse õiguskantslerile, ning samuti mitte avada õiguskantslerilt kinnipeetavatele saabunud kirju;
 - lähtuda Harku Vanglal edasises tegevuses haldusaktide põhjendamisel haldusmenetluse seaduse sätestatud haldusakti kirjaliku põhjendamise kohustusest;
 - leida lisaressurss, et võimaldada kinnipeetavatel isikliku hügieeni eest hoolitseda paremini ning sätestada selleks kindel kord. Õiguskantsler soovitas vanglal muretseda kinnipeetavatele mõeldud pesumasinaid või korraldada mõnel muul viisil kinnipeetavate pesu pesemine;
 - hoolitseda selle eest, et Harku Vangla eluosakonna II-korruse boiler võimalikult kiiresti töökorda saada või tagada muul viisil igapäevane sooja vee kasutamise võimalus;
 - teavitada kinnipeetavaid erinevatest kaebevõimalustest riigiasutustele;
 - selgitada kinnipeetavatele tingimisi ennetähtaega vabanemise õiguslikku regulatsiooni;
 - võimaldada kõigile kinnipeetavatele raamatukogu kasutamine ning vajalike raamatute laenutamine;
 - tagada, et toiduainete kontrollimiseks mõeldud varrast ei kasutata korduvalt;
 - muuta seinakontaktid emade ja laste osakonnas lastele turvaliseks;
 - koostöös Justiitsministeeriumiga korraldada naiskinnipeetavate terviseuuringud rinna- ja emakakaelavähi avastamiseks.

Oma vastuses märkis Harku Vangla direktor, et vangla tegutseb õiguskantsleri väljatoodud kitsaskohtade likvideerimisega. Enamuse ettepanekute osas on vangla juba oma senist praktikat muutnud. Näiteks ei avata õiguskantsleri poolt kinnipeetavatele saabunud kirju. Samuti informeerivad ametnikud regulaarselt kinnipeetavaid tingimisi enne tähtaega vangistusest vabanemise korrast. Lisaks esitas Harku Vangla direktor justiitsministrile taotluse naiskinnipeetavate terviseuuringute (rinna- ja emakakaela vähi avastamine) rahastamiseks.

340 RKHKo 22.03.2006, nr 3-3-1-2-06.

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

Õiguskantsleri nõunikud tegid 27.06.2007 Harku Vanglasse järelkontrolli. Järelkontrollil tuvastati, et Harku Vangla on täitnud õiguskantsleri ettepanekuid ning soovitusi. Valminud on uus kartserihoone. Samuti on asutatud narkovaba osakond kinnipeetavate jaoks, kes soovivad vabaneda uimastisõltuvusest.

Olulisi muudatusi on toimunud ka kinnipeetavate isikliku hügieeni eest hoolitsemise võimalustes. Järelkontrollil tuvastati, et paranenud on pesemise võimalused ning lahenduse on leidnud kontrollkäigul ilmnunud sooja vee probleem. Järelkontrollil kinnitas Harku Vangla direktori asetäitja, et naiskinnipeetavate terviseuuringuteks (rinna- ja emakakaela vähi avastamine) on rahalised vahendid olemas ning kinnipeetavate kontrollimine algab hiljemalt sügisel 2007.

IV KAITSEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

Kaitseministeeriumi valitsemisalas on riigikaitse korraldamine, riigi kaitsepoliitika kujundamise ettepanekute tegemine, riigikaitse elluviimine, rahvusvahelise kaitse alase koostöö koordineerimine, mobilisatsiooni ettevalmistamine ja korraldamine, kutsealuste kutsumine ajateenistusse, kaitseväge reservi arvestuse ja väljaõppe korraldamine, kaitseväge ja Kaitseliidu rahastamine ja varustamine, kaitsetööstuse arendamine, kaitseväge ja Kaitseliidu tegevuse kontrollimine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine. Ministeeriumi valitsemisalas on kaitseväge, Kaitseliit, Teabamet ja Kaitseressursside Amet.

2007. aastal jõustus kaitseväeteenistuse seaduse muudatusi kokku kuus. Kaitseväeteenistuse seaduse muudatustega muudeti kaitseväelaste tasustamise põhimõtteid ja korda, samuti pensioni maksmise ja arvestamise aluseid. Teenistustasu maksmise aluste ja pensioni arvestamise aluste ja süsteemi muudatused tõid praktikas kaasa mõningaid kohaldamisprobleeme.

Vabariigi President andis Riigikogusse menetlemiseks Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu,³⁴² milles vähendatakse Vabariigi Presidendi rolli riigikaitseliste küsimustega tegelemisel. Näiteks ei teeks president muudatuse kohaselt kaitseväge juhataja ametisse nimetamise ettepanekut.³⁴³

Oluliseks tuleb pidada 10.05.2007 vastu võetud ja 25.05.2007 jõustunud Vabariigi Valitsuse määruse nr 141 vastuvõtmist, millega muudeti Vabariigi Valitsuse 21.12.2006 määrust nr 262 "Ajateenija toetuse ulatus ja maksmise kord" ja tõsteti ajateenijale makstavat igakuist toetust. Vabariigi Valitsuse istungil tegi õiguskantsler ettepaneku siduda toetus palgaseaduse alusel kehtestatava kuupalga alammääraga, mis tagaks vastava summa paindliku muutmise seoses elukalliduse tõusuga. Vabariigi Valitsus otsustas kehtestada toetuse siiski konstantse summana.³⁴⁴

2007. aastal algatas õiguskantsler kodanike avalduste alusel või omal algatusel 21 menetlust Kaitseministeeriumi ja selle valitsemisalas olevate asutuste tegevuse kontrollimiseks ning valitsemisalaga seotud õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse järelevalveks. Õiguskantsler tuvastas *ombudsman*'i funktsioone täites õiguspärasuse ja hea halduse tava rikkumise kuuel korral. Õigustloovate aktide kontrollimisel avastati ühel korral vastuolu põhiseadusega või seadusega. Kuna osa menetlusi jõudis lõpplahendi alles 2008. aastal, ei kajastu need ka selles ülevaates.

Õiguskantsleri menetlused seonduvad peaaugalt kaitseväeteenistusega. Õiguskantsleri poole pöördus nii ajateenijaid kui kaadrikaitseväelasi. Peamiselt sooviti tuge oma põhiõiguste kaitseks kehtiva õiguse kohaldamise või kohaldamata jätmise tõttu, nagu aastme ülendamine, kaitseväelaste teenistusstaži ja teenistustasu arvestamine.

Õiguskantsler tegi 2007. aastal omaalgatusliku kontrollkäigu jalaväe väljaõppekeskuse Viru Üksik-jalaväepataljoni. Eesmärgiks oli kontrollida, kas ajateenijate põhiõigused ja -vabadused on ajateenistuse vältel tagatud. Kahetsväärset avastas õiguskantsler kontrollkäigul mitmeid probleeme ajateenijate põhiõiguste ja -vabaduste tagamisel.

Õiguskantsler tuvastas, et ajateenijaid karistati õigusvastaselt füüsilise koormamisega. Vestlusest kaitseväelastega ilmes, et tihti tuleb ajateenijail karistuseks distsipliini rikkumise eest teha kätekõverdusi. Kaitseväelastes õigusaktides ei ole distsiplinaarkaristusena ette nähtud füüsilist koormamist. Õiguskantsleri hinnangul on füüsilise koormamise näol tegemist väga intensiivse põhiõigustesse ja -vabadustesse sekkumisega ja sellel peab olema seaduslik alus. Ilma seadusliku aluseta füüsiline koormamine võib kujuneda ajateenijate inimväärkuse alandamiseks. Õiguskantsler tegi väeosale ettepaneku võtta tarvitusele meetmed, et takistada õigusvastaste karistuste kasutamist. Väeosa nõustus õiguskantsleri seisukohaga.

Õiguskantsleri hinnangul on tervitatavad kaitseministri ja kaitseväge juhataja seisukohad, mille järgi tuleb tähelepanu pöörata väljaõppekeskustes valitsevate olmetingimuste parandamisele. Ka Vabariigi Valitsuse 20.12.2007 korralduse nr 579 "Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. aasta tegevusprogramm" lisa p 17.4 järgi vastutab kaitseminister väeosade arengu, väljaõppetingimuste kaasajastamise ning olme- ja sportimistingimuste parandamise eest.

11.04.2007 inspekteeris kaitseväge juhataja jalaväe väljaõppekeskus Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljoni, tutvus väeosa infrastruktuuriga ning vaatas üle erinevad kasarmud. Kaitseväge juhataja hinnangul on Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljon parim väeosa, kuid kaitseväge juhataja hinnangul on ka Kuperjanovi pataljonis palju tööd veel vaja ära teha³⁴⁵.

26.10.2007 külastas kaitseminister jalaväe väljaõppekeskuse Üksik-Vahipataljoni ning hindas kogu väljaõppekeskuse infrastruktuuri täiesti amortiseerunuks. Kaitseministri hinnangul ei saa jätkuda olukord, et olme- ja väljaõppetingimused ei vasta miinimumnormatiividele. Kaitseministri hinnangul tuleb otsustada väeosade ümberpaigutamine.

342 Vabariigi Presidendi 15.05.2007 algatatud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu 47 SE. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

343 Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu 47 SE § 1 p 1. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

344 Vt lisaks: Vabariigi Valitsuse 21.12.2006 määrus nr 262 "Ajateenija toetuse ulatus ja maksmise kord."

345 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.mil.ee/?id=2039>.

Kaitseminister sõnas: “See otsus peab saama realiseeritud meie planeerimistsükli ühildamisel NATO planeerimistsükliga, see tähendab kaitseplaneerimisprotsessi korrastamise käigus ettevalmistatavas Sõjalise riigikaitse arenguplaanis 2009–2018.”³⁴⁶

2. Auastme ülendamine

Asi nr 7-4/070852

(1) Õiguskantsleri poole pöördus kaitseväelane, kes tõstas küsimuse auastme ülendamata jätmise õiguspärasuse kohta.

(2) Avaldaja on veebli auastmes kaadrikaitseväelane, kes töötab LtVÕK Tapa Väljaõppekeskuses (edaspidi väljaõppekeskus). Väljaõppekeskuse ülem esitas 16.01.2006, 02.05.2006, 09.01.2007 ja 10.05.2007 esildised maaväe ülemale edastamiseks Kaitsejõudude Peastaapi avaldaja auastme ülendamiseks vanemveebliks, kuid kõrgemat auastet talle ei omistatud.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole leides, et hoolimata sellest, et ta on sellekohast informatsiooni väeosalt korduvalt küsinud, ei ole ta saanud teavet selle kohta, miks ei ole teda ülen datud kõrgemale auastmele.

Õiguskantsler esitas teabe nõudmise väljaõppekeskuse ülemale ja kaitseväe juhatajale.

Väljaõppekeskuse ülem vastas, et on esitanud Maaväe staabile kokku neli järelepärimist: 14.07.2006, 04.08.2006, 06.09.2006 ja 12.10.2006, kõik selle kohta, miks ei ole avaldajale omistatud vanemveebli auastet. Väljaõppekeskuse ülema sõnutsi ei ole vaatamata korduvatele järelepärimistele Maaväe staabist ühelegi esildisele või järelepärimisele vastatud. Teabe nõudmise vastusele lisatud dokumentidest nähtus, et väljaõppekeskuse ülem on oma 12.10.2006 järelepärimises väitnud, et väljaõppekeskusele teadaolevalt teostab Maaväe staap eelselektiooni selles osas, kelle esildis saata edasi peastaapi ja kelle oma mitte.

Kaitseväe juhataja teatas vastuses, et auastme andmise või mitteandmise puhul on tegemist haldusmenetlusega, mida teostatakse kaalutusõiguse alusel. Juhataja selgitas, et kaalutusõigust tuleb teostada HMS § 4 lõikest 2 tulenevalt kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärkide ning õiguse üldiste põhimõtetega, arvestades kõiki olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.

Vastuses selgitas kaitseväe juhataja ka auastme ülendamine esildise esitamise ning menetlemise protsessi: “[...] auastme ülendamine esildised koostatakse väeosa ülema poolt ning saadetakse väeliigi staapi, kus väeliigi ülem selle kooskõlastab. Väeliigi ülema poolt kooskõlastatud auastme ülendamine esildised edastatakse Kaitsejõudude Peastaabi (edaspidi KJPS) personaliosakonna teenistuskäigu jaoskonda menetlemiseks. Kõik taotlused vaatab läbi auastme ülendamine komisjon. [...] ohvitseride ja allohvitseride auastme ülendamiseks esitamisel juhendatakse kaitseväeteenistuse seaduse § 35, § 36 ja KJPS personaliosakonna ülema poolt kinnitatud täiendavatest kriteeriumidest. [...] KJPS personaliosakonna ülem on oma ringkirjaga määratlenud ära täiendavad kriteeriumid, mida arvestada auastme ülendamine ettepaneku tegemisel. [...] Täiendava regulatsiooni eesmärk on toetada kaitseväe juhatajat otsuse langetamisel läbi objektiivselt mõõdetavate indikaatorite ja seeläbi positsioneerida võtmepositsioonidele isikud, kes läbi sõjaväelise väljaõppe ja teenistuskogemuse aitavad saavutada kõige efektiivsemalt kaitseväle püstitatud riigikaitse eesmärgid.”

Kaitseväe juhataja selgitas veel, et avaldajale ei ole antud kõrgemat sõjaväelist auastet, kuna tal on sooritamata inglise keele taseme test ning puudub rahvusvahelise sõjalise operatsiooni teenistuskogemus. Juhataja lisas veel, et kaitsevälasi ja nende allüksusi tuleb auastme ülendamata jätmise põhjustest teavitada.

Oma hilisemas teabe nõudmise vastuses leidis kaitseväe juhataja: “Auastme ülendamine kohta annab kaitseväe juhataja välja käskkirja, mis on kättesaadav kõigile kaitsevälastele ning seetõttu ei teavita kaitseväe juhataja esildisi esitanud väeliikide ülemaid nende ettepanekute arvestamise või mitteamarvestamise kohta. Samuti ei ole kaitseväe juhatajal kohustust teavitada isikuid personaalselt auastme ülendamisest keeldumisest, kuna isikuid esitab auastme ülendamine väeosa ülem.” Kaitseväe juhataja lisas veel, et kaitseväe käsuliini järgi pöördatakse kõrgema ülema poole oma vahetu ülema kaudu. Kaitseväe juhataja mõõnis samas, et personaliküsimustes on väeosa personaliülema tel õigus pöörduda kaitseväle käsuliini eirates otse KJPS personaliosakonna poole. Kaitseväle juhataja kinnitas oma vastuses, et temani ei ole jõudnud 02.05.2006 esitatud auastme ülendamine esildis.

(3) Kaasuse põhiküsimus oli, kas auastme ülendamata jätmise otsus ja põhjused tuleb kaitsevälasele ja väeosale kirjalikult teatavaks teha.

(4) Kuna kaitseväle juhataja on teabe nõudmise vastuses sedastanud, et auastme ülendamine otsustamise menetlus on haldusmenetlus, siis ei pidanud õiguskantsler vajalikuks seda analüüsida.

KVTS § 35 lg 2 järgi on kaitsevälase auastme ülendamine esitamise tingimusteks: 1) vastav sõjaväeline väljaõpe või

³⁴⁶ Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.mil.ee/?id=2187>.

omandatud haridus; 2) kaitsevaelane on määratud ülendatavale auastmele vastavale ametikohale ja on välja teeninud järgmise auastmesse ülendamiseks eelmises auastmes nõutava teenistusaaja (auastme vanus). Lisaks neile tingimustele on võimalik kehtestada täpsustavaid hindamiskriteeriume, mida kaitsevæe juhataja on ka teinud. Täiendavate hindamiskriteeriumide kehtestamisel tuleb tagada kaitsevæelaste teavitust. Riigikohus on leidnud, et: “[...] kuigi ei hindamiskriteeriumitest teavitamise kohustust ega korda pole reguleeritud, tuleneb teavitamise kohustus halduse üldisest põhimõtetest [...] hindamistingimuste eelneva teatavastegemisega pannakse [...] kõik [...] võrdsesse olukorda.”³⁴⁷ Antud juhtumi puhul oli alust arvata, et väeosa ülemale ei olnud lisakriteeriumid teada.

KVTS § 29 lg 1 järgi jagunevad allohvitseride auastmed noorem- ja vanemallohvitseride auastmeteks. Auaste veebel on vanemaallohvitseri auaste (KVTS § 29 lg 3). KVTS § 32 p 2 järgi annab või muudab allohvitseride auastmeid kaitsevæe juhataja. Kaitsevæelase ülendamata jätmise võib mõjutada kaitsevæelase sissetulekut ning takistada ametikohale asumist.

Seadusandja on sidunud auastme teatud õiguslike järeldustega (teenistustasu, ametikoht jne). Näiteks on KVTS § 23 lg 2 p 4 järgi veebli auastmega kaitsevæelase ametikoht rühmavanema oma. Sama paragrahvi lg 2 p 3 järgi on vanemveebli auastmega kaitsevæelase ametikoht kompaniiveebli ametikoht. Vabariigi Valitsuse 21.01.2005 määruse nr 12 “Kaadrikaitsevæelaste teenistuse tasustamine” (edaspidi ka teenistuse tasustamine) lisa 1 järgi on veebli palgatase “K 6” ning madalaim palgamäär 9000 krooni. Vanemveebli palgatase on “K 7” ning madalaim palgamäär 9600 krooni (teenistuse tasustamine lisa 1). Samuti erinevad veebli ja vanemveebli auastmetasud. Veebli auastmetasu on 1100 krooni, vanemveebli auastmetasu 1400 krooni kuus. Seega mõjutab auastme andmine isiku õiguseid.

Isiku õigus heale haldusele on üks põhiõigustest. Riigikohus on põhiõiguse heale haldusele tuletanud PS §-st 14.³⁴⁸ Nimetatud norm kehtestab laiemalt õiguse korraldusele ja menetlusele.³⁴⁹

Õigus heale haldusele tähendab, et isikul on õigus nõuda tema kohta tehtavate otsuste korral järgitaks kõiki haldusmenetluse üldpõhimõtteid. Seda ka juhul, kui isikul ei ole otseselt subjektiivset õigust positiivsele menetlustulemusele (toetusele, lepingu sõlmimisele, ametisse nimetamisele vms).³⁵⁰ Nii peab haldusorgan tegema oma otsused alati kohases menetluses, st järgima mõistliku aja põhimõtet, tagama isikule menetlusõigused, tegema teatavaks menetlustulemuse, põhjendama oma otsuseid (eriti isiku seisukohalt negatiivseid) jne. Olulisemad hea halduse põhimõtted on kodifitseeritud haldusmenetluse seaduses. Avaliku võimu tegevus ei või olla meelevaldne ja tagatud peab olema selle kontrollitavus.³⁵¹

Auastme andmise otsustamisel võib näha puutumust ka PS §-ga 30, mille järgi täidetakse riigiasutuste ametikohad seaduse alusel ja korras. Tegemist on ühe võrdsuspõhiõigusega, mille järgi tuleb tagada isikutele võrdsed võimalused ametikohtade hõivamiseks. Nagu eespool sedastatud, võib ülendamata jätmise piirata isiku ametikohale asumist.³⁵²

Eeltoodust tuleneb, et kaitsevæelasel on õigus nõuda, et auastme andmise menetlus toimuks kõiki seaduses ja sellega kooskõlas olevaid nõudeid ja hea halduse põhimõtteid järgides. See eeldab tehtud otsuste põhjendamist ning nende teatavaks tegemist.

HMS § 43 lõikes 2 sätestatakse, et kui haldusorgani initsiatiivil algatatud menetluses³⁵³ otsustatakse haldusakt andmata jätta, teavitatakse sellest adressaati ja haldusmenetlus lõpeb. Õiguskantsler ei saa nõustuda kaitsevæe juhataja seisukohaga, mille järgi ei pea auastme ülendamiseks esitatud kaitsevæelase kohta langetatud ülendamisest keelduvat otsust teatavaks tegema, kuna esildise või ettepaneku auastme ülendamiseks teeb väeosa ülem.

Eeltoodud HMS § 43 lg 2 ei kohusta küll haldusorganit eraldi haldusakti vormistama, kuid hea halduse põhimõttega on kooskõlas, kui auastme ülendamisest keeldumine vormistatakse kirjalikult, see on põhjendatud, et tagada isiku teavitamine, miks ei tehtud tema kohta positiivset otsust ning see annab võimaluse tagantjärele kontrollida otsustuse õiguspärasust.

347 RKHKo 28.02.2005, nr 3-3-1-87-04.

348 RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 16. Vt ka õiguskantsleri seaduse 4. ptk pealkirja “Järelevalve põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle” – hea halduse tava järgimise kontroll on osa sellest.

349 Nt RKÜKo 28.10.2002, nr 3-4-1-5-02, p 30; RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 12; 14.04.2003, nr 3-4-1-4-03, p 16.

350 Riigikohtu halduskollegium on korduvalt rõhutanud, et avaliku ressursi jagamisel on isikul subjektiivne õigus õiglasele menetlusele (sh hea halduse põhimõtete järgimisele, eriti võrdsele kohtlemisele kohases menetluses): RKHKo 20.12.2001, nr 3-3-1-8-01, 03.11.2005, nr 3-3-1-35-05 (linna vara kasutusse andmine); 17.11.2005 nr 3-3-1-54-05 (riigieelarveliste vahendite jaotamine); 15.12.2005, nr 3-3-1-59-05 (avaliku võimu poolt avaliku ressursi eraõigusliku isiku kasutusse andmine), p 17; 15.03.2006, nr 3-3-1-5-06 (riigihanke menetlus), 30.05.2000, nr 3-3-1-20-00.

351 Vt lisaks RKHKo 30.05.2000, nr 3-3-1-20-00.

352 Nii näiteks on Riigikohus sedastanud, et: “[...] konkursil osalemine ja vabale ametikohale kandideerimiseks avalduse esitamine ei tekita isiku jaoks veel õigust saada sellele ametikohale nimetatud. Samas on isikul aga subjektiivne õigus sellele, et läbiviidav konkurs ja valik kandidaatide vahel toimuks õiguspäraselt ning kandidaatidele oleks tagatud võrdsed võimalused ja ühetaoline kohtlemine. Ka niisuguse komisjoni poolt läbiviidav otsustusprotsess ja selle tulemused peavad olema kohtulikult kontrollitavad. Kontrollida saab, et järgitaks kehtestatud või kokku lepitud menetlusreeglid ja otsustamiskriteeriume, et asutuse tegevus valiku langetamisel oleks kooskõlas hea halduse põhimõttega ning ametikohale kandideerijaid koheldaks võrdselt. Ka juhul, kui menetlusreeglid ja kriteeriumid on kokku lepitud sellesama komisjoni poolt, ei tohi valik kandidaatide hulgast toimuda meelevaldselt.” (RKHKo 03.10.2007, nr 3-3-1-41-07)

353 Auastme andmise menetlus on haldusorgani initsiatiivil alustatud haldusmenetlus isikule soodustava haldusakti andmiseks.

Nagu eespool sedastatud, on auastme ülendamata jätmisel puutumus isiku õigustega. Oma õiguste kaitseks peab isikul olema võimalus pöörduda kohtusse (PS § 15 lg 1). Ei ole kahtlust, et kohtuliku kaitse võimalust on piiratud, kui isik ei tea täpselt, kas ja miks on tema auaste jäetud ülendamata. Samuti ei nõustunud õiguskantsler kaitseväge juhataja seisukohaga, mille järgi on informeerimine see, et kaitseväelane näeb, et talle ei ole vastavat auastet omistatud või tema auastet ei ole ülendatud. Sellisest otsustusest ei ole isikul võimalik teha põhjalikke järeldusi selle kohta, miks tema auastme ülendamisest keelduti. See võib mõjutada aga oluliselt isiku kaalutlusi, kas vastav otsustus kohtus vaidlustada või mitte.³⁵⁴

Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et haldusakti teatavaks tegemise viis peab võimaldama haldusaktile igakülgse hinnangu andmist, et otsustada, kas haldusaktiga rikutakse isiku õigusi või mitte.³⁵⁵ Kõnealune põhimõte laieneb ka auastme andmisest keeldumisele.

Lisaks juhtis õiguskantsler kaitseväge juhataja tähelepanu sellele, et vaatamata korduvatele väeosapoolsetele pöördumistele Maaväe staabi poole, ei ole väeosa oma küsimustele vastuseid saanud. Õiguskantsler võttis seisukoha, et hea halduse põhimõttest tulenevalt on igal avalikul teenistujal (ka kaitseväelasel) õigus sellele, et koheldakse teenistussuhtes kui inimest (subjekti mitte kui objekti). Sellise kohtlemise juures on oluline ka nõue, et haldusorgan vastab kaitseväelaste järelepärimistele. Arvestades kaitseväge hierarhilisust ning distsipliini tagamise ning informatsiooni operatiivse liikumise eesmärgist lähtuvat käsuliini, on lubamatu, et alluv kaitseväelane ei saa oma vahetu ülema käest vastuseid. Samuti on võimalik, et maaväe ülem ei ole väeosa ülemale andnud ka luba kaitseväge juhataja poole pöörduda. Maaväe ülema tegevusetus sellises olukorras võib kahjustada kaitseväge mainet ning olla märk käsuliini toimimise tõrgetest. Käsuliini tõrge on ka see, et kõik väeosa esitatud auastme ülendamise esildised ei ole jõudnud kaitseväge juhatajani. Nt ei ole kaitseväge juhatajani jõudnud väeosa ülema 02.05.2006 esitatud auastme ülendamise esildis.

Kaitseväge juhataja selgitas, et küsimuse lahendamiseks on väeosa personaliosakonnal õigus pöörduda otse Kaitsejõudude Peastaabi vastava osakonna poole. Selline õigus ei tulene kaitseväealastest õigustloovatest aktidest.

(5) Õiguskantsler tegi kaitseväge juhatajale järgmised ettepanekud:

1. vabandada väeosa ülema ja avaldaja ees tekkinud segaduse pärast;
2. vastata kirjalikult põhjendustega avaldaja auastme ülendamise esildistele;
3. vastata kirjalikult avaldajale ja põhjendada otsust;
4. tagada tulevikus eelkirjeldatud menetluspõhimõtete järgimine.

Kaitseväge juhataja nõustus õiguskantsleri seisukohaga ja teatas, et avaldaja ja väeosa ülema ees vabandatakse ning avaldaja auastme ülendamise esildistele koostatakse põhjendatud vastused.

3. Kaitseväeteenistuse staaži arvestamine

Asi nr 7-4/070852

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes tõstas küsimuse oma kaitseväeteenistuse staaži sooduskorras kolmekordselt arvestamata jätmise õiguspärasuse kohta.

(2) Avaldaja on kutseline kaitseväelane, kes töötab LtVÕK Tapa Väljaõppekeskuses. Avaldaja viibis ajateenistuses ajavahemikul 20.10.1992 kuni 15.10.1993. Avaldaja esitas avalduse, et tema ajateenistuses viibitud aeg arvestatakse kaitseväeteenistuse staaži hulka sooduskorras kolmekordsena. Väljaõppekeskus keeldus sellest.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole.

Õiguskantsler esitas teabe nõudmise väljaõppekeskuse ülemale ja kaitseministrile.

Väljaõppekeskuse ülem vastas: “[K]aitseväeteenistuse seaduse vastuvõtmisest alates on kaitseväes lähtunud põhimõttest, et ajateenistuse aeg arvatakse sõltumata teenistuse toimumise ajast staaži hulka ühekordselt. Eelneva seisukoha üheks põhjuseks on [...] see, et ajateenistus on põhiseaduses sätestatud kohustus, mille täitmine ei peaks olema käsitletav soodusstaaži arvestamise alusena. Kuna põhiseadus kehtib võrdselt kõigi kodanike suhtes, pole ühe kategooria osas ajateenistuse kestuse kolmekordne arvestamine õigustatud. [...] Eelnevast seisukohast on lähtunud ka LtVÕK Tapa Väljaõppekeskus avaldaja kaitseväeteenistuse staaži arvutamisel.”

Kaitseminister vastas: “[L]tVÕK Tapa Väljaõppekeskuse ülema seisukohta, mille kohaselt ajateenistuse aega sõltumata selle toimumise ajast sooduskorras kolmekordselt kaitseväeteenistuse staaži hulka ei arvestata, ei saa lugeda õiguspäraseks. KVTS § 190 lg 3 p 6 alusel arvatakse kaitseväeteenistuse staaži hulka sooduskorras kolmekordselt teenistuse aeg töölepingu või muul õiguslikul alusel enne tegevteenistuse lepingu sõlmimist kaitseväes [...] kuni 1994. aasta

³⁵⁴ Riigikohus on leidnud, et põhjenduste puudumise tõttu pole kohtu kontrollitav otsustuse õiguspärasus ja isiku võimalust oma õiguste võimaliku rikkumise korral kasutada õigust pöörduda kohtusse on oluliselt piiratud (vt lisaks RKHKo 22.05.2000, nr 3-3-1-14-00).

³⁵⁵ Vt lisaks: RKHKo 21.12.2000, nr 3-3-1-52-00, 03.03.2004, nr 3-3-1-10-04.

1. septembrini. Antud sätte kohaldamisel erimeelsusi tekitav väljend “muul õiguslikul alusel” peab silmas sätestatud ajal ja kohas teenimist või töötamist sel perioodil kehtinud õigusakti alusel [...] Asjaolu, kas tegevteenistuse lepingu sõlmimine järgnes mõnele loetletud tegevusliikidest vahetult või mitte, kaitseväeteenistuse staaži arvestamist soodustingimustel ei mõjuta.”

(3) Põhiküsimuseks oli, kas ajateenistuses viibimise aeg ajavahemikul 20.10.1992 kuni 15.10.1993 tuleks arvestada sooduskorras kolmekordselt kaitseväeteenistuse staaži hulka.

(4) Õiguskantsler leidis, et väljaõppekeskuse ülema seisukoht, mille järgi ei arvestata ajateenistuse läbimise aega (olemata selle toimumise ajast) sooduskorras kolmekordselt kaitseväeteenistuse staaži hulka, ei ole õiguspärane.

KVTS § 190 lg 3 p 6 järgi arvestatakse kaitseväeteenistuse staaži hulka sooduskorras kolmekordselt teenistuse aeg töölepingu või muul õiguslikul alusel enne tegevteenistuse lepingu sõlmimist kaitseväes alates 21.08.1992 kuni 01.09.1994. Nõustuda tuleb kaitseministri seisukohaga, mille järgi väljend “muul õiguslikul alusel” tähendab sätestatud ajal ja kohas teenimist või töötamist sel perioodil kehtinud õigusakti alusel.

PS § 124 järgi on Eesti kodanikud kohustatud osa võtma riigikaitsest seaduse sätestatud alustel ja korras. Eesti Vabariigi kaitseteenistuse seaduse (redaktsioonis 27.01.1992–09.03.1994, kehtetu alates 10.04.1994; edaspidi ka EVKTS) § 3 lg 1 järgi olid kaitseteenistuse kohustatud läbi tegema Eesti Vabariigi meeskodanikud. Sama seaduse § 5 lg 1 järgi jagunes teenistus kaitsejõududes tegev- ja reservteenistuseks. Tegevteenistuse üheks liigiks oli ka ajateenistus (EVKTS § 5 lg 2). EVKTS § 11 lg 3 kohaselt kutsuti ajateenistusse 19 kuni 28 aasta vanuseid kodanikke. Seega tuleb antud juhul KVTS § 190 lg 3 punktis 6 lugeda teenistuseks “muul õiguslikul alusel” ajateenistuses viibimist tol hetkel kehtinud Eesti Vabariigi kaitseteenistuse seaduse alusel.

Kaitseministri 17.01.2001 määruse nr 2 “Kaadrikaitseväelase teenistuslehe vorm ja pidamise kord” (edaspidi kord) § 2 p 3 järgi peetakse kaadriallohvitseride teenistuslehte teenistuskohas. Sama määruse § 8 p 11 järgi märgitakse teenistuslehele kaitseväeteenistuse staaž ning KVTS § 191 lg 1 järgi tõendatakse seda kandega teenistuslehel.

(5) Õiguskantsler tegi väljaõppekeskuse ülemale järgmised ettepanekud:

1. arvestada avaldaja ajateenistuses viibitud aeg ajavahemikul 20.10.1992–15.10.1993 kaitseväeteenistuse staaži hulka kolmekordselt ning teha teenistuslehele vastav parandus;
2. tagada, et kõikide väljaõppekeskuses teenivate kaitseväelaste teenistusstaaži arvestamisel võetaks ajateenistuses viibimise aeg ajavahemikul 21.08.1991–01.09.1994 arvesse sooduskorras kolmekordselt.

Väljaõppekeskuse ülem nõustus õiguskantsleri seisukohaga ja teatas, et nii avaldaja kui ka kõikide teiste nimetatud ajavahemikul ajateenistuses viibinud kaitseväelaste ja hetkel väljaõppekeskuses töötavate kaadrikaitseväelaste kaitseväeteenistuse staaž on ümber arvatud.

4. Välislahetuses viibiva kaitseväelase teenistustasu

Asi nr 6-1/070739

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes tõstas küsimuse kaitseväeteenistuse seaduse muudatuse põhiseaduspärasuse kohta.

(2) 01.01.2007 jõustus kaitseväeteenistuse seaduse muudatus, millega muudeti välislahetuses viibivate kaitseväelaste palga arvestamise aluseid.

Avaldaja väitis, et muudatuse tagajärjel vähenesid märgatavalt tema teenistustasu ja sotsiaalsed garantiid, nagu hukumise ja töövõimetuse korral makstav toetus, ajutise töövõimetuse hüvitis ja pension. Avaldaja lisis, et tema palka vähendati ilma tema nõusolekuta ajal, mil ta viibis välismissioonil³⁵⁶.

Asjaolude selgitamiseks tegi õiguskantsler teabe nõudmise kaitseministrile ja Kaitsejõudude Peastaabi ülemale (edaspidi ülem).

Kaitseminister selgitas vastuses: “Kaitseministeeriumi seisukoht on, et kaadrikaitseväelaste palgamuudatuste rakendamine muutmise hetkel rahvusvahelisel missioonil osalevate kaitseväelaste suhtes on kooskõlas põhiseadusega. Kaitseväeteenistuse seaduse vastavad muudatused valmistati ette Kaitsejõudude Peastaabi poolt juba 2005. aasta novembris, sealhulgas ka missioonitasude süsteemi muutmise ettepanekud ning nende rakendumine alates 2007. aastast oli pikalt ette planeeritud. Vana süsteemi kohaselt, kus kaadrikaitseväelased said kõrgendatud palga missioonil, olid kaadrikaitseväelased pikaaegselt eelistatud olukorras võrreldes teiste riigiametnikega ja töötajatega ning vana süsteem ei vastanud riigis üldiselt kehtivatele palga, lähetuste tasustamise ja maksupoliitika põhimõtetele.”

³⁵⁶ Välismissiooni all mõeldakse rahvusvahelise sõjalise koostöö tõttu välislahetuses viibimist.

Ülema vastusele lisatud dokumentidest avaldaja palgaandmete kohta nähtus, et avaldaja teenistustasu oli märkimisväärselt vähenenud alates 01.01.2007.

(3) Antud kaasuse puhul tuli leida vastus küsimusele, kas 01.01.2007 jõustunud kaitseväeteenistuse seaduse muudatuse mõju välismissioonil viibiva kaitsevälase teenistustasule, muudele teenistusalastele tagatistele ning pensionikindlustusele on kooskõlas põhiseadusega.

(4) Kuni 31.12.2006 kehtinud kaitseväeteenistuse seaduse regulatsiooni alusel kehtestatud rahvusvahelises sõjalises operatsioonis osaleva kaitsevälase teenistustasu koosnes kõrgendatud astmepalgast, astmepalga diferentseerimisest, auastmetasust, riigisaladuse lisatasust, lisatasust teenistuse eripära eest, korterihüvitisest ja lähetustasust. 01.01.2007 jõustunud kaitseväeteenistuse seaduse alusel kehtestatud välisriiki lähetatud kaitsevälase teenistustasu arvestamise ja maksmise uue süsteemi järgi koosneb välismissioonil viibiva kaitsevälase teenistustasu ametipalgast, auastmetasust, välislähetustasust ja välislähetustasu koefitsiendist.³⁵⁷

Seletuskirja järgi oli teenistustasu arvestamise muudatuse eesmärgiks rahvusvahelistel sõjalistel operatsioonidel osalevate kaitsevälaste teenistustasu läbipaistvaks muutmine ning lihtsustamine. Samuti on märgitud, et tasustamise ümberkorraldamisega soovitakse vähendada missioonijärgseid võimalikke negatiivseid järelemeid ja vähendada lisakulusid. Astmepalga osakaalu vähenemine teenistustasust mõjutab puhkusetasu, ajutise töövõimetushüvitise ning pensioni suurust. Nimelt ei lähe ühegi eespool nimetatud summa arvestamisel lähtesummasse sisse välislähetustasu, mille osakaal välislähetuses viibiva kaitsevälase teenistustasust moodustab pärast 01.01.2007 jõustunud muudatusi üle poole igakuisest sissetulekust (vt seletuskirja).

Seletuskirjas märgitakse, et “[r]ahvusvahelises sõjalises operatsioonis osalevate kaadrikaitsevälaste teenistustasu on kõrge, avaldades isikustatud sotsiaalmaksu kaudu olulist mõju haigushüvitisele ja puhkusetasule, mis omakorda ajendab kaadrikaitsevälasi võtma välja kõik kunagised kasutamata puhkused ja otsitud põhjusel võtma töövõimetuslehe. [...] Baasummad on arvestatud käimasolevate missioonide baasil selliselt, et oleks tagatud kaitsevälaste sissetuleku säilimine senisel tasemel [...]”.³⁵⁸

Kaadrikaitsevälase teenistustasu koosneb ametipalgast, lisatasudest, puhkusetasust ja puhkusetootusest (KVTS § 153 lg 1).

Järgnevalt analüüsis õiguskantsler, kuidas mõjutasid 01.01.2007 jõustunud kaitseväeteenistuse seaduse ja selle rakendusaktide muudatused välismissioonil viibiva kaitsevälase teenistusalaseid tagatiseid.

KVTS § 154 lg 1 järgi on kaitsevälase ametipalk palgatasemele vastava kuupalgamäära alusel arvatud palga osa. Palgamäär on kaadrikaitsevälase ametikoha palgataseme alusel määratud rahasumma (KVTS § 154 lg 1¹). Auastmetele vastavad palgatasemed, diferentseerimise alused ning lisatasude maksmise alused sätestab Vabariigi Valitsus (KVTS § 153 lg 3). Vabariigi Valitsuse 21.01.2005 määruse nr 12 “Kaitsevälaste teenistuse tasustamine” (edaspidi teenistuse tasustamise määrus) § 2 lg 2 järgi määratakse kaadrikaitsevälaste palgatase tema ametikoha auastme järgi. Kaitseministril on õigus volitada Kaitseministeeriumi valitsemisalas või siseministril Siseministeeriumi valitsemisalasse kuuluva asutuse juhti kehtestama 50% ulatuses diferentseeritud palgamäära kvalifikatsiooninõuete, piirkondlikkuse ja muude teenistustingimuste eripära arvestades (teenistuse tasustamise määruse § 3 lõiked 1 ja 2).

KVTS § 155 lg 1 järgi makstakse kaadrikaitsevälase ametipalgale lisaks veel lisatasu auastme eest (auastmetasu). Auastmetasu makstakse ka välisteenistusse lähetamise ajal (KVTS § 155 lg 2). Teenistuse tasustamise määruse § 4 järgi makstakse kaadrikaitsevälasele lisatasu sõjaväelise auastme eest. Kaadrikaitsevälasele võib lisatasu maksta täiendavate teenistusülesannete, nõutavamast tulemuslikuma teenistuse jms eest (teenistuse tasustamise määruse § 5 lg 1).

KVTS § 161 lg 1 järgi makstakse kaadrikaitsevälasele puhkusetasu puhkuseaduses sätestatud alustel ja korras. Puhks § 23 järgi maksab tööandja põhi- ja lisapuhkuse eest puhkusetasu, mille arvutamise korra kehtestab Vabariigi Valitsus. Vabariigi Valitsuse 23.08.2001 määruse nr 278 “Puhkusetasu arvutamise kord” (edaspidi puhkusetasu arvutamise määrus) § 2 lg 1 järgi arvutatakse päevatasu teenitud palga kogusummast. Päevatasu arvestamisel on teenitud palgana käsitatavad summad: põhipalk, lisatasud, preemiad ja juurdemaksud (puhkusetasu arvutamise määruse § 2 lg 3). Päevatasu arvutamisel ei võeta arvesse puhkusetasu ning teiselt tööandjalt saadud palka, samuti ravikindlustuse hüvitist ja teisi summasid, mida palgaseaduse kohaselt ei käsitata palgana (puhkusetasu arvutamise määruse § 2 lg 3). Pals § 2 lg 1 järgi on palk tasu, mida tööandja maksab töötajale töö eest töölepingu või õigusakti põhjal, samuti muudel õigusakti, kollektiiv- või töölepinguga ettenähtud juhtudel. Palk koosneb põhipalgast ja seaduses ettenähtud juhtudel makstavatest lisatasudest, preemiast ja juurdemaksetest (Pals § 2 lg 1). Põhipalk on õigusaktis kindlaks

³⁵⁷ Kaitseväeteenistuse seaduse, tulumaksuseaduse ja välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 1005 SE seletuskirjas (edaspidi seletuskiri) (vt <http://www.riigikogu.ee>) märgitakse: “Kehtivate regulatsioonide kohaselt kujuneb rahvusvahelises sõjalises operatsioonis osaleva vanemveebli teenistustasu summas 24 422 krooni kuus järgmiselt: kõrgendatud astmepalk 3 x 4400 summas 13 200 krooni, mida diferentseeritakse 25% summas 3300 krooni, auastmetasu 1050 krooni, riigisaladuse lisatasu 825 krooni, lisatasu teenistuse eripära eest 45% summas 2475 krooni, korteriraha 825 krooni, lähetuse päevaraha 7500 krooni. Kavandatava muudatuse kohaselt hakkab nimetatud vanemveebli sissetulek koosnema: ametipalk 9600–11 100 krooni, auastmetasu 1400 krooni ja välislähetustasu 30 X 1,0 X 550 = 16500 krooni, ehk kokku 27 500–29 000 krooni Balkani või (30 X 1,4 X 550 = 23 100 krooni) 34 100–35 600 krooni kuus Iraagi missiooni korral.”

³⁵⁸ Samas.

määratud tunni-, päeva-, nädala- või kuupalgamäära alusel arvatud palk (PaS § 2 lg 2).³⁵⁹ Välislahetuses viibiva kaadrikaitsevälase puhkusetasu arvutamisel arvestatakse üksnes ametipalka ja auastmetasu.³⁶⁰ Välislahetustasu ei kuulu palga hulka ning seda ei arvestata puhkusetasu maksmisel.

Eelnevast järeldub, et kõnealused kaitseväeteenistuse seaduse ja rakendusaktide muudatuste tõttu on välislahetuses viibiva avaldaja puhkusetasu varasemast väiksem.

KVTS § 195 lg 1 p 1 järgi on kaitsevälasel õigus väljateenitud aastate pensionile. Kaadrikaitsevälasel, reservvälasel ja eruvälasel, kellel on vähemalt 20-aastane kaitseväeteenistuse staaž või vähemalt 25-aastane üldine pensionistaaž, millest kaitseväeteenistuse staaži on 13 aastat, tekib 50-aastaselt õigus väljateenitud aastate pensionile (KVTS § 196 lg 1). KVTS § 197 lg 3 järgi on välisriigis või rahvusvahelises organisatsioonis kaadrikaitsevälase pensioni suuruse arvestamise aluseks tema auastmele vastavale põhiametikohtale määratud palgataseme keskmine summa ja auastmetasu summa. Täpsem pensioni suurus (näiteks 20 aastase kaitseväeteenistuse staaži korral on väljateenitud aastate pension 50% ametikohajärgsest pensioni arvestamise summast) on reguleeritud KVTS §-s 198. Seega ei arvestata välislahetuses viibiva kaitsevälase pensioni arvestamise summasse sisse välislahetustasu. KVTS § 200 järgi on kaadrikaitsevälasele töövoimetuspension arvestamise aluseks tema pensioni arvestamise summa. KVTS § 203 p 1 järgi on toitjakaotuspension arvestamise aluseks juhul, kui toitja oli kaadrikaitsevälane, tema pensioni arvestamise summa.

Seega vähenesid ka avaldaja kogumispension makse, töövoimetus- ning toitjakaotuspension.

RaKS § 25 lg 1 järgi on ravikindlustushüvitis tervishoiuteenus, vajalik ravim ja meditsiiniline abivahend (mitterahaline hüvitis³⁶¹), ning rahasumma, mida tuleb maksta kindlustatud isikule tema tervishoiuks tehtud kulutuste eest ja ajutise töövoimetuse korral (rahaline hüvitis³⁶²).

Järgnevalt vaatles õiguskantsler üksnes ühte ravikindlustuse seaduses toodud rahalist ravikindlustushüvitis – ajutise töövoimetuse hüvitis.³⁶³ RaKS § 50 lg 3 p 1 järgi on ajutise töövoimetuse hüvitiseks ka haigushüvitis, mida makstakse näiteks isiku haiguse, vigastuse, karantiini paigutamise vmt puhul (RaKS § 51 lg 1 punktid 1–4). Hüvitise suurust arvestatakse ühe kalendripäeva keskmisest tulust (RaKS § 54 lg 1). Kalendripäeva keskmine tulu arvutatakse lähtudes Maksu- ja Tolliameti esitatud sotsiaalmaksu maksmist puudutavatest andmetest hüvitise saamise õigust tõendavatest andmetest (RaKS § 55 lg 1). Seega arvutatakse haigushüvitis summast, mille pealt makstakse sotsiaalmaksu. Sotsiaalmaksuseaduse (SMS) § 2 lg 1 p 3 järgi makstakse sotsiaalmaksu avalikule teenistujale rahas makstud palgalt ja muudelt tasudelt. SMS § 3 p 1 järgi ei maksustata sotsiaalmaksuga tulumaksuseaduse (TuMS) § 13 lg 3 punktides 1–2 nimetatud väljamakseid. TuMS § 13 lg 3 p 1 järgi ei maksustata tulumaksuga mh avalikule teenistujale makstavat teenistus-, töö- või ametilähetusega seotud välislahetustasu. Seega ei arvestata töövoimetuse hüvitise suuruse arvestamisel kaitsevälasele välisriiki lähetamisel makstavat välislahetustasu. Eeltoodust tulenevalt vähenes märgatavalt ka avaldaja ajutise töövoimetuse hüvitise summa.

Kuni 31.12.2006 kehtinud KVTS § 164 lg 1 kohaselt maksis riik teenistusülesannete täitmise tõttu hukkunud kaitsevälase omastele³⁶⁴ ühekordset toetust hukkunu kümne aasta palga ulatuses. Sama paragrahvi lõike 3 järgi maksti teenistusülesannete täitmise tõttu saadud vigastuse või tekkinud haiguse tagajärjel kaitseväge arstliku komisjoni otsusega püsivalt töövoimetuks tunnistatud kaitsevälasele ühekordset toetust: 1) osalise töövoimetuse korral töövoime kaotusel 10–30 protsenti – tema kuue kuu palga ulatuses; 2) osalise töövoimetuse korral töövoime kaotusel 40–90 protsenti – tema kahe aasta palga ulatuses; 3) täieliku töövoimetuse korral töövoime kaotusel 100 protsenti – tema seitsme aasta palga ulatuses.

Varem kehtinud regulatsiooni järgi oli kaitsevälasel võimalik välja arvestada summa, mis makstakse omastele tema surma või talle endale vigastuse või tekkinud haiguse korral. Summa arvestamisel oli kaitsevälasel võimalik kaaluda ühelt poolt näiteks missioonist tulenevate ohtude ja nende realiseerumise riski ning teisalt võimalikku saadavat ühekordset toetust. Kaitsevälasel oli kindlus saadava toetuse summa osas, kuna see oli tulenevalt tema palgast fikseeritud. Samuti oli enne kaitseväeteenistusse asumist üsna kindlalt võimalik välja arvestada, kui suur on mingi toetus näiteks kolme aasta pärast.

01.01.2007 jõustunud KVTS § 164 lg 1 järgi maksab riik teenistusülesannete täitmise tõttu hukkunud kaitsevälase omastele kokku ühekordset toetust hukkamise kuule eelneva viimase Statistikaameti avaldatud kuukeskmise brutopalga 150-kordses ulatuses. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt maksab riik teenistusülesannete täitmise tõttu saadud

359 Lisatasu ja juurdemakse kohta vaata lisaks PaS § 2 lõiked 3–5.

360 Uue teenistustasu arvestamise süsteemi kohaselt tõsteti küll välislahetuses viibivate kaitsevälase astmepalkasid (vt seletuskiri), kuid avaldaja palgaandmete võrdlus näitab, et tema teenistustasu vähenes märgatavalt pärast muudatuse jõustumist.

361 Mitterahaline ravikindlustushüvitis on haigekassa poolt täielikult või osaliselt rahastatav haiguste ennetamiseks või raviks osutatud tervishoiuteenus (tervishoiuteenuse hüvitis) või ravim või meditsiiniline abivahend (ravimihüvitis ja abivahendihüvitis) (RaKS § 25 lg 2 punktid 1 ja 2).

362 Rahaline ravikindlustushüvitis on kindlustatud isikule haigekassa poolt makstav: 1) ajutise töövoimetuse hüvitis; 2) täiskasvanute hambaraviteenuse hüvitis; 3) täiendav ravimihüvitis. (RaKS § 25 lg 4 punktid 1, 2 ja 4).

363 RaKS § 50 lg 3 kohaselt on ajutise töövoimetuse hüvitise liigid: 1) haigushüvitis; 2) sünnitushüvitis; 3) lapsendamishüvitis; 4) hooldushüvitis.

364 Teksti arusaadavuse parandamiseks kasutatakse kaitseväeteenistuse seaduses loetletud "laste, vanemate, lese ja perekonnaseaduse alusel hukku- nu ülalpidamisel olnud teiste isikute" asemel terminit "omaste."

vigastuse või tekkinud haiguse korral ühekordset toetust: 1) osalise töövõimetuse korral töövõime kaotusel 10–30% – töövõimetuks tunnistamise kuule eelnenud viimase Statistikaameti avaldatud kuukeskmise brutopalka kuuekordses ulatuses; 2) osalise töövõimetuse korral töövõime kaotusel 40–90% – töövõimetuks tunnistamise kuule eelnenud viimase Statistikaameti avaldatud kuukeskmise brutopalka 24-kordses ulatuses; 3) täieliku töövõimetuse korral töövõime kaotusel 100% – töövõimetuks tunnistamise kuule eelnenud viimase Statistikaameti avaldatud kuukeskmise brutopalka 84-kordses ulatuses.³⁶⁵

Muudatus tõi kaasa selle, et toetuste suurust ei arvestata kaitsevälase sissetuleku, vaid Statistikaameti avaldatud kuukeskmise brutopalka alusel. Muudatus jõustus 01.01.2007 ka nende kaitsevälaste suhtes, kes viibisid sel hetkel välismissioonil.

Seega vähenes avaldaja teenistustasu, muud teenistusalased tagatised ning pensionikindlustus vaatamata sellele, et igakuiselt kättesaadav sissetulek võis tänu välislähetustasule olla suurem.

Hukkumise ja töövõimetuse korral makstava toetuse, puhkusetasu, pensioni, ja ajutise töövõimetushüvitise vähenemine tõi kaasa kaitsevälaste sotsiaalsete garantiide vähenemise. Välismissioonil viibiva kaitsevälase teenistustasu ja toetusi puudutavad kaitsevæeteenistuse seaduse muudatused võeti Riigikogus vastu 21.12.2006 ja need jõustusid 01.01.2007.

Uute volitusnormide alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse ja kaitseministri määrused võeti vastu 18.01.2007 ning neid rakendatakse tagasiulatavalt alates 01.01.2007 (Vabariigi Valitsuse 18.01.2007 määruse nr 13 “Kaitsevälase välislähetamine, välislähetustasu ja hüvitiste suurus ning maksmise kord” § 7 lg 2 ja kaitseministri 18.01.2007 määruse nr 3 “Rahvusvahelise sõjalise operatsiooni välislähetustasu koefitsiendid” § 2). 01.01.2007 välismissioonil viibivatele kaitsevälastele erandeid ei kehtestanud ja uus teenistustasu kord rakendus ka neile.

Sotsiaalsete garantiide vähendamine võib aga olla vastuolus PS §-s 10 toodud sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõttega, millest tuleneb õiguskindluse ja selle osaks oleva õiguspärase ootuse põhimõte. Seda isegi juhul, kui samal ajal tõstetakse igakuiselt väljamakstavat töötasu.

Riigikohus on selgitanud õiguskindluse põhimõtte sisu, märkides, et “[k]õige üldisemalt peab see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte).”³⁶⁶ Õiguskindluse põhimõtte kaitseb isiku õiguspärasest ootust ja usaldust, et isikult ei võeta ära riigi poolt antud õigusi, mida isik on asunud realiseerima.³⁶⁷ Õigusaktides tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide jaoks sõnamurdlik.³⁶⁸ Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt peab igaühel olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu isikule ebasoodsas suunas.

Õiguskantsler juhtis tähelepanu sellele, et kaitsevälasi lähetatakse rahvusvahelistele sõjalistele missioonidele nende eelneva nõusoleku alusel, sest asudes teenistusse väeossa, kus kaitsevälasi missioonile saatmiseks ette valmistatakse, nõustub kaitsevälane sellega, et teda võidakse saata missioonile. Välislähetuse korral oli avaldajal tagatud toitjakao-tuspension, puhkusehüvitis jne kindlaksmääratud summas.³⁶⁹ Isikul oli õiguspärane ootus eeldada, et need garantiid säilivad tal kogu välismissiooni ajaks. Välismissioonil on risk kaotada töövõime või hukkuda oluliselt suurem kui kaitsevälasel, kes tegeleb näiteks ajateenijate väljaõppe korraldamisega. Seetõttu võib sotsiaalsete garantiide muutmisel isik võib-olla loobunud välismissioonile minemisest.

Hukkunud kaitsevälase omastele ja püsivalt töövõimetuks tunnistatud kaitsevälasele makstava toetuse kord, mille järgi on toetuse suuruse arvestamise alus Statistikaameti avaldatud keskmine kuu brutopalk, ei haaku kaitseministri välja toodud välismissioonil viibivate kaitsevälaste tasustamise korra muutmise peamise eesmärgiga, milleks oli ühtlustada kaitsevälaste palga, lähetuste tasustamise ja maksupoliitika alused riigis kehtivate üldiste põhimõtetega. Avalikus teenistuses seotakse aga sarnased toetused peajaslikult teenistuja sissetulekuga.³⁷⁰

365 Seletuskirjas tuuakse muudatuse põhjendusena järgmist: “Kõrgendatud ametipalk tingib kaitsevälase tööülesannete täitmise tõttu hukkumisel või töövõimetuse korral makstavate toetuste ümbervaatamise. Ühekordsete toetuste maksimise võetakse edaspidi aluseks Statistikaameti poolt avaldatud kuukeskmise brutopalk.”

366 RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04; RKPJKo 30.09.1994, nr III-4/A-5/94.

367 RKHko 21.02.2002, nr 3-3-1-6-02.

368 RKPJKo 30.09.2007, nr III-4/A-5/94.

369 Kuni 25.01.2007 kehtinud Vabariigi Valitsuse 18.06.2002 määruse nr 198 “Kaitsevälase välisriiki lähetamise kord, välislähetuse tasu ning hüvitiste suurus ja maksimise kord” § 1 lg 2 kohaselt lähetati kaitsevälane välislähetusse kaitsevæe juhataja (kaitsevæe ülemjuhataja) käskkirja alusel, milles märgitakse lähetatava nimi, auaste, ametikoht, teenistukoht, lähetuse sihtkoht, kuhu lähetatu lähetatakse, lähetuse kestus, eesmärk, ülesanne ning makstavate välislähetuse tasu ja hüvitise suurus.

370 ATS § 56 lg 1 kohaselt makstakse teenistuja surma korral tema suhtes teenistusülesannete tõttu toimepandud ründe või kuriteo tõkestamise tagajärjel tema ülalpidamisel olnud perekonnaliikmetele ühekordset toetust surnud isiku 10 aasta ametipalka ulatuses. VangS § 142 lg 1 kohaselt maksab riik vanglateenistuskohustuste täitmisel hukkunud vanglaametniku perekonnaliikmetele ja tema ülalpidamisel olnud isikutele ühekordset toetust hukkunu 10 aasta palga ulatuses. PolS seaduse § 21 lg 1 kohaselt maksab riik teenistuskohustuste täitmisel või seoses teenistusega politseis hukkunud politseiametniku perekonnaliikmetele ja tema ülalpidamisel olnud isikutele ühekordset toetust hukkunu kümne aasta palga ulatuses.

Vastu võetud toetuste maksmise regulatsiooni järgi vähenes nende kaitseväelaste toetus, kelle palk on kõrgem kui Statistikaameti avaldatud keskmine brutopalk. Lisaks on selline toetuse maksmise süsteem küllaltki muutlik ning võib olla vastuolus õigusselguse ja õiguskindluse põhimõtetega (PS § 10).³⁷¹

Õiguspärase ootuse põhimõte ei tähenda, et isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu.³⁷² Õiguspärase ootuse põhimõte ei tähenda, et igasugune õigusnorm ning sellest tulenevad õigused ja vabadused jäävad tähtajatult kehtima, kuid regulatsiooni muutumisel peab olema jäetud piisav *vacatio legis*, et normiadressaatidel oleks aega seadusega antud õiguste ja kohustustega tutvumiseks ning muudatusteks oma tegevuses ja elukorralduses. Riigikohus on leidnud: "Piisavust ehk mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu."³⁷³

Kaitseminister põhjendas oma vastuses, et planeeritavat kaitseväeteenistuse seaduse muudatust, millega muudeti välislahetuses viibivate kaitseväelaste tasustamise süsteemi, valmistati Kaitsejõudude Peastaabis ette juba 2005. aasta novembris ning muudatus oli juba ammu teada.

Vacatio legis põhimõte nõuab, et seaduse väljakuulutamise ja jõustumise vahel oleks piisav aeg, mille jooksul normiadressaadil oleks võimalik oma tegevust ümber korraldada. Samas ei ole nimetatud põhimõtte järgi oluline see, millal muudatuse tegemist planeerima hakati, sest vajadus oma tegevust ümber korraldada või selleks valmistuda saab tekkida üksnes siis, kui on kindel, et vastav muudatus ka jõustub. Jõustumist saab eeldada aga üksnes juhul, kui seadus on kehtivas korras välja kuulutatud. Kuigi Kaitsejõudude Peastaabis võis kavandatud muudatus juba kaua aega enne selle jõustumist teada olla, ei saa sellest järeldada, et see oli teada kõikidele isikutele (näiteks välislahetuses viibivatele kaitseväelastele), keda vastav muudatus puudutas. Tuginedes avaldaja väidetele võib üsna kindlalt öelda, et tasustamise aluste muudatus toimus ette teatamata ja avaldajale teadmata.

Arvestades muudatustega kaasnevate tagajärgede ulatust (sotsiaalsete garantiide oluline vähenemine), oli välismissioonil viibivate kaitseväelaste tasustamise aluste muudatuste vastuvõtmise ja jõustumise vaheline aeg liiga lühike. Kaitseväelaste jaoks ebasoodsas suunas toimunud muudatus on seetõttu vastuolus PS §-s 10 toodud õiguspärase ootuse põhimõttega.

(5) Õiguskantsler tegi kaitseministrile järgmised ettepanekud:

1. selgitada välja, kas muudatuse jõustumise hetkel välismissioonil viibivate kaitseväelaste teenistustasu kasvas. Kui teenistustasu vähenes, siis tuleb jõustumise hetkel missioonil olevatele kaitseväelastele tagada vähemalt missiooni lõpuni vahetult muudatuste jõustumisele eelneval tasemel olev teenistustasu;
2. kui tõusetus vajadus kohaldada teenistusala garantiid (puhkusetasu, ravikindlustushüvitis, toetus hukkunud kaitseväelase omastele või püsivalt töövõimetuks tunnistatud kaitseväelasele) muudatuse jõustumise hetkel välismissioonil viibinud kaitseväelastele, tuleb analüüsida, kas muudatuse tulemusel vähenes kaitseväelasele või tema omastele makstav summa võrreldes summaga, mis oleks tulnud maksta enne muudatuse jõustumist. Vähenemise korral tuleb rakendada meetmeid (sealhulgas arvestada suurenenud teenistustasu), et tagada endise regulatsiooniga ettenähtud teenistusala garantiid kaitseväelastele, kes viibisid muudatuse hetkel välismissioonil;
3. edaspidi kanda hoolt selle eest, et kui õigustloova akti muutmise muutuvas ka isikute õigused ja kohustused, on tagatud põhiseadusest tulenevate nõuete (*vacatio legis'e*) täitmine.

Kaitseminister nõustus õiguskantsleri seisukohtadega ja vastas, et õiguskantsleri ettepanekutega arvestades kompenseeritakse saamata jaanud summa nendele kaitseväelastele, kes kaitseväeteenistuse seaduse ja selle alusel kehtestatud rakendusaktide muudatuste jõustumise hetkel viibisid välismissioonil ning kelle teenistustasu muudatuste tõttu vähenes.

5. JVOK Viru Üksik-jalaväepataljoni kontrollkäik

Asi nr 7-7/071197

(1) Õiguskantsleri Kantselei nõunikud viisid läbi 13.09.2007 ÕKS § 19 lg 1, §-de 27 ja 33 alusel omaalgatuse korras kontrollkäigu JVOK Viru Üksik-jalaväepataljoni (edaspidi pataljon).

VVS § 38 p 3 kohaselt on Eesti kaitseväge täidesaatva riigivõimu asutus. RRKS § 12 lg 1 kohaselt on kaitseväge Vabariigi Valitsuse alluvuses. Sama seaduse § 12 lg 2 kohaselt on kaitseväge Kaitseministeeriumi valitsemisalas.

371 Näitena muutlikkusest võib tuua Statistikaameti poolt avaldatud 2006-nda aasta II ja III kvartali keskmise brutopalka näitajad (kättesaadavad <http://www.stat.ee/>). Nimelt oli 2006-nda aasta II kvartali brutopalk 9531, aga III kvartali sama näitaja 9068 krooni. Seega vähenes brutopalk 463 krooni võrra. Kaitseväelase surma korral makstakse toetust 150 kordse Statistikaameti poolt arvestatud keskmise kuupalga ulatuses. Toodud näites vähenenuks toetus ühtekokku 463x150=69450 krooni võrra.

372 RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04.

373 RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04.

Vabariigi Valitsuse 22.05.2002 määruse nr 172 "Kaitseväge ülesehitus" (edaspidi ülesehituse määrus) § 3 p 1 kohaselt on Kaitsejõudude Peastaap ning § 3 p 3 kohaselt maaväe ülem kaitseväge juhataja vahetus alluvuses. Ülesehituse määruse § 4 lg 1 ja lg 3 p 2 kohaselt on maaväe ülema vahetus alluvuses Maaväe Staap ning jalaväe väljaõppekeskus Viru Üksik- jalaväepataljon.

(2) Kontrollkäigul kontrollisid õiguskantsleri nõunikud, täites ühtlasi piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokollis artiklis 3 sätestatud riigi ennetusametuse funktsiooni, kas pataljonis viibivate ajateenijate põhiõigused ja -vabadused on tagatud.

(3.1) Usalduslikul vestlusel kaitseväelastega ilmnes, et väljaõppe käigus on ajateenijaid füüsiliselt koormatud ka väljaspool selleks päevakavas ettenähtud aega. Toodi välja, et on esinenud vahejuhtumeid, kus ajateenijad on pidanud kätekõverdusi tegema selleks, et kätte saada neile adresseeritud kirju. Kätekõverdusi nõutavat ka juhul, kui ajateenija relva või selle osa maha pillab. Samuti ilmnes, et ajateenijad on pidanud kätekõverdusi või muid füüsilisi harjutusi tegema (seisma näiteks sundasendis) grupiviisiliselt näiteks selle eest, kui rühma distsipliin on madal või kui keegi rühma liikmetest on eksinud kaitseväelastes õigusaktides toodud nõuete vastu. Kaadrikaitsevälased ei eitanud sissejuhataval ja usalduslikul vestlusel eeltoodut. Näiteks väideti, et see, kui ajateenija peab enne ja pärast suitsetamist kätekõverdusi tegema, on pigem hea, sest suitsetamine kahjustab tervist, füüsiline koormamine aga tugevdab. Samuti leiti, et parema distsipliini tagamiseks allüksustes on tarvilik, et ajateenijad tunnetaksid, et nad vastutavad ka kaasajateenijate tegude eest. Kaadrikaitsevälased olid seisukohal, et füüsiline treening ei ole karistus õigusaktides sätestatud nõuete vastu, vaid seda käsitletakse meeldetuletuse või märkusena.

Vastuolulised olid tõendid, mis koguti voodite korrastamise kiiruse ja nõuetekohasuse harjutamisega³⁷⁴ seoses. Ajateenijad väitsid, et selliseid harjutusi tehakse sageli. Kaadrikaitsevälased väitsid, et selliseid harjutusi ei ole juba väga ammu korraldatud.

PS § 124 lg 1 kohaselt on Eesti kodanikud kohustatud osa võtma riigikaitsest seaduses sätestatud alustel ja korras.³⁷⁵ Kui seadus ei näe teenistuse erilaadi³⁷⁶ tõttu ette teisiti, on kaitseväes olevatel isikutel³⁷⁷ kõik põhiõigused ja -vabadused (PS § 124 lg 3). Ka ajateenijate õigusi saab piirata üksnes seaduse alusel ning seda olenemata asjaolust, kas piirang toimub teenistuse erilaadi huvides või mitte.

Riigikohus on leidnud, et põhiõiguste piiramine on lubatav, kui see on formaalselt ja materiaalselt õiguspärane. Põhiõiguste piiramise formaalne põhiseaduspärasus eeldab esiteks põhiseaduses sätestatud pädevuse, vormi- ja menetlusnõuete järgimist, teiseks PS § 13 lõikest 2 tuleneva õiguselguse tagamist ning kolmandaks PS § 3 lg 1 lausest 1 tulenevast üldisest seadusereservatsioonist kinnipidamist. Materiaalse põhiseaduspärasuse eelduseks on piirangu legitiimne eesmärk ja proportsionaalsuse põhimõtte järgimine. Riigikohus on leidnud, et: "Proportsionaalsuse põhimõtte tuleneb Põhiseaduse § 11 2. lausest, mille kohaselt õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollib kolleegium järjestikuliselt kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses e. mõõdukust. [...] 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. 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, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust."³⁷⁸

Põhiõiguse materiaalselt põhiseaduspärasust ei pea analüüsima, kui piirang osutub formaalselt põhiseadusega vastuolus olevaks. PS § 3 lg 1 ja § 11 järgi võib isiku põhiõigusi ja -vabadusi piirata üksnes Riigikogus või rahvahääletusel vastuvõetud seadusega sätestatud juhtudel ja korras.³⁷⁹

Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et EIÕK tulenevad põhiõigused ja -vabadused laienevad ka kaitsevälas-

374 Spetsiaalsete harjutustena tehakse nn "voodi- ja linarallisid." Esimesel juhul kästakse ajateenijatel oma voodid kasarmutoast välja tassida ning voodivarustus (linad, tekid ja padi) voodilt eemaldada. Seejärel antakse voodite tuppa tagasi tassimiseks ja voodite nõuetekohaseks korrastamiseks aeg. Kui nõutud aja jooksul ei ole käsku täielikult täidetud või on seda tehtud hooletult, võib järgneda harjutuse kordamine. Nn "linaralliga" on tegemist juhul, kui ajateenijatel kästakse vooditelt eemaldada linad ja nendega koridori paigale võtta. Seejärel antakse aeg voodite korrastamiseks. Nõutud aja jooksul käsu täielikult täitmata jätmise toob kaasa tavaliselt harjutuse uuesti sooritamise.

375 Üheks kohustuslikus korras riigikaitsest osavõtmise viisiks on kaitseväteeniustuskohustuse täitmine, mis KVTS § 3 lg 1 alusel lasub üksnes Eesti meessoost kodanikel.

376 Ajateenistuse puhul tuleb tavaolukorras teenistuse erilaadist tulenevate piirangutena mõista üksnes sujuva väljaõppe korraldamise eesmärgist kantud meetmeid.

377 Kaitsevälased jagunevad ajateenijateks, kaadrikaitsevälasteks ja õppekogunemisest osavõtivateks reservväelasteks (KVTS § 8 lg 1 ja 2 p 1–3). Põhiseaduslike õiguste ja vabaduste piiramisel ei ole vahet, kas tegemist on kaadrikaitsevälase või ajateenijaga.

378 RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02. Vt lisaks RKHKo 17.03.2003, nr 3-3-1-11-03; 17.06.2002, nr 3-3-1-32-02; 25.02.2004, nr 3-3-1-60-03; 11.11.2004, nr 3-3-1-66-04; 13.11.2006, nr 3-3-1-45-06.

379 RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02.

tele.³⁸⁰ Seejuures loetleb EIÕK mitmeid õiguseid, mille piiramine on lubatav üksnes seaduse alusel, ning sageli on sätestatud ka eesmärk, mida loetakse lubatavaks piirangu põhjuseks.³⁸¹

Kokkuvõtvalt võib öelda, et ajateenijate põhiõiguste ja -vabaduste piiramine on lubatav üksnes seaduse alusel. Seejuures tuleb arvestada PS § 124 lõikes 3 sätestatud nõudeid (konkreetses põhiõiguse piiramine on lubatav ainult teenistuse erilaadi huvides). Lisaks tuleb märkida, et PS §-st 14 tulenevalt on põhiõiguste ja -vabaduste tagamine riigi kohustus.³⁸²

Kontrollkäigul selgus, et riigikaitsekohustuse täitmises esineb vahejuhtumeid, mille käigus piiratakse ajateenijate põhiõigusi ja -vabadusi põhiseadusvastaselt.

Füüsiline koormamine võib riivata intensiivselt isiku põhiõigusi ning olla isiku inimväärikust alandavaks kohtlemiseks. PS §-s 10 on sätestatud üldprintsip, mille järgi peab riik tagama igapäevase inimväärikuse. PS § 124 lg 3 loetelus ei sisaldu PS § 10, millest tulenevalt võiks esmapilgul järeldada, et õigust inimväärikale kohtlemisele võib seaduse alusel teenistuse erilaadi huvides piirata. Selline järeldus on aga ennatlik ning väär – inimväärikus on kõikide põhiõiguste ja -vabaduste alus ning seda ei tohi mingil juhul piirata. Ka Riigikohus on rõhutanud: “[...] inimväärikus on isiku kõigi põhiõiguste alus ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse eesmärk. Inimväärikus on osa põhiõiguste olemusest. Inimväärikust tuleb austada ja kaitsta.”³⁸³

PS § 18 keelab piinamise ning julma või väarikust alandava kohtlemise. Lisaks põhiseaduses sätestatud on Eesti Vabariik võtnud endale rahvusvahelise kohustuse ära hoida mis tahes piinamine või inimväärikust alandav kohtlemine oma territooriumil. Selleks on Eesti liitunud 21.10.1991 ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooniga. Nimetatud ÜRO konventsiooni järgi tuleb piinamiseks lugeda mis tahes inimväärikust alandav ja kannatusi põhjustav tegevus, mis põhjustab isikule tõsist füüsilist või vaimset valu või kannatusi. Euroopa Inimõiguste Kohus on korduvalt rõhutanud, et EIÕK artiklis 3 sätestatud piinamise ja ebainimliku kohtlemise keeld väärtustab ühte demokraatliku ühiskonna fundamentaalset väärtust. See sisaldab piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise ja karistamise täielikku keeldu, vaatamata olukorrale või sellise kohtlemise ohvri käitumisele.³⁸⁴

Kaitseväelaste füüsiline ja psüühiline ettevalmistamine ei õigusta inimväärikust alandavat kohtlemist ega ülemate omavoli, sh õigusliku aluseta karistamist või õigusaktidega mitte lubatud karistusi, ükskõik kuidas ülemad selliseid karistusi nimetavad. Seetõttu on oluline, et väljaõppes kasutatavad kasvatuslikud ja õpetuslikud meetmed ei oleks inimväärikust alandavad ning põhiõiguste ja -vabaduste piirangud on põhiseadusega kooskõlas.

Põhiseaduspäraseks ei saa pidada seda, kui ajateenija peab kirja kättesaamiseks tegema käteköverdusi. Selle tegevuse nõudmiseks puudub õiguslik alus³⁸⁵ ning antud tegevuse eesmärki on raske sobitada kaitseväeteenistuskohustuse üldise eesmärgiga.

Samuti on kaheldav, kas voodite korrashoiu tagamiseks kasutatavate spetsiaalsete harjutuste tegemise nõudmine eelkirjeldatud viisil on kooskõlas üldise riigikaitse eesmärgiga kaitsta Eesti Vabariiki.

Oluline on leida vastus küsimusele, kas füüsiline koormamine juhtudel, kui ajateenija on eksinud õigusaktides toodud nõuete vastu, on olemuslikult treening, meeldetuletus, märkus või karistus ning kas taoline koormamine vastab õigusaktidega kehtestatud nõuetele.

Võõrsõnade leksikoni järgi tähendab treening süstemaatilist harjutamist teatud omaduste saavutamiseks või säilitamiseks (sportlase kavakindel ettevalmistamine tema maksimaalsete füüsiliste (jõu, vastupidavuse, kiiruse, osavuse) ja kõlbeliste omaduste ning võimete väljaarendamise teel).³⁸⁶ Vabariigi Valitsuse 14.12.1998 määruse nr 273 “Kaitseväge sisemäärustiku kinnitamine” (sisemäärustik) p 309 järgi toimub pataljonis kogu tegevus päevakorra järgi, mille koostab staabiülem ja kinnitab pataljoniülem. Päevakorras peab olema märgitud igapäevaste toimingute kellaeg (sisemäärustiku p 310).³⁸⁷

Sisemäärustiku p 324 järgi on õppeaja pikkuseks tööpäeval kaheksa õppetundi. Pataljoniülem võib oma käskkirjaga erandkorras kehtestada väliõppuste ja õppelaskmiste jaoks pikemad õppepäevad ja korraldada neid puhkepäeval,

380 “[...] the Convention applies in principle to members of the armed forces and not only to civilians. It specifies in Articles 1 and 14 (art. 1, art. 14) that “everyone within (the) jurisdiction” of the Contracting States is to enjoy “without discrimination” the rights and freedoms set out in Section I. Article 4 para. 3 (b) (art. 4-3-b), which exempts military service from the prohibition against forced or compulsory labour, further confirms that as a general rule the guarantees of the Convention extend to servicemen.[...]” Euroopa Inimõiguste Kohtu 08.06.1976 otsus Engel jt v Holland.

381 Vt nt EIÕK art 8, art 12 jt.

382 Vt lisaks RKPJKo 09.05.2006, nr 3-4-1-4-06; RKPJKo 14.04.2003, nr 3-4-1-4-03.

383 RKHK 28.03.2006, nr 3-3-1-14-06.

384 Vt nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 06.04.2000 otsus Labita v Itaalia.

385 Selline käsk on ilmselgelt õigusvastane, kuna alandab inimväärikust.

386 Vääri, E. Kleis, R. Silvet, J. Võõrsõnade leksikon. Tallinn, 2000, lk 1005.

387 Nt peab päevakorras olema määratud vaba aeg (sisemäärustiku p 327 ja 328), õppe- ja tööaeg (sisemäärustiku p 324 ja 325), külaliste vastuvõtmise aeg (sisemäärustiku punktid 329 ja 330) jms.

kuid nõuda, et nädalas on vähemalt üks puhkepäev ja nädala töötundide arv vastab kaitseväeteenistuse seadusele. Aeg pärast õppetöö lõppu kuni õhtuse loenduseni ning laupäeval ja pühapäeval pärast üldisi koristustöid on vaba, kui kompaniiülem ei ole andnud korraldust relvade ja varustuse hooldamiseks või üldfüüsiliseks treeninguks (sisemäärustiku p 327).

Füüsiline koormamine, mis ei vasta eeltoodud nõuetele, ei saa olla käsitletav füüsilise treeninguna kaitseväelaste õigusaktide mõttes. Kätekõverduste kirja kätte saamiseks ei ole mahutatavad treeningu mõiste alla.

Sisemäärustiku p 27 järgi on kõrgemas auastmes kaitsevälase kohus jälgida madalamas auastmes kaitsevälaste käitumist ka väljaspool teenistust ja võtta korrariikumise korral tarvitusele abinõud korra jaluleseadmiseks. Selleks on tal õigus teha madalamas auastmes kaitsevälasele märkusi, mida viimased on kohustatud täitma nagu ülema käsku (sisemäärustiku p 27). Kui alluv või madalama auastmega kaitsevälane rikub ülema või kõrgemas auastmes kaitsevälase juuresolekul kaitseväe käitumisreegleid, on ülem või kõrgemas auastmes kaitsevälane kohustatud juhtima sellele rikkujat tähelepanu. Kui meeldetuletus ei mõju, peab ülem võtma tarvitusele abinõud korra taastamiseks (sisemäärustiku p 48).

Seega on kehtiv õigus andnud meeldetuletusele ja märkusele selge sisu ning eesmärgi, milleks on juhtida rikkujat tähelepanu rikkumisele ning seeläbi rikkumine lõpetada. Proportsionaalsuse põhimõttest lähtuvalt tuleb eesmärgi saavutamiseks kasutada isiku õigusi kõige vähem piiravaid vahendeid.

Õiguskantsler on seisukohal, et meeldetuletuse või märkuse all on sisemäärustikus silmas peetud verbaalset tähelepanu juhtimist. Füüsilise koormamisega kaasneb isikupuutumatus riive (PS § 20), mis eeldab seadusest tulenevat alust. Sisemäärustikus sätestatu ei anna alust põhiõiguseid piirata.

Lisaks tuleb märkida, et suulised meeldetuletused või märkused täidavad reeglina eesmärgi ning on isiku jaoks vähem koormavad kui füüsiline osundus korra- või käitumisreeglite järgimise vajadusele.

Seetõttu ei saa õigeks pidada seisukohta, mille järgi on füüsilise koormamise puhul tegemist meeldetuletuse või märkusega. On mõeldamatu, et kaadrikaitsevälane rakendab alamas auastmes oleva kaadrikaitsevälase suhtes teenistusvälisel ajal kaitsevälalise tervitamise nõuete rikkumise korral tähelepanu pööramiseks füüsilist koormamist. Seetõttu ei saa õigeks pidada seda, et nimetatud rikkumisele juhitakse tähelepanu füüsilise koormamise kaudu teenistuse ajal³⁸⁸.

Selleks, et leida vastus küsimusele, kas ajateenijate füüsilise koormamise näol on tegu karistamisega õigusaktides sätestatud nõuete vastu eksimise korral, tuleb avada karistuse olemus. Karistuse mõiste avamisel tuleb eristada, mida tähendab karistus formaalselt ja mis materiaalselt (sisuliselt).

Formaalselt peetakse karistust süüdimõistmisele järgnevaks õigusaktis sätestatud õigusjärelmiks.³⁸⁹ KVDS § 15 lg 1 kohaselt loetakse distsiplinaarkaristuseks kaitsevälase karistamist toimepandud distsiplinaarsüüteo eest. Kaitsevälase distsiplinaarsüüteoks on seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide või teenistuskohustustega ettenähtud nõuete süüline täitmata jätmine või nende mittekohtane täitmine ning teenistuskohustuste täitmisel või väljaspool seda kaitsevälase toimepandud vääritud tegu või üldtunnustatud kõlblusnormide eiramine, millega ta diskrediteerib Eesti kaitseväge (KVDS § 8 lõiked 1 ja 2). Distsiplinaarkaristuse kohaldamise eelduseks on seega kaitsevälase süüline eksimine õigusnormides sätestatud käitumisnormide või üldtunnustatud tavade vastu. Kaitsevälase distsiplinaarsüüteo õigusjärelmid on toodud KVDS § 15 lg 2 punktides 1–12. Tuleb märkida, et seal loetletud distsiplinaarkaristuste hulgas ei leia võimaliku karistusena füüsilist koormamist. Seega võib järeldada, et formaalselt ei ole ajateenija füüsilise koormamise näol tegemist seadusega lubatud karistusega.

Sisuliselt on karistus süüdimõistetule süüteo eest kohaldatav repressioon, millega kahjustatakse isiku põhiseadusliku seisundi³⁹⁰ ning väljendatakse hukkamõistu ja sunnitakse isikut oma teo eest vastutama³⁹¹. Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et sunnivahendi olemuse kindlakstegemiseks tuleb tuvastada, kas selles sisaldub *põnaalne mateeria*. *Põnaalne mateeria* on karistuse olemusse kuuluv tunnus.³⁹² Kohus on leidnud, et sanktsiooni olemuse kindlakstegemiseks tuleb arvestada karistuse ajalist kestvust ja sanktsioonis sisalduvat olulist kahju.³⁹³

Ei ole kahtlust, et mistahes füüsiline koormamine õigusaktides sätestatud nõuete rikkumise korral (olgu selleks siis käsu korras sundasendis olemine või kätekõverduste tegemine) on sisuliselt käsitletav karistusena, kuna selles esinevad karistusele iseloomulikud tunnused³⁹⁴ ning on ületatud nn “olulise kahju” piir isegi juhul, kui koormamine vältab

388 Siinkohal on oluline märkida, et sisemäärustiku regulatsioon ei tehta vahet sellel, millises auastmes kaitsevälasele meeldetuletus või märkus tehakse.

389 Vt lisaks Sootak, J. Sanktsiooniõigus. Tallinn 2007, lk 74.

390 „Põhiseadusliku seisundi“ kahjustamise all tuleb antud juhul mõista põhiõiguste ja -vabaduste piiranguid.

391 Vt lisaks Sootak, J. Sanktsiooniõigus. Tallinn 2007, lk 74.

392 Sootak, J. Karistusõiguse alused. Tallinn 2003, lk 178–183.

393 Euroopa Inimõiguste Kohtu 08.06.1976 otsus Engel jt vs. Holland.

394 Füüsilise koormamisega tehakse ajateenijale etteheide õigusaktides sisalduvate nõuete või kaitseväge tavade vastu eksimise eest (põnaalne mateeria). Seeläbi “makstakse ajateenijale kätte” ning füüsiline koormamine on oma olemuselt antud olukorras kahtlemata tunnetatav repressiivne (isiku jaoks ebaseaduslik).

üksnes vähest aega. Samale järeldusele on jõudnud Kaitseväe Peastaabi ülem.³⁹⁵

Nagu eespool tuvastatud, ei ole ajateenijate karistamiseks füüsilise koormamisega õiguslikku alust, kuna kaitseväe distsiplinaarseadus taolist karistust ette ei näe. Eelnevalt tulenevalt on õiguskantsler seisukohal, et ajateenijate karistamine füüsilise koormamisega tuleb viivitamatult lõpetada ning väljaõppel tuleb valida õppemeetodeid lähtuvalt kaitseväeteenistuskohustuse täitmise eesmärgist.

(3.2) Vestlusest ajateenijatega selgus, et arsti juurde saamiseks tuleb pärast hommikust rivistust pöörduda jaoülemale poole. Vastuses õiguskantsleri teabe nõudmisele kinnitas pataljoniülem, et ajateenija ei pea ütlema arsti poole pöördumise põhjust. Usaldusliku vestluse käigus aga ilmnas, et on juhtunud, et ajateenijatel on põhjust küsitud ning nad on pidanud seda ütlema avalikult rivi ees seistes.

Põhiseadus tagab igale inimesele õiguse perekonna- ja eraelu puutumatusel (PS § 26) ning enesemääramisele (PS § 19). Mainitud põhiõigused peavad tagama, et isik saaks võimalikult palju ise määrata, kas ja millises ulatuses enda kohta käivaid andmeid levitada, mis seab olulised piirid ka riigile isikuandmete töötlejana. Riik ei tohi isiku kohta käivaid andmeid kasutada ning levitada rohkem kui on vajalik seaduses sätestatud õiguspärase eesmärgi saavutamiseks. Lisaks tuleneb PS §-st 11, et põhiõigusi ei tohi piirata ebaproportsionaalselt. See tähendab, et riigi poolt tarvitav meede (antud juhul delikaatsete isikuandmete töötlemine) peab olema eesmärgi saavutamiseks sobiv, inimest võimalikult vähe koormav ning saavutatav hüve peab üles kaaluma riivatava põhiõiguse. Nendest põhimõtetest peab lähtuma ka ajateenija terviseandmete töötlemisel

IKS § 4 lg 3 p 3 põhjal on andmed terviseseisundi või puude kohta delikaatsed isikuandmed. Isikuandmete töötlemine on iga isikuandmetega tehtav toiming mh isikuandmete kogumine, salvestamine, korrastamine, säilitamine, muutmine, juurdepääsu võimaldamine, päringute teostamine, väljavõtete tegemine, kasutamine, edastamine, riskasutamine, ühendamine, sulgemine, kustutamine või hävitamine või mitu eeltoodud toimingut, sõltumata toimingute teostamise viisist või kasutatavatest vahenditest (IKS § 5). IKS § 6 p 1 järgi võib isikuandmeid koguda ausal ja seaduslikul teel (st seaduslikkuse põhimõtet). Sama seaduse § 6 p 2 järgi võib isikuandmeid koguda üksnes määratletud ja õiguspärase eesmärkide saavutamiseks ning isikuandmeid ei või töödelda viisil, mis ei ole andmetöötluse eesmärkidega kooskõlas (st eesmärgipärasuse põhimõtet). Samuti kehtib isikuandmete kogumisel minimaalsuse põhimõte, millest tulenevalt ei tohi isikuandmeid koguda rohkem, kui see ei ole vältimatult vajalik teatud ülesannete täitmiseks (IKS § 6 p 3).

Sisemäärustiku p 185 alap 5 kohaselt peab kompaniiveebel teadma mh ka sõdurite terviseseisundit. Meditsiinilist teenindamist täpsustav regulatsioon sisaldub veel "JVÕK Viru ÜJP allüksuse sisekorra eeskirja" (SkE) punktides 120–124. SkE p 120 kohaselt peab ajateenija haigestumisest teatama jaoülemale, kes informeerib sellest rühmavanemat. SkE p 122 järgi on väeosa arstil kohustus regulaarselt kontrollida ajateenijate tervislikku seisundit ning vajadusel vabastada ajateenija teenistusülesannete täitmisest. Teenistusülesannete täitmisest ajutisest vabastamisest või ravirežiimi määramisest on ajateenijad kohustatud informeerima rühmavanemat (SkE p 122).

Eelnevatest sätetest ei tulene siiski, et kompaniiveebil, jaoülemal või rühmavanemal on õigus küsida ajateenija tervisliku seisundi kohta (ehk delikaatseid isikuandmeid) rohkem, kui see on vältimatult vajalik sujuva väljaõppe korraldamiseks.

Väljaõpet korraldaval kaitsevälasel on vaja teada, kas ajateenija tervislik seisund võimaldab tal osa võtta väljaõppest. Tervisliku seisundi hindamine ei ole aga kõikide kaitsevälaste pädevuses. Sisemäärustiku p 431 järgi on õppetööst või toimkondadest vabastamine üksnes arsti ülesanne.³⁹⁶ Seega ei ole IKS § 6 punktist 6 tulenevalt minimaalsuse põhimõttest lähtuvalt lubatud ajateenijate tervisliku seisundi kohta käivaid andmeid ehk delikaatseid isikuandmeid töödelda nendel, kellel oma ülesannete täitmiseks ei ole vastavaid andmeid vältimatult vajalik teada. Nii ei ole jaoülemal tarvis teada, millistel meditsiinilistel näidustustel ei saa ajateenija riviõppusest osa võtta. Oma ülesannete täitmiseks piisab jaoülemale sellest, et ta teab, et antud ajateenija ei saa meditsiinilistel näidustustel riviõppusest osa võtta.

395 Kaitseväe Peastaabi ülema 12.11.2001 ringkiri nr JK-19/11048: "Kaitsejõudude Peastaabi sõjaväepolitsei- ja uurimisosakonna poolt [...] läbiviidud teenistusliku juurduse käigus tuvastati, et [...] pandi jaoülemate poolt [...] toime järgmised distsipliinirikumused:

1. Distsiplinaarseaduse eiramine karistuse määramisel:

- ajateenijale, kes pillasid maha relva või relvaosa, kes eksisid pöördumisel jaoülemale poole sisemäärustikus äratoodud nõuete vastu, määrati karistuseks kätekõverduste tegemine või teatud asendisse heitmine;
- ühe ajateenija distsiplinaarsüüteo korral määrati grupile ajateenijatele karistuseks füüsiliste harjutuste tegemine;
- karistuseks määrati esseede kirjutamine.

Karistuse määramisel rikkusid jaoülemad distsiplinaarseaduse § 9 lõiget 2, mille kohaselt distsiplinaarsüüteo eest määratakse üksnes distsiplinaarseaduses sätestatud distsiplinaarkaristusi. Karistades ühe kaitsevälase distsiplinaarsüüteo eest ka isikuid, kes ei ole toime pannud distsiplinaarsüütegu, on jaoülemad rikkunud kaitseväe distsiplinaarseaduse § 9 lõiget 1, mille kohaselt kaitsevälane kannab toimepandud distsiplinaarsüüteo eest distsiplinaarvastutust, mis seisneb tema suhtes distsiplinaarkaristuse kohaldamises vastavalt tema poolt toimepandud süüteo laadile ja raskusele.

2. muud distsipliini rikkumised:

- 2.1. Kätekõverduste määramine ajateenijatele, kes soovisid [...] suitsetama minna ning kätekõverduste määramine ajateenijatele, kes soovisid kätte saada neile saabunud posti."

396 Delikaatsete isikuandmete töötlemise õigus on ambulantsi valveõel, kuna ta peab vajadusel andma esmaabi (sisemäärustiku p 272).

Ei saa jätta tähelepanuta, et ajateenijal ei ole kaitseväge hierarhilisusest ja tavadest tulenevalt võimalik tervisliku seisundi kohta esitatud küsimusele vastamisest keelduda, kuna mittevastamist võidakse ekslikult pidada käsu täitmisest keeldumiseks, millele võib järgneda karistus.

Kuigi pataljoni ülem on teabe nõudmise vastuses sedastanud ning kontrollkäigu sissejuhataval vestlusel kinnitanud, et ajateenijatelt ei küsita arsti juurde pöördumise põhjuseid, ilmnes kaitsevæelastega vestledes, et arsti juurde pöördumise põhjuseid on küsitud. Õiguskantsler loodab, et need on olnud teadmatusest tulenenud üksikjuhtumid.

Sarnaste olukordade vältimiseks tegi õiguskantsler pataljoniülemale ettepaneku keelata kaitsevæelastel, kellel ei ole oma ülesannete täitmiseks tarvis teada ajateenijate tervisliku seisundi kohta delikaatseid isikuandmeid, küsida vastavat infot. Ajateenijate delikaatsete isikuandmete töötlemise õigus on pataljoni meditsiinipersonalil.

(3.3) Kontrollkäigul teostatud ringkäigul ilmnes, et arsti kabineti laua peal seisis avatuna diagnooside žurnaal. Žurnaali sissekannetest võis lugeda, missuguste probleemidega on ajateenijad arsti poole pöördunud.

Õiguskantsler loodab, et kirjeldatu oli juhus ning tavaolukorras asub žurnaal kõrvalistele isikutele kättesaamatus kohas. Kui žurnaali tavapärase koht on kabineti laual, siis ei järgita elementaarseid isikuandmete kaitse põhimõtteid.

Õiguskantsler tegi pataljoniülemale ettepaneku võtta tarvitusele meetmed, mis minimeeriksid delikaatsete isikuandmete volitamata töötlemise riski žurnaali kappi või sahtlisse lukustamisega.

(3.4) Kontrollkäigul ilmnes, et ajateenijate esmast tervisekontrolli tehakse ka mujal kui laatsaretiruumides. Tervisekontrolli on tehtud arvutiklassis jt ruumides. Esmase tervisekontrolli ajal tegeletakse delikaatsete isikuandmete töötlemisega, kuna kogutakse informatsiooni ajateenijate tervisliku seisundi kohta. See peab järgima teatud nõudeid. Tervisekontrolli tegemine selleks mitte ettenähtud ja varasemalt ettevalmistamata ruumis ei taga isikuandmete kaitse seadusest tulenevate nõuete täitmist.

Õiguskantsler tegi pataljoniülemale ettepaneku määrata esmase tervisekontrolli tegemiseks pataljoni territooriumil ruumid, et vältida delikaatsete isikuandmete volitamata töötlemist.

(3.5) Kontrollkäigu ettevalmistamiseks esitatud teabe nõudmisele saabunud vastusest ilmnes, et külaliste vastuvõtt toimub pataljonis pühapäeviti kella 09.00–17.00. Külaliste tulekust peab ajateenija teavitama oma jaoulemat ning registreerima ennast vastavas raamatus. Vastusest selgus, et ajavahemikul 01.01.2006–31.08.2007 on ajateenijate kohtumisi piiratud võrreldes sisemäärustikus ettenähtud sagedusega. Sissejuhataval vestlusel rõhutati, et ajateenijate kokkusaamisi ei ole piiratud. Usaldusliku vestluse käigus töid aga kaitsevæelased välja, et kokkusaamiste piiramist on üksikutel juhtudel esinenud, kuid harva on keelatud kokkusaamisi kõigile pataljoni ajateenijatele.

Kuigi saadud teave kokkusaamiste piiramise osas vastuoluline, pidas õiguskantsler vajalikuks anda selgitusi, kas külaliste piiramine on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Külaliste vastuvõtmise institutsiooni sätestamise eesmärk kaitsevæelastes õigusaktides on kaitsta ajateenijate PS §-dest 26 ja 27 tulenevaid põhiõigusi eraelu ja perekonnaelu kaitsele. Külaliste vastuvõtmise keelamisega piiratakse kahtlemata ajateenija eelnimetatud põhiõigusi.

Riigikohtu halduskolleegium on leidnud, et “[...] Põhiseaduse § 26 tagab igaühe õiguse perekonnaelu puutumatuselle ning sätestab, et riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonnaellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. [...] Põhiseaduse §-st 27 lg. 1 tuleneb subjektiivne õigus. Selle sätte kaitseala hõlmab kogu perekonnaga seonduvat alates selle loomisest kuni perekondliku kooselu kõige erinevamate valdkondadeni. Põhiseaduse § 27 lg. 1 on sõnastatud kui ilma seaduse reservatsioonita õigus, s.o absoluutse õigusena. Siit ei saa aga järeldada, et tegemist on põhiõigusega, mida üldse ei saa piirata. Ühiskonnas ei saa olla põhiõigusi, mida ei saa üldse piirata. Vastupidine tähendaks, et sellise õiguse teostamine võib takistada mõne teise õiguse teostamist. Põhiõiguste konkurentsis tekib ilma seaduse reservatsioonita põhiõiguse piiramise vajadus. [...] jättes vastavas sättes mainimata ühe või teise põhiõiguse piiramise võimaluse, on Põhiseaduses mõned põhiõigused garanteeritud veelgi kõikehõlmavamalt kui seaduse kvalifitseeritud reservatsiooniga põhiõigused. Kuid isegi selline kõikehõlmav garantii ei saa tähendada piiramatut vabadust. Iga õigus on millegagi piiratud. Ilma seaduse reservatsioonita põhiõiguse piiramiseks peab olema mingi väga oluline põhjus, mis peab sisalduma Põhiseaduses eneses. Piirang peab olema õigustatud mõne teise põhiõiguse või Põhiseaduse printsiibiga, näiteks Põhiseaduse preambulas sätestatud eesmärgiga [...]”³⁹⁷

Külaliste vastuvõtmine on reguleeritud sisemäärustiku punktides 329–330. Sisemäärustiku p 329 järgi on külaliste vastuvõtmine lubatud ainult vabal ajal. Selle täpse kellaaja määrab pataljoniülem oma käskkirjaga (sisemäärustiku p 329).

Sisemäärustiku regulatsioon lähtub eeldusest, et ajateenija peab saama vastu võtta külalisi üldjuhul iga päev pärast õppetööd ning laupäeval ja pühapäeval pärast üldisi koristustöid.³⁹⁸ Õiguskantsleri hinnangul arvestab sisemäärustik erandjuhtude alla need situatsioonid, kui mingil mõjuval põhjusel tuleb ajateenijale anda võimalus võtta külalisi vastu ka väljaspool vaba aega.

Sisemäärustiku p 329 teine lause annab pataljoniülemaale volituse määrata kindlaks külaliste vastuvõtmise täpse kellaaja, kuid seejuures tuleb arvestada, et ajateenijate õigust külatajaid vastu võtta ei piirataks enam, kui sisemäärustikus ette nähtud. Kellaaja määramisega ei tohi muuta sisemäärustiku p 329 esimesest lausest tulenevat ja PS §-le 26 tuginavat ajateenijate õigust külatajaid vastu võtta sisuliselt olematuks.

Sisemäärustiku p 330 järgi toimub kokkusaamine külalistega tavaliselt selleks ettenähtud ruumis või kohas. Laupäeval, pühapäeval, rahvus- ja riigipühadel võib korrapidaja lubada külatajatel koos külatastavaga tutvuda kaitseväelase eluoluga ja liikuda pataljonis pataljoniülema käskkirjaga kinnitatud korras (sisemäärustik p 330). Eelnevat võib järelda, et ajateenijatel on õigus kokkusaamistele vabal ajal ka nädala sees.³⁹⁹

Eeltoodust tulenevalt on kaheldav, kas kehtiv pataljoni sisekorra eeskiri, mille kohaselt võimaldatakse kokkusaamisi üksnes korra nädalas, on kooskõlas sisemäärustikus toodud volitusnormiga. Õigust perekonna- ja eraelu kaitsele saab piirata üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Kaitseväge tegevust reguleerivates seadustes puudub alus ajateenijatele külatajate vastuvõtmise keelamiseks, mis riivab eelnimetatud põhiõigusi. Seega ei saa pidada õiguspäraseks, et ajateenijate kokkusaamised on keelatud tavalukorras kõigile ajateenijatele.

Õiguskantsler tegi pataljoniülemaale ettepaneku viia pataljoni sisekorra eeskiri kooskõlla sisemäärustiku regulatsiooniga.

(3.7) Pataljonis ringkäiku tehes avastasid nõunikud kambrid, mida kasutatakse isikute kainenemiseks. Vestlusest ilmnest, et kainenemisele paigutatud kaitseväelasele ei anta voodivarustust. Kambris puudus nõuetekohane valgus, istumiskoht, vesi ning tualett. Kaitseväelaste sõnul paigutatakse isikuid antud ruumidesse kainenemisele harva ning mitte kauemaks, kui see on vajalik. KVDS § 14¹ lg 1 järgi võib kaitseväelase, kelle puhul on alust arvata, et ta paneb toime distsiplinaarsüüteo, või juhul, kui kaitseväelane ei ole võimeline oma käitumist valitsema ning võib ohustada enda või teise isiku tervist, elu või vara, paigutada selleks ettenähtud või kohandatud ruumi (distsiplinaarkinnipidamine) (KVDS § 14¹ lg 3). KVDS § 14² lg 1 p 1 järgi on distsiplinaarkinnipidamisel oleval kaitseväelasel õigus, et teda koheldakse väärilt ja kinnipidamise tingimused on korralikud. Kaitseväelastes õigusaktides puudub täpsem regulatsioon, millistele tingimustele peaks distsiplinaarkinnipidamiseks ette nähtud ruum vastama. Kuid analoogia korras võib kohaldada vangla ja arestimaja kambrile kehtestatud nõudeid.⁴⁰⁰ Justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 "Vangla sisekorraeskiri" § 7 lg 1 punktide 1–9 järgi kuuluvad kambri sisustusse: 1) ühe- või kahekordsed voodid; 2) isiklike asjade hoiukoht; 3) laud; 4) istekoht igale kinnipeetavale; 5) võimaluse korral valjuhääldi; 6) riidenagi; 7) võimaluse korral pesemiskoht; 8) võimaluse korral WC.

Õiguskantsler on seisukohal, et isiku sulgemine kas või lühiajaliselt kambrisse, milles puuduvad nii pesemise kui ka WC kasutamise võimalused, samuti istekoht ning kõlblik magamisase ühes voodirietega, on käsitletav inimvääriskuse alandamisena. Ka Tallinna Halduskohus on analüüsinud kinnipidamist sarnases kambris ja leidnud, et: "[K]ohtu arvates on isiku kinnipidamine [...] ruumis [...], kus ei ole võimalik ei istuda, juua vett ega kasutada tualetti, ilmselgelt ebaproportsionaalne saavutatava eesmärgi suhtes. [...] Kohus nõustub kaebajaga, et sellisesse ruumi paigutamine [...] alandab inimvääriskust."⁴⁰¹

Isikute ebainimliku ja alandava kohtlemise lõpetamiseks tulevikus tegi õiguskantsler ettepaneku eemaldada kirjeldatud ruumide ukсед, et välistada ruumi kasutamine isikute kinnipidamisel, või viia ruumid vastavusse kinni pidamiseks kasutatavate ruumide üldiste nõuetega.

(4) Vastuseks õiguskantsleri ettepanekutele teatas pataljoniülem, et pataljoni kaitseväelastele kontrollkäigu tutvustati kokkuvõtet. Samuti kinnitas pataljoniülem, et tarvitusele on võetud meetmeid, et hoida ära ajateenijate õigusvastast karistamist füüsilise koormamise näol.

398 Sisemäärustiku p 327 järgi on aeg pärast õppetöö lõppu kuni õhtuse loenduseni ning laupäeval ja pühapäeval pärast üldisi koristustöid ajateenijate vaba aeg, kui kompaniülema ei ole andnud korraldust relvade ja varustuse hooldamiseks või üldfüüsiliseks treeninguks. SkE p 36 alap 13 järgi on vaba aeg ajavahemikul 16.30–18.50.

399 Erandkorras võib pataljoniülema käskkirjaga kehtestada väliõppuste ja õppelaskmiste läbiviimiseks pikemad õppepäevad või viia õppepäevad üle puhkepäevadele, kuid arvestusega, et nädalas oleks vähemalt üks puhkepäev ja nädala töötundide arv vastavaks kaitseväge teenistuse seadusele (sisemäärustik p 324). KVTS § 168 lg 3 järgi on tööpäeva pikkuseks üldjuhul kaheksa tundi ja viiepäevase töö nädala pikkuseks 40 tundi.

400 KVDS § 62 lg 3 kohaselt tuleb sõjaajal distsiplinaararesti kohaldamisel, kui arestimaja kasutamine olukorras olenevalt ei ole võimalik või otstarbekohane, on lubatud kasutada karistuse täideviimiseks väeosa (allüksuse) paiknemise kohas olevaid arestimaja põhinõuetele vastavaid ruume (ruumi). Piirata ei tohi karistatu õise puhkuse ja ruumi päevase valgustuse tingimusi ning toitlustamise korda. (KVDS § 62 lg 3)

401 Vt lisaks Tallinna Halduskohtu 10.11.2004 otsus nr 3-1889/2004.

V KESKKONNAMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas on riigi keskkonna- ja looduskaitse korraldamine, maa ja ruumiandmekogudega seotud ülesannete täitmine; loodusvarade kasutamise ja kaitse; taastootmise ja arvestamise korraldamine; kiirguskaitse tagamine; keskkonnajärelevalve; ilmavaatluste; loodus- ja mereuuringute, geoloogilise, kartograafilise ja geodeetilise tööde korraldamine; maakatastri ja veekatastri pidamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas on Maa-amet ja Keskkonnainspeksioon.

Ülevaateastal jõustus uus metsaseadus (01.01.2007) ning võeti vastu ja jõustus keskkonnastutuse seadus (16.12.2007). Keskkonnastutuse seaduse jõustumine on märkimisväärne eelkõige seetõttu, et võimaldab nõuda kahju tekitajalt kahju tegelikku heastamist senise rahalise kompensatsiooni maksmise asemel. Keskkonnastutuse seaduse järgi toimub keskkonnakahju heastamine kahju tekitamisele eelnenud olukorra taastamise või sellega võrdväärse seisundi loomise kaudu. Keskkonnakahju vältimise ja heastamisega seonduvad kulud kannab reeglina kahju tekitaja. Seega lõi keskkonnastutuse seadus õigusliku raamistiku, et kannatada saanud loodusväärtused taastatakse endisel kujul ja seeläbi välditakse meid ümbritseva looduskeskkonna vaesumist.

Ülevaateastal alustati ka keskkonnaõiguse kodifitseerimist ja asuti välja töötama keskkonnaseadustiku üldosa. Keskkonnaseadustiku üldosa koostamisel vaadatakse läbi kehtiv õigus, lahendatakse vastuolud ja võimalusel täidetakse lüngad, et luua Euroopas üldtunnustatud keskkonnaõiguse põhimõtetele põhinev seaduste kogu. Keskkonnaseadustiku üldosa peaks määratlema keskkonnaõiguse ja -poliitika õigusliku raamistiku ning on aluseks keskkonnaõiguse edaspidisel kodifitseerimisel.

Õiguskantsleri rahvusvaheline teaduskonverents oli 2007. aastal pühendatud keskkonnaõigusele. Konverentsil "Elurikkus või rikutud elu" arutati Euroopa keskkonnaõiguse, immisioonikaitseõiguse, keskkonnakaristusõiguse ja keskkonnaõiguse kodifitseerimise üle. Ettekanded käsitlesid Euroopa looduskaitseõigust ja selle järelevalvet, keskkonnaõiguse printsiipe Euroopa Kohtu õigusemõistmises, isiku subjektiivsete õiguste kaitset Eesti kohtupraktikas, keskkonnarikkumiste puhul kohalduvat karistusõigust ning keskkonnaseadustiku koostamise probleeme Eestis ja Saksamaal. Konverentsil esitatud ettekannete põhjal on koostatud keskkonnaõigusele pühendatud *Juridica* number.⁴⁰²

Õiguskantslerile saabus ülevaateastal 54 avaldust, mis puudutasid Keskkonnaministeeriumi valitsemisala. Kui kahel eelneval ülevaateastal oli enamikel juhtudel tegemist abstraktse normikontrolliga, siis käesoleval aastal olid ülekaalus isikute põhiõiguste ja -vabaduste järgimise, st *ombudsman*'i menetlused. Avaldustes tõstatatud küsimused hõlmasid suurema osa ministeeriumi valitsemisalast.

Õiguskantsleri poole pöördui mitmel korral olmejäätmeveo ja vee ning reovee teenuste hinna problemaatikaga. Nimetatud teenuste hinna kehtestamist oli võimalik kontrollida vaid piiratud ulatuses – eelkõige seda, kas hinnaregulatsiooniks on olemas õiguslik alus ja kas hinna on kehtestanud pädev organ. Kui varasematel aastatel on õiguskantsler leidnud kohaliku omavalitsuse õigusaktides mainitud küsimuses mitmeid puuduseid, siis ülevaateastal oli õigusaktide kvaliteet paranenud. Kuna õiguskantsleril puuduvad jäätme- ja veemajandust puudutavad ekspertteadmised, siis ei kuulu õiguskantsleri pädevusse jäätme- ja veemajandusega seotud hindade sisulise põhjendatuse kontrollimine. Samas on kohtud käsitlenud nende teenuste hindade põhjendatuse vaidluses isiku ainsa õiguskaitse vahendina õiguskantsleri poole pöördumise võimalust. Kuna õiguskantsleri menetlus ei ole kohtuliku kaitse vahend, on tekkinud olukord, et isikule ei ole tagatud PS § 15 lõikes 1 sätestatud põhiõigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste kaitseks kohtusse. PS §-st 14 tuleneb ka üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele, mida teenuste hinnakontrolli võimaluse puudumine ei taga, sest isikutel puudub kindlus hindade õigluses ja põhjendatuses. Erinevalt näiteks energiaturust või sideteenuste turust on puudu sõltumatu järelevalveorgan, kes suudaks kontrollida kehtestatud hindade sisulist põhjendatust.

Eeltoodust tulenevalt otsustas õiguskantsler omal algatusel analüüsida, kas olmejäätmeveo ja vee ning reovee teenuste hindade kehtestamise põhjendatuse kontrollimiseks võiks olemas olla spetsiaalne järelevalveorgan. Õiguskantsler esitas vastavasisulise teabe nõudmise keskkonnaministrile. Keskkonnaminister mõõnis, et olmejäätmeveo teenuse ja vee ning reovee teenuste hindade põhjendatust kontrollitava sõltumatu järelevalveorgani puudumisel ei ole tagatud teenuste tarbijate PS §-st 14 tulenev põhiõigus menetlusele ja korraldusele. Keskkonnaministeerium tegeleb riikliku järelevalve vajadusega vee- ja jäätmemajanduses.

2. Veekasutusnormid Torma vallas

Asi nr 6-4/070744

(1) Õiguskantsler kontrollis avalduse alusel Torma vallas kehtestatud veekasutusnormide seaduslikkust.

(2) Torma Vallavolikogu võttis 26.05.2000 vastu määruse nr 19 "Vee kasutamise piirnormide kehtestamine", mis näeb ette vee kasutamise piirnormid:

5. Veevarustuse ja kanalisatsiooniga korterites ilma vanni või dušita – 1 inimene 100 liitrit ööpäevas;
6. Veevarustuse ja kanalisatsiooniga korterites, kohaliku kütmisega, vanni või dušiga – 1 inimene 130 liitrit ööpäevas;
7. Veevarustusega ja kanalisatsiooniga tsentraalse küttega majas, vanni või dušiga – 1 inimene 170 liitrit ööpäevas."

Õiguskantsleri poole pöördus Torma valla korterelamu elanik, kes tõstas küsimuse, kas Torma vallas vastuvõetud määrus vee kasutamise piirnormide kohta on seadusega kooskõlas.

Õiguskantsler pöördus asjaolude täpsustamiseks teabe nõudmisega Torma Vallavolikogu poole.

Torma Vallavolikogu märkis, et vee kasutamise piirnormid kehtivad ainult veemõõtjateta korteritele. Vee tarbimiseks sõlmitakse leping korteriomaniiku ning OÜ Torma Soojus vahel ning vee kasutamise piirnormid on lepingus kokku lepitud. Kuna hetkel ei ole kõik kortermajad moodustanud korteriühistut, siis ei ole võimalik OÜ-l Torma Soojus sõlmida lepingut korteriühistu või muu analoogselt subjektiga, kes esindaks kõiki maja korteriomaniikke. Vallavolikogu arvates on tegemist korteriomaniike huvipuudusega.

(3) Kõnealusel juhul oli oluline leida vastus küsimusele, kas Torma Vallavolikogu kehtestatud vee kasutamise piirnormid on kooskõlas seadusega.

(4) Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse (ÜVVKS) § 8 lg 5 sätestab, et kui maa on kaasomandis, sõlmitakse ühisveevärgivee võtmiseks või reovee ühiskanalisatsiooni juhtimiseks üks kirjalik leping kaasomanike enamuse otsuse alusel nende volitatud esindajaga (lähtudes asjaõigusseaduse §-ist 72). Üheks lepingupooleks on vee-ettevõtja ja teiseks lepingupooleks on kõik kinnistu kaasomanikud volitatud esindaja kaudu.

Seadus eeldab, et korterelamu elanikud tahavad ja suudavad oma ühises asjaajamises kokku leppida. Tormas on aga seni võimaldatud korteriomaniikul sõlmida eraldi lepinguid, mis ilmselt vähendab korteriomaniike huvi ühise lepingu järele. Selle on omakorda võimalikuks teinud veevarustuse arvestamine veekasutusnormide alusel. Individuaallepinguteta korteritele esitatakse arved normide alusel. Nii ei ole peaveemõõtjat ja ühist lepingut vaja. Selline lahendus ei ole aga kooskõlas seadusega.

ÜVVKS rakendussäte § 16 lg 1 lubas kuni 31.12.2002 ühisveevärgist müüdava vee kogust arvestada ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kasutamise eeskirja ning kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud vee kasutamise normide järgi. Alates 01.01.2003 ei saa kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestada veekasutuslepingu pooltele kohustuslikke vee kasutamise norme. ÜVVKS § 15 lg 1 järgi on veevarustuse paigaldamine kinnistule vee-ettevõtja kohustus. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse jõustumisest 22.03.1999 jäeti vee-ettevõtjale mõistlik aeg selle kohustuse täitmiseks. Säte eesmärgiks on saavutada olukord, kus kinnistu piires toimub müüdava vee arvestus veevarustuse näidu järgi. Kui vee-ettevõtja ei ole selle seaduse sätestatud kohustuse täitmiseks antud rohkem kui nelja ja poole aasta pikkuse tähtaja jooksul jõudnud arvestuse pidamist veevarustuse näidu alusel korraldada, siis ei pea klient selle kohustuse täitmatajätmise eest vastutama. ÜVVKS § 15 lõike 1 ja § 16 lõike 1 põhjal ei saa kohalik omavalitsus alates 01.01.2003 kohustada kliente tasuma veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise teenuse eest volikogu kehtestatud veekasutusnormide järgi. ÜVVKS § 15 lg 1 kohaselt peab kliendile müüdava vee kogust mõõtma vee-ettevõtja kinnistu veevärgile paigaldatud veevarustuse abil, kui vee-ettevõtja ja klient ei ole kokku leppinud teisiti.

Alates 01.01.2006 kehtivas redaktsioonis ei sisalda ÜVVKS § 8 lg 4 volitust kehtestada ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kasutamise eeskirjas vee ja heitvee ärajuhtimise mõõtmise ja veevarustuse puudumisel sellekohase arvestuse pidamise kord.

Vallavolikogu väide, et olukord on tingitud elanike soovimatusest moodustada korteriühistuid on asjakohatu. ÜVVKS § 8 lg 5 sätestab selgelt, et maa kaasomandi puhul sõlmitakse üks leping. Elanikud valivad ise, kes ja mis vormis neid vee-ettevõtja kliendina esindab, olles seega neile üldhuviteenus vahendajaks.

Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenus on üldhuvi- ehk universaalteenus, mis on lahutamatu seotud inimeste põhivajaduste ja -õigustega. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ja ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus jätavad selle teenuse osutamise kohaliku omavalitsuse reguleerida – seega on ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse osutamisel isikute põhiõiguste tagamine kohaliku omavalitsuse kohustus. Kohalik omavalitsus peab tagama elanike õiguste kaitse suhetes turgu valitseva vee-ettevõtjaga, vajaduse korral sundima viimast oma kohustusi täitma, kasutades selleks ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduses ja konkurentsiseaduses ettenähtud meetmeid.

(5) Õiguskantsler juhtis Torma vallavolikogu tähelepanu kohaliku omavalitsuse kohustustele ühisveevärgi- ja kanalisatsiooni seaduse rakendamisel ning palus tagada, et vee-ettevõtja täidaks ÜVVKS § 8 lõikest 5 ning § 16 lõikest 2 tulenevaid kohustusi. Kinnistutele tuleb paigaldada veevarustid ning lepingud tuleb sõlmida seaduse kohaselt.

Torma valla vastusest õiguskantsleri soovitusel nähtub, et kortermajadesse on paigaldatud veearvestid. Samuti on OÜ Torma Soojus alustanud uute lepingutingimuste ettevalmistamist, milles arvestatakse õiguskantsleri soovitusega.

3. Segunenud olmejäätmete järelsortimisega kaasnevad kulud Tallinnas

Asi nr 6-4/070612

(1) Õiguskantsler teostas Eesti Jäätmeäitajate Liidu avalduse alusel järelevalvet Tallinna jäätmehoolduseeskirjaga kehtestatud segunenud olmejäätmete järelsortimisega kaasnevate kulude õiguspärasuse üle.

(2) Tallinna Linnavolikogu kinnitas 08.03.2007 määrusega nr 6 "Tallinna jäätmehoolduseeskirja", mille § 4 lg 3 kehtestab:

"Jäätmeid tuleb koguda liigiti, et võimaldada nende taaskasutamist võimalikult suures ulatuses. Liigiti kogumisest ülejäänud segunenud olmejäätmed tuleb anda sortimiseks üle mõnele Tallinnas või selle läheduses paiknevale olmejäätmete töötlemise ettevõttele vastavalt käesoleva paragrahvi lõigete 1 ja 2 nõuetele, kui sellega ei kaasne ülemääraseid kulutusi ning segunenud olmejäätmete üleandmise kulu töötlemisettevõttele ei ületa nende üleandmise ja veokuludis prügilasse rohkem kui 35 protsenti."

Õiguskantsleri poole pöördus Eesti Jäätmeäitajate Liit, kes leidis, et Tallinna Linnavolikogu jäätmehoolduseeskirjas sätestatud segunenud olmejäätmete järelsortimise lubatav kulukuse määr (järelsortimise kulud võivad olla kuni 35% võrra kõrgemad kui jäätmete vastuvõtuhind Tallinna prügilas) on vastuolus jäätmeseaduse ja põhiseadusega. Jäätmeäitajad leidsid, et olmejäätmete järelsortimisega tegelev ettevõtte suurendab nõude põhjal oma teenuse hinda kuni 35% võrra. Ühtlasi kohustab jäätmehoolduseeskirja andma segunenud olmejäätmed sortimiseks üle järelsortimisega tegelevale ettevõttele. Segunenud olmejäätmete sorteerimisega tegeleb Tallinnas või selle läheduses ainult üks ettevõtte. Seega suunab jäätmehoolduseeskirja kõik segunenud olmejäätmed käitlemiseks konkreetsele isikule ning võimaldab nõuda teenuse eest ka senisest kuni 35% kõrgemat hinda. Avalduse esitanud jäätmeäitajate jaoks jäi arusaamatuks, miks suurendati segunenud olmejäätmete sortimise tasu ning miks lubati tasu suurendada just 35% võrra.

Õiguskantsler pöördus asjaolude selgitamiseks teabe nõudmisega Keskkonnaministeeriumi, Konkurentsiameti ja Tallinna Linnavolikogu poole.

Keskkonnaminister vastas, et Tallinna jäätmehoolduseeskirja § 4 lg 3 ei ole vastuolus jäätmeseadusega. Minister selgitas, et ka mõned teised seni liigiti jäätmeid kogunud järelsortimisega tegelevad ettevõtted oleksid võimelised korraldama segajäätmete järelsortimist, kui nad peaksid seda majanduslikult põhjendatuks. Jäätmehoolduseeskirjas ei ole märgitud konkreetset ettevõtet, kellele tuleb jäätmed üle anda. Segunenud jäätmete sortimisega kaasnevate kulude ülemäärasuse üle otsustamine on kohaliku omavalitsuse pädevuses. Keskkonnaminister lisas, et ta käsitleb Tallinna volikogu otsust segajäätmete järelsortimisele kõrgema hinna võimaldamisest kui ebapiisavat liigiti kogumist arvestavat sätet. Lisaks märkis minister, et segajäätmete järelsortimisel eraldatud materjal on seni andnud arvestatava osa EL pakendidirektiivist tulenevate kohustuste täitmisel. Sellise koguse pakendijäätmete väljasortimine segajäätmetest tõendab, et märgatav osa elanikkonnast ei tegele algselt jäätmete liigiti kogumisega, sh ka pakendijäätmete eraldi kogumisega. Kahtlemata on sellise käitumise aluseks olnud ebapiisavalt motiveeriv segajäätmete käitluse hind.

Konkurentsiamet vastas, et jäätmehoolduseeskirja § 4 lg 3 lausega 2 sekkutakse ettevõtja hinnakujundamise tingimustesse, kuna sellega on sisuliselt määratud maksimaalne võimalik hind, mida ettevõtja võib klientidelt küsida. Ameti andmetel tegutses avalduse lahendamise ajal segunenud olmejäätmete sorteerimise turul vaid OÜ Tallinna Jäätmete Sorteerimise Tehas. Jäätmehoolduseeskirja sisust võib järeldada, et hind peaks kujunema konkurentsi tingimustes, kuna jäätmeid võib viia mõnele olmejäätmete töötlemise ettevõtjale, kuid sama lause teise poolega on hinda ka piiratud. Isegi kui mõni uus ettevõtja turule tuleb, ei too see kaasa olulist hinnalangust. Tegemist ei ole turul kujuneva hinnaga, vaid seadusandliku aktiga lubatud hinna maksimumiga ja hinnaerinevused saavad seetõttu olla väikesed. Seega ei teki sellistel tingimustel segunenud olmejäätmete sortimise turul tõenäoliselt konkurent. Samas jäätmehoolduseeskirja teiste ettevõtjate turule tulekut ei piira. Konkurentsiamet lisas, et jääb selgusetuks, miks on Tallinna jäätmehoolduseeskirjaga tehtud kohustuseks liigiti kogumisest ülejäänud segunenud olmejäätmed veel kord sorteerimiseks üle anda sorteerimisettevõttele. Juhul kui sorteerimistehasel oleks võimalik segunenud massist välja sorteerida sellises koguses taaskasutatavat materjali, mille realiseerimisest saadava tuluga kaetaks sorteerimise kulud, oleks see majanduslikult õigustatud ja keskkonnasäästlikkuse seisukohalt mõistlik. Antud juhul kindlustatakse aga ühele ettevõttele töö ja kulude katmine sõltumatult töö tulemuslikkusest. Ei ole põhjust eeldada, et ettevõtja ei kasuta õigusaktiga antud võimalust nõuda oma kulude katmist 35% ulatuses rohkem, kui on prügilasse üleandmise ja veokulu. Kohaliku omavalitsuse selline sekkumine on õigustatud ainult juhul, kui see on piisavalt põhjendatud, hädavajalik ja seaduses ettenähtud protseduure järgiv.

Tallinna Linnavolikogu leidis, et jäätmete sortimise ja nende liigiti kogumise tingimuste kehtestamine on kohaliku omavalitsuse pädevuses ning kooskõlas seaduse ja põhiseadusega.

(3) Käesoleva kaasuse põhiküsimuseks oli, kas kohalik omavalitsus saab oma määrusega kindlaks määrata jäätmekäitluse lubatava maksimaalse kulukuse ning kas ja kuidas otsustust põhjendada.

(4) Jäätmehoolduseeskirja § 4 lg 3 lausega 2 on määratud piirhind (jätmete prügilale üleandmise ja veo kulu, millele lisandub 35% sellest kulust), millega segunenud jäätmed tuleb sortimiseks üle anda jäätmeid sortivale ettevõttele.

Jäätmeseaduse (JäätS) § 36 lõikest 1 tuleneb kohustus segaolmejäätmed sortida enne prügilasse ladestamist. Seejuures tuleneb sama paragrahvi lõikest 2 otsene keeld ladestada prügilasse sortimata segaolmejäätmeid. JäätS § 31 tulenevalt korraldab jätmete sortimist ja liigiti kogumist kohaliku omavalitsuse üksus, et võimaldada jätmete taaskasutamist võimalikult suures ulatuses. Kui sortimine on tehniliselt teostatav ja sellega ei kaasne ülemääraseid kulutusi, eraldatakse taaskasutatavad jäätmed ning ohtlikud jäätmed ülejäänud jäätmetest. JäätS § 30 lg 1 järgi tuleb jäätmeid taaskasutada, kui see on tehnoloogiliselt võimalik ning kui see ei ole muude jäätmekäitlusmoodustega võrreldes ülemääraselt kulukas.

Jätmete taaskasutamise eelduseks on taaskasutatavate jätmete eraldamine sellistest jäätmetest, mida ei ole mõistlike kulutustega või tehniliselt võimalik taaskasutada. Taaskasutatavate jätmete eraldamiseks segaolmejäätmetest on kaks võimalust: jäätmeid kogutakse liigiti nende tekkekohas või taaskasutatavate jäätmed nopitakse välja järelsortimise käigus.

Õigusaktidest ei tulene seega üldist kohustust sortida jätmete liigiti kogumisest ülejäänud jätmete mass uuesti üle spetsiaalses jäätmekäitlusettevõttes (nn sorteerimistehases). Kuid seda kohustust ei ole vaid siis, kui jätmete liigiti kogumine on korraldatud ja see on tõhus. JäätS § 36 lg 3 järgi toimub liigiti kogutud jätmete puhul vajadusel järelsortimine. JäätS § 36 lg 3 on nimetatud vajadus kindlaks määratav JäätS § 36 lg 5 alusel kehtestatud keskkonnaministri 16.01.2007 määrusega nr 4 "Olmejäätmete sortimise kord ning sorditud jätmete liigitamise alused" (sortimise määrus). Sortimise määruse § 7 lõikest 2 tulenevalt tuleb segunenud olmejäätmed enne nende prügilasse ladestamist sortida, kui olmejäätmete tekkekohal on sortimine ja liigiti kogumine korraldamata või sorditud jäätmed on kogumise ja veo käigus omavahel segunenud või segatud ning risustatud muude jätmete, ainete ja materjalidega. JäätS § 30 ja § 31 seavad jätmete taaskasutamise ja sortimise kohustuse sõltuvusse kulutustega. Nii taaskasutamine kui ka sortimine peab olema tehnoloogiliselt võimalik ning seejuures mitte ülemäära kulukas. Jäätmeseadus ei sisusta mõistet "ülemäärased kulutused".

Tallinna Linnavolikogu kehtestatud jäätmehoolduseeskirja § 4 lg 3 sätestab lisaks segunenud jätmete sortimise kohustusele veel ka sortimise maksimaalse kulukuse määra. Tallinna Linnavolikogu on põhjendanud konkreetse protsendilise hinnavaheemiku kehtestamist määratlemata õigusmõiste "ülemäärased kulutused" sisustamise vajadusega.

Õiguskantsler nõustus keskkonnaministri ja Tallinna Linnavolikogu seisukohaga, et segunenud jätmete sortimise kaasnevate kulude ülemäärase üle otsustamine on kohaliku omavalitsuse pädevuses. Seda seetõttu, et sortimise kulude ülemäärasust saab hinnata vaid konkreetsetest asjaoludest lähtudes ning need on igas kohaliku omavalitsuse üksuses teatud osas erinevad. Kuigi kohalik omavalitsus on õigustatud sisustama määratlemata õigusmõistet "ülemäärased kulutused", toob see õigus kaasa kohustuse oma otsust põhjendada.

Tallinna Linnavolikogu on jäätmehoolduseeskirjas leidnud, et kulutused segunenud olmejäätmete sortimisel muutuvad ülemääraseks, kui need ületavad jätmete prügilale üleandmise kulu ja veokulu rohkem kui 35% võrra. Seega, kui segunenud jätmete sortimine jätmete sortimisega tegelevas ettevõttes on kulukam kui jätmete üleandmine Tallinna prügilasse, siis tuleb segunenud olmejäätmed üle anda jätmete sortimisega tegelevale ettevõttele.

Määruse ettevalmistavatest materjalidest ja menetluse käigus Tallinna Linnavolikogult võetud seletusest ei selgu kõnealuse protsendi põhjendus. Tallinna Linnavalitsus esitas vaidlusaluse sätte volikogule ilma kõnealuse 35 protsendita. Ettepaneku täiendada sätet klausliga "ning segunenud olmejäätmete üleandmise kulu töötlemisettevõttele ei ületa nende üleandmise ja veokulusid prügilasse rohkem kui 35%" tegi linnavolikogu 08.03.2007 istungil linnavolikogu liige.

PS §-st 14 tulenevalt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Seega on põhiõiguste järgimise ja tagamise kohustus pandud riigile üldiselt ning sealhulgas on hõlmatud ka kohalik võim.⁴⁰³ Õigusnorm peab lähtuvalt õigusselguse ehk määratuse põhimõttest olema selge sisuga. Õigusnormi sõnastuse selguse ja määratletavuse kõrval on oluline, miks normi kehtestaja otsustas õigusnormi kehtestada just konkreetsel kujul. Õigusriigis ei tohi riigivõim käituda oma suva järgi,⁴⁰⁴ vaid võimu teostamine on piiratud isikute individuaalsete õigustega ja õiguse üldpõhimõtetega. PS § 13 lõikest 2 riigivõimu omavoli keelust tulenevalt on riigivõimuorganil, sh kohalikul omavalitsusel, kohustus oma põhimõttelist laadi otsuseid selgitada ning põhjendada. Vastasel juhul ei ole võimalik analüüsida, kas kohaliku omavalitsuse tegevuse näol on tegemist PS § 13 lõikest 2 tuleneva keelu rikkumisega ehk omavoliga isiku üle või mitte.

403 M. Ernits. Kommentaarid §-le 14. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 14 komm 4.1.

404 RKTko 10.04.2007, nr 3-2-1-37-07.

Riigivõimuorgani ja sealhulgas kohaliku omavalitsuse põhjendamiskohustus lähtub lisaks õigusriigi põhimõttele ka PS § 13 lõikest 2 koostoimes §-ga 14 tulenevast hea õigusloome tavast. Hea õigusloome tava⁴⁰⁵ kohaselt peetakse õigusnorme kujundades silmas taotletavat eesmärki, millest tuleb lähtuda ka vahendite valikul. Seejuures tuleb arvestada regulatsiooniga kaasnevaid mõjusid. Hea õigusloome tava kohaselt peavad õigusloomes tehtavad otsused olema läbipaistvad ja põhjendatud.

Antud juhul on vajalik põhjendus selle kohta, miks on jäätmeid sortivas ettevõttes piiriks ülemääraste ja nn tavapärase järeksortimise kulutuste vahel just 35% võrra suuremad kulud. Kehtestatava regulatsiooni põhjendamine on seda olulisem, et käesoleval hetkel puudub jäätmeäitluse kulude üle järelevalvet teostav asutus. Mis tahes hinna tõstmise võimaldamine 1/3 võrra on oluliseks muudatuseks, mida ei tohi kehtestada vaid abstraktsetest argumentidest lähtudes. Kuivõrd põhjused konkreetse piirmäära sätestamiseks on väidetavalt ratsionaalsed, siis on võimalik need Tallinna Linnavolikogul ka esitada ning arvutustega kehtestatud hinna määra põhjendada.

Kui eesmärgiks on teatud koguses taaskasutatava materjali väljanoppimine, siis on võimalik lähtudes näiteks segunenud olmejäätmeid sortiva tehase kolmeaastasest praktikast ka vastavaid konkreetseid eesmärke püstitada. Seejuures on oluline siiski orienteeritus lõpptulemusele mitte protsessile. Teoreetiliselt on võimalik segaolmejäätmetest välja noppida ja taaskasutada suuremat osa materjalist, praktikas ei pruugi see olla aga teostatav, seda Eestis olemasolevaid jäätmeäitluse kulusid ning tehnilisi võimalusi arvestades. Õigusnormi kujundades tuleb lähtuda reaalistest taaskasutamise võimalustest. Seega tuleb vastavat regulatsiooni kujundades võtta aluseks tegelikult väljasorditavate ja taaskasutatavate jäätmete kogused.

Õiguskantsleri leidis, et Tallinna Linnavolikogu 08.03.2007 määrusega nr 6 kinnitatud "Tallinna jäätmehoolduseeskirja" § 4 lg 3 ei ole kooskõlas PS §-st 10 tuleneva õigusriigi põhimõttega ja PS § 13 lõikest 2 koostoimes §-ga 14 tuleneva hea õigusloome tavaga, kuna puudub selgus, miks on ülemääraste kulutustena määratletud just 35% võrra suuremad kulud jäätmete ladestamisega võrreldes.

(5) Õiguskantsler tegi Tallinna Linnavolikogule ettepaneku esitada põhjendused Tallinna Linnavolikogu 08.03.2007 määrusega nr 6 kinnitatud "Tallinna jäätmehoolduseeskirja" § 4 lõikes 3 sätestatud 35%-lise ülemäärase kulukuse kriteeriumi osas ning viima määruse kooskõlla PS §-st 10 tuleneva õigusriigi põhimõttega ning PS § 13 lõikest 2 koostoimes §-ga 14 tuleneva hea õigusloome tavaga.

Tallinna Linnavolikogu ei nõustunud oma vastuses õiguskantsleriga, kuid teatas, et OÜ Tallinna Jäätmete Sorteerimise Tehas on lõpetanud jäätmete vastuvõtmise ja sorteerimise.

4. Keskkonnaministri tegevusetus määruse muutmisel

Asi nr 7-4/071279

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes ei olnud rahul keskkonnaministri tegevusega tema õigusi põhjendamatult piirava määruse muutmisel.

(2) Avaldaja on osühing, kellele kuulub maaüksus Rapla maakonnas. 13.01.2005 andis keskkonnaminister välja määruse nr 1 "Metsise püsielupaikade kaitse alla võtmine", millega võttis kaitse alla avaldajale kuuluva kinnisasja. Raplamaa Keskkonnateenistus väljastas avaldajale 2005. aastal vastavasisulise kaitsekohustuse teatise.

05.01.2006 tegi Raplamaa Keskkonnateenistus keskkonnaministrile ettepaneku arvata avaldaja maaüksus metsise püsielupaikade koosseisust välja.

16.10.2006 pöördus avaldaja keskkonnaministri poole järelepärimisega menetluse seisu kohta.

08.11.2006 vastas Keskkonnaminister avaldaja järelepärimisele kinnitusega, et looduskaitse osakond on hetkel muutmas keskkonnaministri kõnealust määrust. Kirjas avaldati lootust, et määruse muudatus kinnitatakse 2006. aasta lõpuks.

10.02.2007 pöördus avaldaja keskkonnaministri poole uue järelepärimisega.

20.03.2007 saatis keskkonnaminister avaldaja järelepärimise peale veelkordse kinnituse, et avaldaja maaüksus on plaanis välja arvata metsise püsielupaikade määrusest. Minister põhjendas viivitust kolmeteistkümnest maakonnast

⁴⁰⁵ Euroopa õigusruumis on riigivõimuorganite tegevuse juhitenähtud järgmised põhimõtted: avatus, osalemine, vastutus, rõhusus, läbipaistvus. Kokkuvõtvalt võiks neid põhimõtteid nimetada osaks hea õigusloome tavast. Tõhususe põhimõtte kohaselt tuleb seaduseid välja töötades lähtuda selgetest eesmärkidest, kaaludes nende mõju tulevikus ja arvestades võimaluse korral mineviku kogemusi. Läbipaistvuse põhimõtte tähendab, et õigusloome ja tegevus selle rakendamiseks peab olema läbipaistev ning arusaadav. *European Governance. White Paper.* Kätesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0428:EN:NOT>.

Vt ka: <http://www.coe.int/t/e/legal%5Faffairs/legal%5Fco%2Doperation/Law%5Fmaking/>.

tehtud paljude muudatusettepanekutega, mis kõik vajavat kooskõlastamist. Keskkonnaminister vabandas avaldaja ees viivituse pärast ja kinnitas, et määruse muudatus saab vastu võetud 2007. aasta esimesel poolel.

23.08.2007 pöördus avaldaja õiguskantsleri poole.

(3) Põhiküsimus oli, kas keskkonnaministri tegevus oli kooskõlas põhiõigustega.

(4) Õiguskantsler leidis, et Keskkonnaministeeriumi tegevus ei olnud kooskõlas hea halduse tava nõuetega ega põhiõigustega. Ministeerium oli korduvalt tunnistanud õigusvastaste piirangute olemasolu avaldaja maaüksuse suhtes, kuid vaatamata sellele ei kõrvaldanud mõistliku aja jooksul õigusvastast olukorda. Keskkonnaminister jättis määruse muutmata ligikaudu 20 kuu vältel. Ministeeriumi soov hõlmata kõik metsiste püsielupaikasad puudutavad määruse muudatused ühte määruse eelnõusse on küll normitehnilistest kaalutlustest lähtudes mõistetav, kuid eesmärk ei põhjenda kuudepikkust viivitust õigusvastaste piirangute kõrvaldamisel. Keskkonnaministeeriumi tegevus ei olnud kooskõlas hea halduse tavaga. Õigusvastaste tegevuspiirangute kehtimine määramatu perioodi jooksul kujutab endast ebavõrdset kohtlemist võrreldes nendega, kelle maaüksus ei ole kaitse alla võetud ja kes saavad seda vabalt kasutada. Riigikohus on võtnud seisukoha, et “ebavõrdset kohtlemist ei saa õigustada pelgalt administratiivsete ja tehnilist laadi raskustega.”⁴⁰⁶ Just seda aga keskkonnaminister tegi, kui ta põhjendas määruse mittemuutmist paljude kooskõlastust vajavate ettepanekutega. Et maaüksuse kaitse alla võtmisega kaasnevad avaldajale mitmed tegevuspiirangud kinnisasja kasutamisel, on tegu põhjendamatu ja meelevaldse sekkumisega, mis rikub isiku põhiõigusi. Seetõttu oli rikutud ka põhiõigust heale haldusele (§ 14).

(5) 27.08.2007 tegi õiguskantsler keskkonnaministrile ettepaneku viia määrus 20 päeva jooksul põhiseadusega kooskõlla.⁴⁰⁷ Keskkonnaminister muutis oma 08.10.2007 määrusega nr 56 13.01.2005 määrust nr 1 “Metsise püsielupaikade kaitse alla võtmine” ning arvas metsise püsielupaikade koosseisust välja avaldajale kuulunud kinnisasja.

5. Maaomaniku kaasamine kaitseala loomise menetlusse

Asi nr 7-4/070091

(1) Õiguskantsleri poole pöördunud maaomanik ei olnud rahul enda Sookuninga looduskaitseala moodustamise menetlusse kaasamisega. Ka ei olnud avaldaja saanud kaitsekohustuse teatist.

(2) Viljandimaal elavale avaldajale kuulub Pärnu maakonnas 21,5 hektariline kinnistu, mille sihtotstarve on maatumundusmaa. Kinnistul on 1962. aastal rajatud ja 1970. aastal rekonstrueeritud maaparandussüsteem.

04.03.2004 sai avaldaja Nigula looduskaitseala administratsioonilt kirja, millega edastati talle Sookuninga looduskaitseala kaitse-eeskirja eelnõu ja seletuskiri. Samuti teavitati avaldajat, et avaldaja maaüksus paikneb eelnõu järgi Sookuninga looduskaitseala Sookuninga piiranguvööndis. Kirjas pakuti avaldajale võimalust oma seisukoha väljendamiseks.

19.03.2004 teavitas avaldaja Nigula looduskaitseala administratsiooni, kes tegeles kaitse-eeskirja menetlemisega, et ta soovib kaitse-eeskirja avalikku arutelu ning rohkem selgitusi maa kaitse alla võtmise kohta. Avaldaja märkis, et tema esialgne hinnang eelnõule on negatiivne.

Sookuninga looduskaitseala kaitse-eeskirja eelnõu avalik väljapanek toimus 01.–31.03.2004. Avaliku arutelu toimumisest teavitati kohalikke elanikke külastendide kuulutustega ning samuti avaldati kuulutus 25.03.2004 Pärnu Postimehes. Avalikud arutelud korraldati 27.03.2004 ja 28.03.2004. Avaldaja neist osa ei võtnud.

05.02.2006 jõustus Sookuninga looduskaitseala kaitse-eeskiri.⁴⁰⁸

2006. aasta sügisel alustas avaldaja oma kinnistul maaparandustöid. Oktoobris 2006 keelas Pärnu keskkonnateenistuse ametnik avaldajal trahvi ähvardusel maaparandustööde jätkamise.

17.01.2007 pöördus avaldaja õiguskantsleri poole, leides, et tema suhtes on kaitse-eeskirja kehtestamisega rikutud hea halduse tava, kuna teda ei teavitatud avaliku arutelu toimumisest, ning samuti ei ole talle saadetud kaitsekohustuse teatist.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmisega Keskkonnaministeeriumi poole.

Keskkonnaminister möönis vastuses, et avaldajale ei ole saadetud kaitsekohustuse teatist.

⁴⁰⁶ RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p 39.

⁴⁰⁷ Juhtumi selgeid asjaolusid arvestades tegi õiguskantsler keskkonnaministrile ettepaneku ministrilt täiendavaid selgitusi küsima.

⁴⁰⁸ RT I 2006, 6, 34.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas maaomanikku on Sookuninga kaitseala loomise ja kaitse-eeskirja koostamise menetlusse kaasatud hea halduse tava järgides.

(4.1) Hea halduse tavaga on kooskõlas loov lähenemine menetlusosalistele teabe jagamisel. Antud juhul teavitati inimesi muuhulgas külastendidele teadete panemise abil, mis on teabe levitamiseks üheks sobivaks viisiks kohalike elanike teavitamisel. Samas ei tohi ära unustada püsivalt mujal elavaid inimesi.

Avaldaja elab Viljandimaal, seetõttu ei pruukinud külastendil ning kohalikus lehes avaldatud teave temani jõuda. Samuti on oluline järjepidevus suhtlemise vormis.

Kui kinnisasja omanikku teavitati kaitseala laiendamisest kirja teel, tulnuks samal viisil isikuga suhtlemist ka jätkata. Isik ei oska tulla selle peale, et ühtäkki tuleb tähtsat teavet otsida muudest allikatest. Menetlusosalisele tuleb teave edastada kirjalikult ning ette hoiatamata ei tohi teave edastamise viisi muuta. See on kooskõlas hea halduse tavaga⁴⁰⁹. Pärast kõnealuse menetluse lõppemist jõustunud looduskaitseaduse (LKS) § 9 lõikest 5 tuleneb kohustus teavitada kinnisasja omanikku tähtkirjaga.⁴¹⁰

(4.2) LKS § 24 lg 1 järgi on kaitsekohustuse teatis kaitseala piirsesse jääva kinnisasja omanikule väljastatav teabedokument. LKS § 24 lõikest 2 tulenevalt sisaldab kaitsekohustuse teatis: andmeid kaitstava loodusobjekti, selle kaitse alla võtja ja kaitse alla võtmise aja kohta; loodusobjekti kaitse alla võtmise eesmärki; andmeid kaitseala, valitseja kohta ja õigusaktidega sätestatud kitsenduste loetelu.

Kaitsekohustuse teatis sisaldab kinnisasja omaniku jaoks ja tegevuste korraldamiseks vajalikku teavet. Vastavalt LKS § 24 lõikele 3 väljastab kaitsekohustuse teatise kaitstava loodusobjekti valitseja kuue kuu jooksul kaitse alla võtmise otsuse jõustumisest arvates. Sookuninga looduskaitseala valitsejaks on Pärnumaa keskkonnateenistus.

Sookuninga looduskaitseala kaitse-eeskiri avaldati Riigi Teatajas 02.02.2006 ning kaitse-eeskiri jõustus 05.02.2006. Seega oleks tulnud kaitsekohustuse teatis edastada avaldajale hiljemalt 05.08.2006.

Kaitsekohustuse teatise edastamata jätmine õigel ajal eksitab maaomanikku. Antud juhul oli avaldaja teadlik kaitseala laiendamise kavastusest, kuid teda ei kaasatud piisava hoolega kogu menetlusse. Pärast kaitseala kaitse-eeskirja jõustumist jäeti edastamata kaitsekohustuse teatis seaduses sätestatud tähtaja jooksul. See annab isikule põhjuse arvata, et kinnistu ei asu kaitsealal.

Haldusorgan peab vältima menetlusosaliste eksitamist. Kui seadusest tuleneb kohustus, siis tuleb riigil vastavat kohustust ka täita. Riigi õiguskäitumises peab saama olla kindel.

(5) Õiguskantsler tegi keskkonnaministrile ettepaneku edastada avaldajale viivitamatult kaitsekohustuse teatis.

Avaldajale väljastati kaitsekohustuse teatis.

409 RKHKo 15.02.2005, nr 3-3-1-90-04, p 16: "Lisaks selgitamis- ja nõustamiskohustuse järgimisele kuulub haldusorgani ülesannete hulka ka võimaluste loomine koostööks taotlejaga. [...] Haldusorgani kohustuste hulka ei kuulu mitte üksnes formaalselt aktide andmiseks vältimatult vajaliku menetluse läbiviimine, vaid ka hoolitsemine selle eest, et ka õiguslaste teadmisteta ja asjaajamises vilumatul isikul oleks võimalus menetluses tulemuslikult osaleda."

410 Käesoleval juhtumil ei olnud looduskaitseaduse nõuete kohaldamine kohustuslik, aga tulevikku arvestades tuleb sellele siiski tähelepanu juhtida.

VI KULTUURIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

Kultuuriministeeriumi valitsemisalasse kuulub riigi kultuuri-, kehakultuuri-, spordi- ning muinsuskaitsetöö korraldamine ja kunstide edendamine, osalemine riigi meediatöö kavandamisel ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Kultuuriministeeriumi valitsemisalas on Muinsuskaitseamet ja avalik-õiguslikud juriidilised isikud nagu Eesti Televisioon, Eesti Raadio, Rahvuskooper Estonia, Eesti Rahvusraamatukogu ja Eesti Kultuurkapital. Kultuuriministeeriumi valitsemisalas on ka mitmed teatrid, kontsertorganisatsioonid, muuseumid, riiklikud spordibaasid, raamatukogud, sihtasutused ja muud asutused.

Õiguskantsler menetles 2007. aastal kokku ühtteist Kultuuriministeeriumi ja selle valitsemisala asutuste tegevusega seotud avaldust ning tuvastas isikute põhiõiguste ja hea halduse tava rikkumise neljal korral. Õiguskantsler tegi kultuuriministrile ja Kultuuriministeeriumi valitsemisala asutustele kaks rikkumise kõrvaldamise ettepanekut. Kahel juhul, kui õiguskantsler rikkumise tuvastas, likvideeris minister õigusvastase olukorra juba menetluse käigus. Ülejäänud seitsmel korral õiguskantsler rikkumist ei tuvastanud.

Uue seadusena töötas Kultuuriministeerium 2007. aastal välja kultuuriväärtuste väljaveo, ekspordi ja sisseveo seaduse. Seaduse eesmärk on säilitada rahvuslikku kultuuripärandit, andes võimaluse piirata kultuuriväärtuste väljavedu või ekspordi seaduses sätestatud korras. Seaduse eesmärk ei ole kultuuriväärtuste väljaveo keelamine, vaid kontrolli omanike väljaveetavate kultuuriväärtuste kohta. Seadusega määratletakse kultuuriväärtused, mille väljaviimiseks Euroopa Liidu liikmesriikidesse või ekspordiks väljapoole Euroopa Liidu liikmesriike on vaja taotleda Muinsuskaitseametilt väljaveoluba. Sarnane siseriiklik õigusakt on kehtestatud ka paljudes teistes Euroopa Liidu liikmesriikides. Tegemist on olulise ja vajaliku seadusega, mis võimaldab senisest tõhusamalt hoida Eesti rahvuslikku kultuuripärandit.

2. Haldusmenetluse venimine

Asi nr 7-4/061298

(1) MTÜ Vene Kultuuriautonomia pöördus õiguskantsleri poole küsimusega, kas kultuuriministrile esitatud taotlusele vastamata jätmine aasta vältel on kooskõlas seadustega ja hea halduse põhimõttega.

(2) MTÜ Vene Kultuuriautonomia esitas 30.03.2006 kultuuriministrile taotluse venelaste rahvusnimekirja koostamiseks, kuid ei saanud aasta jooksul oma taotlusele vastust.

29.03.2007 pöördus MTÜ Vene Kultuuriautonomia õiguskantsleri poole kaebusega kultuuriministri tegevuse peale.

Õiguskantsler pöördus 30.04.2007 kultuuriministri poole teabe nõudmisega ja palus selgitada, mis põhjusel on MTÜ Vene Kultuuriautonomia 30.03.2006 vene vähemusrahvuse rahvusnimekirja koostamiseks esitatud taotluse menetlemine Kultuuriministeeriumis võtnud aega rohkem kui aasta. Ühtlasi palus õiguskantsler vastata, millise aja jooksul kavatses minister MTÜ Vene Kultuuriautonomia taotluse kohta oma seisukoha kujundada.

Kultuuriminister vastas õiguskantsleri pöördumisele kirjaga 24.05.2007, milles andis ülevaate MTÜ Vene Kultuuriautonomia taotluse menetluse senisest käigust ning selgitas, et taotlusele vastamine on veninud seetõttu, et MTÜ Vene Kultuuriautonomia ei ole esitanud Kultuuriministeeriumile informatsiooni oma senise tegevuse ja tegevusplaanide kohta. Lisaks märkis minister, et vähemusrahvuse kultuuriautonomia seaduse kehtiv redaktsioon on puudulik. Ühtlasi teatas minister, et tal on kavas 04.07.2007 kohtuda MTÜ Vene Kultuuriautonomia esindajaga ning vastata avaldaja taotlusele.

MTÜ Vene Kultuuriautonomia esindaja pöördus 14.09.2007 taas kord avaldusega õiguskantsleri poole. Avaldusest selgus, et MTÜ Vene Kultuuriautonomia ei olnud veel 14.09.2007 oma 30.03.2006 esitatud taotlusele vastust saanud.

Õiguskantsler pöördus 09.10.2007 kultuuriministri poole uue teabe nõudmisega ja palus selgitust, miks ei olnud ta 18 kuu jooksul MTÜ Vene Kultuuriautonomia taotluse kohta oma seisukohta kujundanud. Õiguskantsler soovis teada, mida olulist ei olnud võimalik nõnda pika aja jooksul välja selgitada, et antud asjas otsuseni jõuda. Ühtlasi palus õiguskantsler ministrilt teavet, kui kaua võttis aega soome ja rootsi vähemusrahvuste rahvusnimekirjade koostamiseks esitatud taotluste menetlemine. Samuti palus õiguskantsler ministril selgitada, millised on need menetluse seisukohalt olulised asjaolud, mida tal ei olnud võimalik 18 kuu jooksul välja selgitada, kuid mida on kindlasti vaja veel välja selgitada, et antud asjas otsuseni jõuda. Lõpuks palus õiguskantsler kultuuriministril nimetada konkreetne tähtaeg, mis ajaks ta MTÜ Vene Kultuuriautonomia taotluse asjas oma seisukoha kujundada.

Oma järjekordses (25.10.2007) vastuses samal teemal teatas kultuuriminister, et soome ja rootsi vähemusrahvuste rahvusnimekirjade koostamiseks esitatud taotluste läbivaatamine võttis mõlemal juhul 2–3 kuud. Minister selgitas, et tema 04.07.2007 planeeritud kohtumine avaldajaga jäi ära avaldaja soovil. Avaldaja taotlusele vastamata jätmist põhjendas minister taas kord asjaoluga, et MTÜ Vene Kultuuriautonoomia ei ole esitanud Kultuuriministeeriumile täiendavat informatsiooni oma senise tegevuse ja tulevikuplaanide kohta kultuurivallas. Samas märkis minister, et Kultuuriministeerium on oma seisukoha loa andmise kohta juba võtnud. Kultuuriministri kirjast selgus, et tal on kavas mitte anda MTÜ-le Vene Kultuuriautonoomia luba vene vähemusrahvuse rahvusnimekirja moodustamiseks. Ühtlasi teavitas minister, et tal on kavas ette valmistada vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seaduse muutmise eelnou, et sätestada vähemusrahvuse rahvusnimekirja moodustamiseks vajaliku loa andmisest keeldumise alused.

(3) Põhiküsimuseks on, kas kultuuriminister järgis MTÜ Vene Kultuuriautonoomia vene vähemusrahvuse rahvusnimekirja koostamiseks esitatud taotluse menetlemisel haldusmenetluse seadust ja hea halduse põhimõtet.

(4) PS § 50 järgi on vähemusrahvustel õigus luua rahvuskultuuri huvides omavalitsusasutusi vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seaduses (VRKAS) sätestatud tingimustel ja korras. VRKAS § 2 lg 2 järgi võivad vähemusrahvuse kultuuriomavalitsusi moodustada saksa, vene, rootsi ja juudi vähemusrahvusest isikud ja need vähemusrahvustest isikud, kelle arv on üle 3000. Eelnevast nähtub, et vene vähemusrahvusel on õigus moodustada Eestis kultuuriomavalitsus.

VRKAS § 7 lg 1 järgi on vähemusrahvuse kultuuriomavalitsuse taotlemise aluseks vähemusrahvuse rahvusnimekirja. Vähemusrahvuste rahvusnimekirjade pidamise ja kasutamise kord on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 01.10.1996 määrusega nr 238 "Vähemusrahvuse rahvusnimekirjade pidamise ja kasutamise kord" (edaspidi vähemusrahvuse rahvusnimekirjade pidamise ja kasutamise kord).

Nimetatud korra p 1 järgi on vähemusrahvuse kultuuriomavalitsuse taotlemise aluseks vähemusrahvuse rahvusnimekirja. Rahvusnimekirjade koostamise õigus on vähemusrahvuste kultuuriühingutel või nende liitudel. Vähemusrahvuste rahvusnimekirjade pidamise ja kasutamise korra punktist 2 tuleneb, et taotlus rahvusnimekirja koostamiseks tuleb esitada kultuuriministrile, kes avalikustab selle vähemalt ühes eesti- ja venekeelses päevalehes ning annab teada, et kõik antud vähemusrahvuse ühingud võivad ühe kuu jooksul teada Kultuuriministeeriumile oma soovist teha koostööd initsiatiivi ülesnäidanud ühinguga.

Kõnealuse korra punktide 3 ja 4 järgi moodustab kultuuriminister taotluste läbivaatamiseks vähemusrahvuse kultuuriühingute, Kultuuriministeeriumi ja Siseministeeriumi esindajatest komisjoni. Komisjon tutvub esitatud taotlustega ning teeb kultuuriministrile ettepaneku anda konkreetsele ühingule volitus rahvusnimekirjade koostamiseks. Komisjoni ettepanekud kultuuriministrile on soovitusliku iseloomuga. Volitus rahvusnimekirja koostamiseks antakse kultuuriministri käskkirjaga.

Eelnevast nähtub, et otsustuspädevus rahvusnimekirja koostamise õiguse andmise küsimuses on kultuuriministril. Vähemusrahvuse rahvusnimekirja koostamise taotluse menetlemine lõppeb kultuuriministri käskkirjaga. Minister võib oma käskkirjaga anda rahvusnimekirja moodustamiseks loa või sellest keelduda.

Kuna vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seaduses ega vähemusrahvuse rahvusnimekirjade pidamise ja kasutamise korras ei ole ette nähtud, millise aja jooksul peab kultuuriminister rahvusnimekirja koostamiseks esitatud taotluse läbi vaatama, tuleb taotluse läbivaatamise tähtaja määramisel lähtuda haldusõiguse printsiipidest ja haldusmenetluse seadusest (HMS).

Riigikohus on seisukohal, et hea halduse tava tuleneb PS §-st 14, mille järgi on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.⁴¹¹ Samas lahendis leidis Riigikohus, et erimenetlus peab vastama haldusõiguse printsiipidele, mis tulenevad õigusest heale haldusele, õiguse üldpõhimõtetest ja põhiseaduse printsiipidest.⁴¹² Seega on hea halduse põhimõte üheks põhiseaduse põhimõtteks, mida tuleb igasuguses haldusmenetluses järgida.

Riigikohus leiab, et õigus kiirele haldusmenetlusele on üks osa õigusest heale haldusele.⁴¹³ Õigus kiirele haldusmenetlusele on sätestatud ka HMS § 5 lõikes 2: "Haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele." Kiire haldusmenetluse põhimõtet on täpsustatud HMS § 5 lõikes 4, mis sätestab: "Menetlustoimingud viiakse läbi viivituseeta, kuid mitte hiljem kui seaduses või määruis sätestatud tähtaja jooksul." Olenemata sellest, kas seadus või määrus sätestab menetluse teostamise tähtaja, tuleb menetlus teostada alati HMS § 5 lõikest 2 tulenevat kiiruse nõuet järgides.⁴¹⁴

Kiiruse nõudest ei tulene aga halduse kandjale kohustust kiire menetlemise nõuet järgides jätta ära menetluse seisukohalt olulisi toiminguid.⁴¹⁵ Seega tuleb menetluse kiiruse hindamisel lähtuda mõistlikkuse põhimõttest, st menetluse

411 RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 16. Hea halduse tava põhimõtte kohta Euroopa õigusruumis vt Euroopa põhiõiguste harta art 41. – EÜT C 364, 18.12.2000, lk 0001–0022.

412 Samas, p 18.

413 RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 23.

414 I. Pilving. Menetlustähtajad. – A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 122.

415 I. Pilving. Menetlus mõistliku aja jooksul. – A. Aedmaa jt. (viide 414), lk 124.

mõistlik kiirus sõltub konkreetsetest elulistest asjaoludest. Mõistlik tähtaeg leitakse arvestades kõiki olulisi asjaolusid – arvesse tuleb võtta küsimuse tähtsust menetlusosaliste jaoks, menetlustoimingute keerukust, menetlusosaliste arvu, menetlusosalise käitumist (kas ta aitab igakülgsest kaasa võimalikult kiirele asjaajamisele või viivitab toimingute tegemisega). Menetlust pikendada võivate toimingute kaalumisel tuleb lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest. Ühtegi seadusega nõutavat toimingut või toimingut, ilma milleta ei ole võimalik sisuliselt õiget otsust teha, ei või pelgalt menetluse kiirendamise huvides ära jätta. Asutuse otsustada on, kas sooritada täiendav toiming või mitte. Iga asjaolude põhjalikum uurimine, lisatõendite nõudmine jms peab olema vajalik õige otsuse tegemiseks ega tohi menetlust venitada ebamõistlikult võrreldes kasuga, mis toiminguga kaasneb.⁴¹⁶

See tähendab, et iga haldusmenetlus peab toimuma võimalikult kiiresti. Kõik menetluse seisukohalt olulised asjaolud tuleb enne otsuse tegemist välja selgitada, ja seda tuleb teha kiiruse nõuet järgides.

Kultuuriministri vastusest õiguskantsleri teabe nõudmisele nähtub, et antud hetkeks on koostatud kaks vähemusrahvuste rahvusnimekirja: soome ja rootsi vähemusrahvuste rahvusnimekirjad, mille koostamiseks esitatud taotluste läbivaatamine võttis mõlemal juhul aega 2–3 kuud.

Eelnevast võib teha järelduse, et vähemusrahvuste rahvusnimekirja moodustamiseks esitatud taotluse läbivaatamise menetluse mõistlikuks kestuseks ongi 2–3 kuud. See on aeg, mille jooksul on kahel korral olnud võimalik teha kõik vähemusrahvuste kultuuriautonomiaseaduses ja vähemusrahvuste rahvusnimekirjade pidamise ja kasutamise korras nimetatud toimingud ja taotluse asjas seisukohani jõuda.

Kuid MTÜ Vene Kultuuriautonomiaseaduse taotluse menetlemine oli avalduse lahendamise ajaks kestnud juba rohkem kui 20 kuud. Selleks, et 20 kuud kestnud haldusmenetlust saaks kiire haldusmenetluse nõudega kooskõlas olevaks lugeda, peavad olema väga kaalukad ja erandlikud põhjused.

MTÜ Vene Kultuuriautonomiaseaduse taotluse läbivaatamine on veninud, kuna taotleja ei ole koostööaldis ega esita Kultuuriministeeriumile palutud informatsiooni. Seega, kui avaldaja haldusorganiga koostööd ei tee ja viivitab oma toimingute tegemisega, võib pidada menetluse mõningast venimist mõistlikuks. Kuid antud juhul on MTÜ Vene Kultuuriautonomiaseaduse taotluse menetlemine kestnud juba mitmeid kordi kauem, kui teiste analoogsete taotluste menetlemine. Nii pikka viivitust avaldaja taotlusele vastamisel ei saa pidada mõistlikuks ega proportsionaalseks. Äramärkimist väärib ka asjaolu, et avaldaja keeldus selgesõnaliselt lisaandmete esitamisest juba oma 24.05.2006 kirjas, milles leidis, et täiendava teabe esitamise nõue on põhjendamatu ning sellel ei ole seaduslikku alust.

Juhul kui kultuuriminister leidis, et MTÜ Vene Kultuuriautonomiaseaduse taotluses märkimata seadusega nõutavad andmed või andmed, ilma milleta ei olnud võimalik sisuliselt õiget otsust teha, oleks minister HMS § 15 lg 2 alusel pidanud esimesel võimalusel andma avaldajale tähtaja puuduste kõrvaldamiseks, tuues ära ka puuduste kõrvaldamata jätmise tagajärje – taotlus jäetakse läbi vaatamata.

Kultuuriminister ei andnud avaldajale konkreetset tähtaega puuduste kõrvaldamiseks ega teavitanud avaldajat puuduste kõrvaldamata jätmise tagajärgedest, vaid asus taotlust menetlema. Kui haldusorgan ei juhi isiku tähelepanu võimalikele puudustele (nt avaldaja ei ole esitanud andmeid, mille esitamise kohustus tuleneb seadusest, või andmeid, ilma milleta ei ole võimalik sisuliselt õiget otsust teha) ja asub taotlust menetlema ilma puuduste kõrvaldamiseks tähtaja andmiseta, võib eeldada, et taotlus on esitatud korrektselt ning haldusorgan ei saa taotlejale puudustele hiljem enam viidata.⁴¹⁷

Samuti ei saa avaldaja taotluse lahendamist 20 kuud edasi lükata põhjusel, et vähemusrahvuste kultuuriautonomiaseaduse kehtiv redaktsioon on üldsõnaline ja lünklik, ning et kultuuriministril on kavas ette valmistada vähemusrahvuste kultuuriautonomiaseaduse muutmise eelnõu, et sätestada vähemusrahvuste rahvusnimekirja moodustamiseks vajaliku loa andmisest keeldumise alused. MTÜ Vene Kultuuriautonomiaseaduse taotluse lahendamisel tuleb lähtuda regulatsioonist, mis kehtis taotluse esitamise hetkel.

Eeltoodud põhjustel leidis õiguskantsler, et kultuuriminister on MTÜ Vene Kultuuriautonomiaseaduse taotluse menetlemisel rikkunud hea halduse tava ja HMS § 5 lõikes 2 sätestatud haldusmenetluse kiiruse nõuet.

(5) Õiguskantsler tegi 17.12.2007 ministrile ettepaneku rikkumise kõrvaldamiseks ja palus kultuuriministril viivitamata võtta seisukoht MTÜ Vene Kultuuriautonomiaseaduse 30.03.2006 vene vähemusrahvuste rahvusnimekirja koostamiseks esitatud taotluse kohta ja teha see avaldajale teatavaks.

Õiguskantsler palus kultuuriministril saata endale koopia vastusest avaldajale hiljemalt 21.12.2007. Käesoleva ülevaate koostamise ajaks ei olnud kultuuriminister MTÜ Vene Kultuuriautonomiaseaduse taotluse kohta oma seisukohta võtnud ega avaldajale vastanud.⁴¹⁸

⁴¹⁶ Samas.

⁴¹⁷ N. Parrest. Puudused taotluses. – A. Aedmaa jt. (viide 414), lk 137.

⁴¹⁸ 01.06.2008.

3. Lugejakaardi väljastamise tasu Suure-Jaani Rahvaraamatukogus

Asi nr 6-5/071176

(1) Õiguskantsler teostas avalduse alusel järelevalvet Suure-Jaani Vallavalitsuse üle, kes kehtestas tasu raamatukogu lugejakaardi väljastamise eest.

(2) Suure-Jaani Vallavalitsus kehtestas 28.12.2006 määruse nr 24 "Suure-Jaani valla raamatukogu lugejakaardi väljastamise korra ja tasu kehtestamine":

"Määrus kehtestatakse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse paragrahvi 30 lõike 3 alusel.

§ 1. Lugejakaartide väljastamine

- (1) Raamatukogude lugejakaarte väljastatakse alates 2. jaanuarist 2007.
- (2) Lugejakaarte väljastavad raamatukogude töötajad.
- (3) Lugejakaartide väljastamise arvestust peavad raamatukogude töötajad.
- (4) Lugejakaart on kohustuslik kõikidele lugejatele.

§ 2. Lugejakaardi maksumuse kehtestamine

- (1) Esmane lugejakaart maksab 10 krooni, õpilastele, üliõpilastele ja pensionäridele 5 krooni.
- (2) Lugejakaardi kaotamise korral maksab uue lugejakaardi väljastamine 25 krooni.
- (3) Lugejakaardi triipkoodi kulumise korral väljastatakse uus lugejakaart, mille hind on võrdne esmase kaardi väljastamise hinnaga.
- (4) Lugejakaardi tehnilise vea korral asendatakse see tasuta.
- (5) Lugejakaartide müümisel saadud raha makstakse valla kassasse."

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole, leides, et määrus on vastuolus rahvaraamatukogu seaduse (RaRS) § 15 lõikega 2, mis näeb ette rahvaraamatukogu põhiteenuste osutamise ilma tasuta. Samuti leidis avaldaja, et kuna Suure-Jaani Vallavalitsuse nimetatud määrus ei ole valla koduleheküljel avalikustatud, ei ole vallavalitsus järginud avaliku teabe seaduses sätestatud nõudeid.

Õiguskantsler esitas teabe nõudmised Suure-Jaani Vallavalitsusele ning kultuuriministrile.

Kultuuriminister selgitas saadetud vastuses, et rahvaraamatukogu põhiteenused, st teavikute kohapeal kasutamine ja kojulaenus ning avalikule teabele üldkasutatava andmesidevõrgu kaudu juurdepääsu võimaldamine, on tasuta. Eriteenused (kopeerimine, andmebaaside kasutamine, tõlked ja muu) võivad olla tasulised ning eriteenuste eest võetava tasu suuruse kinnitab valla- või linnavalitsus. Kultuuriminister kinnitas, et suurem osa Eesti rahvaraamatukogusid väljastab lugejatele lugejakaarte ehk -pileteid tasuta. Mõned omavalitsused on käsitlenud lugejakaartide väljastamist plastikul eriteenustena. Tasu kehtestamise eesmärgiks on katta plastikkaardiga seotud kulutused. Lugejakaardi omamine on rahvaraamatukogu tasuta põhiteenuste alus, mistõttu peab lugejal alati olema õigus loobuda tasulisest plastikkaardist ning saada selle asemel tasuta paberist lugejakaart. Kultuuriminister märkis oma vastuses ühtlasi, et kavatseb teavitada kõiki Eesti rahvaraamatukogusid vajadusest tagada lugejatele soovi korral tasuta paberist lugejakaart.

Suure-Jaani Vallavalitsus selgitas, et mitteelektroniliste lugejapiletitega raamatukogu põhiteenuste kasutamine on endiselt tasuta, kuid see on lugeja ja raamatukogu töötaja jaoks ebamugavam. Elektroniline lugejakaart lihtsustab laenutamist, kuna Suure-Jaani vallas asub viis rahvaraamatukogu ning ühe ja sama elektronilise lugejakaardiga saab laenutada kõigis Suure-Jaani valla rahvaraamatukogudes. Suure-Jaani Vallavalitsus mõnisk, et määruse tekst võib olla sõnastuselt eksitav. Lisaks eeltoodule märkis Suure-Jaani Vallavalitsus, et Vallavalitsuse 28.12.2006 määrus nr 24 on kättesaadav valla veebilehel.⁴¹⁹

(3) Antud menetluses tuli õiguskantsleril analüüsida, kas Suure-Jaani Vallavalitsuse määrus on kooskõlas rahvaraamatukogu seadusega. Samuti tuli leida vastus küsimusele, kas õigusaktide avaldamisel järgitakse Suure-Jaani vallas avaliku teabe seadust.

(4) RaRS § 15 lg 2 sätestab, et rahvaraamatukogu põhiteenusteks on teavikute kohapeal kasutamine ja kojulaenus ning avalikule teabele üldkasutatava andmesidevõrgu kaudu juurdepääsu võimaldamine. Rahvaraamatukogu põhiteenused on tasuta. Tasulised võivad kooskõlas RaRS § 15 lõikega 3 olla eriteenused ehk kopeerimine, andmebaaside kasutamine, tõlked ja muu. Eriteenuste eest võetava tasu suuruse kinnitab linna- või vallavalitsus. Kooskõlas RaRS § 2 lõikega 1 on rahvaraamatukogu tegevuse eesmärgiks tagada elanikele vaba ja piiramatu juurdepääs informatsioonile, teadmistele, inimõtte saavutustele ning kultuurile, toetada elukestvat õppimist ja enesetäiendamist.

Rahvaraamatukogu teenuseid võib RaRS § 15 lõike 1 kohaselt kasutada igäiks. Teaviku kojulaenus eest võib nõuda tagatist, kui lugeja rahvastikuregistrisse kantud elukohaks ei ole rahvaraamatukogu asukohajärgne vald või linn või tagatis on vajalik teaviku väärtuse tõttu.

419 http://www.suure-jaani.ee/failid/raamatuk_lugejak_tasu.rtf

Kuigi rahvaraamatukogu seadus ei sätesta otseselt lugejakaardi väljastamisega seonduvaid õigusi ja kohustusi, on lugejakaart vajalik rahvaraamatukogu põhiteenuste osutamiseks, sealhulgas kojulaenutamise üle arvestuse pidamiseks. Kohalikul omavalitsusel on õigus seadusega sätestatud piirides määrata kindlaks lugejakaartide väljastamise tingimused, kuid kuna kaartide väljastamine on seotud rahvaraamatukogu põhiteenuste osutamisega, peab lugejatel olema õigus kasutada kõiki põhiteenuseid ilma tasu maksmata. Rahvaraamatukogud on kohustatud tagama paberist tasuta lugejakaartide väljastamise nendele lugejatele, kes seda soovivad.

Elektroonilised lugejakaardid võivad tööpoolest teenuste kasutamise muuta lugeja jaoks mugavamaks, kuid sellisel juhul on tegemist RaRS § 15 lg 3 mõistes tasulise eriteenusega.

Suure-Jaani Vallavalitsuse 28.12.2006 vastu võetud määrus nr 24 ei erista elektroonilisi ning paberist lugejakaarte. Määrus ei näe ette, et lugejal on õigus valida tasuta paberist lugejakaardi või tasulise elektroonilise kaardi vahel. Määruse § 2 lg 1 sätestab, et esmane lugejakaart maksab 10 krooni ning õpilastel, üliõpilastel ja pensionäridel tuleb tasuda 5 krooni. Määruse § 2 lg 4 sätestab, et tasuta lugejakaardi saab üksnes siis, kui tehnilise veaga kaarti on vaja asendada.

Kuna määrus ei näe ette võimalust rahvaraamatukogu põhiteenuste kasutamist tasuta, on Suure-Jaani Vallavalitsuse 28.12.2006 määrus nr 24 vastuolus RaRS § 15 lõikega 2.

Lisaks eeltoodule sätestab KOKS § 31 lg 1, et valla- ja linnavalitsuse õigusaktid avaldatakse seaduses ja valla või linna põhimääruses sätestatud korras. Suure-Jaani valla põhimääruse § 36 lg 3 sätestab, et valitsuse määrused avalikustatakse analoogiliselt volikogu määrustega vastavalt põhimääruse §-le 27. Põhimääruse § 27 lg 2 järgi avalikustatakse volikogu õigusaktid kümne tööpäeva jooksul pärast vastuvõtmist vallakantseleis, teeninduspunktid, raamatukogudes ja valla veebilehel.

Seega peaksid Suure-Jaani vallas õigusaktidena kehtivad valla volikogu ja valitsuse määrused olema kättesaadavad valla veebilehel. Valla veebilehel puudub eraldi alaosa vallas kehtivate õigusaktide kohta. Veebilehel olemasolev dokumendiregister ei võimalda tõhusalt vallas kehtivate õigusaktidega tutvuda. Kui isik soovib saada teavet mõne valdkonna kohta vallas kehtivate õigusaktide kohta, ei ole seda valla veebilehekülje kaudu hõlpsal viisil võimalik saada.

Avaliku teabe seaduse § 4 lg 2 sätestab, et teabele juurdepääs tuleb tagada igapähele võimalikult kiirel ja hõlpsal viisil. Nimetatud sättest tuleneb, et veebilehel peavad olema õigusaktid kergesti leitavad ja kättesaadavad igapähele.

Kontrollimisel selgus, et vastuses teabe nõudmisele nimetatud viite alt avaneb Suure-Jaani Vallavalitsuse 28.12.2006 määrus nr 24. Samas ei olnud sama määrus leitav valla koduleheküljel otsingumootorit kasutades ega dokumendiregistrist. Suure-Jaani valla koduleheküljel ei olnud eraldi kataloogi vallas kehtivate õigusaktide kohta, millest isikud võinuksid (ilma konkreetse akti kuupäeva, pealkirja ning numbrit teadmata) saada informatsiooni selle kohta, millised õigusaktid on ühe või teise valdkonna kohta vallas volikogu või vallavalitsuse poolt vastu võetud.

Kehtivaid õigusakte peab olema võimalik leida nii valdkonna kui ka vastu võtmise aja järgi. Kuna Suure-Jaani valla veebileht vastavaid toiminguid ei võimalda, on rikutud avaliku teabe seadust.

(5) Õiguskantsler pöördus Suure-Jaani Vallavalitsuse poole ettepanekuga tühistada 28.12.2006 määrus nr 24 "Suure-Jaani valla raamatukogu lugejakaardi väljastamise korra ja tasu kehtestamine". Lugejakaartide väljastamisel võetava tasu küsimuse reguleerimisel palus õiguskantsler vallavalitsusel lähtuda RaRS §-st 15 ning §-st 16.

Samuti tegi õiguskantsler Vallavalitsusele ettepaneku täiendada Suure-Jaani valla veebilehte ning tagada hõlbus ja kiire liigipääs valla õigusakte puudutavale informatsioonile. Kõik Suure-Jaani vallas kehtivad õigusaktid peavad olema valla kodulehel selgesti ja kergelt kättesaadavad ka siis, kui isik ei tea vastava akti konkreetset pealkirja, numbrit ega vastuvõtmise aega.

Suure-Jaani Vallavalitsus tühistas oma 28.12.2006 määruse nr 24 ja täiendas valla kodulehekülge vastavalt õiguskantsleri ettepanekutele.

VII MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas on riigi majanduspoliitika ja majanduse arengukavade väljatöötamine ning elluviimine tööstuse, kaubanduse, energeetika, elamumajanduse, ehituse, transpordi (sealhulgas transpordi infrastruktuur, veondus, transiit, logistika ja ühistransport); liikluskorralduse (sealhulgas liiklus raudteel, maanteedel ja tänavatel, vee- ja õhuteedel), liiklusohutuse suurendamise ja liiklusvahendite keskkonnakahjulikkuse vähendamise; informaatika, telekommunikatsiooni, postiside ja turismi valdkonnas; riigi infosüsteemide arendamise koordineerimine; tehnoloogiline arendustegevus ja innovatsioon; metroloogia, standardimise, sertifitseerimise, akrediteerimise, tegevuslubade, registrite, tööstusomandi kaitse ja konkurentsijärelevalve; tarbijakaitse, ekspordirengu ja kaubanduse kaitsemeetmete korraldamine; ettevõtluse regionaalse arengu ja investeeringute alased küsimused, vedelkütuse miinimumvaru haldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

22.11.2007 võttis Riigikogu vastu Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse: riikliku järelevalve tõhustamiseks ning asutuste jätkusuutlikkuse tagamiseks ühendati Konkurentsiamet, Sideamet, Energiaturu Inspeksioon, Tehnilise Järelevalve Inspeksioon ja Raudteeinspeksioon kaheks asutuseks – tururegulatsiooniga tegelevaks Konkurentsiametiks ja tehnika ohutuse järelevalvega tegelevaks Tehnilise Järelevalve Ametiks. Nimetatud seaduse muudatus jõustus 01.01.2008.⁴²⁰

11.09.2007 algatati Riigikogus Vabariigi Valitsuse initsiatiivil alkoholiseaduse muutmise seaduse eelnõu. Eelnõuga täpsustatakse alkoholi käitlemisega seonduvate õiguserikkumiste lõpetamise ning edasistest õiguserikkumistest hoidumise nõudmiseks ettekirjutuse tegemise regulatsiooni.⁴²¹

Õiguskantslerile 2007. aastal esitatud avaldused puudutasid mitmesuguseid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala õigusvaldkondi, sh ehitusõigust, liikluskorraldusõigust, ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni õigust, energeetikaõigust, majandushaldust, kaubandushaldust ja konkurentsioõigust, äriühingu- ja krediitiasutusteõigust, transpordi- ja teede õigust, tarbijakaitseõigust, telekommunikatsiooni-, ringhäälingu- ja postisideõigust.

Esitatud avaldustest puudutasid osa ministeeriumi valitsemisala ametite ja inspeksioonide ning kohalike omavalitsuste tegevust seoses ministeeriumi valitsemisala seaduste rakendamisega ja järelevalvega. Näiteks ehitusõigusesse puutuvad küsimused olid valdavalt suunatud kohalike omavalitsuste tegevuse kontrollimisele. Transpordi- ja teedeõiguse ning majandushalduse osas jagunesid küsimused küllaltki võrdseks nii Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kui ka kohaliku omavalitsuse vahel. Lisaks paluti õiguskantsleril kontrollida mõne õigustloova akti vastavust põhiseadusele ja seadustele.

Sama moodi kui varasematel aastatel ei avastatud suuremas osas menetlustes õiguserikkumist ning piirduti seaduste selgitamisega. Osa avaldusi tuli jätta läbi vaatamata pädevuse puudumise tõttu – avaldus suunati edasi eripädevusega järelevalveasutusele või tagastati avaldajale, kui isikul oli endal võimalik kasutada teisi tõhusaid õiguskaitselise võimalusi.

Lõplikult lahendamata probleemide ring, millele õiguskantsler on juhtinud tähelepanu alates 2005. aastast, puudutab Eestit läbivat ohtlike ainete raudteevedu ja käitlemist ettevõtetes.⁴²² Oma 2006. aasta tegevuse ülevaates tõdes õiguskantsler, et vajaliku seaduseelnõu ettevalmistamisest ei olnud õiguskantslerit seniajani teavitatud (õiguskantsler saatis majandus- ja kommunikatsiooniministrile märgukirja, milles tõi välja avastatud puudused ning juhtis tähelepanu, et kõnealuses valdkonnas vajaliku seaduseelnõu ettevalmistamine on majandus- ja kommunikatsiooniministri ülesanne). Ohtlike veoste transiidi problemaatika korrastamine eeldab mitmete õigustloovate aktide muutmist. Käesolevaks hetkeks on nii Riigikogu, Vabariigi Valitsus kui Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium rakendanud sellesuunalisi meetmeid. Käsil on kõikide transpordi ohutusega seonduvate õigusaktide läbivaatamine ja kaardistamine, et välja selgitada eraldi ohtlikke vedusid reguleeriva seaduse väljatöötamise vajadus ning võimalikkus Eesti õigusruumis. Samas on juba vastu võetud või muudetud ohtlike veoste korraldamisega seonduvaid õigustloovaid akte. Teema olulisust on eraldi rõhutanud Riigikogu majanduskomisjon, kelle 11.03.2008 istungi päevakorras oli Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ettekanne ohtlike veoste teemal.⁴²³

Õiguskantsler menetles avaldust, mille avaldaja ei olnud rahul domeeninimede registreerimise korraldusega – täpsemalt piiranguga, millega välistatakse füüsiliste isikute võimalus taotleda endale omanimelist ee-domeeninime. Õiguskantsler võttis seisukoha, et Eesti domeeninimede registreerimise ja haldamise korralduse õiguslik külg on äärmiselt ebaselge, pole teada, kes ja mille eest täpselt vastutab, kas registreerimisel on registreerija ja domeeninime saaja vahel tekkivate suhete puhul tegemist era- või avalik-õiguslike suhetega jm. Kuivõrd VVS § 63 lg 1 järgi on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas muuhulgas riigi infosüsteemide arendamise koordineerimine

420 Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse tulenevalt valitusasutuste ühendamise eelnõu seletuskiri seisuga 08.10.2007, nr 125 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

421 Alkoholiseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 11.03.2008, nr 89 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

422 Analüüs ohtlikest veostest on toodud õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaates, lk 99–115; samale probleemile on viidatud ka õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaates, lk 276–277.

423 Riigikogu majanduskomisjoni 10.03.–16.03.2008 nädala päevakord seisuga 11.03.2008, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

rimine, tehnoloogiline arendustegevus ja innovatsioon, registrite korraldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine, palus õiguskantsler ministriumil selgitada, kuidas on domeeninimede registreerimisega seonduvat kavas muuta.

Õiguskantsler saatis ettekande Riigikogu juhatusele, pöörates Riigikogu juhatuse tähelepanu hea õigusloome tava järgimise põhimõtetele taastuvelektri ostuhinna ja toetuse suuruse määramisel.⁴²⁴ Ettekanne koostati järgmistel asjaoludel: 04.12.2006 algatas Vabariigi Valitsus Riigikogus elektrituruseaduse muutmise seaduse eelnõu. Eelnõus nähti ette taastuvelektrile elektri turuhinnast kõrgem ostuhind ning kehtestati toetus taastuvelektri tootjatele. Riigikogu otsustas vaatamata algataja vastuseisule teha eelnõus muudatused ja need ka vastu võtta sellisel moel, et taastuvelektri ostuhind ja toetused tootjatele olid Vabariigi Valitsuse esitatud eelnõuga võrreldes oluliselt suuremad. Muudatusettepanekut põhjendas esitaja ostuhinna ja toetuse potentsiaalseid saajaid koondavate organisatsioonide ettepanekutega. Muudatuse selgitamiseks ei koostanud juhtivkomisjon uut seletuskirja. Teisisõnu, olulist muudatust tehes ei põhjendanud Riigikogu, miks on vaja toetusi ja ostuhinda just sellises ulatuses tõsta. Sellest tulenevalt leidis õiguskantsler, et taastuvelektri ostuhinna ja toetuse suurust määrates ei järginud Riigikogu PS §-st 10 tulenevat õigusriigi põhimõtet ning PS § 13 lõikest 2 koostoimes §-ga 14 tulenevat hea õigusloome tava. Oma ettekandes juhtis õiguskantsler tähelepanu sellele, et oluliste muudatuste tegemisel on juhtivkomisjon kohustatud lähtudes õigusriigi põhimõttest ja heast õigusloome tavast koostama eraldi seletuskirja. Teiselt poolt annab sellise õiguse (õigus koostada eelnõu teiseks lugemiseks eraldi seletuskiri) ka Riigikogu kodukorra seaduse § 103.

2. Eesti domeeninimede registreerimise ja haldamise korralduse õiguslik regulatsioon

Asi nr 7-4/070137

(1) Õiguskantsler algatas avalduse alusel järelevalvemenetluse domeeninimede registreerimise korralduse üle.

(2) Eestis tuleb sõnalise veebiaadressi registreerimiseks pöörduda Eesti Hariduse ja Teaduse Andmesidevõrgu ehk EENeti poole.⁴²⁵ EENeti tegevuse õiguslik alus on haridus- ja teadusministri 04.05.2004 määrus nr 25 "Eesti Hariduse ja Teaduse Andmesidevõrgu põhimäärus". Seoses domeeninimede registreerimisega annab EENet enda kohta järgmist informatsiooni: "EENet on registreerijaks vastavalt .ee administraatorite ning haridusministriumi kokkuleppele, mis on fikseeritud põhimääruses."⁴²⁶

EENet on kehtestanud domeeninimede registreerimiseks "Alamdomeeni registreerimise reeglistiku".⁴²⁷ Selle p 3 kõlab:

"3. Domeeni võib taotleda

1. Organisatsioon, mis asub Eesti Vabariigis ning omab siin püsiühendust.
2. Füüsilisest isikust ettevõtja, kes on registreerinud ennast Eesti Keskäreregistris, saab taotleda domeeni vahetult .ee alla. Vastasel korral .pri.ee alla.
3. Organisatsiooni osakonnad ja struktuuriüksused ei saa registreerida iseseisvat domeeni.
4. Eraisikud ei saa taotleda domeeni vahetult .ee alla. Eraisikud, kes soovivad enda domeeni, saavad selle registreerida teise taseme domeeni .pri.ee alla."

Domeeni taotlemise kohta on sama selgitatud EENeti koduleheküljel korduma kippuvate küsimuste all.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole ja leidis, et piirang, mille järgi füüsilised isikud ei saa registreerida omanimelisi veebilehti (www.omanimi.ee) ning seda saavad teha üksnes juriidilised isikud on põhiseadusega vastuolus.

Õiguskantsler pöördus asjaolude selgitamiseks teabe nõudmistega Haridus- ja Teadusministriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumi, Keemilise ja Bioloogilise Füüsika Instituudi (KBFI; kirjale vastas Eesti Teaduste Akadeemia) ning Eesti Hariduse ja Teaduse Andmesidevõrgu (EENet) poole.

Haridus- ja Teadusministrium selgitas oma vastuses, et EENet teostab kõik domeeni haldamisega seotud tehnilised protseduurid. Reeglite koostamine ja neist erandite tegemise õigus kuulub administraatorile. Administraatori otsused edastab EENetile tehniline kontaktisik. Ministrium mõõnis, et domeeninimede haldamise põhimõtted vajavad ajakohastamist ja EENeti nõukogus on teemaga tegeletud. Administraator on välja töötanud uue reeglistiku, kuid selle rakendamine on administraatori ja haldaja vahel konsensuse leidmiseni edasi lükatud. Haridus- ja Teadusministrium nõustus, et .ee domeeni taotlemise piirang füüsilisele isikule ei ole põhjendatud. Uute reeglite järgi on kavandatud vähendada piiranguid nii taotlejate kui ka taotletavate nimede arvu osas. Ministrium avaldas lootust, et uued reeglid jõustuvad lähikuudel. Rõhutati ka, et interneti kiire ja lai levik on toimunud tänu paindlikule regulatsioonile ning domeeninimede registreerimist ei tohiks liigselt reguleerida. Samas ei tohiks riik sellisest arengust ka täiesti kõrvale jääda. Praegune süsteem on tasakaalustatud ja on end praktikas õigustanud. Senisest enam tuleks

⁴²⁴ Õiguskantsleri 21.06.2007 ettekanne nr 1 "Hea õigusloome tava järgimisest taastuvelektri ostuhinna ja toetuse suuruse määramisel", kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.õiguskantsler.ee/?menuID=15>.

⁴²⁵ Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.eenet.ee>.

⁴²⁶ Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.eenet.ee/EENet/dom_reeglid.html.

⁴²⁷ Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.eenet.ee/EENet/dom_reeglid.html.

kaasata internetiteenuse pakkujaid ja teisi interneti teenusega seotud organisatsioone.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium võttis oma vastuses seisukoha, et EENet on seni väga hästi saanud hakkama .ee domeeninimede registreerimisega, mistõttu puudub vajadus muuta domeeninimede registri töökorraldust. Probleemne on ministeeriumi hinnangul aga alamdomeenide registreerimise reeglistik ja tööjaotus KBFI, interneti teenusepakkujate (ISP) ja EENeti vahel. Ministeeriumi hinnangul vajab muutmist praegune tööjaotus, kus KBFI kehtestab .ee ametliku administraatorina reeglid, EENet korraldab registreerimise ja ISPid on kunstlikult domeeninimede andmise protsessist isoleeritud. Otstarbekas on ühitada .ee administraatori (KBFI) ning domeeninimede registri ja .ee nimeserveri haldaja (EENet) funktsioonid. Domeeninimede taotlemise protseduurid tuleb anda ISPide pädevusse. KBFI roll .ee administraatori rollis on kunstlik, kuna KBFI on kaotanud organisatsioonina reaalse seose interneti korraldamisel. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium leidis, et Haridus- ja Teadusministeerium (alternatiivina ka Vabariigi Valitsus) võiks teha ettepaneku KBFI-le, et viimane algataks IANA reeglite kohase .ee administraatori funktsioonide üleandmise protseduuri uuele organisatsioonile. Domeeni .ee administreerimise ja haldamise koondamine ühte asutusse muudaks protsessid läbipaistvamaks ja kiiremaks ning vastutus oleks selge. Uus administraator peaks mõistagi vastama IANA kehtestatud tingimustele. Ministeerium rõhutas, et EENetil tuleks välja töötada uued reeglid .ee domeeninimede registreerimiseks ja seda koostöös KBFI ja Haridus- ja Teadusministeeriumiga. Eeskujuks võiks olla .eu domeeni registreerimise reeglid. Piirangud domeeninimede saamiseks ja piirangud eraisikutele peaks suures osas kaotama. Säilida tuleb taotleja seotuse nõue Eestiga. Rakendada võiks ka domeeninimede iga-aastast registreerimistasu. Samas leiti, et domeenikorralduse reguleerimine õigusaktidega ei ole otstarbekas. Ka teised riigid on seni vältinud internetikeskkonna riigipoolset reguleerimist.

Eesti Teaduste Akadeemia selgitas oma vastuses, et interneti funktsioneerimise reeglid kehtestab kogu internetile ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), mille allasutuseks on IANA (Internet Assigned Numbers Authority). Interneti süsteemi töö on õiguslikult reguleeritud RFC (Request for Comments) süsteemi tuhandete dokumentidega, mis on kohustuslik muuhulgas ka eeTLD administraatoritele. Interneti toimemehhanismid ei ole reguleeritud ühegi riikidevahelise lepingu ega konventsiooniga, mistõttu ei saa ükski riik täita siinkohal omaette legislatiivfunktsiooni. Õigussuhted taotleja ja registreerija vahel on reguleeritud eraõiguslike lepingutega, mille tüüp-tingimuste koostamisel lähtutakse interneti globaalsetest reeglitest. Eesti Teaduste Akadeemia lisas, et korralduslik pädevus interneti reeglite rakendamisel on RFC 1591 järgi jäetud maatunnustega ccTLD-de (country code Top Level Domain) administraatoritele. Tõsiseks probleemiks on isikunimede sarnasus ja kattuvus, kuna domeeninimed registreeritakse *first come first served* põhimõtte järgi. Sellises olukorras on väga raske tagada isikute võrdset kohtlemist. Selle probleemi lahendamiseks reegel, et füüsilise isik saab domeeninime registreerida üksnes koos numbrilise liideseaga. Alates 2005. aasta novembrist on Eesti Teaduste Akadeemia sõnul koostöös EENetiga kavandatud muuta domeeninimede registreerimise korda. Reformi eesmärgiks on lubada ka füüsilistel isikutel registreerida www.omanimi.ee domeen. Lahendamata on veel reformi konkreetne aeg. Uued reeglid peaksid heaks kiitma võimalikult laiapõhjaline ja esinduslik internetiüldsus.

EENet rõhutas oma vastuses, et peab .ee domeeni kui Eesti riigi tunnust oluliseks avalikuks ressursiks ning on sellest ka oma töös juhindunud. Selgitati, et "Alamdomeeni registreerimise reeglistik" ei ole kehtestatud riigiasutuse EENet, vaid .ee administraatori otsusega. EENetile on delegeeritud vaid tehniline töö. Administraator teeb vajadusel ka erandeid. Reeglite kehtestamine sellisel kujul oli aastaid tagasi interneti vähese leviku tingimustes otstarbekas. Piirangute eesmärgiks oli tagada domeeninimede registreerimine selleks õigustatud kasutajatele ja vältida massilist nimedega handeldamist. EENet selgitas, et vajadus võimaldada piiratud .ee domeenide registreerimist on mitme aasta eest lõppenud. Samuti ei ole õige kehtestada arvukaid erandeid. EENeti sõnul tehti .ee administraatorile ja EENeti nõukogule ettepanek reeglite uuendamiseks kolm aastat tagasi, programmitööd sai tehtud 2005. aasta lõpuks. Kaduda võiksid enamus piiranguid, jääksid vaid otseselt interneti ülesehitust korraldavatest dokumentidest tulenevad piirangud ja nõue taotleja seotusest Eestiga. EENeti ülesandeks jääks keskne .ee domeeninimede registri pidamine, registritoiminguid hakkaksid lepingute alusel teostama registreerijad. Viimati arutas reeglite rakendamist EENeti nõukogu 2006. aasta juulis. Kuna mõnedes küsimustes tekkisid EENeti sõnul eriarvamused, sõltub edasine .ee administraatori tehnilise ja administratiivse kontaktisiku seisukohast. EENeti sõnul on domeenikorraldust puudutava valdkonna reguleerimist seadustega paljudes riikides välditud, et mitte tekitada potentsiaalset vastuolu riigi õigusaktide ja interneti üldise korralduse vahel. Seetõttu võiks ka Eestis sellest hoiduda.

(3) Kõnealusel juhul on oluline leida vastused küsimustele, kas domeeninimede registreerimise korraldus Eestis vastab õiguse üldpõhimõtetele ning kas piirang, mille järgi ei saa füüsilised isikud taotleda domeeni vahetult .ee alla on õiguspärane.

(4.1) Domeeni registreerimise korralduse loomisel kehtib subsidiaarsusprintsip, st riik otsustab ise, kuidas registreerimine korraldada – milline organ või isik sellega tegeleb, milline on avaliku võimu roll selles jne.⁴²⁸ Seejuures omista-

428 "The main principle is the principle of subsidiarity. [...] There is currently a variety of legacy ccTLD situations with different legal or contractual frameworks." ("Principles and Guidelines for the Delegation and Administration of Country Code Top Level Domains"; kättesaadav arvutivõrgus: http://gac.icann.org/web/home/ccTLD_Principles.rtf (25.03.2007)) "It is important to note that different governments have different degrees of involvement in a ccTLD – ranging from managing it, to merely observing a non-governmental organization's management." (Materials Presented at 03-04.03.2003 ccTLD Workshop "Administering the Root: Delegations and Redelegations – Every country is unique"; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.icann.org/cctlds/administering-the-root-25feb03.pdf> (05.04.2007)).

vad IANA ja ICANN vastava riigi valitsuse seisukohale (milline organ ja kuidas korraldab) väga suure rolli.⁴²⁹

Mitmetes riikides on domeeninimedega registreerimisega tegelevaks institutsiooniks eraõiguslik juriidiline isik sihtasutuse vms näol (nt Austria, Holland, Rootsi, Norra, Prantsusmaa, Iirimaa, Saksamaa, Šveits jt). Samas on selge, et domeenidega seonduv ei ole ainult eraõiguslike isikute omavaheline küsimus. Domeenidega seonduv on oluline avalik ressurss, mille jaotamine ja kasutamine võib riivata ka isikute õigusi (nt kellegi teise nime kasutamine oma domeeninimes, kaubamärgiomanike õiguste kaitse⁴³⁰ jms). Nii on Riigikohus sedastanud: “Domeeninimi ei ole kolleegiumi arvates üksnes aadress, vaid see kannab lisaks tehnilisele funktsioonile ka muid ülesandeid. Viidates domeeninime omajale, mõjutab domeeninimi nt Interneti kasutajaid külastama just seda veebilehekülge. Seega sarnaneb domeeninimi oma funktsioonidelt kaubamärgiga, kuna see hõlbustab eristamist ja meeldejätmist, annab teavet, näitab kuuluvust või päritolu ning täidab reklaamifunktsiooni. Selliselt on domeeninimel ka varaline väärtus ning see võib olla põhimõtteliselt intellektuaalse omandi objektiks [...]”⁴³¹

Standardina käsitletav RFC 1591 viitab, et domeenide registreerimisega tegelevad administraatorid osutavad avalikku teenust (“These administrators are performing a public service on behalf of the Internet community”)⁴³². Seejuures rõhutavad nii IANA kui ka ICANN koostatud dokumendid registreerimismenetluses õiguse üldpõhimõtete (eeskätt võrdset kohtlemist, diskrimineerimise vältimist jms) järgimise olulisust, mis on kogu domeenikorralduse toimimise aluseks.

ICANN töögrupi *Governmental Advisory Committee*’i koostatud juhendmaterjalis “ccTLD delegerimise ja administreerimise printsiibid ja juhtnõõrid”, mida peetakse ka domeenide korralduse nn heaks tavaks (best practice),⁴³³ on sedastatud, et interneti nimesüsteem on avalik ressurss, mille korraldamisel tuleb lähtuda avalikest huvidest. Viidates WSIS 2003. aasta detsembri tegevusplaanile, rõhutatakse, et riikide valitsused peaksid korraldama või teostama järelevalvet vastava riigi ccTLD üle. Igasugune taoline valitsuse tegevus peab põhinema kohastel seadustel ja poliitikatel (punktid 1.6–1.7). Ka ccTLD registri tegevusest ja haldamisest rääkides rõhutatakse siseriiklike seaduste järgimise olulisust (nt punktid 2.1, 3.7, 4 jj).

Kuigi domeeni registreerimise korralduse loomisel kehtib subsidiaarsprintsip, st riik otsustab, kuidas see täpselt korraldada. Nagu nähtub eeltoodust, peab riik hoolitsema ja vastutama ka selle eest, et domeeninimedega registreerimine ja korraldus lähtuks avalikest huvidest. Seetõttu võib leida näiteks riike, kus domeenide registreerimise küsimusega tegeleb riigiasutus (mitte eraõiguslik isik) ning riik on üldised menetluspõhimõtted kirja pannud ka avalik-õiguslikult (seadustes vms). Sellise näitena võib tuua Soome, kus domeenide registreerimisega tegeleb Soome Kommunikatsiooni Reguleerimise Amet (Finnish Communications Regulatory Authority (FICORA)) ning kehtib domeeninimedega seadus ja kommunikatsiooni- ja transpordiministri määrus tasude kohta.⁴³⁴

Vaadates Euroopa Liidu tasandit, siis on ka seal kehtestatud domeenide kohta eraldi (avalik-õiguslik) regulatsioon lootmata üksnes n-ö enesejuhtimise peale (lepingute vms näol): Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 22.04.2002 määrus nr 733/2002 tippdomeeni “.eu” kasutuselevõtu kohta; Euroopa Komisjoni 28.04.2004 määrus nr 874/2004, millega kehtestatakse tippdomeeni .eu rakendamise ja kasutamise üldeeskirjad ning selle registreerimise põhimõtted.

USA-s asuva IANA juures on riigitunnuse .ee administraatorina registreeritud KBFI.⁴³⁵ Viimane on registreerimise delegerinud EENet-ile, mis on Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalasasse kuuluv riigiasutus. Haridus- ja teadusministri 04.05.2004 määruse nr 25 “Eesti Hariduse ja Teaduse Andmesidevõrgu põhimäärus” § 6 p 3 sätestab, et EENeti eesmärgiks on tagada Eesti maatunnusel baseeruva DNS-i tippdomeeni .ee korrektne haldamine. Põhimääruse § 7 p 13 järgi korraldab EENet .ee domeeninimedega registreerimist ja haldamist kokkulepete põhjal .ee domeeni administraatoriga. Domeeninimedega seonduvat seadust või määrust riik kehtestanud ei ole. Domeeninimedega registreerimiseks on .ee administraator tüüptingimustena kehtestanud nn alamdomeeni registreerimise reeglistiku (edaspidi reeglistik).

Õiguskantsler võttis seisukoha, et Eestis on käesoleval hetkel domeeninimedega registreerimise ja haldamise õiguslik külg äärmiselt ebaselge, kes ja mille eest täpselt vastutab, kas registreerimisel on registreerija ja domeeninime saaja vahel tekkivate suhete puhul tegemist era- või avalik-õiguslike suhetega jne.

429 “The desires of the government of a country with regard to delegation of a ccTLD are taken very seriously.” (“ICP-1: Internet Domain Name System Structure and Delegation (ccTLD Administration and Delegation)”; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.icann.org/icp/icp-1.htm> (05.04.2007)).

430 Vt nt M. Toomsoo. Kaubamärgiomanike õiguste kaitse seoses domeeninimedega. – *Juridica* 2000, lk 281 jj. Kaubamärgiomanike õiguste kaitsega domeeninimedega registreerimisel seondub WIPO (World Intellectual Property Organisation) sellealane tegevus; vt lähemalt: <http://www.wipo.int/amc/en/domains/> (08.04.2007).

431 RKTko 30.03.2006, nr 3-2-1-4-06, p 49.

432 RFC 1591 on kättesaadav arvutivõrgus: <ftp://ftp.eenet.ee/doc/rfc/rfc1591.txt>; <http://www.isi.edu/in-notes/rfc1591.txt> (25.03.2007). Sama: “ICP-1: Internet Domain Name System Structure and Delegation (ccTLD Administration and Delegation)”; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.icann.org/icp/icp-1.htm> (05.04.2007).

433 “Principles and Guidelines for the Delegation and Administration of Country Code Top Level Domains”; kättesaadav arvutivõrgus: http://gac.icann.org/web/home/ccTLD_Principles.rtf (25.03.2007). Tegemist on väga olulise dokumendiga, mis on olnud mh nt aluseks IANA raportile .eu TLD delegerimise kohta arvutivõrgus: <http://www.iana.org/reports/eu-report-05aug05.pdf> (05.04.2007).

434 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.ficora.fi/en/index/saadokset/lait/verkkotunnuslaki.html> (25.03.2007).

435 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.iana.org/root-whois/ee.htm> (26.01.2007).

Esiteks on ebaselge KBFI (avalik-õiguslik juriidiline isik, st detsentraliseeritud haldusekandja, mis on loodud avalikes huvides) kui administraatori roll – kas ja mil määral domeenide registreerimise korraldusega praktikas tegeletakse ning mille eest vastutatakse. Keemilise ja Bioloogilise Füüsika Instituudi seadusest ega KBFI teadusnõukogu 13.10.2000 otsusega nr 4 vastu võetud Keemilise ja Bioloogilise Füüsika Instituudi põhikirjast ei nähtu selget viidet domeenide korraldusega seotud pädevusele (see on kaudselst mahutatav ilmselt üksnes informaatika uusimate teadussuundade arendustegevuse alla). Nii näiteks ei kuulu KBFI otseselt ka EENeti nõukogusse ning nõukogus on .ee administraatorina märgitud Endel Lippmaa. EENeti kui hallatava riigiasutuse ülesanne tegeleda .ee domeeninimedega registreerimise ja haldamisega ei nähtu samuti seadusest, vaid üksnes haridus- ja teadusministri määrusest.

Tõsiselt tuleb suhtuda teabe nõudmise vastustes sisalduvatesse viidetesse, mille järgi administraatori kehtestatud reeglistikust on praktikas tehtud erandeid. Nende tegemise võimalikkust ja aluseid reeglistikust selgelt ei nähtu. Millele tuginedes ei saa väita, et tegelikkuses esineb kuritarvitusi, kuid eeltoodu põhjal tõusetub paratamatult küsimus võrdse kohtlemise, läbipaistvuse jms põhimõtete järgimisega.

Teiseks on ebaselge domeeninimedega registreerimisel EENeti ja domeenime taotleja (saaja) vahel tekkivate suhete õiguslik olemus – kas tegemist on era- või avalik-õiguslike suhetega.

Ühest küljest on Riigikohus sedastanud, “[...] et domeeninime registreerimisega tekib eraõiguslik lepinguline suhe registreerija ja domeeninime omaja vahel.”⁴³⁶ Tekkivaid suhteid käsitleb lepingulise suhtena (otseselt täpsustamata, kas era- või avalik-õiguslik) ka Ülemaailmse Intellektuaalse Omandi Organisatsiooni (World Intellectual Property Organisation) koostatud materjal “ccTLD hea tava intellektuaalse omandi vaidluste vältimiseks ja lahendamiseks”⁴³⁷. Kõnealune dokument on otseselt kohaldatav vaid nn avatud riigitunnusega riikide suhtes, milleks Eesti ei ole.

Teisalt on EENet valitsusasutuse hallatav riigiasutus. VVS § 43 lg 2 kehtestab, et hallatavad riigiasutused teenindavad valitsusasutusi või täidavad teisi riiklikke ülesandeid kultuuri, hariduse, sotsiaal- või muus valdkonnas. Seega tõusetub eeltoodud rahvusvahelise praktika valguses põhjendatud küsimus, kas .ee domeeninimedega registreerimist ja haldamist tuleks pidada riiklikuks (avalik-õiguslikuks) ülesandeks.

Järgnevalt sõltub õigussuhte kvalifitseerimisest era- või avalik-õiguslikuks ka vaidlustamisvõimalus – kas vaidlused EENeti ja domeeninime taotleja (siinkohal ei peeta silmas vaidlusi domeeninime omaja ja kolmanda isiku vahel) vahel alluvad haldus- või maakohtule.

Rahvusvahelises praktikas on levinud kohtuväliste vaidluste lahendamiseviiside kasutamine, kuid see puudutab eeskätt domeeninime omaja ja kolmanda isiku vahelisi suhteid.⁴³⁸

Siinkohal on oluline ka rõhutada, et EENet kui hallatav asutus tegeleb sisuliselt andmekogu pidamisega. Ebaselge on, kuidas suhestuvad andmekogude seadus (andmekogu pidamisel tekivad avalik-õiguslikud suhted registripidaja ja isiku vahel) ning domeeninimedega registreerimisel tekkiv andmekogu.

Kolmandaks nähtub ajakirjanduses avaldatud andmetest ja vastustest õiguskantsleri teabe nõudmistele, et domeeninimed on kavas muuta tasuliseks.⁴³⁹ Siinkohal tuleb arvestada PS §-is 113 sätestatud ehk analüüsida, kas viidatud põhiseaduse sätte mõttes võib tegemist olla avalik-õigusliku tasuga, mille kehtestamine riigi poolt eeldab seadusest tulenevat volitust.⁴⁴⁰

(4.2) Õiguskantsleri teabe nõudmine oli ajendatud avaldusest, kus isik leidis, et füüsilistele isikutele vahetult .ee domeeni alla domeeninime taotlemise õiguse mitteandmine ei ole põhjendatud.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 22.04.2002 määruse nr 733/2002 tippdomeeni “.eu” kasutuselevõtu kohta art 4 lg 2 punkt b alapunkt iii võimaldab akrediteeritud registreerijate vahendusel füüsilisel isikul, kelle peamine elukoht on ühenduses, taotleda domeeninimedega registreerimist tippdomeeni .eu alla.⁴⁴¹ Ka teistes riikides saavad füüsilised isikud taotleda domeeninime vahetult vastava riigi domeeni alla.

Reeglistiku p 3 alapunktis 4 sisalduvas piirangus, millega välistatakse füüsiliste isikute võimalus taotleda endale vahetult .ee domeeni alla domeeninime, võib näha riivet kõige laiemalt isiku eneseteostusvabadusele (PS § 19 lg 1), aga

⁴³⁶ RKTko 30.03.2006, nr 3-2-1-4-06, p 48.

⁴³⁷ “ccTLD Best Practices for the Prevention and Resolution of Intellectual Property Disputes” (Version 1: June 20, 2001); kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.wipo.int/export/sites/www/amc/en/docs/bestpractices.doc> (08.04.2007).

⁴³⁸ Vt nt: “Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy”; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.icann.org/udrp/> (05.04.2007). Vt ka <http://www.wipo.int/amc/en/domains/resources/index.html> (08.04.2007).

⁴³⁹ Eesti Ekspress 14.12.2006 “.ee domeenid tuleval aastal tasulised”: “Head uudised: .ee domeeni saavad hakata taotlema ka eraisikud ning juriidilised isikud saavad soovi korral endale mitu domeeni hankida ilma, et tuleks taotleda erandi tegemist nagu praegu.”

⁴⁴⁰ Nt RKÜko 22.12.2000, nr 3-4-1-10-00, p 20: “Sõnastuselt hõlmab § 113 kaitseala riiklike makse, koormisi, lõive, trahve ja sundkindlustuse makseid. Tegelikult on selle sätte kaitseala laiem. Selles sättes on püütud võimalikult täielikult loetleda kõiki avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi. Üldkogu on seisukohal, et § 113 kaitsealal on kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse. Paragrahvi 113 eesmärgiks on saavutada olukord, kus kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestatakse üksnes Riigikogu poolt vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga.”

⁴⁴¹ Vt ka preambula p 6; sama tuleneb Euroopa Komisjoni 28.04.2004 määruse nr 874/2004, millega kehtestatakse tippdomeeni .eu rakendamise ja kasutamise üldeskirjad ning selle registreerimise põhimõtted, art 16 lg 2, art 19 lg 2, art 21 lg 2 p b.

ka kitsamalt isiku eraelu puutumatusse (PS § 26 lg 1), kuna domeeninimi www.omanimi.ee seondub isiku identiteediga, ning sõnavabadusele (PS § 45 lg 1), sest www.omanimi.ee domeeni kasutamine on üheks mooduseks ennast identifitseerides väljendada oma ideid, arvamusi ja veendumusi.

KBFI on avalik-õiguslik juriidiline isik ning EENet on hallatav riigiasutus. Isegi kui registreerija ja isiku vahelisi suhteid pidada eraõiguslikeks, tuleb avalikul võimul ka eraõiguslikes suhetes järgida õiguse üldpõhimõtteid. Nii on Riigikohus rõhutanud: “Era- ja avalikku õigust ei ole praktikas võimalik üksteisest täielikult lahutada. Paljudel juhtudel tuleb ametiasutuse tegevuse suhtes kohaldada üheaegselt nii era- kui ka avaliku õiguse norme. Selline olukord võib kujuneda avalik-õigusliku juriidilise isiku osalemisel eraõiguslikes suhetes, sest ka neis suhetes peab avalik-õiguslik juriidiline isik arvestama põhiõigustega, proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise, õiguspärase ootuse ja teiste avaliku õiguse põhimõtete ja normidega.”⁴⁴²

Seega peab piirang, millega välistatakse füüsiliste isikute võimalus taotleda endale .ee domeeni alla domeeninime ja millega võidakse piirata isiku põhiõigusi avaliku võimu poolt, olema formaalselt ja materiaalselt põhiseaduspärane.

Teabe nõudmisele laekunud vastustest nähtus, et kehtivat piirangut ei peeta põhjendatuks ning et seda on kavas muuta registreerimise reeglite ümbertöötamise käigus. Et kehtivat piirangut on kavas muuta, ei olnud õiguskantsleri hinnangul hetkel vajalik pikemalt analüüsida füüsilistele isikutele domeeninimede registreerimise piiramise formaalset ja materiaalselt põhiseaduspärasust põhiõiguste kontekstis.

Õiguskantsler lisas siiski, et kõnealune keeld on võimaldanud piirata domeeninimede taotlemist ajal, kui puuduvad muud tõhusad piirangud (nt tasu). Nii näiteks kaasnes Soomes 2006. aasta märtsis elluviidud reformiga, millega leevendati piiranguid .fi domeeni taotlejatele (ka füüsilised isikud said hakata taotlema), oluline registreerimiste kasv⁴⁴³ (siiski on füüsilistele isikutele kuuluvate domeeninimede registreerimine jäänud mõistlikkuse piiridesse⁴⁴⁴). Domeeninimede sihiliku hõivamisega ja sellele järgnevalt domeeninimede kauplemisega võib kahtlemata riivata isikute (nii füüsiliste kui juriidiliste isikute) õigusi, mistõttu õigustatud isikute ringi määramisel ja piirangute kehtestamisel tuleb kaaluda kõiki poolt- ja vastuargumente. Domeeninimede piraatlus ja nn *cybersquatting* on tõsiseks probleemiks ka rahvusvahelises praktikas.⁴⁴⁵

(4.3) Õiguskantsler võttis seisukoha, et Eesti domeeninimede registreerimise ja haldamise korralduse õiguslik külg on äärmiselt ebaselge, pole teada kes ja mille eest täpselt vastutab, kas registreerimisel on registreerija ja domeeninime saaja vahel tekkivate suhete puhul tegemist era- või avalik-õiguslike suhetega jm. Õiguskantsleri analüüsist nähtub, et riik ei saa antud valdkonda jätta täielikult “enesejuhtimise” hooleks, kuna tegemist on olulise avaliku ressursiga, kus võivad riivatud saada ka isikute põhiõigused.

Õiguskantsler ei saa asuda täidesaatva või seadusandliku võimu asemele ja öelda, kuidas täpselt domeenide registreerimisega seonduvat Eestis korraldada ning kas või milline regulatsioon kehtestada. Siin on jäetud lai kaalutusõigus riigile. Seejuures ei pea kogu domeenide registreerimisega seonduvat olema reguleeritud seaduste või määruste tasandil. Riigi sellekohaste otsuste tegemisel tuleb arvestada teatud põhimõtteid ja probleemipüstitusi, mis nähtusid ka õiguskantsleri analüüsist.

VVS § 63 lg 1 järgi on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas riigi infosüsteemide arendamise koordineerimine, tehnoloogiline arendustegevus ja innovatsioon, registreerimise korraldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

(5) Õiguskantsler saatis 19.04.2007 majandus- ja kommunikatsiooniministrile märgukirja, milles juhtis tähelepanu väljatoodud kitsaskohtadele ja palus teatada hiljemalt 30.11.2007, kuidas on domeeninimede registreerimisega seonduvat kavas muuta.

Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi 28.11.2007 vastuses paluti vastamise tähtaega pikendada kuni 29.02.2008, kuna kõnealune valdkond on keerukas ning analüüs administratiivsete ja õigustloovate meetmete valiku osas alles käib. Ülevaate koostamise ajaks⁴⁴⁶ vastust saabunud ei olnud.

⁴⁴² RKEKm 20.12.2001, nr 3-3-1-8-01.

⁴⁴³ “The Finnish Communications Regulatory Authority (FICORA) began granting fi-domain names to private persons on 1 March at 8.00 a.m. By 4 p.m., private persons had applied for about 2,000 domain names, of which about half were based on a person’s name.” Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.ficora.fi/en/index/viestintavirasto/lehdistotiedotteet/2006/private0103.html> (05.04.2007).

⁴⁴⁴ Isikunimedel põhinevate nimede registreerimisele on kehtestatud piirang, et neid saab võtta ainult juhul, kui isik on ise samanimeline.

⁴⁴⁵ “The number of cybersquatting disputes filed with the World Intellectual Property Organization (WIPO) in 2006 increased by 25% as compared to 2005. In a related development, the evolution of the domain name registration system is causing growing concern for trademark owners, in particular some of the effects of the use of computer software to automatically register expired domain names and their ‘parking’ on pay-per-click portal sites, the option to register names free-of-charge for a five-day ‘tasting’ period, the proliferation of new registrars, and the establishment of new generic Top Level Domains (gTLDs). [...] In 2006, a total of 1,823 (gTLDs and country code Top Level Domains (ccTLDs)) complaints alleging cybersquatting - the abusive registration as domain names of trademarks - were filed with WIPO’s Arbitration and Mediation Center (Center), representing the highest number of cybersquatting cases handled by WIPO since the year 2000.” (12.03.2007, WIPO/PR/2007/479: “Cybersquatting Remains on the Rise with further Risk to Trademarks from New Registration Practices”; kättesaadav arvutivõrgus: http://www.wipo.int/pressroom/en/articles/2007/article_0014.html (07.04.2007)).

⁴⁴⁶ 01.06.2008.

3. Alarmsõidukite läbipääs erateedel

Asi nr 6-8/070986

(1) Õiguskantsler algatas omal initsiatiivil järelevamenetluse, et analüüsida alarmsõiduki tasuta ja takistamatu läbipääsu õiguse tagatust erateedel.

(2) Teeseadus sätestas:

“§ 33. Veoste ja sõitjate vedu
(...)

(8) Erateed ja realservituudiga erateed ning tasulist teed peab tee omanik lubama tasuta kasutada alarmsõidukil ja erakorralise või sõjaseisukorra ajal kaitseväge sõidukil. Muudel sõidukitel peab tee omanik lubama teed tasuta kasutada ainult juhul, kui avalikult kasutatav tee on avarii või loodusõnnetuse tagajärgede likvideerimiseks suletud.

§ 39. Seaduse täitmise järelevalve

(1) Järelevalvet käesoleva seaduse ja selle alusel antud õigusaktide nõuetest kinnipidamise üle korraldavad Maanteeamet ja Politseiamet ning tee omanik käesolevas seaduses loetletud õigusi ja kohustusi järgides.

(2) Käesoleva seaduse ja selle alusel antud õigusaktide nõuete rikkumiste kõrvaldamiseks on õigus koostada ettekirjutusi politseiametnikul ning majandus- ja kommunikatsiooniministri volitatud ametnikul kõigi teede puhul ning kohaliku omavalitsuse volikogu volitatud ametnikul tema omavalitsuse omandis olevate teede puhul.

(3) Maanteeamet, Politseiamet või kohalik omavalitsus võib oma ametiisiku poolt tee omaniku käesoleva seaduse § 37 lõikes 1 nimetatud kohustuste täitmiseks tehtud ettekirjutuse täitmata jätmise korral rakendada asendustäitmist asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras.”⁴⁴⁷

Mitmetest õiguskantslerile esitatud avaldustest nähtus, et erateed olid sageli suletud viisil, mis ei võimaldanud teed peatumata läbida või üldse kasutada.

Selleks, et välja selgitada, kas erateede kasutamisega on alarmsõidukitel olnud probleeme, esitas õiguskantsler 29.06.2007 teabe nõudmised Päästeametile, Politseiametile ning kiirabiüksustele.

Kiirabil ei olnud eratee kasutamisega seni probleeme tekkinud. Olulisi probleeme ei ole olnud ka Politseiametil. Päästeamet vastas, et neil on mitmeid kordi olnud eratee kasutamine takistatud.

(3) Antud juhul oli põhiküsimuseks, kas TeeS § 33 lõikes 8 sätestatud eratee omaniku kohustus on seaduse tasandil piisavalt tagatud.

(4) TeeS § 33 lg 8 järgi peab tee omanik erateed ja realservituudiga erateed ning tasulist teed lubama tasuta kasutada alarmsõidukil ja erakorralise või sõjaseisukorra ajal kaitseväge sõidukil. Alarmsõidukite läbipääsu tasuta tagamise kohustus on seega eratee omaniku seadusest tulenev kohustus. Kui eratee kasutamine on takistatud või tõkestatud alarmsõiduki jaoks, siis võivad kaasneda sellega rasked tagajärjed. Alarmsõidukite (kiirabi, päästeteenistus ja politsei) läbipääsu tagamine on äärmiselt oluline, sest reeglina on tegu kellegi elu, tervise või vara päästmisega või avaliku korra tagamisega.

Päästeamet tõi oma vastuses õiguskantslerile välja mitmeid juhtumeid, kui alarmsõidukile on olnud eratee kasutamine takistatud. Eratee omanikud ei ole alati järginud TeeS § 33 lõikes 8 sätestatud ning riik ei ole kohaldanud ka kohustuse täitmiseks mingeid meetmeid.

Kui riik talub alarmsõidukite läbipääsu takistamist (vaatamata sellele, et seadusest tuleneb tee omanikule kohustus hoiduda alarmsõidukite läbipääsu takistamisest) ja jätab seaduses sätestamata kohustust tagavad meetmed, ei taga riigivõim isikule, kelleni alarmsõiduk õigeaegselt või üldse ei jõua põhiõigust korraldusele ja menetlusele (PS § 14) ning õigust riigi kaitsele (§ 13 lg 1). Ühtlasi võib riigivõimu tegevusetus kahjustada kaudselt kõrgelt kaitstud hüvesid, nagu elu, tervis, vara ja avalik kord.

TeeS § 39 lg 1 järgi korraldavad järelevalvet seaduse ja selle alusel antud õigusaktide nõuetest kinnipidamise üle Maanteeamet ja Politseiamet ning tee omanik seaduses loetletud õigusi ja kohustusi järgides. Kuivõrd TeeS § 33 lõikest 8 tulenev eratee omaniku kohustus on üks teega seotud nõuetest, siis saavad erateede omaniku üle järelevalvet teostada Politseiamet ning Maanteeamet.

TeeS § 39 lõikest 2 tulenevalt on nõuete rikkumiste kõrvaldamiseks õigus ettekirjutusi koostada politseiametnikul ning majandus- ja kommunikatsiooniministri volitatud ametnikul kõigi teede kohta ning kohaliku omavalitsuse volikogu volitatud ametnikul selle omavalitsuse omandis olevate teede kohta.

Seega võimaldas teeseadus politseiametnikul ning majandus- ja kommunikatsiooniministri volitatud ametnikul teha

⁴⁴⁷ Seisuga kuni 31.12.2007.

ettekirjutusi teeseaduse nõuete rikkumise korral erateedel. Samas ei sätestanud seadus ettekirjutuse täitmata jätmise tagajärgi.⁴⁴⁸ Seega puudus TeeS § 33 lõikest 8 tuleneva kohustuse täitmiseks mehhanism, kui eratee omanik on seaduse nõuet rikkudes tee sulgenud viisil, mis takistab alarmsõidukite läbipääsu ning jätab ka ettekirjutuse täitmata.

(5) Eeltoodud arvestades tegi õiguskantsler majandus- ja kommunikatsiooniministrile märgukirja, soovitades täiendada TeeS § 39 lõikega, mis näeks ette sunniraha ja asendustäitmise kohaldamist asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras juhul, kui eratee omanik ei ole täitnud TeeS § 33 lg 8 tuleneva kohustuse täitmise tagamiseks tehtud ettekirjutust.

Samuti soovitas õiguskantsler korraldada eratee omanikele teavituskampania, et neid teavitada TeeS § 38 lõikes 8 sätestatud kohustusest.

11.09.2007 algatas Vabariigi Valitsus eelnõu, mille eesmärgiks oli muuta ka TeeS § 39.⁴⁴⁹ 15.11.2007 Riigikogus vastu võetud ja alates 01.01.2008 kehtima hakanud uus TeeS § 39 sätestab:

“§ 39. Avalikult kasutatava tee kasutamise järelevalve

(1) Käesoleva seaduse ja selle alusel antud õigusaktide nõuete täitmist avalikult kasutatava tee kasutamisel ja kaitsmisel on õigus kontrollida ja teha ettekirjutusi:

- 1) Maanteeameti peadirektoril või tema poolt volitatud Maanteeameti või Maanteeameti kohaliku asutuse ametnikul riigimaanteel;
- 2) kohaliku omavalitsuse volikogu volitatud ametnikul kohalikul teel;
- 3) politseiametnikul käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 1 ja 2 nimetatud teel.

(2) Maanteeamet ning Maanteeameti kohalik asutus, kohalik omavalitsus, Julgestuspolitsei ja politseiprefektuur võib oma ametiisiku poolt tehtud ettekirjutuse täitmata jätmise korral rakendada asendustäitmist või sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. Sunniraha ülemmäär on ühel korral 30 000 krooni ning kokku 100 000 krooni ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks.”

4. Ühistranspordi sõidupileti hinnad õpilastele Kohtla-Järvel

Asi nr 6-4/071393

(1) Õiguskantsler teostas avaldaja pöördumise alusel järelevalvet Kohtla-Järvel õpilastele kehtestatud sõidusoodustuste piisavuse üle.

(2) Kohtla-Järve Linnavolikogu võttis 29.08.2007 vastu määruse nr 98 “Ühistranspordi sõidupileti ja kuukaardi hinna ning soodustuse kehtestamine”:

“Määrus kehtestatakse ühistranspordiseaduse § 5 lg 1 p 9, § 24 lg 2 p 4, § 29 lg 1 p 1, lg 3 ja Ekspress Auto L OÜ 04.07.2007. a taotluse alusel.

§ 1. Sõidupiletite ja sõidukaartide hinnad (koos käibemaksuga)

(1) Kehtestada linnasisestest avalike liinivedude sõidupileti ja kuukaartide alljärgnevad hinnad:

- 1) üksikpilet – 10 krooni;
- 2) kuukaart – 240 krooni;

(2) Kehtestada linnasisestest avalike liinivedude kuukaartide alljärgnevad soodustushinnad:

- 1) kuukaart päevase õppevormiga üldhariduskoolide ja kutseõppeasutuste õpilastele ning kõrgkooli üliõpilastele – 80 krooni;

[...]”

Õiguskantsleri poole pöördus avaldusega isik, kes väitis, et Kohtla-Järve Linnavolikogu 29.08.2007 määrus nr 98 on vastuolus ühistranspordi seaduse (ÜTS) § 29 lõikega 1, kuna ei anna avalikul liiniveol õpilasele sõidusoodustust kuni 50 protsenti üksikpileti hinnast.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmisega Kohtla-Järve Linnavolikogu poole ning palus selgitada, millisel õiguslikul alusel ei ole õpilastele antud soodustust üksikpileti hinna osas.

Kohtla-Järve Linnavolikogu teatas vastuses, et üksikpileti hinna osas viib Kohtla-Järve Linnavolikogu 29.08.2007 vastu võetud määruse nr 98 kooskõlla ÜTS § 29 lõikega 1 novembrikuu volikogu korralisel istungil.

⁴⁴⁸ Välja arvatud TeeS § 39 lõikest 3 tulenev õigus kohaldada TeeS § 37 lõikes 1 nimetatud kohustuse täitmiseks asendustäitmist asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. Kuivõrd TeeS § 37 lg 1 sätestab avalikult kasutatava tee omaniku kohustused, siis ei ole see antud juhtumil asjassepüütav säte.

⁴⁴⁹ Teeseaduse ja raudteeseaduse muutmise seaduse eelnõu, nr 91 SE, kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

(3) Asja lahendamisel tuli vastata küsimusele, kas Kohtla-Järve Linnavolikogu määrus oli kooskõlas ühistranspordiseadusega.

(4) Kohtla-Järve Linnavolikogu 29.08.2007 määruse nr 98 § 1 lõikega 1 kehtestati linnasisestel avalikel liinivedudel sõidu üksikpileti hinnaks 10 krooni ja kuukaardi hinnaks 240 krooni. Kooskõlas sama määrusega § 1 lõikega 2 on päevase õppevormiga üldhariduskoolide ja kutseõppeasutuste õpilastele ja üliõpilastele kuukaardi soodushinnaks 80 krooni. Eeltoodust lähtuvalt oli õpilastele ja üliõpilastele kuukaardi maksumuse osas antud enam kui 50%-line soodustus, kuid üksikpileti hinnast määrus soodustust ette ei näinud.

Ühistranspordiseaduses sätestatakse maantee-, raudtee-, vee- ja lennuliikluses ühistranspordi korraldamise alused. Teeliiklusena käsitatakse bussi-, trammi-, trollibussi- ja taksoliiklust. ÜTS § 2 p 1 järgi on ühistransport tegevusloa alusel korraldatav tasuline sõitjatevedu. Ühistransporditeenust osutatakse liiniveo, juhuveo või taksoveo korras. Kooskõlas ÜTS § 2 punktiga 17 on sõidupilet vormikohane dokument, mis tõendab sõitja õigust kasutada ühissõidukit kindlal liinil või liinivõrgus üheks või mitmeks sõiduks või kindlaksmääratud ajal. Kohalik omavalitsusorgan on kooskõlas ÜTS § 5 lg 1 punktiga 10 kohustatud omal haldusterritooriumil hüvitama tema poolt kehtestatud sõidusoodustused.

Vastavalt ÜTS § 25 lõikele 1 on sõidusoodustus teatava kategooria sõitjale seadusega või seaduse alusel kehtestatud korras antud õigus sõita ühissõidukis tasuta või osalise tasu eest või sõita ühissõidukis täishinna eest ning saada enne või hiljem osalist või täielikku rahalist hüvitist.

Kooskõlas ÜTS § 29 lõikega 1 antakse avalikul liiniveol maantee- ja veeliikluses ning raudteeliikluses linnasisesel või muul riigisisesel rongiliinil, kui sõitja sõidu lähte- ja sihtpunkt asuvad ühe linna piires, õpilasele, sügava puudega isiku saatjale, puudega lapse saatjale ja Vabadussõja veterani saatjale sõidusoodustust kuni 50% pileti täishinnast. Iga-aastase sõidusoodustuse ulatuse määrab teeliikluses valla- ja linnavolikogu valla- või linnaliinile ning maavanem maakonnaliinile. Tuginedes ÜTS § 29 lõikele 3 võivad valla- ja linnavolikogu lisaks kehtestada avalikul liiniveol oma eelarvest sõidusoodustusi teatava kategooria sõitjatele ning suurendada sõidusoodustuse määra.

Eeltoodu alusel on linnavolikogul õigus kehtestada õpilastele suuremaid kui 50%-lisi sõidusoodustusi tingimusel, et neid ei rahastata riigieelarvest eraldatud toetuste arvelt.

Samas ei anna ÜTS § 29 lg 1 kohalikule omavalitsusele kaalutusõigust jätta õpilastele soodustus kehtestamata üksikpiletite hindadest. Kohtla-Järve Linnavolikogu 29.08.2007 määrus nr 98 nägi õpilastele ette soodustuse sõidupileti kuukaardi hinnast, kuid ei näinud ette soodustust üksikpileti hinnast. Kuna ühistranspordiseadus erandeid ei kehtesta ning soodustusi tuleb ette näha ka üksikpileti hinnast, ei olnud Kohtla-Järve Linnavolikogu 29.08.2007 määruse nr 98 § 1 lg 2 kooskõlas ÜTS § 29 lõikega 1.

(5) Kuivõrd Kohtla-Järve Linnavolikogu viis omal algatusel määruse § 1 lg 2 kooskõlla ühistranspordi seadusega,⁴⁵⁰ puudus õiguskantsleril vajadus teha täiendavat ettepanekut määruse põhiseadusega kooskõlla viimise kohta. Päevase õppevormiga üldhariduskoolide ja kutseõppeasutuste õpilastele ning kõrgkooli üliõpilastele kehtestati üksikpileti hinnaks 5 krooni.

450 Kohtla-Järve Linnavolikogu 28.11.2007 määrus nr 111.

VIII PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldisloomustus

Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas on maaelu poliitika, põllumajanduspoliitika, kalanduspoliitika kalamajandust puudutav; põllumajandustoodete kaubanduspoliitika kavandamine ja elluviimine; toidu ohutuse ja nõuetekohasuse tagamise korraldamine; loomatervise ja -kaitse ning taimetervise ja -kaitse koordineerimine; põllumajandusteadus- ja arendustegevuse ja -hariduse korraldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas on Veterinaar- ja Toiduamet, Taimetoodangu Inspeksioon ning Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet (PRIA).

Valdkonda reguleerivatest seadusemuudatustest võib ülevaateastal olulisemana välja tuua uue söödaseaduse jõustumise 01.02.2007. Seadus sätestab nõuded sööda, sööda käitlemise ja kasutamise kohta ning nõuded sööda ohutuse ja muudele nõuetele vastavuse üle riikliku järelevalve korraldamise kohta, et tagada sööda ohutus inimese ja looma tervisele ning keskkonnale ja soodne mõju loomale ja loomakasvatussaadusele. Märkimist väärivad ka muudatused kalandusturu korraldamise seaduses (millesse lisati Euroopa Kalandusfondi toetusi puudutav regulatsioon), üleliigse laovaru tasu seaduses ning toiduseaduses.

Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. aasta tegevusprogrammis 2007. aastaks seatud eesmärgid on põllumajandusminister üldjoontes täitnud. Oluliselt on suurendatud toetusi nii maaelu, ühisliikumise kui põllumajanduse edendamiseks. Toetuste saamiseks pakutakse nõuande- ja konsultantide teenust. Maaelu arengukava rakendamiseks ettenähtud toetuste andmist reguleerivad põllumajandusministri 09.11.2007 määrused nr 128 “Mikropõllumajandusettevõtte arendamise investeeringutoetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord” ja nr 129 “Loomakasvatusehitise investeeringutoetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord”. Asendustalunike süsteemi loomiseks kinnitas põllumajandusminister 05.06.2007 määruse nr 87 “Põllumajandustootja asendamise toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord ning nõuded toetatavat asendusteenust taotleva põllumajandustootja ettevõtte kohta”, majandusliku ühistegevuse ja külaliikumise toetamiseks 10.10.2007 määruse nr 122 “Külade uuendamise ja arendamise investeeringutoetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord”. Valitsusliit täitis eesmärgi vabastada sarnaselt põllumajandusettevõtjatega tulumaksust füüsilisest isikust ettevõtja oma metsast saadud metsamaterjali müügi korral, vastav tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu võeti Riigikogus vastu 2007. aasta juunis.

Varasematel aastatel on õiguskantsleri poole pöördunud eeskätt ministeeriumi valitsemisalas olevate valitsusasutuste tegevuse kontrollimiseks ning suurem osa vaidlustest on puudutanud PRIA tegevust põllumajandustoetuste andmisel. 2007. aastal esitati põllumajandusministri valitsemisalaga puutuvalt seitse avaldust. Põhiõiguste ja -vabaduste tagamisel õiguskantsler sel aastal rikkumisi ei tuvastanud. PRIA põllumajandustoetuste kohta on olnud soodne ennetav mõju mitmetel Riigikohtu lahenditel⁴⁵¹, kus kohus PRIAle materiaal- ja menetlusõiguslikke juhiseid andis.

451 Vt nt RKHKo 27.02.2007, nr 3-3-1-93-06 ning 20.06.2007, nr 3-3-1-26-07.

IX RAHANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

Rahandusministeeriumi valitsemisalas on valitsuse finants- ja ressursihalduspoliitika ning riigi eelarvepoliitika kavandamise koordineerimine ja elluviimine, maksu- ja tollipoliitika kavandamine ja elluviimine, majandusanalüüs ja -prognoos, riigiabi andmise lubade menetlemine ning riigiabi seaduslikkuse ja kasutamise üle järelevalve teostamine, riigihangetega seotud tegevus, riiklik statistika, valitsuse sisekontrolli süsteemi rakendamise ja siseauditi korraldamise koordineerimine, riigiraamatupidamine, riigi finantsvarade ja -kohustuste haldamine, riigile antav välisabi ja laenu ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Rahandusministeeriumi valitsemisalas on Maksu- ja Tolliamet, Riigihangete Amet ning Statistikaamet.

Ülevaateperioodil jõustunud õigusaktidest tuleb Rahandusministeeriumi valitsemisalas esile tõsta uut riigihangete seadust, mis hakkas kehtima 01.05.2007. Seaduse väljatöötamise peapõhjus oli Eesti kui Euroopa Liidu liikmesriigi kohustus üle võtta ELi riigihangete direktiivid. Uue seaduse eesmärgiks on muuta selgemaks, paindlikumaks ja läbipaistvamaks hankemenetluse reeglid. Uus seadus tõi kaasa mitmeid põhimõttelisi muudatusi. Nii näiteks on hankijal allpool rahvusvahelist piirmäära õigus vabalt valida, kas kasutada avatud hankemenetlust, piiratud hankemenetlust, võistlevat dialoogi või väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlust. Riigi, kohaliku omavalituse või muud avaliku sektori enamusosalusega äriühingud ei pea enam korraldama riigihankeid, välja arvatud juhul, kui nad on võrgustikega seotud hankijad või kui nad tegutsevad avalikes huvides, millel ei ole tööstuslikku ega ärilist iseloomu. Riigihangete suurema läbipaistvuse huvides peavad hankijad pärast hankemenetluse lõppu esitama riigihangete registrile senisest põhjalikuma aruande. Seaduses on uue hankemenetluse liigina sätestatud võistlev dialoog, mis võimaldab enne lõplike pakkumiste esitamist tehniliste lahenduste üle konsulteerida. Hankelepingute sõlmimist on seaduses kohendatud võlaõigusseaduses sätestatust lähtuvalt. Vaidlustuste lahendamiseks loodi Riigihangete Ameti juurde riigihangete vaidlustuskomisjon, mille liikmed ei sõltu tööalaselt Riigihangete Ametist. Vaidlustuskomisjon asendab riigihankealastes vaidlustes esimese astme halduskohut ja selle otsust saab edasi kaevata ringkonnakohtusse.

Paljude inimeste igapäevaelu mõjutavad kindlasti ka alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse ning tulumaksuseaduse muudatused 2007. aasta suvel. Alkoholi-, tubaka ja kütuseaktsiisi seaduse muutmiseiga kehtestati alates 2008. aastast mitmed olulised aktsiisitõusud. Nimetatud EL nõuete tõttu vältimatud muutused maksustamises otsustati kehtestada seni kavandatust kiiremini selleks, et vältida administratiivseid hinnasurveid tulevikus, kui eesmärgiks seatud eurole ülemineku inflatsioonikriteeriumi täitmine on reaalsem. Tulumaksuseaduse muudatuste järgi langeb tulumaksu määr (nii töötajatele kui ettevõtetele) 2007. aasta 22%lt 2008. aastal 21%ni, 2009. aastal 20%ni, 2010. aastal 19% ja 2011. aastal 18%ni. Tulumaksuseaduse muudatus näeb ette ka tulumaksuvaba miinimumi järk-järgulise tõstmise 3000 kroonini kuus. Sellega jätkas Vabariigi Valitsus senist poliitikat, millega vähendatakse tööjõu maksustamise osakaalu kogu maksukoormusest. Alates 01.01.2008 kehtib täiendav tulumaksuvabastus alates esimesest lapsest tulumaksuvaba miinimumi ulatuses.

Valitsus seadis Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. aasta tegevusplaanis eesmärgiks säilitada Eestile edu toonud tulumaksusüsteem ning muuta säästmise soodustamiseks tulumaksuseadust selliselt, et väärtpaberiinvesteeringutelt teenitud kasumi maksustamisel koheldakse juriidilisi ning füüsilisi isikuid võrdselt. Vastava tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu kiitis valitsus heaks 13.12.2007 ja see on ülevaate koostamise ajal Riigikogu menetluses.⁴⁵²

2007. aastal esitati õiguskantslerile 21 Rahandusministeeriumi valitsemisala puudutavat avaldust. Tavapärast on õiguskantslerile esitatud enim avaldusi maksuseaduste ja Maksu- ja Tolliameti tegevuse kohta. 2007. aastal olid aktuaalseteks teemadeks: maamaksusoodustuste andmine, käibemaksu enamakse tagastamine, vedelkütuse erimärgistamine, eluasemelaenu intresside tulust mahaarvamine, erisoodustuste deklareerimine, metsamaterjali müügi tuludest kulude mahaarvamine ning kange alkoholi maksumärkide õigsuse mobiilse kontrolli tasulisus. Enamasti tõdes õiguskantsler menetluste tulemusel, et õigusrikkumisi või õigusnormi vastuolu kõrgemalseisva õigusega ei esinenud. Õiguskantsler jättis läbi vaatamata mitmeid avaldusi, sest isikul oli võimalik esitada vaie, kasutada muid õiguskaitsevahendeid või toimus samal ajal kohtumenetlus.

Mitmed avaldajad palusid ülevaateaastal kontrollida 01.05.2007 jõustunud riigihangete seaduse erinevate sätete kooskõla põhiseadusega. Näiteks sätestab uus riigihangete seadus kohustuse kõrvaldada hankemenetlustest isik, kellel ei ole nõuetekohaselt täidetud õigusaktidest tulenevad riiklike maksude või hankija asukoha või enda elu- või asukoha kohalike maksude või sotsiaalkindlustuse maksete tasumise kohustused või kellel on olnud maksuvõlg viimase 12 kuu jooksul enne vastava töendi esitamist hankijale kokku rohkem kui 30 päeva vältel (RHS § 38 lg 1 p 4). Õiguskantsler avaldas Rahandusministeeriumile saadetud teabe nõudmises kahtlust, et paljudel juhtudel, nt maksudeklaratsiooni vabatahtliku parandamise puhul, võib RHS § 38 lg 1 p 4 rakendamine koostoimes MKS §-s 32 ja § 89 lõikes 1 sätestatuga olla ebaproportsionaalne ning seetõttu vastuolus PS §-dega 11 ja 31.

Teises riigihangete seadust puudutavas menetluses palus avaldaja kontrollida riigihanke vaidlustamist puudutavate

452 Tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu seisuga 01.06.2008, nr 180 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

RHS § 121 lõigete 1 ja 6, § 69 lg 1 ja § 129 vastavust põhiseadusele, leides, et väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse taotlejal ei olegi alati realselt võimalik menetluses tehtud otsust ei haldus- ega ka kohtumenetluses vaidlustada. Õiguskantsler pöördus menetluse käigus taas teabe nõudmisega Rahandusministeeriumi poole, märkides, et riigihangete seaduses sätestatud vaidlustamisõigus ei saa olla deklaratiivne ja näiline, vaid isikule peab olema tagatud reaalse kaitse hankija võimaliku omavoli eest, seda nii kohustuslikus kohtueelses kui kohtulikus menetluses. PS § 15 kohaselt on igalühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Riigihankeseaduse eesmärk (RHS § 1) on tagada hankija rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine riigihankel. Realse vaidlustamisvõimaluse puudumisel ei ole eesmärgi saavutamine tagatud.

Rahandusminister möönis oma vastustes probleemide olemasolu ning märkis, et tulenevalt õiguskantsleri pöördumistest on minister mõlemal juhul ette valmistanud riigihangete seaduse sätteid muutva seaduse eelnõu, millega püütakse 01.05.2007 jõustunud riigihangete seaduse rakendamisega ilmnenud probleemid lahendada. Õiguskantsler leidis, et kuna Rahandusministeerium oli astumas konkreetseid samme nii RHS § 38 lg 1 punktist 4 tuleneva ebaproportsionaalse piirangu kõrvaldamiseks kui ka kaebõiguse tagamiseks (eelnõud olid menetluste ajal jõudnud kooskõlastusringile), oli mõistlik ja otstarbekas jätta ülalmärgitud seaduse põhiseadusega kooskõlla viimise ettepanek Riigikogule (ÕKS § 17) tegemata.⁴⁵³

Oma varasemates tegevuse ülevaadetes on õiguskantsler korduvalt käsitlenud kaebusi kohaliku omavalitsuse tegevuse peale seoses maamaksusoodustuste ja -vabastuste andmisega (MaaMS § 11). Õiguskantsleri tegevuse tulemusena pöördus Rahandusministeerium 12.01.2006 märgukirjaga MaaMS § 11 tõlgendamisest Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu poole, selgitades, kuidas anda maksuvabastust nii, et see ei oleks vastuolus põhiseadusega. Ometi tõi ka käesolev ülevaateasta kaasa avalduse, milles paluti õiguskantsleril hinnata kohaliku omavalitsuse maamaksuvabastuste kooskõla maamaksuseaduse ja põhiseadusega.

Üheks õiguskantslerile seadusega pandud ülesandeks on anda põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses arvamus. Rahandusministeeriumi valitsemisalasse puutuvalt esitas õiguskantsler 2007. aastal Riigikohtule oma arvamuse kahes asjas.

Pakendiaktsiisi asjas leidis õiguskantsler, et pakendiaktsiisi seaduse alates 27.01.2000 kuni 31.12.2004 kehtinud redaktsiooni § 2 p 7 riivas nii PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust kui ka §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust, kuid eelkõige PS §-st 113 tulenevat üldist maksupõhiõigust. Õiguskantsleri hinnangul ei olnud PakAS § 2 p 7 volitusnorm formaalselt kooskõlas PS § 3 lg 1 lausega 1, § 94 lõikega 2 ja §-ga 113 ning seetõttu ei olnud põhiseadusega kooskõlas ka volitusnormi alusel antud rahandusministri 07.03.1997 määrus nr 24, millega kinnitati "Eesti kaupade nomenklatuuri rubriigid, millesse kuuluvad karastusjoogid". Riigikohus tunnistas PaKAS § 2 p 7 mainitud redaktsiooni ning rahandusministri määruse põhiseadusega vastuolus olevaks.⁴⁵⁴

Etenduste käibemaksumäära asjas leidis õiguskantsler, et KMS § 15 lg 2 p 6 on põhiseadusega vastuolus osas, milles see ei võimalda maksustada 5%-lise käibemaksumääraga etenduse või kontserdi korraldamist riigi-, munitsipaal- või eraetendusasutuse või rahvusoperi poolt, kui riigi, valla- või linnaeelarvest või Eesti Kultuurkapitalilt saadavad vahendid ei moodusta etenduse või kontserdi korraldaja kalendriaasta eelarvetulust vähemalt 10%. Käibemaksu soodumäära rakendamine oli seatud sõltuvusse riigi-, valla- ja linnavõimu või sihtasutuse Eesti Kultuurkapital subjektiivsetest otsustest ning etendusasutusel ei olnud võimalik kontserdi korraldamise ajal eelarvetulu proportsioone ette näha. Järelikult ei olnud kõik maksuõigussuhte elemendid seaduses ammendavalt kirjas. Vaidlustatud norm oli kehtestatud kõrgkultuuri ning avalikes huvides tegutsevate etendusasutuste toetamise ja soodustamise eesmärgil, kuid see oli ebaproportsionaalne ettevõtlusvabaduse piirang, sest eesmärgi oli võimalik saavutada isikut vähem koormavate abinõudega. Üht ja sama laadi kultuuriteenust pakkuvaid etenduste korraldajaid võidi maksustada erinevalt ning täiesti erinevaid etendusi (kõrg- ja massikultuuri) sarnaselt, seega oli tegemist etenduste korraldajate ebavõrdse kohtlemisega. Riigikohus tunnistas käibemaksuseaduse § 15 lg 2 p 6 vastavas osas põhiseadusevastaseks ja kehtetuks.⁴⁵⁵

2. Maamaksuvabastused Kohtla-Järvel

Asi nr 6-4/061539

(1) Õiguskantsler viis avaldaja pöördumise alusel läbi järelevalvemenetluse Kohtla-Järvel kehtivate maamaksuvabastuste õiguspärasuse kohta.

(2) Kohtla-Järve Linnavolikogu võttis 11.10.2006 vastu määruse nr 58 "Maamaksuvabastuse andmise ulatus ja kord" (maamaksuvabastuse andmise kord), millega muu hulgas otsustas:

"§ 1. Vabastada maamaksust alates 01.01.2007.a kuni 31.12.2008.a:

⁴⁵³ Riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu (170 SE) võeti Riigikogus vastu 13.03.2008 ja see jõustus 28.03.2008.

⁴⁵⁴ RKPJKo 26.11.2007, nr 3-4-1-18-07.

⁴⁵⁵ RKPJKo 26.09.2007, nr 3-4-1-12-07.

(1) Riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel (RT I 1998, 64/65, 1009; 2000, 36, 226) vanadus- ja töövõimetuspensioni saajad;
[...]

§ 3. Maamaksuvabastust ei rakendata korteriomandite puhul.”

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole ja leidis, et maamaksuvabastuse andmise korra § 1 lg 1 ja § 3 on vastuolus maamaksuseaduse (MaaMS) § 11 lõikega 2 ja põhiseadusega, kuna maksuvabastuse taotlemise õigusest jäetakse ilma rahva- ja toitjakaotuspensioni saajad ning korteriomandid.

Õiguskantsler pöördus 15.12.2006 teabe nõudmisega Kohtla-Järve Linnavolikogu poole ja palus erinevate riiklike pensionite saajate ning eluruumide omandivormi maksunduslikku erinevat kohtlemist selgitada ja põhjendada. Ühtlasi viitas õiguskantsler maamaksuvabastuste andmise korra võimalikule vastuolule maamaksuseaduse ja põhiseadusega.

Samuti esitas õiguskantsler teabe nõudmise ka Rahandusministeeriumile, paludes ministril esitada oma seisukoht MaaMS § 11 lg 2 kohaldamise ning maamaksuvabastuse andmise korra seaduslikkuse kohta.

Kohtla-Järve Linnavolikogu leidis 15.01.2007 vastuskirjas, et vastuolu maamaksuvabastuse andmise korra ja seaduste vahel ei ole.

Rahandusminister oli 08.01.2007 vastuskirjas seisukohal, et maamaksuseaduse volitusnorm annab kohalikule omavalitsusele õiguse otsustada maamaksuvabastuse suuruse üle vaid arväärtuse osas (seaduses nimetatud piirides maksuvabastusega pindala või maksumäära üle) ning lisatingimusi maksuvabastuse andmiseks kohalik omavalitsus sätestada ei tohi. Rahandusminister märkis, et kui kohalik omavalitsus on otsustanud anda maamaksuvabastuse pensionäridele või represseeritutele, tuleb vabastada maamaksust kõik seda taotlenud pensionärid või represseeritud. Samuti ei pidanud rahandusminister õiguspäraseks maamaksuvabastuse piiramist olenevalt sellest, kas elamumaa on pensionisaaja korteri või eramu all.

(3) Menetluse käigus tuli selgitada, kas maamaksuseadus annab maamaksuvabastust kehtestavale kohaliku omavalitsuse volikogule õiguse piirata maamaksuvabastuse andmist täiendavalt erinevatest riiklikest pensionitest ning erinevatest eluruumidest lähtudes.

(4) Maksukorralduse seaduse (MKS) § 3 lg 2 p 3 järgi on maamaks riiklik maks. Riikliku maksu reguleerivas maksuseaduses sätestatakse kõik maksuõigussuhte olulised elemendid, sh võimalikud maksusoodustused (MKS § 4 lg 3 p 8). MaaMS § 5 lõigete 1 ja 2 järgi on maamaksumäär üldjuhul 0,1 kuni 2,5 protsenti maa maksustamishinnast aastas. Maksusoodustused sätestab MaaMS § 11, selle paragrahvi lõike 1 järgi on põllumajandussaaduste tootmiseks kasutusel oleva haritava maa ja loodusliku rohumaa maamaksu määr 0,1 kuni 2,0 protsenti maa maksustamishinnast aastas. Sama paragrahvi 2. lõike järgi võib kohalik omavalitsus vabastada maamaksust riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel pensioni saaja tema kasutuses olevalt elamumaalt linnas kuni 0,1 hektari või vallas kuni 1,0 hektari ulatuses. Maksuvabastust võib anda tingimusel, et maksuvabastuse taotleja ei saa maa kasutusõiguse alusel rendi- või üüritulu. Lõike 2¹ järgi võib kohalik omavalitsus vabastada maamaksust represseeritu ja represseerituga võrdsustatud isiku okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seaduse mõistes tema kasutuses oleva elamumaa osas, kui isik ei saa maa kasutusõiguse alusel rendi- või üüritulu.

Maksusoodustuse subjektide kohta on soodustust kitsendavate tingimuste kataloogis loetletud seega järgnevad klauslid: maa peab olema taotleja kasutuses, taotleja ei tohi saada maa kasutusõiguse alusel rendi- või üüritulu ning tegemist peab olema elamumaaga, kusjuures pensioni saajale võib maksuvabastust anda linnas kuni 0,1 ha või vallas kuni 1,0 ha ulatuses. MaaMS § 11 lõigetes 2 ja 2¹ esitatud subjektide ring, keda kohalik omavalitsus võib maamaksu tasumisest vabastada, on määratletud ammendavalt – pensionisaajad ja represseeritud – ning seadus rohkem kitsendusi ette ei näe.

Maksusoodustuste sihtgrupi määramine kuulub eranditult seadusandja ehk Riigikogu pädevusse, mitte kohaliku omavalitsuse volikogu kompetentsi. Kuigi seadusandja on kohalikule omavalitsusele delegeerinud maksusoodustuse ulatuse ja korra kindlaksmääramise, ei saa maksusoodustuse ulatuse või korrana käsitleda vahetegu erinevat liiki riiklike pensionisaajate või erinevat liiki eluruumide elamumaa vahel. Ulatusena tuleb käsitleda kas elamumaa pindala, millele maamaksusoodustust antakse või maksimaalset soodustuse määra rahalises väärtuses. Kord saab puudutada maksusoodustuste andmise menetlust, mitte sisustada soodustatud subjekti mõistet seaduses märgitust kitsendavalt.

Maamaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu (millega muu hulgas muudeti maksusoodustusi võimaldavat MaaMS § 11) teise lugemise stenogrammi järgi märkis eelnõu algataja, Vabariigi Valitsuse esindaja, eelnõu lugemisel järgmist: “Eelnõusse on jäänud piirangud maksuvabastuse andmisel ning siia lisati tingimus, et maksuvabastust antakse ainult pensionäri isiklikus kasutuses olevale elamumaale, ma rõhutan, isiklikus kasutuses ja elamumaale. Delegatsioon volikogule on oluline, sest volikogu pädevus on muutunud. Seaduse jõustumisel on maksuvabastust õigus taotleda *kõigil*

*pensionäridel, kes saavad pensioni riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel.*⁴⁵⁶ Ülaltoodust nähtub, et ka maamaksuseaduse muutmise eelnõu algatajate hinnangul (seadusandja tahtel) on maksuvabastust õigus taotleda oma elumaa osas kõigil pensionäridel, kes saavad pensioni riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel ning maamaksuseadus ei näe ette kohaliku omavalitsuse volitust (õigust) kitsendada MaaMS § 11 lõigetes 2 ja 2¹ võimalike maksusoodustuste saajatena märgitud isikute ringi isiku pensioni või eluruumi liigist lähtuvalt.

PS § 3 lg 1 ls 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS § 154 lg 1 järgi otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Põhiseadusest tulenev seaduslikkuse nõue tähendab, et maamaksu maksusoodustuste kehtestamine peab toimuma kooskõlas maamaksuseadusega. Kui kohalik omavalitsus ületab oma pädevust ja asub reguleerima küsimust, mis kuulub seadusandja ehk Riigikogu pädevusse, on tema õigusaktid vastuolus PS § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1.

Üheks maksuõiguse üldpõhimõtteks on ühetaolise maksustamise põhimõte, mis omakorda tuleneb PS § 12 lg 1 lauses 1 sätestatud üldisest võrdsuspõhimõttest (kõik on seaduse ees võrdsed) ja lauses 2 sätestatud diskrimineerimiskeelust. Võrdsus peab olema tagatud nii formaalses kui materiaalses maksuõiguses. Riigikohus on leidnud, et “võrdse kohtlemise põhimõtte kohaselt käsitletakse ühetaoliselt kõiki isikuid ühtedes ja samades oludes ning samadel eeldustel. Ühetaoline kohtlemine peab olema tagatud ühesuguste asjaolude korral.”⁴⁵⁷ Samuti on kõrgeim kohus märkinud, et “põhiseaduse § 12 1. lõike esimeses lauses ei ole sõnaselgelt juttu õigusest. Seal on üksnes öeldud, et kõik on seaduse ees võrdsed. Ometi sisaldub nendes sõnades isiku õigus mitte saada ebavõrdse kohtlemise osaliseks. Esimese lause sõnastus väljendab eelkõige võrdsust seaduse kohaldamisel ning selle mõte seisneb nõudes rakendada kehtivaid seadusi kõigile isikutele erapooletult ja ühtemoodi.”⁴⁵⁸

Ebavõrdseks kohtlemiseks võib olla ka põhjendamatu maksusoodustuse andmine. Kohtla-Järve Linnavolikogu määrusega kaasnes õiguskantsleri hinnangul üldise võrdsusõiguse riive, sest eelistati osa pensionisaajaid ning osa elumumaal asuvaid eluruume põhjendamatuult teistele.

Riikliku pensionikindlustuse seaduse § 5 järgi on riikliku pensioni liikideks lisaks vanaduspensionile ja töövõimetuspensionile (mille saajad olid maksumääruses maamaksust vabastatud) ka toitjakaotuspension ja rahvapension (mille saajad pidid järelikult maamaksu tasuma). Miks üks isikute grupp on maamaksu tasumisest vabastatud ja teine mitte, see ei selgunud ei vaidlustatud määrusest ega linnavolikogu vastusest õiguskantsleri teabe nõudmisele. Linnavolikogu mainis kirjas küll asjaolu, et maamaksuvabastuse andmise tingimuste määramisel oli eesmärgiks tagada abi isikutele, kellel puuduvad töised sissetulekud, ent see ei seleta määrusega kaasnevat vahetegu vanadus- ja töövõimetuspensionide saajate ning toitjakaotus- ja rahvapensionide saajate maksustamisel. Ka toitjakaotuspensionide ja rahvapensionide saajate hulgas võib olla isikuid, kel puuduvad töised sissetulekud ning vastupidi – ka ei ole vanaduspensionide saajatel keelatud tööl käia ja töövõimetuspensionide saaja võib olla osaliselt töövõimetu (ehk teise tulu saamine ei ole ka siinkohal välistatud). Niisamuti jättis linnavolikogu põhjendamata, miks tuleb korteriomaniikke eramute omanikega maksunduslikult ebavõrdselt kohelda. Kui haldusakti andja ise ei suuda esitada mõistlikke põhjuseid ebavõrdse kohtlemise õigustamiseks või proportsionaalsuse toetuseks, siis ilmneb haldusakti põhiseadusvastasus veelgi ilmekamalt.

Maamaksuvabastuste kitsendamise rakendamise problemaatilisus tõusetus juba 2005. aastal. Rahandusministeerium on 12.01.2006 Eesti Linnade Liidule ja Eesti Maaomavalitsuste Liidule saatnud koguni märgukirja MaaMS § 11 kohase tõlgendamise kohta. Kohtla-Järve Linnavolikogu 11.10.2006 määrus nr 58 võeti vastu kolmveerand aastat pärast ringkirja väljasaatmist. Seetõttu pidas õiguskantsler Kohtla-Järve Linnavolikogu väära tõlgendamise ja rakendamise jätkamist veel 2007. ja 2008. aastal äärmiselt taunitavaks.

Eeltoodu tõttu jõudis õiguskantsler menetluse käigus järeldusele, et Kohtla-Järvel kehtinud maamaksuvabastuse andmise korra § 1 lg 1 ja § 3 ei ole kooskõlas PS § 3 lg 1 lausega 1, § 12 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1 ning MaaMS § 11 lõikega 2.

(5) Õiguskantsler tegi 27.02.2007 Kohtla-Järve Linnavolikogule ettepaneku viia maamaksuvabastuse andmise kord kooskõlla põhiseadusega ja maamaksuseadusega.

Õiguskantsleri ettepaneku peale võttis Kohtla-Järve Linnavolikogu 14.03.2007 vastu määruse nr 79, millega muudeti maamaksuvabastuse andmise korra § 1 p 1 selliselt, et edaspidi oli maamaksuvabastust võimalik taotleda kõigil riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel pensioni saajatel ning maamaksuvabastuse andmise korra § 3 tunnistati kehtetuks ehk maamaksuvabastus laienes ka korteriomanditega seotud eluasememaale. Määrus jõustus 19.03.2007.

⁴⁵⁶ Riigikogu toimetatud stenogramm 23.11.2000, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>. Vt ka maamaksuseaduse muutmise seaduse muutmise seaduse eelnõuseisuga 23.11.2000, nr 519 SE, 525 SE ja 573 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

⁴⁵⁷ RKHKo 20.12.2001 nr 3-3-1-61-01.

⁴⁵⁸ RKPJKo 03.04.2002 nr 3-4-1-2-02.

X REGIONAALMINISTRI VASTUTUSALA

1. Üldisloomustus

Regionaalministri vastutusalasse kuuluvad kohaliku omavalitsuse arendamine, regionaalhalduse ja -arengu kavandamine ning koordineerimine, ruumilise planeerimise alase tegevuse üleriigiline korraldamine ja järelevalve, perekonna-seisualaste küsimuste ning kirikute ja kogudustega seotud asjade korraldamine, samuti vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Regionaalministri vastutusalasse kuuluvad maavalitsused.

02.04.2007 ametisse astunud Vabariigi Valitsus on võtnud eesmärgiks reorganiseerida tänane regionaalministri ametikoht, nimetades selle ümber avaliku haldus- ja regionaalministriks (Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. aasta tegevusprogramm, p 19.6.1.)⁴⁵⁹. Regionaalministriks on plaanis teha senisest selgemalt ülesandeks avalike teenuste, kodanikuühiskonna ja regionaalpoliitika arendamine. Sellekohase Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu ettevalmistamisel osales töögrupp⁴⁶⁰ töös eksperdina ka õiguskantsleri esindaja.

Õiguskantsler on korduvalt oma tegevuses juhtinud tähelepanu Eesti kodanikuühiskonna nõrkusele või vähesele kaasatusele.⁴⁶¹ Seetõttu on tervitatav, et Vabariigi Valitsus on võtnud üheks oma eesmärgiks kodanikuühiskonna tugevdamise, kaasates senisest enam kodanikke ja kodanikeühendusi riigivalitsemisse (Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. aasta tegevusprogramm, p 19). Sellest tulenevalt muudeti 12.12.2002 Riigikogu otsusega heaks kiidetud “Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni” alusel loodud Vabariigi Valitsuse ja kodanikuühenduste esindajate ühiskomisjoni koosseisu. Vabariigi Valitsus on otsustanud uuendada “Kodanikualgatuse toetamise arengukava 2007–2010” rakendusplaani (Vabariigi Valitsuse 25.10.2007 korraldus “Kodanikualgatuse toetamise arengukava 2007–2010 rakendusplan 2008. aastaks” heakskiitmine)⁴⁶².

Avalike teenuste koordineeritud arendamine kogu riigis (arvestades terviklikult nii eri ministeeriumite kui ka kohaliku omavalitsuse tasandit) on tähtis samm kodanikusõbraliku riigi suunas, et lähendada inimesi ja avalikku võimu ning tagada PS §-st 14 tulenevat põhiõigust heale haldusele.

Regionaalministri, maavalitsuste või nende hallatavate asutuste tegevuse kontrollimiseks esitati ülevaateastal õiguskantslerile 21 avaldust. Neist üks päädis õiguskantsleri soovitusel õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks ning üks ettepanekuga rikkumise kõrvaldamiseks.

2006. aasta tegevuse ülevaates juhtis õiguskantsler tähelepanu asjaolule, et kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse algedaktsioon pärineb aastast 1993. Seda on muudetud lugematul arvul, et tagada regulatsiooni ajakohasus ja kooskõla uuemate õigusaktidega ning lahendada üleskerkinud kitsaskohti. Paraku ilmneb jätkuvalt probleeme ning õiguskantsleril tuleb endiselt tõdeda vajadust uue kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse järele, mis vastaks tänase päeva õiguslikele vajadustele. Kohaliku omavalitsuse korralduslike probleeme süvendab mõnede kohalike omavalitsuste tahtmatus õigusaktides sätestatud järgida ning riikliku järelevalve nõrkus või ebaselgus (nt Sakala keskuse lammutusloaga seoses tõusetunud maavanema teostatava järelevalve ulatuse temaatika)⁴⁶³. Järelevalve teema seondub ka jätkuva Loxsa linna kaasusega Riigikohtus⁴⁶⁴, mis ohustab lõpuks linna puuduliku juhtimise tõttu kohaliku omavalitsuse piirkonnas elavate isikute põhiõigusi ja -vabadusi.

2006. aasta tegevuse ülevaates viitas õiguskantsler ka asjaolule, et rikkudes kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatud, ei saada kõik kohaliku omavalitsuse üksused üldist tähtsust omavaid volikogu määruseid avaldamiseks Riigi Teatajale. Tuleb tõdeda, et ka kohalike omavalitsuste kodulehelt on õigusaktide leidmine sageli keeruline. Vahel puuduvad õigusaktid sootuks. Kohaliku omavalitsuse õigusaktide kättesaadavus praeguses e-ühiskonnas on õigusriiklikult tähtis probleem, mis vajab tähelepanu ja lahendamist. Seda ilmestab käesolevas ülevaates esitatud kaasus, kus kõnealune probleem seondus Suure Jaani vallaga⁴⁶⁵, ning Riigikontrolli asjakohane audit⁴⁶⁶. Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. aasta tegevusprogramm näeb ette kohaliku omavalitsuse infoühiskonna arengukava koostamise.⁴⁶⁷ Loodetavasti leiab teema seal käsitlemist.

PS § 32 sätestab, et igäihel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada, ning selle, et omandit ei

⁴⁵⁹ Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.valitsus.ee/failid/2007_12_20_VV_tegevusprogramm_LOPLIK.pdf (26.02.2008).

⁴⁶⁰ Regionaalministri 13.09.2007 käskkirjaga nr 32L moodustatud töögrupp.

⁴⁶¹ Nt õiguskantsleri 28.09.2006 ettekanne Riigikogus 2005. aasta tegevusest, kõne Eesti Omanike Kesklidu teabepäeval 09.12.2006, kõne Avatud Eesti Fondi Koosmeele auhinna vastuvõtmisel 20.04.2007, kõne puuetega inimeste päevale pühendatud konverentsil 02.12.2007, õiguskantsleri 27.09.2007 ettekanne Riigikogus 2006. aasta tegevusest. Kättesaadavad arvutivõrgus: www.oiguskantsler.ee.

⁴⁶² Rakendusplan on kättesaadav arvutivõrgus: http://www.siseministeerium.ee/public/lisa_2_KATA.xls (26.02.2008).

⁴⁶³ Nt asi nr 16-4/061693, kus Harju maavanem palus õiguskantsleri seisukohta maavanema järelevalvepädevuse ulatuse kohta kohaliku omavalitsuse üksikaktide kontrollimisel ning hinnangut Tallinna Linnavolikogu 29.05.2003 määrusega nr 35 kinnitatud “Tallinna linna ehitismääruse” § 5 lg 3 punktide 1 ja 4 põhiseaduspärasusele.

⁴⁶⁴ RKPJKo 07.02.2007, nr 3-4-1-1-07; 23.03.2007, nr 3-4-1-6-07, 08.06.2007, nr 3-4-1-13-07; 20.06.2007, nr 3-4-1-16-07.

⁴⁶⁵ 2. osa, V 3 (Lugejakaardi väljastamise tasu Suure-Jaani Rahvaraamatukogus).

⁴⁶⁶ Riigikontrolli aruanne “Avalike teenuste kvaliteet infoühiskonnas” (01.11.2007); kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikontroll.ee.

⁴⁶⁷ Vt p 12.1., 12.3.

tohi kasutada üldiste huvide vastaselt. PS §-st 32 tuleneb omandiõiguse vaba teostamise ja avalike ehk üldiste huvide tasakaalustamise vajadus. Omandiõigusega seotud era- ja avalike huvide tasakaalustamises on ka regionaalministril kaalukas roll, sest regionaalministri pädevusse kuulub muu hulgas ruumilise planeerimise üleriigiline korraldamine ja järelevalve.

Nimetatud valdkond ei ole kaugeltki probleemivaba. Õiguskantsleri Kantselei korraldas 2006. aasta kevadel õigusala-se teaduskonverentsi “Miljonid ja miljöö”, mille eesmärgiks oli käsitleda planeerimise ja ehitamisega seotud õigusliku regulatsiooni ning ammutada teadmisi Saksa kolleegide kogemustest, eesmärgiga parandada õigusloomet ja praktikat. Konverentsi ja sellele järgnenud tegevuse tulemusena, millesse kaasati nii planeerijate esindajaid, linnaplaneerimise ja ehitusjärelevalvega igapäevaselt tegelevaid riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikke, teadlasi, õppejõudusid kui ka õiguskantsleri nõunikke, järeldus, et planeerimist ja ehitust reguleerivate seaduste muutmise vajadus on ilmne.

Õiguskantsler saatis 2007. aastal regionaalministrile märgukirja, milles leidis, et avalike huvide ja isikute õiguste parema tagamise eesmärgil tuleb läbi vaadata kogu regulatsioon planeerimise ja ehituse kohta. Olulisi puudusi esineb nii planeerimist puudutavates menetlusnormides kui ka planeerimisseaduse ja ehitusseaduse materiaalõiguslikus regulatsioonis.

Planeerimine on valdkond, kus põrkuvad era- ja avalik huvi ning planeerimismenetlus seisneb suuresti nende vastandlike huvide tasakaalustamises. Avalike huvide ja puudutatud isikute õiguse kaitse üheks võtmesõnaks on menetlusse kaasamine. Detailplaneering mõjutab alati naaberkinnistu omanike elukorraldust, õigusi ja kohustusi ja neile kuuluva kinnisvara väärtust. Õiguskantsler märkis märgukirjas, et planeerimisseaduses peaks puudutatud isikute õiguste tõhusaks kaitseks sätestama, et puudutatud isikuid tuleb teavitada tähtkirjaga, või viidata haldusmenetluse seaduse avatud menetluse sätetele.

Riiklik ja kohaliku omavalitsuse ehitusjärelevalve pädevus on selgelt piiritlemata, osaliselt kattuv ning sisaldab lünki. PlanS § 4 lg 2 p 3 paneb kohalikule omavalitsusele kohustuse tagada oma territooriumil planeeringute järgimine. Vastavalt VVS § 85 lõikele 1 on maavanemal õigus teostada järelevalvet antud maakonna kohalike omavalitsusüksuste volikogude ja valitsuste (mh planeerimis- ja ehitusalaste) üksikaktide seaduslikkuse üle. Samas tõstata Tallinna Linnavalitsuse välja antud Sakala keskuse lammutamist lubava ehitusloa väljastamine 2006. aasta lõpus ja sellele järgnenud Harju maavanema keeldumine järelevalve teostamisest ning hilisem nõuetele mittevastav järelevalve teostamine ühiskonnas teravalt küsimuse maavanema järelevalvepädevuse kohta ehituslubade ja üldisemalt kohalike omavalitsuste üksikaktide üle ning avalike huvide kaitsest planeeringutele mittevastavate ehituslubade väljastamisel. Lahendamist vajab küsimus, kas maavanema kontrolli esemeks oleva kohaliku omavalitsuse üksikakti all tuleb mõista vaid valitsuse kui poliitilise organi üksikakti või ka kohaliku omavalitsuse ameti või muu pädeva struktuuriüksuse üksikakti. Riikliku järelevalve seisukohalt üldiselt tuleb seega täpsustada VVS § 85 mõistet “valitsuse üksikakt”. Samuti tuleb sätestada eriseaduses (planeerimisseaduses) järelevalve ulatus planeeringute järgimise tagamisel.

Planeerimisseadus ei sätesta, millise aktiga kehtestab kohalik omavalitsus üld- ja detailplaneeringu. Hetkel on vastav praktika kohalikes omavalitsustes ebaühtlane – planeeringuid kehtestatakse kord määruste, siis otsustega või korraldustega. Nimetatud küsimus on oluline eelkõige maavanema järelevalve aspektist – planeeringu kehtestamine määrusega (st üldaktina) võib saada formaalseks takistuseks maavanemale järelevalve teostamisel õigusvastaselt kehtestatud planeeringu üle.

Õiguskantsler on seisukohal, et kuna isikule peavad olema selged tema õiguste piiramise alused ja eesmärgid, peab planeerimisseadusest tuleneva, millist sihtotstarvet saab kinnistule planeeringuga määrata ja kuidas see mõjutab omaniku kasutusõigust. Maakatastriseaduses sätestatud maa sihtotstarbe määramine ja Vabariigi Valitsuse määruses⁴⁶⁸ sätestatud maa sihtotstarvete liigid peavad viitelise reguleerimise puhul olema kooskõlas planeerimisseaduse eesmärkidega. Läbi tuleks vaadata maakatastriseaduse maakasutuse järelevalve teostamise regulatsioon ning sanktsioonid nõuete rikkumise korral, sest maakatastriseaduse väärtekoosseis võib kattuda ehitusseaduse ehitise kasutusotstarbe rikkumisega ning sisuliselt ühes küsimuses võivad järelevalvepädevust omada nii kohalik omavalitsus ehitusseadusest tulenevalt kui Maa-amet ja Põllumajandusministeerium maakatastriseadusest tulenevalt.⁴⁶⁹ Ühtlustamise vajadusest lähtuvalt tuleb läbi vaadata maa sihtotstarbe ja ehitise kasutusotstarbe liigid.

PlanS § 10 lg 1 järgi on igal õigus teha ettepanek planeeringu algatamiseks, kuid sellise sätte sisaldumine planeerimisseaduses ei ole vajalik ega põhjendatud. Seadus peab sätestama, et planeeringu algatamiseks saab igakuks ettepaneku teha vaid põhjendatud huvi korral. Tõsisem probleem menetluse algatamisega seoses seisneb selles, et planeerimisseaduse ei sätesta mingeid aluseid, millal võib planeerimismenetlusest keelduda.⁴⁷⁰ Nii muutub avalike huvide kaitse raskeks. Kohalikul omavalitsusel peab olema seadusest tulenev õigus keelduda planeeringu algatamisest, kui ettepanek on põhjendamatu, vastuolus valla või linna arengu üldiste suundadega ning avalike huvidega.

⁴⁶⁸ Vabariigi Valitsuse 24.01.1995 määrus nr 36.

⁴⁶⁹ RKHKo 18.12.2002, nr 3-3-66-02, p 37: “Kuigi üldjuhul peaks seadusandja püüdma pädevuste kattumist vältida, ei välista ühe valitsusasutuse pädevus automaatselt teise valitsusasutuse pädevust samas küsimuses. Vabariigi Valitsuse seaduse § 72 lg 1 kohaselt sätestatakse ametite pädevus riikliku järelevalve teostamisel seadusega. On seadusandja otsustada, kas kontsentreerida järelevalve samaliigilistes küsimustes ühte asutusse või lubada sama õigusrikkumise korral sekkuda mitmel asutusel.”

⁴⁷⁰ N. Parrest. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. – *Juridica* 2006, nr 7, lk 467.

Õiguskantsler tõstis esile, et seadusega tuleb reguleerida ka see, kuidas ühendada planeerimismenetlus ning keskkonnamõtjude strateegiline hindamine ja riskianalüüs, samuti vajab planeerimisseadus ümbertegemist ohtlike veostega seotud ohtude tõttu. Planeerimisseadus näeb ette riiklikult tähtsate objektide planeerimise erikorra. Kaaluda tuleb PlanS § 32 muudatust, et lisada riiklikult tähtsate ehitiste hulka ka avalikult ja ohtlike veoste veoks kasutatav raudteetrass (arvestades kavandatavat Tallinna raudtee ümbersõitu).

Kaaluda tuleb detailplaneeringu kehtivuse tähtaja sätestamist. Seaduse tasandil on oluline reguleerida täpselt ehitusmääruse instituut ning anda kohalikele omavalitsustele selge sõnum, mida ehitusmäärus võib sisaldada ja mida mitte. Mõelda tuleb täpsustava sätte lisamisele, et ehitusmäärusega ei saaks seada maakasutusele ja ehitusele tingimusi.

Õiguskantsler leidis, et tuleb piirata juhtusid, millal planeeringu koostamise korraldamist ei tohi anda üle planeeringust huvitatud isikule. Kehtiva regulatsiooni järgi ei tohi eraõiguslik isik olla planeeringu tellijaks looduskaitse ja muinsuskaitse alla võetud maa-aladel ega juhul, kui detailplaneeringu koostamine ei toimu vastavuses kehtestatud üldplaneeringuga või linnaosadega linnades vastavuses linnaosa kehtestatud üldplaneeringuga. Nimistusse tuleks lisada ka miljööväärtuslikud alad ning ranna- ja kalda piiranguvööndid. Samuti tuleb välistada detailplaneeringu koostamise edasivõimaldamise võimalus juhul, kui puudub kehtestatud üldplaneering.

Kui detailplaneering sisaldab üldplaneeringu muutmise ettepanekut, peab avalikkust asjaolust informeerima, kuid kehtiv planeerimisseadus sellesisulist nõuet ei sätesta. Selline lünk võib kaasa tuua olukorra, et isikud, usaldades kehtivas üldplaneeringus kehtestatud, ei oska huvi tunda neile tähtsa detailplaneeringu menetluse vastu.⁴⁷¹

Ehitusseaduse mõttes ei piisa nõuetekohaseks ehitamiseks vaid EhS §-s 12 nimetatud nõuete järgimisest. Ehitamine peab toimuma kooskõlas hea ehitustavaga, tagama materiaalselt õiguspärase ehitise valmimise ning ehitusettevõtja peab olema ka vastutav rikkumiste eest, mida ta oleks saanud vältida oma professionaalsetest eriteadmistest ja heast ehitustavast lähtuvalt. Kaaluda tuleb ehitise arhitektuurse keskkonda sobivuse nõude kehtestamist ehitusseaduses, sest see võimaldab kohalikul omavalitsusel tagada ühtlasem ja korrapärasem linnakujundus ning legitimeerib kohaliku omavalitsuse tegevuse ehitise nõuetele välisilme osas.

Kuigi ehitise või selle osa lammutamise näol on tegemist ulatusliku põhiõiguse riivega, ei sätesta kehtiv seadus õigusvastase ehitise lammutamise ega nõuetega kooskõlla viimise ja vastava asendustäitmise üksikasjalikku regulatsiooni. Seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt peab ehitusseadus sätestama üheselt mõistetavad alused ehitise lammutamise nõudmiseks. Ehitise rekonstrueerimise mõistet tuleb täpsustada selliselt, et selle alla ei jääks ehitise lammutamist, uue hoone püstitamist ega rekonstrueeritava hoone mahtude olulist suurendamise võimalust rekonstrueerimise sildi all.

Ehitusseadus sätestab omanikujärelevalve instituudi. Omanikujärelevalvet teostav ettevõtte on kohustatud teavitama rikkumistest või võimalikust rikkumisest ehitise omanikku, kuid tal ei ole kohustust teavitada kohalikku omavalitsust (EhS § 50 lg 2). Õiguskantsler leidis, et kohustus teavitada kohalikku omavalitsust muudaks ehitusjärelvalve teostamise tõhusamaks. Õiguskantsler pööras ka tähelepanu asjaolule, et omanikujärelevalve kohustuste eiramisega ei kaasne hetkel omanikujärelevalve teostaja vastutust.

Segane on ehitusseadusest tulenevate projekteerimistingimuste ning ehitise arhitektuursete ja ehituslike lisatingimuste sisu, regulatsioon jääb siinkohal ebamääraseks. Riigikohus on rõhutanud, et nagu halduse igasugusel tegevusel, peab PS §-st 3 tulenevalt ka projekteerimistingimustega isikule piirangute kehtestamisel olema seaduslik alus. Vähemalt üldisel tasandil olema sätestatud seaduses, eeskätt ehitusseaduses, mida võib projekteerimistingimustega reguleerida.⁴⁷² Õiguskantsler märkis, et lisaks tuleb selguse huvides ühtlustada seaduses mõisted “projekteerimistingimused”, “ehitise arhitektuursed ja ehituslikud lisatingimused” ning “ehitise arhitektuurilised ja ehituslikud tingimused”. Ehitusseaduses sätestatud sunnivahendeid (sunniraha ja karistused) tuleb tõhususe ja tõsiselt võetavuse säilitamiseks karmistada.

Õiguskantsleril on hea meel tõdeda, et Vabariigi Valitsus suhtub ehitus- ja planeerimisõiguse põhjalikku ja süsteemsesse läbitöötamise vajadusse täie tõsidusega. Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. aasta tegevusprogrammis⁴⁷³ on ühe eesmärgina esile tõstetud ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimine ühtseks ehitusseadustikuks. Õiguskantsleri esindaja osales eksperdina töögrupis, mis tegeles planeerimisseaduse regulatsiooni analüüsimisega ja muutmisega⁴⁷⁴.

Puudujäägid õigusaktides väljendusid ka õiguskantsleri järelevalvemenetluse jõudnud vaidlusküsimustes. Näitena võib siin taas tuua nn Sakala kaasuse.

Järgnevalt on esitatud ülevaade üksnes neist kohaliku omavalitsuse üksuse tegevust puudutavatest kaasustest, mis käsitlevad kohaliku omavalitsuse üldist korraldust (nt Tallinna avaliku korra eeskirja põhiseaduspärasus) või vahetult regionaalministri vastutusala küsimusi (nt külavanema regulatsiooni piisavus kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses). Kaasused ja neis käsitletud probleemid, kui need on olnud seotud mõne konkreetse ülesande täitmisega on esitatud vastava ministri teemavaldkonna all.

⁴⁷¹ K. Pikamäe. Ehitusmäärusest detailplaneeringuni. – *Juridica* 2006, nr 7, lk 451 jj.

⁴⁷² RKHKo 04.05.2006, nr 3-3-1-28-06, p 12.

⁴⁷³ Vt p 18.4.

⁴⁷⁴ Regionaalministri 25.04.2007 käskkirjaga nr 1.1-3-2/14L moodustatud töögrupp.

2. Külavanema tegevust puudutav regulatsioon

Asi nr 6-1/061121

(1) Õiguskantsler viis avalduse alusel läbi järelevalvemenetluse külavanema tegevust puudutava regulatsiooni kooskõla asjus põhiseadusega.

(2) Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 58 sätestab:

“§ 58. Aleviku- ja külavanem

(1) Aleviku või küla koosolekul võidakse valida aleviku- või külavanem.

(2) Vallavalitsuse ülesannete täitmine aleviku- või külavanema poolt sätestatakse lepinguga.

(3) Volikogu võib võtta vastu vallasisese linna linnapea, aleviku, alevi- ja külavanema statuudi, milles määratakse vallasisese linna linnapea, aleviku, alevi- ja külavanema valimise kord, kandidaadile esitatavad nõuded, õigused ja kohustused ning volituste kestuse periood. Vallasisese linna linnapea, aleviku, alevi- või külavanema volituste kestus ei ole piiratud volikogu volituste kestusega.”

KOKS § 58 lg 3 alusel on Viimsi vald vastu võtnud 08.03.2005 määrusega nr 11 kinnitatud “Viimsi valla aleviku- ja külavanema statuudi” (Viimsi valla statuut), mille punktid 1.4, 1.6.4, 1.6.5, 6.2, 6.3 ning 6.10 kehtestavad:

“1.4. Vanema ning tema asendaja kohuseid võib täita ainult selles alevikus või külas oma elukoha registreerinud isik.

[...]

1.6. Vanema volitused lõpevad:

[...]

1.6.4. Vanema elama asumisel teise asulasse;

1.6.5. Vanema valimisel Viimsi Vallavolikogusse või nimetamisel Vallavalitsuse ametnikuks;

[...]

6.2. Üldkoosolekul võib osaleda ja hääletada Rahvastikuregistris oma elukoha antud alevikus või külas registreerinud vähemalt 18-aastane isik.

6.3. Vanema kandidaadiks võib olla iga vastava aleviku või küla täisealine elanik, kes vastab käesolevas statuudis toodud tingimustele. Vanema kandidaadiks ei saa esitada Viimsi Vallavolikogu liiget ega Viimsi Vallavalitsuse ametnikku.

[...]

6.10. Vanema valimisi jälgib volikogu esimees või tema poolt määratud isik ja üks Vallavalitsuse liige.”

Õiguskantsleri poole pöördus Viimsi valla külavanem, kes tõstas küsimuse, kas regulatsioon on vastavuses põhiseadusega.

Avaldusealuses küsimuses seisukoha kujundamiseks pöördus õiguskantsler teabe nõudmistega regionaalministri, Viimsi Vallavolikogu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu (EMOL) poole.

Regionaalminister rõhutas oma vastuses, et kaasaegse demokraatliku riigikorralduse nurgakiviks on subsidiaarsusprintsiip, mis tähendab, et avalikke ülesandeid tuleb täita elanikele kõige lähemal asuval avalikul tasandil – kohaliku omavalitsuse tasandil, kelle ülesandeks on juhtida kogukonna elu. Kuna kohaliku elu küsimused seonduvad kogukonna liikmete ühiselu korraldamisega, tuleb kogukonda aktiivselt kaasata küsimuste otsustamisse ja seda võimalikult madalal tasemel. Et tihendada kodanike suhteid avaliku võimuga ja elavdada kohaliku kogukonna huvi kohaliku arengu vastu, on KOKS §-s 58 võimalus rakendada vahetu demokraatia instituuti aleviku- või külavanema näol. Seejuures rõhutas minister, et viimase eesmärk on esindada aleviku või küla huve ning arendada mittetulunduslikku ühistegevust, mitte täita avaliku võimu funktsioone. Külavanem ei täida haldus- ega poliitilise organi ülesandeid. Regionaalminister lisas, et kuna ta ei teosta järelevalvet kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide üle, ei ole Siseministeeriumil teavet, millistes kohalikes omavalitsustes on sätestatud alevi- ja külavanema statuudid, kuidas neid rakendatakse ning missuguseid lepinguid sõlmitakse. Tulenevalt KOKS §-st 58 on kohalikul volikogul küllaltki vabad käed nimetatud küsimuste üle otsustamisel. Minister rõhutas, et tema hinnangul on KOKS § 58 põhiseadusega kooskõlas.

EMOL-i tegevdirektor selgitas, et aleviku- ja külavanematega on lepinguid sõlmitud vähe, k.a juhtudel, kui aleviku- ja külavanema statuudis on nimetatud võimalus ette nähtud. Teadaolevalt on lepingud sõlmitud ühel juhul käsunduslepingu vormis, teisel koostöölepingu vormis. Vastuses esitati ka võimalikud põhjused, miks lepinguid on vähe: statuutidest piisab; aleviku- ja külavanem on üldlevinud arusaama järgi pigem külaelu eestvedaja ja teabevahendaja, mitte vallavalitsuse ülesande täitja; KOKS § 58 lg 2 on liiga üldsõnaline. Aleviku- ja külavanema institutsiooni olemusega seoses märkis EMOL-i tegevdirektor, et ühest küljest on aleviku- ja külavanema institutsioon määratud kuuluma kohaliku omavalitsuse haldusstruktuuri, teisalt on tegemist “justkui haldusvälise füüsilise isikuga”. Tegemist on usaldusametiga, mitte töökoha või ametnikuga. KOKS § 58 lg 2 alusel on lepingu sõlmimine üksnes võimalus, mitte aleviku- ja külavanemaks olemise eeldus ning tegemist saab olla ainult vabatahtliku kokkuleppega. Halduslepinguid aleviku- ja külavanemaga sõlmida ei saa ning ka haldusaktide andmise pädevust ei saa KOKS § 58 alusel aleviku- või külavanemale üle anda. Küsimusele, kas loeteluna toodud tingimused on põhiseaduspärased, analüüsis EMOL oma vastuses erinevaid kohalike omavalitsuste statuute. Valdav seisukoht, mis kõlama jäi, oli see, et kehtestatavad

tingimused sõltuvad paljuski konkreetse kohaliku omavalitsuse oludest ja arengust ning sellest, millised ülesanded on aleviku- või külanemale üle antud. Legitiimne eesmärk võib iseenesest olemas olla.

Viimsi Vallavolikogu vastusest nähtus, et Viimsi Vallavalitsus on käsunduslepingud sõlminud nelja külanemaga. Lepinguga ei ole antud üle vallavalitsuse funktsioone. Volikogu esimees selgitas piirangute kohta, et aleviku- ja külanem ei või olla Viimsi Vallavolikogu liige ega Viimsi Vallavalitsuse ametnik seepärast, et vältida huvide konflikti, mis tekib kui isik peab otsuse langetamisel valima mitme küla vahel. Piirangu, mille järgi nii aleviku- ja külanem kui ka üldkoosolekul hääleõigust omav isik peab olema registreeritud oma elukoha antud alevikus või külas, eesmärk on tagada, et nii aleviku- ja külanem, kui ka teda valivad isikud, on huvitatud konkreetse küla elust ja heast käekäigust ning on kursis konkreetse küla eluoluga. Piirang on analoogiline kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel kehtiva piiranguga. Volikogu esimees selgitas, et aleviku- ja külanema valimisi peab jälgima volikogu esimees ja üks vallavalitsuse liige selleks, et tagada koosoleku ja valimise korraldamise ja vormistamise korrektsus, selgituste saamise võimalus nõuetest, mis kehtivad koosoleku ja valimise korralduse kohta, ning erapooletu info saamise võimalus hilisemate vaidluste lahendamisel.

(3) Kõnealusel juhul oli oluline leida vastus küsimusele, kas kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sisalduv külanema regulatsioon on piisavalt õigusselge, arvestades KOKS § 58 lõikes 2 sätestatud lepingu olemust, külanemale ja tema kandidaadile praktikas kehtestatavat nn paiksusnõuet ning huvide konflikti vältimise vajadusest tulenevaid tegevuspiiranguid.

(4.1) Põhiseaduse XIV peatükist tuleneb kohaliku omavalitsuse garantii, mis peab tagama kohaliku omavalitsuse õigussubjektsuse ja institutsiooni säilimise. PS § 160 järgi tuleb kohaliku omavalitsuse korraldus sätestada seadusega. Nimetatud sätet tuleb tõlgendada koosmõjus PS §-ga 154, mille lõige 1 näeb ette kohaliku omavalitsuse õiguse otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi seaduse alusel iseseisvalt.

Kui PS §-st 160 tulenevalt tuleb kohaliku omavalitsuse välimine korraldus (üksused, pädevus, organid, esindus jms) reguleerida seadusega, siis PS §-st 154 tuleneb kohaliku omavalitsuse õigus omal vastutusel ja iseseisvalt lahendada kohaliku elu küsimusi. Selle alla kuulub ka kohaliku omavalitsuse sisemine organisatsiooniline iseseisvus (asutused, komisjonid, töögrupid; nende moodustamise kord jm).⁴⁷⁵ Sisemist töökorraldust võib seadusandja reguleerida ulatuses, mis on vajalik arvestades põhiseaduslikke printsiipe (omavalitsuse iseotsustusõigust ning ökonoomsust, läbipaistvust, proportsionaalsust vm avalikku huvi). Muus osas võib kohalik omavalitsus seadusereservatsiooni ja põhiseaduslikke põhimõtteid arvestades otsustada sisemise korralduse üle ise. Ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta art 6 lg 1 sätestab, et kui see ei kahjusta üldisemaid seadusandlusega sätestatud tingimusi, võivad kohalikud võimuorganid oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele ning tagada tõhus juhtimine.

Aleviku- ja külanema institutsiooni reguleerib seadusetasandil vaid üks säte, mis asub kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse VIII peatükis "Osavalla ja linnaosa moodustamine ja töökorraldus". Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse omavalitsusorganeid reguleerivas sättes (§ 4) ega viidatud ka muudes omavalitsuse töökorraldusvormi käsitlevates sätetes (nt §-d 8 ja 40, mis viitavad komisjonidele jne) ei ole aleviku- ega külanemat nimetatud. Kindlasti ei ole tegemist ka aleviku teenistusega vastavalt aleviku teenistuse seaduse § 2 lõikele 3. Siiski on aleviku- ja külanema institutsioon osaks kohaliku omavalitsuse haldusorganisatsioonist, mille loomise vajadus (võib vastu võtta) ja kujundamise täpsemad tingimused (valimise kord, kandidaadile esitatavad nõuded, õigused ja kohustused ning volituste kestuse periood) on täielikult jäetud konkreetse omavalitsuse hooleks. Sarnane kujundamisvabadus on kohalikul omavalitsusel näiteks ka kohaliku omavalitsuse ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste moodustamisel, ümberkujundamisel ja lõpetamisel.

Paraku ei ole seletuskirjadest ega eelnõu ettevalmistavatest materjalidest võimalik tuvastada seadusandja täpsemat ja selgemat taht aleviku- ja külanema institutsiooni olemuse avamisel. Seetõttu tuleb KOKS § 58 tõlgendamisel kasutada muid tõlgendusmeetodeid.

Aleviku- ja külanemana tegutsemist ei saa otseselt lugeda töötamiseks teenistussuhte või töölepingu alusel. Tegemist ei ole teenistus- või tööülesannete täitmisega tasu eest ja see ei allu kellegi teenistus- või töösuhtest tulenevale juhtimisele ega kontrollile.

Aleviku- ja külanema näol on tegemist usaldusametiga, kus vahetu demokraatliku valimise teel (valimine aleviku või küla koosolekul) annab kogukond isikule volituse realiseerida aleviku- või külanema õigusi ja kohustusi. Aleviku- ja külanema rolli ei saa samastada (formaliseeritud ning erakondade ja valimisliitude valimisplatvormide alusel toimiva) kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel valituks osutunud volikogusse kuuluva liikmega, kellele juba põhiseadus annab valimistega seotud aluspõhimõtted. KOKS § 58 lg 3 rõhutab, et tema volituste kestus ei ole piiratud volikogu volituste kestusega. Aleviku- ja külanema ülesanded on olemuslikult teistsugused kui valimistel valituks osutunud volikogu liikmetel.

Aleviku- ja külanema ülesannete täitmine on olemuselt n-ö ühiskondlik amet, mis võetakse vastu vabatahtlikult. Töö selles ametis seisneb kohaliku elu edendamises tasuta. See on võrreldav mittetulundusühingute tegevuses osale-

⁴⁷⁵ Pikemalt: Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, lk 664.

misega, kui taotluseks on mittetulunduslikel eesmärkidel aidata kaasa mingi ühiskonnaelu valdkonna arendamisele. Lisaks kohaliku elu edendamisele kultuuri, seltsielu, heakorra jms valdkonnas on aleviku- ja külanemana ülesandeks vahendada aleviku või küla elanikelt teavet omavalitsuse esindusorganitele ning vastupidi. Ehk olla vajaduste, soovide jms edastaja ning hääletoru.

Aleviku- ja külanemana institutsiooni abil on võimalik enam kaasata kogukonda kohaliku elu küsimuste otsustamisse ning edendamisse. Eesmärgiks on saavutada võimalikult lai kaasatus. Selles mõttes on tegemist positiivse lähenemisega Euroopa Nõukogu soovitusel nr (2001) 19, mis käsitleb kodanike kohalikus elus osalemist⁴⁷⁶ ning mis tähendab otsest kodanikuosaluse vormi Euroopa kohaliku omavalitsuse harta art 3 lg 2 mõttes.

Aleviku- ja külanemana statuudi regulatsiooni kujundamisel on kohalikele omavalitsusele jäetud ulatuslik otsustusruum. KOKS § 58 lg 3 näeb vaid ette, et statuudis tuleb reguleerida järgmised küsimused:

- valimise kord;
- kandidaadile esitatavad nõuded;
- õigused ja kohustused;
- volituste kestuse periood.

Aleviku- ja külanemana institutsiooni kujundamisel on kohalikul omavalitsusel võimalik käituda just nii, et see vastaks konkreetse omavalitsuse arengule ja olustikule. Arvesse saab võtta järgmisi asju: omavalitsuse suurus, elanikkonna suurus ja püsivus (nt püsielanike ja n-õ ajutiste elanike või suvekodude omanike osakaal), vanuseline koosseis, kogukondlik aktiivsus jne. Vajadused võivad omavalitsuseti erineda täiesti põhjendatult. Olulist rolli mängib küsimus, milliseid ülesandeid aleviku- või külanem täidab.

Kuigi kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ei reguleeri üksikasjalikult aleviku- ja külanemana institutsiooniga seotud küsimusi, ei tähenda see, et kohalikud omavalitsused on oma otsustes täiesti vabad. Kohalikud omavalitsused peavad järgima põhiseaduses sätestatud üldpõhimõtteid. Kohaliku omavalitsusele seadusega sätestatud otsustusvabadusega tehtavad valikud ei või olla meelevaldsed ega vastuolus aleviku- ja külanemana institutsiooni eesmärkidega.

(4.2) KOKS § 58 lg 2 ei täpsusta, milline on sättes nimetatud lepingu õiguslik olemus ning milliseid ülesandeid võiks vallavalitsus aleviku- või külanemale antud normi alusel üle anda.

Vallavalitsus ei saa delegeerida KOKS § 58 lõikes 2 nimetatud lepinguga aleviku- või külanemale selliste ülesannete täitmist, mis puudutavad vahetult haldusväliste isikute õigusi ja kohustusi, sh haldusaktide andmist. Kuigi aleviku- ja külanemana institutsioon on osaks kohaliku omavalitsuse haldusorganisatsioonist, ei ole tegemist töö- või teenistussuhtega ega seega ka halduse sisesse pädevuse jaotamisega HMS § 8 lg 2 tähenduses. KOKS § 58 ei näe ette sõnaselget volitusnormi halduslepingu sõlmimiseks (tekiks suhe kohalik omavalitsus – aleviku- või külanem füüsilise isikuna).

Praktika näitab, et kõnealuseid lepinguid on sõlmitud vähe ning üheks põhjuseks on olnud asjaolu, et on ebaselge, mis on taolise lepingu olemus.

Eeltoodust tulenevalt võttis õiguskantsler seisukoha, et tuleb kaaluda KOKS § 58 lõikes 2 sätestatud lepingu õigusliku olemuse ja/või aleviku- või külanemale üleantavate vallavalitsuse ülesannete täpsustamise vajadust.

(4.3) Järgnevalt kirjeldas õiguskantsler aleviku- ja külanemana ning nende kandidaatidele kehtestatavat nn paiksuse- ja huvide konflikti vältimise probleemi, tehes seda Viimsi valla juhtumi näitel.

Viimsi valla statuudi järgi on nii aleviku- või külanemana olemise kui ka viimase valimisel hääleõiguse omamise eelduseks rahvastikuregistris registreeritud elukoht Viimsi valla alevikus või külas. Nii sätestab Viimsi valla statuudi p 6.2, et aleviku ja küla üldkoosolekul võib osaleda ja hääletada rahvastikuregistris oma elukoha antud alevikus või külas registreerinud vähemalt 18-aastane isik. Punkt 6.3 ls 1 järgi võib kandidaadiks olla iga vastava aleviku või küla täisealine elanik⁴⁷⁷, kes vastab statuudis toodud tingimustele. Punktide 1.4 ja 1.6.4 kohaselt võib aleviku- ja külanemana ning tema asendaja kohuseid täita ainult selles alevikus või külas oma elukoha registreerinud isik, ning aleviku- ja külanemana asumisel teise asulasse tema volitused lõpevad.

Taoline piirang piirab Viimsi vallas konkreetsetes alevikus või külas elavate isikute õigust kaasa rääkida ja tegutseda kohaliku elu arendamisel ning neid puudutavate küsimuste lahendamisel. Piiranguga võidakse ahendada võimalike aktiivsete inimeste tegutsemisvõimalusi, pärssida vastavas alevikus või külas elavate inimeste initsiatiivi ning lõppastmes takistada kohaliku elu arengut rohujuure tasandil.

Piirangut on Viimsi vald põhjendanud vajadusega tagada, et nii aleviku- või külanemana kui ka teda valivad isikud oleksid “[...] huvitatud konkreetse küla elust ja heast käekäigust ning on kursis konkreetse küla eluoluga ja sellega seotud probleemidega.” Rõhutatakse, et piirang sarnaneb piirangule kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel.

⁴⁷⁶ Rec (2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life. Vt nt soovitus lisa II p 7 (i).

⁴⁷⁷ Mõiste “elanik” ei seondu iseenesest *a priori* rahvastikuregistriga, kuid see, et mõeldud on rahvastikuregistri järgselt antud aleviku või küla elanikku, tuleneb Viimsi valla statuudi sätete koosmõjust.

Õiguskantsler nõustus, et taolise piirangu eesmärk on legitiimne, kuna aleviku- ja külavanem saab oma ülesandeid kohaliku elu edendamisel tõhusalt täita vaid juhul, kui ta on igati kursis kohaliku eluoluga. Oma elukohta registreerimine konkreetsetes alevikus või külas on tunnistus sellest, et isik on huvitatud paikkonna käekäigust ja arengust.

Viimsi vald on elanike arvult küllalt suur – nt 2005. aasta oktoobri seisuga oli Viimsi vallas valijate nimekirjas 8802 inimest,⁴⁷⁸ valla koduleheküljel⁴⁷⁹ on elanike arvuks märgitud 12 285 inimest. Viimsi valda kuuluvad kaks suuremat alevikku – Viimsi (elanikke 2338) ning Haabneeme (elanikke 3163) – ning mitu küla, mis elanike arvult on samuti küllaltki suured (nt Leppneeme – 309, Lubja – 467, Laiaküla – 191, Püünsi – 1033, Randvere – 879)⁴⁸⁰. Seega on nii mõneski omavalitsuses kogu omavalitsuse elanike arv väiksem kui ühe Viimsi valla aleviku või küla elanike arv. Alevike ja külade suurus iseenesest kinnitab vajadust aleviku- või külavanema vastutuse täpsustamisel küla kogukondliku elu juhtimisel.

Taolise piirangu igakordse põhjendatuse osas võib siiski väljendada mõningaid kahtlusi.

Viimsi valla statuudi järgi peab isik hääle- ja kandideerimisõiguse saamiseks oma elukohta registreerima konkreetsetes Viimsi valla alevikus või külas. Vaatamata eespool alevike ja külade suuruse kohta väljatoodule on küsitav, kas näiteks Viimsi valla kui kohaliku omavalitsuse üksuse lõikes on tingimused ja olustik nii erinevad.

Õiguskantsler rõhutas, et kindlasti pooldab ta seda, et rahvastikuregister kajastaks võimalikult õigesti isiku tegelikku elukohta ning, et avalik võim omaks seeläbi teavet, millise aadressi kaudu isikuga suhelda. Siiski ei kajasta rahvastikuregister alati isiku tegelikku faktilist elukohta ning elukohta, mis on rahvastikuregistrisse kantud, tingimuste ja olustiku kohta ei tea isik tegelikkuses kuigi palju.⁴⁸¹ Seega võib öelda, et Viimsi valla meede ei saavuta alati eesmärki. Inimesel võivad olla täiesti objektiivseid põhjuseid, miks ta ei kannu enda tegelikku elukohta rahvastikuregistrisse. Kõige sagedasemaks põhjuseks on see, et isik ei ole eluruumi omanik ning puudub kirjalik leping eluruumi kasutamiseks või eluruumi omanik keeldub loa andmisest (rahvastikuregistri seaduse (RRS) § 40 lg 6). Rahvastikuregistri seaduse järgi võib elukohta registrisse kanda valla või linna täpsusega, millest piisab, et volikogu valimistel hääleõigust kasutada (RRS § 42 lg 11). Viimsi valla statuudist juhitudes sellest ei piisaks.

Kõik olulisemad ja põhimõttelisemad kohaliku elu küsimused peavad otsustama kohaliku omavalitsuse esindusorganid – volikogu ja valitsus. Aleviku- või külavanem tegeleb selles tähenduses pehmemate ülesannetega, mis ei ole väga kaalukad isikute õiguste ja kohustuste ning kohaliku elu mõttes. See õigustab väiksemat formalismi võrreldes kohaliku omavalitsuse volikogu valimistega. Eeltoodu ei tähenda mõistagi seda, et aleviku- või külavanema rolli saaks või tohiks alatahustada kogukondliku kultuuri, seltsielu, olustiku jms arendamisel. Seetõttu võttis õiguskantsler seisukoha, et siinkohal ei saa *a priori* rakendada analoogiat volikogu valimistega. Aleviku- ja külavanema institutsiooni eesmärk on volikogu omast erinev. Piirangud, mis viimase puhul võivad olla õigustatud tulenevalt tema pädevusest ja ülesannetest, ei pruugi seda olla aleviku- ja külavanema puhul, kelle põhieesmärk on teine.

Vajadus tagada kohaliku aleviku või küla olustiku tundmine ning sellest tulenevad piirangud on hääletamisõigust omavate isikute ja kandideerimisõigust omavate isikute puhul erinevad. Kandideerijatele kehtestatud nõuded võivad olla nende täidetavatest ülesannetest tulenevalt rangemad.

Õiguskantsler rõhutas ka asjaolu, et aleviku- või külavanemaks olemine on usaldusamet. Seejuures põhineb valik vahetult isikul – tema oskustel, omadustel, tegudel. Kogukondade väiksust arvestades puudub taoline anonüümsus, mis on mõneti omane volikogu või Riigikogu valimistele, kus rangemate formaalsete nõuete kaudu võib olla vajalik tagada isiku usaldusvärsus. Aleviku- ja külavanema valimistel tunnevad isikud üksteist vahetult ning mittetundmisel kandidaati lihtsalt ei valita. Ka pole aleviku- ja külavanema ametist tagandamine kuigi keeruline protseduur ega seotud volituste tähtajaga.

Kehtiv KOKS § 58 lg 3 võimaldab volikogul kehtestada “kandidaadile esitatavad nõuded”. Õiguskantsler võttis seisukoha, et ilmselt vajavad kohaliku omavalitsuse üksused siin seadusandja juhiseid, kas ja mil määral võivad nad kehtestada aleviku- ja külavanemale ja nende kandidaadile nn paiksusnõude. Ka vajavad täpsustamist asjaolud, millega omavalitsus peab selle kehtestamisel arvestama. Paiksusnõue sõltub konkreetse kohaliku omavalitsuse olukorrast ja tingimustest, nt kui suur on kohaliku omavalitsuse üksus, kui palju elab selles elanikke, kes ei ole end sellena registreerinud rahvastikuregistris, millised on elanike iseärasused (ajutiste ja aktiivsete elanike osakaal), kui olulist ja aktiivset rolli aleviku- ja külavanemad täidavad.

(4.4) KOKS § 58 lg 3 võimaldab volikogul kehtestada “kandidaadile esitatavad nõuded”. Viimsi valla statuudi p 6.3 ls 2 järgi ei saa külavanema kandidaadiks esitada Viimsi Vallavolikogu liiget ega Viimsi Vallavalitsuse ametnikku. Statuudi p 1.6.5 järgi lõpevad aleviku- ja külavanema volitused tema valimisel Viimsi Vallavolikogusse või nimetamisel Viimsi Vallavalitsuse ametnikuks.

478 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.vvk.ee/k05/tulemus/10000000.html>.

479 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.viimsivald.ee/?id=666>.

480 Samas.

481 Vt nt 2002. aastal riigikontrolli poolt koostatud auditit; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee>.

Viimsi Vallavolikogu esimees põhjendas kõnealuseid piiranguid ametite ühildamisel vajadusega vältida huvide konflikti, mis tekib, kui sama isik peab otsuse langetamisel valima mitme küla vahel.

Riigikohus on huvide konflikti sisustanud riigiameti näitel järgmiselt: “Kui üks isik täidab samaaegselt riigivõimu kahe haru funktsioone ja tema tegevust tasustatakse mõlemalt poolt, siis võib see põhjustada eetilise ja huvide konflikti täidetavate võimufunktsioonide ning sellest johtuvalt ka isiklike ning avalike huvide vahel. Huvide konflikt kui olukord, kus riigiametnik üheaegselt täidab olemuselt vastandlikke ülesandeid ja taotleb vastandlikke eesmärke, võib põhjustada minetusi tema ametikohustuste täitmisel ja võib luua eeldused korruptsiooniks. Huvide konflikti peab vältima kõigis riigiametites.”⁴⁸²

Kuigi Viimsi valla statuudis on sätestatud, et aleviku- ja külavanem ei või olla samal ajal Viimsi Vallavolikogu ega Viimsi Vallavalitsuse ametnik, siis tähendab see ka vastupidist keeldu. Teisisõnu ei või Viimsi Vallavolikogu ega Viimsi Vallavalitsuse ametnik olla samal ajal aleviku- ega külavanemaks. Sellega piiratakse demokraatlikel valimistel (PS § 156) valitud volikogu liikmete ja vallavalitsuse ametnike (kes samal ajal on avalikus teenistuses, vt PS § 30) tegevusvabadust.

Õigustloov akt on põhiseaduspärane, kui see on formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Formaalne põhiseaduspärasus tähendab, et õigustloov akt peab vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele. Kui õigusakt osutub formaalselt põhiseadusevastaseks, puudub vajadus järgnevalt analüüsida selle materiaalselt põhiseaduspärasust.

Õiguskantsler leidis, et kõnealusel juhul on probleemiks, kas määrus vastab üldise seadusereservatsiooni põhimõttele. Üldine seadusereservatsiooni põhimõte tuleneb PS § 3 lg 1 lausest 1, mille järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseadusega ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Selle põhimõtte kohaselt vajab seadusandjast alamalseisva organ valdkonna reguleerimiseks seadusandja volitust, mida põhiseaduse kohaselt tuleb teha seadusega. “Üldist seadusereservatsiooni konkretiseerivast seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt peab volituse alusel antud määrus vastama volitavale seadusele. Seadusele vastavus tähendab seejuures nõuet, et volitusest ei astutaks üle ega asutaks reguleerima küsimusi, mis pole volitusest hõlmatud.”⁴⁸³ Ka PS § 154 lg 1 rõhutab, et kohalikud omavalitsused tegutsevad seaduste alusel. Seega tuleb leida vastus küsimusele, kas Viimsi Vallavolikogu on määrusandlusõigust kasutades jäänud KOKS § 58 lõikes 3 sisalduva volituse normiga määratud pädevuse piiridesse, arvestades seejuures ka teiste asjakohaste kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse normidega.

Volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise ja peatumise alused on ammendavalt reguleeritud seaduses (vt KOKS §-d 18, 19, § 49 lg 3). Seadus ei anna kohalikule omavalitsusele õigust kehtestada täiendavaid piiranguid. Seega on põhiküsimuseks, kas Viimsi valla statuudi p 1.6.5 ja p 6.3 ls 2 on ühildatavad seaduses sätestatuga.

Viimsi valla statuudis sisalduvaid piiranguid – keeld, et volikogu liige ei tohi samal ajal olla aleviku- või külavanemaks – on vastuolus kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega, kuna viimane taolist keeldu ette ei näe. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest ei nähtu ka volikogu liikmetele kehtestatud keeldu tegeleda mittetulundusliku tegevusega, mis on olemuslikult väga sarnane aleviku- või külavanema rollile. Taoline piirang ei ole ilmselt ka sisuliselt põhjendatud, arvestades kohaliku omavalitsuse üksuste suurust, aktiivsete inimeste hulka, volikogu liikme staatuse olemust jmt. Seega ei ole Viimsi valla statuudi p 1.6.5 ja p 6.3 ls 2 kõnealuses osas kooskõlas PS § 3 lõikest 1 tuleneva üldise seadusereservatsiooniga ning PS § 154 lõikega 1, mille kohaselt peavad kohalikud omavalitsused tegutsema kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel seaduste alusel.

Eeltoodu ei tähenda seda, et volikogu liige, kes samal ajal on aleviku- või külavanem, võiks teha otsuseid või sõlmida tehinguid, mis seadusega on huvide konflikti tõttu keelatud (vt KOKS § 17 lg 5, korruptsioonivastase seaduse § 4 lg 2 p 14 ning §-d 24–25).

Viimsi valla statuudist ei nähtu selgelt, kellele on mõeldud Viimsi Vallavalitsuse ametnikust rääkides – kas vallavalitsusele kui poliitilisele organile (st mõiste hõlmab ka vallavalitsuse liikmeid ja vallavanemat) või kui haldusorganile (st vallavalitsust, mis koosneb struktuuriüksustest ja asutustest, kus töötavad ametnikud, sh hõlmamata valitsust poliitilise organina).⁴⁸⁴ Oma vastuskirjades Viimsi Vallavolikogu esimees seda ei täpsustanud. Seetõttu käsitles õiguskantsler mõistet “Viimsi Vallavalitsuse ametnik” laialt, nii poliitilise kui ka haldusorganina.

KOKS § 50 lg 2 sätestab: “Vallavanem või linnapea ei tohi olla üheski muus riigi- või kohaliku omavalitsuse ametis [...]” Mõistet “amet” saab tõlgendada laiendavalt, nagu Riigikohus on laiendavalt tõlgendanud ka PS § 63 lõikes 1 ja § 64 lg 2 punktis 1 sisalduvat mõistet “riigiamet”.⁴⁸⁵ Seda juhul, kui laiendav tõlgendamine on vajalik muude väärtuste kaitseks, nt huvide konflikti vältimiseks, et vallavanem või linnapea keskenduks vaid oma ülesannete täitmisele.

482 RKPJKo 02.11.1994, nr III-4/A-6/94, p 2.

483 RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 9.

484 Vt nt RKHKo 14.05.2002, nr 3-3-1-25-02, p 15: “[...] võib kohalik omavalitsus vastavalt KOKS § 22 lg-le 2 volitada täitma valitsust. See säte ei välista kohaliku omavalitsuse ülesannete delegeerimist lisaks linna- või vallavalitsusele ka valitsuse struktuuriüksustele ning linna või valla asutustele ja ametnikele.”

485 RKPJKo 02.11.1994, nr III-4/A-6/94.

Aleviku- või külavanemaks olemist saab käsitleda olemisena kohaliku omavalitsuse ametis KOKS § 50 lg 2 mõttes, mis sellega välistab vallavanema või linnapea aleviku- või külavanemana tegutsemise. Selles osas on Viimsi valla statuudi kõnealused sätted kooskõlas kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega.

Teiste valla- või linnavalitsuse liikmete ja ametnike osas ei nähtu kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest (eriti VII peatükk) sõnaselget keeldu olla samal ajal aleviku- või külavanem või volitust kohalikule omavalitsusele kehtestada piiranguid. Ka ei ole tulene taolist piirangut ega volitust avaliku teenistuse seadusest. ATS § 17 sätestab teistsuguste või täiendavate nõuete kehtestamise eeldusena klausli “seadusega või seaduse alusel”. Samuti ei nähtu ei kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest ega avaliku teenistuse seadusest keeldu tegeleda mittetulundusliku tegevusega, mis olemuslikult sarnaneb aleviku- ja külavanema institutsiooniga.

Seetõttu võttis õiguskantsler seisukoha, et Viimsi valla statuudi p 1.6.5 ja p 6.3 ls 2 ei ole kirjeldatud osas kooskõlas PS § 3 lõikest 1 tuleneva üldise seadusereservatsiooniga ning PS § 154 lõikega 1, mille järgi peavad kohalikud omavalitsused tegutsema kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel seaduste alusel.

Eeltoodust tuleneb, et kohalik omavalitsus saaks kehtestada kehtiva KOKS alusel üksnes piirangu, et aleviku- ja külavanem ei või olla vallavanem. Ka taolise järelduse saab teha seaduse tõlgendamise tulemusel. Õiguskantsler võttis seisukoha, et tuleb kaaluda huvide konflikti vältimise eesmärgil selgete ja ka täiendavate piirangute kehtestamise vajadust (arvestades seejuures kindlasti ka proportsionaalsuse printsiipi⁴⁸⁶). Eeskätt pidas õiguskantsler silmas aleviku- või külavanema tegutsemist vallavalitsuse liikmena, sest aleviku- või külavanema kui usaldusameti olemus võib olla mitteühildatav vallavalitsuse liikme staatusega.

Aleviku- ja külavanema instituut on kohaliku demokraatia edendamise osaks. Kehtiv seadus jätab selle sisustamisel kohaliku omavalitsuse üksustele väga laia otsustusõiguse. Praktika näitab paraku, et see on toonud kaasa mitmeid probleeme.

(5) Õiguskantsler saatis regionaalministrile märgukirja, milles palus kaaluda kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatud aleviku- ja külavanema regulatsiooni täiendamise võimalust ja vajadust:

- kaaluda tuleb KOKS § 58 lõikes 2 sätestatud lepingu õigusliku olemuse ja/või aleviku- või külavanemale üleantavate vallavalitsuse ülesannete täpsustamise vajadust;
- kohaliku omavalitsuse üksused vajavad seadusandja juhiseid, kas ja mil määral võivad nad kehtestada aleviku- ja külavanemale ja nende kandidaadile paiksusnõude, sh mis on need asjaolud, millega omavalitsus peab paiksusnõude kehtestamisel arvestama;
- kaaluda tuleb huvide konflikti vältimise eesmärgil selgete ja ka täiendavate piirangute kehtestamise vajadust. Eeskätt pidas õiguskantsler siin silmas aleviku- või külavanema tegutsemist vallavalitsuse liikmena, kus aleviku- või külavanema kui usaldusameti olemus võib olla mitteühildatav vallavalitsuse liikme staatusega.

Regionaalminister selgitas, et Siseministeerium teeb kindlaks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse mitmetitõlgendatavad regulatsioonid ja alustab uue seaduse tervikteksti koostamisega.

3. Tallinna linna avaliku korra eeskiri

Asi nr 7-4/071025

(1) Õiguskantsler teostas MTÜ Seksuaalvähemuste Kaitse Ühingu avalduse põhjal järelevalvet, kas Tallinna linna avaliku korra eeskirjas kehtestatud nõue lisada avaliku koosoleku teatele politseiga eelnevalt kooskõlastatud liiklusskeem on põhiseaduspärane.

(2) “Tallinn Pride” on igal aastal Tallinnas korraldatav seksuaalvähemustele keskenduv festival, mille üheks osaks on läbi Tallinna vanalinna kulgev rongkäik.

“Tallinn Pride’i” korraldusmeeskond pöördus 19.03. ja 01.06.2007 e-kirjaga Põhja Politseiprefektuuri poole ning küsis politsei selgitusi ja abi 11.08.2007 toimuva rongkäigu ettevalmistamiseks. Samuti avaldas korraldustoimikond mõlemal korral soovi leppida kokku kohtumine, et “Tallinn Pride’i” korraldamisega seonduvat täpsemalt arutada. Politsei ei vastanud kummalegi e-kirjale.

18.06.2007 esitasid rongkäigu korraldajad 01.06.2007 saadetud e-kirja Põhja Politseiprefektuurile teabenõudena.

Politsei võttis oma 22.06.2007 teabenõudele saadetud vastuses seisukoha, et turvalisuse kaalutlustest lähtuvalt ei ole Tallinna vanalinnas võimalik rongkäiku korraldada. Politsei palus kaaluda ürituse korraldamiseks teisi võimalikke kohti.

29.06.2007 pöördus õiguskantsleri poole avaldusega MTÜ Seksuaalvähemuste Kaitse Ühingu esindaja. Avaldaja

⁴⁸⁶ Vt nt RKÜKo 25.01.2007, nr 3-1-1-92-06.

leidis, et politsei on esitanud neile avaliku koosoleku "Tallinn Pride" korraldamisel põhjendamatuid nõudmisi ning jätnud õigusakte rikkudes vastamata pöördumistele.

Pärast õiguskantsleri poole pöördumist esitasid "Tallinn Pride'i" korraldajad 02.07.2007 Tallinna Linnavalitsusele avaliku koosoleku teate rongkäigu korraldamiseks 11.08.2007 Tallinna vanalinna tänavatel teates toodud marsruudil. Linnavalitsuse ametnik jättis teate registreerimata ning nõudis eelnevalt kooskõlastuse võtmist politseilt. 03.07.2007 esitas korraldustoimkond avaliku koosoleku teate kooskõlastamiseks politseile. 05.07.2007 esitas Põhja Politseiprefektuur avaliku koosoleku korraldamiseks lisanõudmisi, mis puudutasid liikluskorraldust. Politsei palus korraldajatel esitada tegevuskava, kuidas on tagatud rongkäigust osavõtjate ohutus ning teiste isikute liikumisvabadus. 13.07.2007 toimus ümarlaud politseiametnike, turvafirma ja "Tallinn Pride'i" korraldustoimkonna esindaja osavõtul. Koosolekul selgitas politsei korraldajatele liiklusohutuse küsimusi ning turvafirma kaasamise vajadust.

Tallinna Linnavolikogu 25.08.2005 määruse nr 43 "Tallinna linna avaliku korra eeskiri ja avaliku koosoleku korraldamise nõuded" (avaliku korra eeskiri) § 22 lg 3 sätestab:

"§ 22. Avalikust koosolekust teatamine
[...]"

(3) Korraldaja lisab avaliku koosoleku teatele Põhja Politseiprefektuuri ja transpordiametiga kooskõlastatud liikluskeemi ja/või ühissõidukite ümbersõiduskeemi vastavalt käesoleva määruse § 8 lõikes 3 märgitud nõuetele, kui avaliku koosoleku läbiviimiseks on vajalik liiklus ja/või ühistranspordiliinide töö ümber korraldada.
[...]"

09.08.2007 pöördus õiguskantsler teabe nõudmisega Tallinna Linnavolikogu poole, paludes selgitada, kas avaliku korra eeskirja § 22 lõikes 3 sätestatud kooskõlastamise kord on põhiseadusega kooskõlas.

Oma 30.08.2007. vastuses võttis Tallinna Linnavolikogu seisukoha, et avaliku korra eeskiri on kehtestatud põhiseadusega kooskõlas oleva seaduse alusel ning avaliku korra eeskirja § 22 lõikes 3 sätestatud täiendava kooskõlastamise nõue on kooskõlas kohaliku omavalitsuse tegevuse seaduslikkuse põhimõttega. Kuigi avaliku koosoleku seadus ei näe ette, et liikluskorraldust tuleb enne valla- või linnavalitsusele esitamist kooskõlastada kohaliku omavalitsuse mõne muu asutusega, tuleneb volitus selleks KOKS § 6 lõikest 1, LS § 2 lõikest 4 ning TeeS § 25 lõikest 3 ja § 33 lõigetest 2 ja 3, mis kõik sisaldavad kohaliku omavalitsuse kohustust korraldada oma haldusterritooriumil ühistransporti ja liiklust. Vastuses selgitati ka, et avaliku korra eeskirja § 22 lg 3 sätestab kohustuse liikluskeemi kooskõlastamiseks Tallinna Transpordiametiga juhul, kui avaliku koosoleku korraldamine toob endaga kaasa ühistranspordiliinide töö ümber suunamise. Seega on ilmne, et teatud juhtudel ("kui tegemist on ühistranspordiliinide töö ümberkorraldamise vajadusega") on mõistlik ja proportsionaalne, et kohaliku omavalitsusega kooskõlastatakse avaliku koosoleku korraldamise puhul ka liikluskorraldust. Nimetatud nõue tuleneb eesmärgist tagada ühistranspordi tõrgeteta toimimine avaliku koosoleku toimumise ajal.

(3) Käesoleval juhul oli oluline leida vastus küsimusele, kas kohalikul omavalitsusel oli õigus kehtestada avaliku korra eeskirjaga avaliku koosoleku korraldajale kohustus kooskõlastada liikluskorraldust enne valla- või linnavalitsusele esitamist Tallinna Transpordiametiga.

(4) PS § 3 lg 1 ls 1 sätestab seaduslikkuse põhimõtte, mille järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseadusega ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS § 154 lg 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.

Tuleb nõustuda seisukohaga: "Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik õigus lahendada kohaliku elu küsimusi ei saa ulatuda sfääri, mis on reguleeritud seadusega, selle alusel Vabariigi Valitsuse määrusega või mis peavad olema reguleeritud nimetatud aktidega. [...] Ühelgi juhul ei saa lugeda legaalseks seadusega määratud aluste ja tingimuste täiendamist kohaliku omavalitsuse aktiga, kui selleks puudub vastav delegatsioon. Nimetatud nõude rikkumine kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatavates haldussunniga tagatud eeskirjades (avaliku korra, heakorra, koerte ja kasside pidamise ning kauplemiseeskirjades, ehitismäärustes) on ulatuslik."⁴⁸⁷

Sama seisukohta on väljendanud ka Riigikohus: "Põhiseaduse § 3 lõike 1 esimesest lausest ning § 154 lõikest 1 tulenev seaduslikkuse nõue tähendab, et kohaliku omavalitsuse õigusaktid peavad olema kooskõlas seadustega. Kui teatud küsimuse lahendamine on seadusega reguleeritud, ei ole kohalikul omavalitsusel õigust seadust ignoreerida ega iseseisvalt oma võimuvolitusi, sh õigustloovat pädevust laiendada."⁴⁸⁸

KOKS § 22 lg 1 p 36³ järgi kuulub volikogu ainupädevusse kehtestada avaliku korra tagamiseks avaliku korra eeskirjad. AvKS § 8 lg 3 ls 1 sätestab, et avaliku koosoleku korraldaja lisab juhul, kui avaliku koosoleku tegemiseks on vajalik liiklus ümber korraldada, avaliku koosoleku teatele üksnes politseiga kooskõlastatud liikluskeemi. Tallinna Linnavolikogu kehtestatud avaliku korra eeskirja § 22 lg 3 seevastu näeb ette, et avaliku koosoleku korraldaja lisab avaliku koosoleku teatele Põhja Politseiprefektuuri ja transpordiametiga kooskõlastatud liikluskeemi ja/või ühissõidu-

⁴⁸⁷ I.Koolmeister, K.Orion. Haldussund kehtivas õiguses. – *Juridica* 1998, lk 382–289.

⁴⁸⁸ RKPJKo 18.11.2004, nr 3-4-1-14-04, p 17.

kite ümbersõiduskeemi, kui avaliku koosoleku korraldamisel on vajalik liiklus ja/või ühistranspordiliinide töö ümber korraldada. Nimetatud lõige täiendab sisuliselt AvKS § 8 lõiget 3, kehtestades koosoleku korraldajatele täiendava kooskõlastamise nõude.

Põhja Politseiprefektuurist saadud vastusest ilmnes samuti, et nad ei saa kooskõlastada liiklusskeemi enne, kui selle on kooskõlastanud Tallinna Transpordiamet.

Õiguskantsler rõhutas, et kuigi Tallinna Transpordiameti ja Tallinna Linnavalitsuse puhul on tegemist sama kohaliku omavalitsusega ning haldusorgani mõiste mõttes võib ametit pidada valla- või linnavalitsuse osaks,⁴⁸⁹ tähendab praktikas avaliku korra eeskirjas kehtestatud nõue isiku jaoks täiendavat bürokraatlikku menetluslikku kohustust avaliku koosoleku teate registreerimisel.

Õiguskantsler ei nõustunud Tallinna Linnavolikogu seisukohaga, mille järgi küll avaliku koosoleku seadus ei näe ette kooskõlastada liiklusskeem enne valla- või linnavalitsusele esitamist lisaks mõne muu kohaliku omavalitsuse asutusega, ent selline volitus tuleneb KOKS § 6 lõikest 1, LS § 2 lõikest 4, TeeS § 25 lõikest 3 ja § 33 lõigetest 2 ja 3. Nimetatud normid sisaldavad kõik kohaliku omavalitsuse kohustust korraldada oma haldusterritooriumil ühistransporti ja liiklust.⁴⁹⁰ KOKS § 6 on pädevusnorm – selles normis kirjeldatakse üldiselt kohaliku omavalitsuse ülesannete valdkonda. Norm ei sisalda volitust õigusakti andmiseks. Sama kehtib LS § 2 lg 4 ja TeeS § 25 lg 3 kohta.

PS § 14 paneb seadusandlikule, täidesaatvale ja kohtuvõimule ning kohalikele omavalitsustele kohustuse tagada õigusi ja vabadusi. Kehtib põhimõte, mille kohaselt “[...] avalikku võimu teostavatele organitele antud võimuvolitusi ei tõlgendata laiendavalt.”⁴⁹¹ Sellest tulenevalt ei tohiks ka kohalik omavalitsus tõlgendada laiendavalt KOKS § 22 lg 1 punktis 3⁶³ sätestatud ning kehtestada isikut koormavat täiendavat kooskõlastamise nõuet, mida avaliku koosoleku seadus ette ei näe. “Üldist seadusereservatsiooni konkreetselt seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt peab volituse alusel [...] määrus vastama volitavale seadusele. Seadusele vastavus tähendab seejuures nõuet, et volitusest ei astutaks üle ega asutaks reguleerima küsimusi, mis pole volitusest hõlmatud.”⁴⁹²

(5) Eeltoodust tulenevalt saatis õiguskantsler 26.09.2007 Tallinna Linnavolikogule märgukirja, milles võttis seisukoha, et avaliku korra eeskirja § 22 lõiget 3 tuleb muuta ning viia see kooskõlla avaliku koosoleku seadusega.

Oma vastuses märgukirjale selgitas Tallinna Linnavolikogu, et jääb oma varasema seisukoha juurde. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses, liiklusseaduses, teeseaduses ja ühistranspordiseaduses sisalduvad kohaliku omavalitsuse ülesanded tähendavad ühtlasi kohalikele omavalitsusele seadusega pandud kohustusi, mille täitmise peab kohalik omavalitsus tagama. Avaliku korra eeskirja § 22 lõikes 3 sätestatud nõue tuleneb eesmärgist – korraldada oma haldusterritooriumil ühistransporti, luua tingimused ohutuks liiklemiseks ning tagada ühistranspordi takistusteta ja sujuv toimimine ka avaliku koosoleku toimumise ajal. Kahjuks ei ole seadusandja olnud eri seaduse – avaliku koosoleku seaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse, liiklusseaduse, teeseaduse ja ühistranspordiseaduse – sätete sisustamisel järjepidev ega mõelnud läbi, kuidas lahendada avaliku koosoleku korraldamisega seonduda võivad liikluskorralduse küsimused nii, et samas on täidetud ka kohaliku omavalitsuse kohustused. Avaliku korra eeskirja § 22 lõikes 3 sisalduv ei ole kehtestatud kogunemisvabaduse piiramiseks, vaid kogunemisel osalevate ja teiste linnaelanike ohutuse tagamiseks. Seetõttu ei toetanud Tallinna Linnavolikogu õiguskantsleri seisukohta avaliku korra eeskirja § 22 lõike 3 muutmiseks enne korrakaitse seaduse eelnõu vastuvõtmist.

Riigikogu menetluses oleva korrakaitse seaduse eelnõu aluseks on lähenemine, mille järgi on avaliku koosoleku registreerimine ainult teatud juhtudel kohustuslik. Sel juhul registreerib teatise politseiprefektuur, kes peab teavitama sellest seejärel kohalikku omavalitsust. Eelnõus kavatakse anda politseiprefektile õigus kohustada teatud tingimustel muutma koosoleku kohta või aega, samuti keelata koosoleku toimumine.⁴⁹³

489 KOKS § 22 lõike 2 tõlgendamisel on kohtupraktika andnud mõistele kohaliku omavalitsuse “valitsus” kahetähendusliku sisu. Selle all võidakse silmas pidada nii valitsust kui poliitilist kollegiaalorganit kui ka valitsust kui täidesaatvat organit, mis koosneb ametiasutustest, struktuuriüksustest, ametnikest (vt nt RKKKo 14.05.2002, nr 3-3-1-25-02, p 15).

490 KOKS § 6 lg 1 näeb ette, et omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Vastavalt LS § 2 lõikele 4 on kohaliku omavalitsuse pädevuses korraldada liiklust ja tagada liiklusohutus oma haldusterritooriumil. TeeS § 25 lg 3 kohaselt korraldab valla- või linnavalitsus teehoidu kohalikel teedel ja on kohustatud nendel teedel looma tingimused ohutuks liiklemiseks. TeeS § 33 lõiked 2 ja 3 sätestavad, et liiklusväliseks otstarbeks võib teed kasutada üksnes tee omaniku kirjalikul loal ja tema kehtestatud tingimustel ning, et kui avalikult kasutatav tee suletakse liiklusvälise ürituse korraldamiseks, on asjaomase loa saanud isik kohustatud liikluse ümberkorraldamisega seotud kulud tee omanikule hüvitama.

491 RKPJKo 27.03.2006, nr 3-4-1-2-06, p 8.

492 RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 9.

493 Korrakaitse seaduse eelnõu seisuga 26.09.2007, 49 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

4. Maavanema järelevalve kohaliku omavalitsuse üksikaktide kontrollimisel

Asjad nr 6-15/061695 ja 7-4/070400

(1) Õiguskantsler kontrollis avalduse alusel, kas Harju maavanem on teostanud järelevalvet Sakala keskuse lammutamise ehitusloa üle seadusega ettenähtud ulatuses.

(2) Tallinna Linnaplaneerimise Amet andis 25.10.2006 ehitusloa nr 21335, millega lubas lammutada Tallinnas Rävalla 12 asuva Sakala keskuse hoone.

Avaldajad pöördusid novembris 2006 Harju maavanema poole, et teostataks järelevalvet ehitusloa nr 21335 seaduslikkuse üle. Avaldajad väitsid, et ehitusluba ei ole kooskõlas kehtiva detailplaneeringuga.

28.11.2006 kirjas keeldus Harju maavanem järelevalvet teostamast, kuna leidis, et tal puudub järelevalvepädevus kohaliku omavalitsuse ameti ehitusloa üle.

15.12.2006 pöördus Harju maavanema poole regionaalminister ning teatas, et Harju maavanem on kohustatud teostama järelevalvet ehitusloa nr 21335 seaduslikkuse üle. Regionaalministri kirjast ajendatuna pöördus Harju maavanem 18.12.2006 õiguskantsleri poole, et küsida arvamust maavanema järelevalve pädevuse ulatuse kohta kohaliku omavalitsuse üksikaktide kontrollimisel.

Õiguskantsler algatas Harju maavanema pöördumisest lähtudes menetluse. Õiguskantsler võttis 20.12.2006 seisukoha, et maavanem on kohustatud teostama järelevalvet ka kohaliku omavalitsuse ameti üksikakti üle.

Lähtudes nimetatud õiguskantsleri seisukohast, algatas Harju maavanem järelevalve ehitusloa nr 21335 õiguspärasuse üle. Järelevalve tulemusena leidis Harju maavanem 07.03.2007, et ehitusluba on seadusega kooskõlas. Järelevalve tulemuste punktis 3 esitatud seisukohas märkis maavanem, et "kehtiv detailplaneering ega muu õigusakt ei saa keelata isikul tema omandis olevat hoonet lammutada, kui on täidetud õigusaktidest tulenevad nõuded ehitamisele. [...] Põhiseadusest tulenev omandiõiguse kaitse on antud juhul piiratud EhS nõuetega, mis keelavad isikul alustamast temale kuuluva ehitise lammutamisega olukorras, kus puuduvad vajalikud ja nõutavad toimingud, dokumendid ja teavitamine. AS Sakala Keskus ja Uus Sakala on täitnud EhS-s esitatud nõuded AS-le Uus Sakala hoonestusõigusealusel kuuluva Rävalla pst 12 ehitise lammutamise osas."

Avaldajad pöördusid õiguskantsleri poole ning väljendasid rahulolematust Harju maavanema järelevalve üle, öeldes, et maavanem ei ole sisuliselt kontrollinud ehitusloa vastavust seadustele.

(3) Avaldusaluses asjas oli põhiküsimuseks, kas Harju maavanem on teostanud järelevalvet Sakala keskuse lammutamise ehitusloa õiguspärasuse üle seadusega ettenähtud ulatuses.

(4.1) Nimetatud küsimusele vastuse leidmiseks tuli esiteks analüüsida, kas maavanem on pädev teostama järelevalvet kohaliku omavalitsuse ameti üksikaktide üle.

Maavanema järelevalvepädevuse ulatuse kontrollimisel omab tähtsust VVS § 85 lg 1, mille järgi on maavanemal õigus teostada järelevalvet antud maakonna kohalike omavalitsusüksuste volikogude ja valitsuste üksikaktide seaduslikkuse üle. EhS § 23 lg 1 näeb ette, et ehitusloa väljastab ja tunnistab kehtetuks kohalik omavalitsus.

Vastavalt KOKS § 22 lg 1 punktile 29 kuulub volikogu ainupädevusse valla või linna ehitismääruse kinnitamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine. KOKS § 22 lg 2 sätestab, et seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimusi otsustab kohaliku omavalitsuse volikogu, kes võib delegeerida nende küsimuste lahendamise valitsusele.

Vabariigi Valitsuse seadus on konstitutsionaalne seadus, st nimetatud PS §-s 104, omades seeläbi kõrgemat õigusliku jõudu lihtseaduste ees. Samas tuleb arvestada asjaoluga, et Vabariigi Valitsuse seadus on vana seadus – jõustunud juba 01.01.1996. Pärast nimetatud kuupäeva on Eesti õiguskord, sh haldusõiguse üldosa oluliselt muutunud ja edasi arenenud, mistõttu tuleb Vabariigi Valitsuse seaduse tõlgendamisel arvestada tänase muutunud õigusliku olustikuga. Muutunud õiguslik olustik tingib seejuures varasemate õiguslike eksperthinnangute muutumise.

01.01.2002 jõustus haldusmenetluse seadus, mis tõi põhimõttelise muudatuse haldusorgani pädevuse sisustamisel. Kui senini lähtuti arusaamast, et eeskätt peaks asutuse juht olema see, kes haldusakti annab (dokumendile alla kirjutab), siis haldusmenetluse seadus võimaldab ja soodustab haldusaktide andmist ametnike poolt, kes tegelikult konkreetse küsimusega tegelevad (HMS § 8 lg 2). Asutuse juht ei suuda süüvida iga juhtumi üksikasjadesse. Asutusesisese pädevuse jaotamisel rõhutatakse seetõttu iga ametniku vastutust oma töö eest ning võimaldatakse isikule selgem ülevaade, kes tegelikult tema asja lahendamise tegeleb.

Eeltoodud HMS § 8 lõikest 2 tulenevat lähtekohta arvestades on KOKS § 22 lg 2 tõlgendamisel andnud kohtuprak-

tika mõistele “valitsus” kahetähendusliku sisu.⁴⁹⁴ Selle all võidakse mõelda nii valitsust kui poliitilist kollegiaalorganit, kui ka valitsust kui täidesaatvat organit, mis koosneb ametiasutustest, struktuuriüksustest ja ametnikest. Taoline kahetine tõlgendamine seab ametniku keerulisse olukorda otsustamisel, kas konkreetnes normis tuleks mõistet “valitsus” sisustada kui täidesaatvat või kui poliitilist organit. Sellise olukorra lahendamine ja selgitamine eeldab aga seadusandja sekkumist.⁴⁹⁵

Õiguskantsler võttis seisukoha, et kõnealusel juhul tuleb eeltooduga sarnasest käsitlusest lähtuda ka VVS § 85 lg 1 tõlgendamisel. Teisisõnu, arvestades VVS § 85 lõiget 1, EhS § 23 lõiget 1 ning KOKS § 22 lg 1 punkti 29 ja lõiget 2 laieneb maavanema järelevalve pädevus ka kohaliku omavalitsuse ametite ehituslubadele, sh Tallinna Linnaplaneerimise Ameti väljastatud ehituslubadele.

Taolise Vabariigi Valitsuse seaduse laia tõlgendamise kasuks räägib ka argument, et maavanema järelevalvepädevuse ulatus ei saa olla eri kohaliku omavalitsuse üksuste lõikes erinev, ega sõltuda konkreetse kohaliku omavalitsuse sise-est otsusest, kes konkreetset ülesannet täidab (linna-avalitsus, asutus, ametnik vm). See võimaldaks tekkida olukorral, kus Eesti eri maakondade lõikes on maavanema teostatav järelevalvepädevus sama haldusakti üle erinev. Seejuures ei sõltuks järelevalvepädevus mitte objektiivsetest kriteeriumidest, vaid kohaliku omavalitsuse kui järelevalvatava subjekti enese otsusest, kuidas pädevust jaotada. Taoline lähenemine ei ole ilmselgelt kooskõlas õiguse üldpõhimõtetega ega saa olla ka seadusandja eesmärgiks.

Eeltoodust tulenevalt leidis õiguskantsler, et Harju maavanema pädevuses on teostada järelevalvet Tallinna Linnaplaneerimise Ameti 25.10.2006 väljastatud ehitusloa nr 21335 õiguspärasuse üle.

(4.2) Õiguskantsler hindas, kas Harju maavanem on teostanud järelevalvet Sakala keskuse lammutamise ehitusloa õiguspärasuse üle seadusega ettenähtud ulatuses.

Tulenevalt VVS § 85 lõigetes 1 ja 4 sätestatust kontrollib maavanem üksikakti järelevalves selle vastavust õigusnormidele – põhiseadusele ja teistele seadusele ning nende alusel antud teistele õigusaktidele. Maavanema järelevalve antud kontekstis tähendab haldusakti õiguspärasuse kontrolli.

Maavanema Vabariigi Valitsuse seadusest tulenev riiklik järelevalve hõlmab üksnes kohaliku omavalitsuse haldusaktide õiguspärasuse, mitte otstarbekuse kontrolli. Austades kohaliku omavalitsuse autonoomias tulenevat õigust ise otsustada kohaliku elu küsimuste üle, saab ja peab maavanema keskenduma konkreetse haldusakti õiguspärasuse eeldustele, mis tulenevad HMS §-st 54. Antud norm käsitleb haldusakti õiguspärasuse eeldustena nii selle materiaalselt kui formaalselt õiguspärasust.

Ehitusluba on formaalselt õiguspärane, kui selle on vastu võtnud pädev organ menetlus- ja vorminõudeid järgides. EhS § 23 lg 1 näeb ette, et ehitusloa väljastab ja tunnistab kehtetuks kohalik omavalitsus. Tallinna Linnavolikogu 29.05.2003 kinnitatud määruse nr 35 “Tallinna linna ehitusmäärus” § 38 järgi väljastab ehitusloa ja tunnistab selle kehtetuks Tallinna Linnaplaneerimise Amet. Ehitusloa menetlus- ja vorminõuded on esitatud EhS §-des 23, 25, 26, 27 ja § 22 lg 5 alusel antud majandus- ja kommunikatsiooniministri 24.12.2002 määruses nr 63 “Ehitusloa vorminõuded”. Ehitusloa formaalse õiguspärasuse nõuetele lisanduvad ka HMS §-des 55–57 haldusaktile esitatud üldnõuded.

Maavanem on oma järelevalve tulemustes võtnud seisukoha, et “Tallinna Linnaplaneerimise Amet, lähtudes EhS §-st 12 ning kehtiva Tallinna ehitusmääruse §-dest 35 ja 37, oli õigustatud andma ehitusluba nr 21335, ehitusluba on vormistatud õigusaktidele vastavalt, on asjakohane ning piisavalt põhjendatud. Järelevalvemenetluse käigus ei ole tuvastatud, et Tallinna Linnaplaneerimise Amet oleks eksinud ehitusloa väljaandmise menetlust reguleerivate normide vastu.”

Tuginedes maavanema järelevalve tulemustele, järeldas õiguskantsler, et maavanem on kontrollinud ehitusloa nr 21335 formaalselt õiguspärasust ning jõudnud järeldusele, et haldusakt on formaalselt õiguspärane. Õiguskantsleril ei ole alust kahelda, et maavanem ei ole teostanud ehitusloa nr 21335 formaalse õiguspärasuse järelevalvet piisava põhjalikkusega.

Ehitusloale esitatavad materiaalsed nõuded on sätestatud esmajoones ehitusseaduses. EhS § 24 lg 1 kohaselt ei väljastata ehitusluba, kui projekt ei vasta ehitusprojektile esitatavatele nõuetele või ehitusprojekti koostamise lähteandmetele, sealhulgas kehtestatud detailplaneeringule. Ehitusprojektile esitatavad põhinõuded on sätestatud EhS §-s 18 ja § 19 lõigetes 1 ja 2. EhS § 18 lõikest 2 ja § 19 lg 1 punktist 1 tuleneb, et ehitusprojekt peab detailplaneeringu kohustuse korral vastama detailplaneeringule ning tagama EhS §-s 3 sätestatud nõuetele vastava ehitise valmimise. EhS § 3 lg 1 järgi peab ehitise olema projekteeritud ja ehitatud hea ehitustava ning ehitamist ja ehitusprojekti käsitlevate õigusaktide kohaselt ega või tekitada ohtu inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale. Ehitusluba, mis ei

⁴⁹⁴ RKHKo 14.05.2002, nr 3-3-1-25-02, p 15: “... [KOKS § 22 lg 2] ei välista kohaliku omavalitsuse ülesannete delegeerimist lisaks linna- või vallavalitsusele ka valitsuse struktuuriüksustele ning linna või valla asutustele ja ametnikele. Ka tänaseks jõustunud HMS § 8 lg 2 kohaselt võib pädev haldusorgan ise määrata, kes täidavad tema nimel ülesannet. Olemuselt ei ole projekteerimistingimuste kehtestamine küsimus, mis vajaks otsestest valimistel valitud esindusorgani otsust või üldse kollegiaalorgani otsust.”

⁴⁹⁵ Vt abistavaid selgitusi: A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 48 jj.

vasta detailplaneeringule ning mis ei ole kooskõlas ehitamist ja ehitusprojekti reguleerivate õigusnormidega või muul põhjusel ei taga nõuetekohase ehitise valmimist, on materiaalselt õigusvastane.⁴⁹⁶

PlanS § 9 lg 1 järgi on lähiaastate ehitustegevuse ja maakasutuse aluseks valla või linna territooriumi osas detailplaneering. Detailplaneeringu kohustuslikkuse sätestab PlanS § 3 lg 2. Detailplaneering on linnas kohustuslik uute hoonete püstitamiseks ja olemasolevate laiendamiseks üle 33% olemasolevast kubatuurist.

Eeltoodust lähtuvalt on ehitusloa materiaalse õiguspärasuse vaieldamatuks kriteeriumiks selle vastavus detailplaneeringule. Detailplaneering on planeerimisseaduse alusel kehtestatav õigusakt, mis on lähiaastate ehitustegevuse aluseks kohaliku omavalitsuse territooriumil. Ehitusloa vastavus detailplaneeringule on materiaalse õiguspärasuse alus.

Harju maavanema järelevalve tulemustest ei selgunud, et maavanem oleks hinnanud, kas ehitusloa nr 21335 vastab detailplaneeringule või teistele ehitusloa materiaalsele nõuetele. Järelevalve tulemuste punktis 3 esitatud seisukohas märkis maavanem vaid seda, et "kehtiv detailplaneering ega muu õigusakt ei saa keelata isikul tema omandis olevat hoonet lammutada, kui on täidetud õigusaktidest tulenevad nõuded ehitamisele. [...] Põhiseadusest tulenev omandiõiguse kaitse on antud juhul piiratud EHS nõuetega, mis keelavad isikul alustamast temale kuuluva ehitise lammutamisega olukorras, kus puuduvad vajalikud ja nõutavad toimingud, dokumendid ja teavitamine. AS Sakala Keskus ja Uus Sakala on täitnud EHS-s esitatud nõuded AS-le Uus Sakala hoonestusõigusalusel kuuluva Rävala pst 12 ehitise lammutamise osas."

Tsiteeritud punktis väljendas maavanem sisuliselt seisukohta, et kehtiva ehitusloa alusel on isikul õigus temale kuuluv hoone lammutada. Selle, et kehtiv haldusakt on täitmiseks kohustuslik (ka haldusorganile) on sõnastatud seadusandja HMS §-s 60. Kehtiv õigusakt ei ole aga alati õiguspärane. Maavanema järelevalve üksikaktide üle seisnebki nende õiguspärasuse (nii formaalse kui materiaalse) hindamises.

PS § 3 lg 1 ls 1 järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseadusega ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Riigikohus on rõhutanud, et õigus seaduspärasele haldusmenetlusele on ka osaks õigusest heale haldusele.⁴⁹⁷ Hea halduse tava kohustab haldusorganit järgima kõiki kehtestatud menetlusreegleid ja -põhimõtteid, sh uurimisprintsipi. Seega peab maavanema järelevalve menetlust lõpetav otsus heast halduse tavast tulenevalt olema põhjendatud viisil, mis tagaks selle sisulise kontrollitavuse. Järelevalve tulemuste põhjendused peavad veenma järelevalvemenetluse objektiivsuses, mõistlikkuses ja igakülgsuses.

(4.3) Õiguskantsler võttis seisukoha, et maavanema järelevalve ehitusloa nr 21335 õiguspärasuse üle oleks pidanud hõlmama detailplaneeringule vastavuse kui ehitusloa ühe tähtsama materiaalse õiguspärasuse eelduse kontrollimist. Harju maavanema järelevalve tulemustest ei selgunud, et maavanem oleks kontrollinud ehitusloa vastavust detailplaneeringule. Hinnates vaid ehitusloa nr 21335 formaalset õiguspärasust, rikkus maavanem VVS § 85 lõigetes 1 ja 4 antud järelevalve pädevust ja hea halduse tava.

Harju maavanema puuduliku järelevalve teostamise tulemusel tekkinud tagajärjed olid pöördumatud, sest ehitusloa alusel oli Sakala keskus õiguskantsleri menetluse ajaks osaliselt juba lammutatud. Seetõttu ei olnud võimalik Sakala keskuse lammutamise küsimust lahendada maavanema suhtes teenistusliku järelevalve teostamise käigus.

(5) Kuna VVS § 83 lg 1 alusel nimetab maavanema ametisse regionaalministri ettepanekul Vabariigi Valitsus, esitas õiguskantsler asjassepuutuvad materjalid Vabariigi Valitsusele maavanema suhtes distsiplinaarmenetluse alustamise osas seisukoha võtmiseks.

ATS § 85 lg 1 p 1 alusel otsustas Vabariigi Valitsus 19.04.2007 istungil määrata Harju maavanemale puuduliku järelevalve eest Sakala keskuse lammutusloa õiguspärasuse üle distsiplinaarkaristuseks noomitus. Harju maavanem vaidlustas noomituse Tallinna Halduskohtus. Kohus rahuldab Harju maavanema kaebuse ning tühistas valitsuse korralduse, millega talle distsiplinaarkaristus määrati.⁴⁹⁸

⁴⁹⁶ Ehitise materiaalselt õiguspärasust on käsitlenud ka Riigikohtu halduskolleegium, kelle hinnangu kohaselt on ehitis siis materiaalselt õiguspärane, kui ta on kooskõlas kehtivate planeeringutega, ehitusnormide ja muude ehitise suhtes kohaldatavate normidega (p 15) ning kui ta on lubatud planeeringuga ja sobib ümbrusse, ning on ka muidu õiguspärane (p 17). (RHKKo 26.11.2002, nr 3-3-1-64-02).

⁴⁹⁷ RKHKo 28.02.2007, nr 3-3-1-86-06, p 13.

⁴⁹⁸ Tallinna Halduskohtu otsus 28.12.2007, nr 3-07-912.

XI SISEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldisloomustus

Siseministeeriumi valitsemisalas on riigi sisejulgeoleku tagamine ja avaliku korra kaitsmine; riigipiiri valvamine ja kaitsmine ning piirirežiimi tagamine; kriisireguleerimise, riigi tegevusvaru ning tuletõrje- ja päästeala tööde, kodakondsuse ja migratsiooni ning kirikute ja kogudustega seotud asjade korraldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine. Siseministeeriumi valitsemisalas on Kaitsepolitsei, Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, Piirivalveamet, Politsei ja Päästeamet. Sisejulgeoleku valdkonda juhib siseminister.

2007. aastal tuli õiguskantsleril lahendada 120 Siseministeeriumi valitsemisala asutust puudutavat juhtumit. Suurima osa moodustasid avaldused Politseiameti tegevuse kohta (60 juhul).

2007. aastat jäävad enim ilmestama institutsionaalsed ja õiguslikud muudatused sisejulgeoleku tagamiseks ning ministeeriumi tegevused Schengeni ühinemisel.

2007. aasta aprillikuusse jäid Eesti Vabariigi sisejulgeoleku ja avaliku korra tagamise seisukohalt olulised sündmused seoses pronksõduri mälestusmärgi eemaldamisega 27.04.2007 ja ümberpaigutamisega Tallinnas. Avaliku korra tagamisel pidas politsei kinni märkimisväärse hulga inimesi, piirates seejuures erivahendeid ja ohjeldusmeetmeid kasutades inimeste põhiõigusi ja -vabadusi. Õiguskantsler esitas oma seisukohad põhiõiguste ja -vabaduste piiramisest ning riigi tegevuse õiguspärasusest, sh õigusnormide põhiseaduspärasusest Siseministeeriumile, kus algatati seaduseelnõu riigi pädevuse piiritlemiseks analoogsetel juhtudel.

01.07.2007 jõustus piirivalveteenistuse seadus, millega muudeti piirivalveteenistus tsiviilteenistuseks. Hinnates Piirivalveameti tegevust ülevaateaastal, võib sedastada, et uue piirivalveteenistuse seaduse rakendamisel ning teenistussüsteemi muutmisel ei arvestatud täielikult teenistujate subjektiivseid õigusi, muuhulgas õiguskindluse põhimõtet.

2007. aasta mais alustati politsei, piirivalve ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti liitmisega ühtseks sisejulgeolekuasutuseks. Asutuste liitmise eesmärgiks on tulla muutuvast olustikus paremini toime turvalise elukeskkonna tagamisega. Ühendamise plaan on kavas esitada Vabariigi Valitsusele arutamiseks 2008. aasta I kvartalis, vajalike seaduste muutmise eelnõud kavandatakse esitada Vabariigi Valitsusele heaks kiitmiseks 2008. aasta IV kvartalis. Kolme asutuse ühendamise lõpp on kavandatud 2010. aastasse.

2007. aastal lõpetasid Justiitsministeerium ja Siseministeerium riiklike ekspertiisiasutuste pädevuste dubleerimise. 01.01.2008 ühendati Kriminialistika Keskus ja Kohtuekspertiisi Büroo üheks asutuseks, mis tegutseb edaspidi Justiitsministeeriumi valitsemisalas.

22.11.2007 esitas siseminister Vabariigi Valitsusele kokkuvõtte *Schengen Facility* programmist, mis on Eesti jaoks põhiosas lõppenud. Euroopa Komisjon eraldas Eestile *Schengen Facility* programmiga 1,2 miljardit Eesti krooni Euroopa Liidu välispiiri arendamiseks ja Schengeni nõuetega vastavusse viimiseks. Programme viisid ellu Piirivalveamet, Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, Välisministeerium, Politsei, Keskkriminaalpolitsei ja Siseministeerium. Siseministeerium alustas programmi toel ametkondadevahelise operatiivraadioside rajamist.

22.11.2007 andis siseminister Vabariigi Valitsusele ülevaate ametkondadevahelise operatiivraadioside võrgu programmi täitmisest. Ühtse rahvusliku digitaalse raadioside võrgu olemasolu on vajalik Euroopa Schengeni õigusruumiga ühinemiseks. Uut operatiivraadiosidevõrku saab kasutada pärast võrgu üleandmist 2007. aasta lõpus lõppterminialide olemasolul üle terve Eesti. Siseministeerium planeerib oma valitsemisalas täielikku üleminekut uuele operatiivraadiosidevõrgule 2008. aasta jooksul.

18.10.2007 kiitis Vabariigi Valitsus heaks ja esitas Riigikogule Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015. Turvalisuspoliitika põhisuundadega piiritleti ühtsed põhimõtted, visioon ja pikaajalised eesmärgid ning tegevussuunad, millest avalik ja erasektor peavad lähtuma ning mille saavutamisele kaasa aitama. Põhisuunad toetavad sellise avaliku korra kaitse süsteemi loomist, millega saavutatakse Eestis suurem sisemise stabiilsus: inimelude päästmine ja ohtude ennetamine ning tõrjumine. Kaasatud on ulatuslikumalt ka kodanikud. Õiguskantsler on varasemalt juhtinud ministrite tähelepanu vajadusele olla valmis loodusõnnetuste vm suurte eriolukordade korral.⁴⁹⁹

2007. aastal analüüsis õiguskantsler põhjalikult turvaettevõtja ja mittetulundusühingute (MTÜ) politsei ülesannete täitmisele kaasamise õiguspärasust. Riigikogu menetluses olevas korrakaitse seaduse eelnõus kavandatakse luua volitused eraõiguslike turvaettevõtjate ja MTÜ-dega halduslepingute sõlmimiseks, et anda neile üle teatud avaliku korra tagamise ülesanded. Üks argument erasektori kaasamiseks korrakaitsele on praeguse olukorra legitimeerimise vajadus.

2007. aastal tutvus õiguskantsler turvaettevõtja AS G4S Eesti (menetlustoimingute tegemise ajal veel AS Falck Eesti; edaspidi AS G4S Eesti) ja korrakaitsega tegelevate MTÜ-de tegevusega, mille kohta leidis infot omavalitsus-

499 Vt nt Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn 2006, lk 115–140. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/>.

te ja MTÜ-de veebilehtedel. Selgus, et AS G4S Eesti patrullid täidavad mõnedes Harjumaa kohalikes omavalitustes avaliku korra kaitsega seotud ülesandeid turvalepingute alusel. Samuti ilmnas, et 19.05.2004 sõlmisid Põhja Politseiprefektuur ja AS G4S Eesti koostöölepingu koostööks õiguserikkumiste ennetamiseks, tõkestamiseks ja avaliku korra kaitsmiseks, mille alusel kaasab politsei AS G4S Eesti abipolitseinikest turvatöötajaid politseitegevusse. Koostööleping sisaldas sätteid, mis kujutavad endast seaduse selgesõnalist volitusnormi eeldavat täidesaatva riigivõimu volituste üleandmist.

2008. aasta alguses jõudis õiguskantsler seisukohale, et Põhja Politseiprefektuuril puudus seaduslik alus turvaettevõtjale täidesaatva riigivõimu volituste andmiseks. Põhja Politseiprefektuuri ja AS G4S Eesti vahel sõlmitud koostöölepingu klauslid on õigusvastased, sest kujutavad endast täidesaatva võimu volituste üleandmist. Küsimuse lahendamine jätkub 2008. aastal, mistõttu käsitletakse seda ilmselt põhjalikumalt järgmise aasta tegevuse ülevaates.

2007. aastal tegi õiguskantsler kontrollkäigud Siseministeeriumi valitsemisalas asuvatesse Kodakondsus- ja Migratsiooniametisse, väljasaatmiskeskusesse ning Politseiameti alluvusse kuuluvatesse arestimajadesse.

Kodakondsus- ja Migratsiooniameti kontrollkäigul kontrollis õiguskantsler, kuidas asutus täidab suhtluses haldusväliste inimestega hea halduse tava põhimõtteid (sh järgib vastamise tähtaegu ja vastuste sisu).

Väljasaatmiskeskusesse korraldas õiguskantsler esimest korda kontrollkäigu 2004. aastal. 2007. aasta kontrollkäigu üldmulje oli pigem positiivne ning 2004. aasta kontrollkäigu järel tehtud ettepanekuid ja soovitusi on valdavalt arvestatud. Kontrollkäigu järel tegi õiguskantsler Kodakondsus- ja Migratsiooniametile siiski veel mõned ettepanekud ja soovitusid väljasaadetavate põhiõiguste paremaks tagamiseks.

Sarnast positiivset hinnangut ei saanud õiguskantsler kahjuks anda arestimajade olukorrale.⁵⁰⁰ Õiguskantsler tutvus ülevaateastal Lääne Politseiprefektuuri Pärnu, Kuressaare ja Kärkla arestimajade, Lõuna Politseiprefektuuri Põlva, Võru ja Valga arestimajade ning Põhja Politseiprefektuuri Põhja politseiosakonna arestimaja olukorraga. Täites piinamise ja alandava kohtlemise riikliku ennetusametuse ülesandeid, andis õiguskantsler korduvalt kriitilisi hinnanguid ebainimlikust kohtlemisest arestimajades ning tegi ettepanekuid olukorra muutmiseks. Kontrollkäikudel tuvastatud läbivateks probleemideks oli arestimajade ülerahvastatus, kehv tervishoid, halvad olmetingimused, julgeoleku probleemid, kinni peetavate isikute pöördumistele vastamine (tähtaegadest kinni pidamine ning haldusaktide vormistamise kvaliteet) ja ametnike puudus.

2. Massilised korratused Tallinnas

Asi nr 16-4/07654

(1) Õiguskantsler teostas järelevalvet 26.04. ja 27.04.2007 Tallinna kesklinnas aset leidnud korratuste ohjeldamise peale esitatud kaebuste alusel politsei tegevuse üle.

(2) 26.04. ja 27.04.2007 õhtul toimusid Tallinna kesklinnas massilised korratused, mis said alguse Tõnismäe ümbrusest. Korratustes osales hinnanguliselt kuni 1500 inimest.⁵⁰¹

Õiguskantslerile laekus 52 avaldust isikutelt, keda politsei kinni pidas või kelle vastu kasutati ohjeldusmeetmeid. Avaldajad märkisid oma kaebustes, et viibisid 26.04. ja 27.04.2007 Tallinna kesklinnas ning politsei kasutas samal ajal toimunud korratuste ohjeldamiseks avaldajate vastu lubamatult füüsilist jõudu. Osast avaldustest nähtus, et politsei kasutas isikute kinnipidamisel pika ajaperioodi vältel plastikust sidumisvahendeid ning politseiametnikud ei kandnud nimesilte.

Avaldustes esitatud väidete kontrollimiseks tegi õiguskantsler teabe nõudmise politseipeadirektorile ja siseministrile.

Siseminister väljendas oma vastuses seisukohta, et sidumis- ja erivahendite kasutamise regulatsioon, nagu ka nende rakendamine ohjeldusmeetmena täpsustub korrakaitseseaduse⁵⁰² vastuvõtmisega, mille eelnõu on hetkel Riigikogu menetluses. Rahutuste ajal rakendati siseministri andmetel ohjeldusmeetmeid D-terminalis kinnipeetutele julgeoleku-kaalutlustest ja proportsionaalsuse printsiibist lähtuvalt. Kuna nimetatud hoones ei olnud võimalik kinnipeetuid neid valvanud ametnikest eraldada ja isikuid oli palju, kinnipidamise põhjuseks oli isikute agressiivne käitumine ja avaliku korra rikkumine, siis oli oht, et nad võivad ohustada politseiametnikke ja üksteist. Seega oli siseministri sõnul ohjeldusmeetmete rakendamine hädavajalik. Ohjeldusmeetmeid rakendati ministri andmetel ainult isikute tuvastamiseni ja nende vabastamiseni.

Vastuses õiguskantsleri teabe nõudmisele leidis siseminister, et Tallinnas toimunud massiliste korratuste ajal oli amet-

500 Vt nt õiguskantsleri 2004. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn 2005, lk 145 jj.

501 Vabariigi Valitsuse pressiteade 27.04.2007, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.valitsus.ee/?id=7184>.

502 Korrakaitseseaduse eelnõu seisuga 02.10.2007, nr 49 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

nike tuvastamine tööpoolest probleemne. Rahutuste ajal pidi politsei tavavormil olema nimesilt ja märulipolitseil number, mis võimaldab ametnikku identifitseerida. Arvestades korratuste ulatust, arvestati siseministri sõnul ennekoike aga politseiametnike ja nende pereliikmete turvalisusega, kuivõrd esines reaalne oht nende elule ja tervisele. Seetõttu lubati nimesildid eemaldada. Et vältida edaspidi küsitavusi vastavusest rahvusvahelise õigusega, pidas siseminister mõistlikuks muuta Vabariigi Valituse 13.07.2006 määrust nr 160 "Politseivormiriietuse kirjeldus" sellisel, et erandlikes olukordades oleks võimalik asendada politsei tavavormil nimesilt identifitseerimist võimaldava numbrikombinatsiooniga (analoogselt märulipolitsei ja vanglate eriüksusega).

Politseipeadirektori andmetel rakendasid politseiametnikud erivahendeid vastavalt PolS § 14 lg 6 punktile 6 ja lõikele 7. Kaalutusõiguse teostamisel lähtuti töökorralduses rangelt proportsionaalsuse põhimõttest ja vastavatest juhendmaterjalidest. Politseipeadirektori kinnitusel jätkati ajutises kinnipidamise kohas käeraudade ja sidumisvahendite kasutamist seetõttu, et enamik politseinikke olid seotud korra tagamisega Tallinna tänavatel ning olemasolevate väheste jõududega ei olnud võimalik nii suurt hulka kinnipeetuid kontrolli all hoida. Sidumisvahenditeta oleks ohtu sattunud politseinike elu, tervis ja julgeolek. Sidumisvahendid võeti politseipeadirektori andmetel ajutises kinnipidamise kohas ära alaealistelt ja nendelt isikutelt, kellele see tekitas arstide hinnangul meditsiinilisi probleeme. Politseipeadirektori andmetel viibis ajutises kinnipidamise kohas pidevalt kohal mitu kiirabiõigust, kes kontrollisid kinnipeetute tervislikku seisundit.

Politseipeadirektor pidas vajalikuks lisada, et kuna D-terminali näol oli tegemist ajutise kinnipidamise kohaga, viibisid isikud selles üksnes minimaalse aja, et tuvastada nende puutumus sündmustega. Enamik kinnipeetuid vabastati seejärel. Seega kasutati politseipeadirektori sõnul sidumisvahendeid üksnes selleks minimaalselt vajaliku aja jooksul.

Tunnistust ohuhinnangu ja rakendatud meetme õigsusest andsid politseipeadirektori sõnul mitmed hilisemad, ka avalikkusele teadaolevad ähvardused ja üleskutsed vene rahvusest politseiametnike identifitseerimiseks.

Politseipeadirektori andmetel on politsei nimesildi kandmise kohustuse sätestamisel lähtunud hea tava kujundamise soovist, nimesiltideta on politseiametnikud (sh ka erariietes töötavad kriminaalpolitseinikud) tuvastatavad nii politseiasutuste personalitalitustes kui ka infokogus "Persona" asuvate fotode ning politseijõudude paigutuse tabelite abil. Politseipeadirektor pidas vajalikuks märkida, et käesoleval ajal on väga levinud video- ja fototehnika kasutamine. See on politseipeadirektori arvates loonud täiendavaid tõhusaid võimalusi isiku tuvastamiseks.

(3) Avaldusaluses asjas tuli leida vastus küsimusele, kas politsei tegevus isikute kinnipidamisel, sidumisvahendite kasutamisel ning nimesiltide eemaldamisel oli õiguspärane.

(4.1) Õiguskantslerile laekunud avaldustest nähtub, et mitmetel juhtudel ei olnud isikutele üheselt arusaadav, mille eest politsei neid massiliste korratuste ajal kinni pidas.

Isiku kinnipidamine süüteomenetluses on Eesti õiguskorras üheselt sätestatud kriminaalmenetluse seadustikus ja väärtemenetluse seadustikus. Kuna hetkel ei kehti veel korrakaitse seadus, mis üldseadusena sätestaks üheselt haldusmenetlusliku kinnipidamise alused ja korra, on eelkõige problemaatiline isiku kinnipidamine haldusmenetluses, k.a tema isikusamasuse tuvastamiseks. Oluline on arvestada, et sisuliselt on isiku kinnipidamine, olenemata selle õigusliku aluse liigitusest, isikule samavõrra koormav ja tajutatav füüsilise vabaduse piiramisena. Samas näeb õiguskord formaalselt isiku füüsilise vabaduse piiramiseks ette erinevad õiguslikud alused. Erineval õiguslikul alusel kinnipidamisega kaasnevad ka erinevad menetlusnõuded ning erinev vaidlustamise kord.

PS § 20 sätestab igaühe õiguse vabadusele ja isikupuutumatusel. Samast sättest tulenevalt ei ole õigus vabadusele ja isikupuutumatusel siiski absoluutne õigus. Lubatavad vabaduse võtmise alused on sätestatud PS § 20 lõikes 2. Samast paragrahvist tuleneb nõue, et vabaduse võtmine ei tohi olla meelevaldne ega omavoliline, vaid see peab toimuma seaduses sätestatud juhtudel ja korras.

PS § 20 lõikes 2 toodud vabaduse võtmise lubatavad alused saab jagada kaheks: ühed, mis on valdavalt realiseeritavad süüteomenetluses (punktid 1 ja 3) ja teised, mis peaausjalikult kujutavad haldusõiguslikku kinnipidamist⁵⁰³ (punktid 2, 4, 5, 6). Vastavalt vabaduse võtmise meelevaldsuse keelule (seaduses sätestatud juhtudel ja korras) peavad kinnipidamise alus ja kord olema sätestatud vastava valdkonna seaduses.

Süüteomenetluses kinnipidamise ja vabaduse võtmise alused ning kord sisalduvad kriminaalmenetluse seadustikus ja väärtemenetluse seadustikus. Kuna kinnipidamist teostab peaausjalikult politsei, on süüteomenetluses isiku kinnipidamise pädevus nimetatud ka PolS §-s 13.⁵⁰⁴ Politseiseadus sisaldab ka kinnipidamise aluseid haldusmenetluses. Vabaduse võtmise alused võivad tuleneda teistest seadustest, nt tahtest olenematule psühhiaatrilisele ravile allutamise kord sisaldub psühhiaatrilise abi seaduses (vältimatu ravi) ja tsiviilkohtumenetluse seadustikus.

503 Siia alla mahub üldistatult ka tsiviilkohtumenetluse korras vabaduse võtmine või vabaduse piiramine. Aprillirahutuste kontekstis see eraldi käsitlemist ei vaja.

504 Siinkohal on sobiv viidata käesolevast analüüsist kõrvalejätetud, kuid õiguslikult olulisele probleemile Eesti avalikus õiguses, mis seisneb põhiõiguste ja -vabaduste riiveks vajalike piisavalt määratletud volituskohade puudumises. Sama probleemi mainitakse ka Riigikogu menetluses oleva korrakaitse seaduse eelnõu (49 SE) seletuskirjas, kus on tõdetud, et riivava haldustoimingu pädevus ja volituskohad on nii seadusandja kui ka õiguse rakendaja seisukohalt praegu tihti võrdsustatud.

Kõnealusel juhul on asjassepuutuvad eeskätt PS § 20 lg 2 punktides 2 ja 3 nimetatud vabaduse võtmise alused.

PS § 20 lg 2 p 2 alusel on vabaduse võtmine lubatud kohtu korralduse täitmata jätmise korral või seadusega sätestatud kohustuse täitmise tagamiseks. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt võib viimane seisneda ka isikusamasuse kindlakstegemises või tollikontrollile allutamises.⁵⁰⁵ Sõnad “seaduses sätestatud kohustuse tagamiseks” puudutavad ainult juhtumeid, mille puhul seadus lubab inimese kinnipidamist, et sundida teda täitma konkreetset ja kindlaksmääratud kohustust, mida ta seni täitnud ei ole. Lisaks peab kinnipidamiseks olema konkreetne isikuline põhjus, mitte üldine kaalutus, nagu preventiivne õiguskorra üldine tagamine.⁵⁰⁶ Üheks selliseks õiguslikuks aluseks Eesti õiguskorras võib pidada KrMS § 170 lõiget 3, mille alusel võib isikut tema tuvastamiseks kuni 12 tundi kinni pidada, kui ta on kuriteo pealtnägi ja ta keeldub tunnistajana osalemast.

PS § 20 lg 2 p 3 lubab isikult vabaduse võtta lisaks süüteo kahtluse esinemisel või kahtlustatava pakkumineku vältimiseks ka kuriteo või väärteo ärahoidmiseks. Sellisel juhul peab esinema põhjendatud kahtlus ning “võtmeprobleemiks on põhjendatud kahtluse õigustatuse ja usaldusväärsuse kindlakstegemine ning tasakaalu leidmine põrkuvate huvide, õiguste, väärtuste ja ootuste vahel, esmajoonel individuaalse vabadusõiguse ning avaliku korra ja turvalisuse vahel”.⁵⁰⁷

PS § 20 punkti 3 tuleb tõlgendada koos PS § 20 lg 2 preambuliga (vabaduse võib võtta ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras) ning koos §-ga 21.⁵⁰⁸ Kuriteo ettevalmistamine on teatud juhtudel kriminaliseeritud iseseisva kuriteona (nt KarS §-d 189 ja 237², § 251 lg 2). Sellisel juhul laieneb vabaduse võtmisele täies ulatuses kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud kord.

PS § 20 ja sellega sarnast regulatsiooni sisaldav EIÕK art 5 lg 1 sätestab kaitse tõsisemate isikuvabadustesse sekkumiste eest. Sätte kaitseala ei hõlma nt liikleja peatamist, isiku registreerimise nõuet ega dokumentide kontrolli (nt isiku tuvastamine tänaval, mõne tunni vältel piiril või politseiosakonnas).⁵⁰⁹ Näiteks on VTMS §-s 5 selline vahetegemine selgesõnaliselt sätestatud: kui isikut ei ole kinni peetud VTMS § 44 lõikes 1 sätestatud alustel,⁵¹⁰ siis ei loeta tema ülekuulamise või muu menetlustoimingu tegemise aega isiku kinnipidamiseks ehk vabaduse võtmiseks.⁵¹¹

Arvestada tuleb, et vahe vabaduse piiramise ja vabaduse võtmise vahel ei ole alati niivõrd olemuslik, kui astmeline ja määraline, lisaks tuleb arvestada vabaduse võtmise liiki, kestust, mõju ja viisi.⁵¹²

Isiku füüsilise ja vaimse puutumatus vähem intensiivne riive, mis ei mahu PS § 20 kaitsealasse, tuleneb teistest põhiseaduse sätetest.⁵¹³ Eraelu valdkondi, mis ei ole kaitstud erioigustega, võib riivata üksnes PS § 26 lõikes 2 sätestatud tingimustel. Perekonna- ja eraellu sekkumine on õigustatud tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Liikumisvabaduse kui eelnimetatu suhtes erioiguse riive on PS § 34 järgi lubatud teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks, riigikaitse huvides,⁵¹⁴ loodusõnnetuse ja katastroofi korral, nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, looduskeskkonna kaitseks, alaealise või vaimuhaige järelevalvetuse ärahoidmiseks ja kriminaalasja menetluse tagamiseks. Kui põhiõiguse riive ei mahu ühegi üksikasjalikumalt sisustatud kaitsealaga põhiõiguse alla, siis miinimumnõudena peab PS § 19 lg 2 järgi olema igal vabaduse riivel seaduslik alus, mida järgida.⁵¹⁵

PS §-dest 3, 11 ja 26 tulenevalt peavad vähemulatuslikud põhiõiguste riived (sh liikumisvabaduse piiramine), mis ei mahu PS § 20 kaitsealasse, tuginema seadusele ja olema proportsionaalsed. Riigikohus on öelnud oma seisukoha: “[k]onkreetsed isiku põhiõiguste piiramist ei saa põhjendada ainult üksi avaliku huvi olemasoluga, vaid selleks peavad esinema ka konkreetsed õiguslikud ja faktilised alused.”⁵¹⁶ Korrakaitse eesmärkidel isikuvabaduse riive korral tuleb lähtuda vastava valdkonna seaduses sätestatud alustest (nt politseiseadusest, liiklusseadusest, riigipiiri seadusest).

505 R. Maruste. Kommentaarid §-le 20. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 20 komm 9. Vt ka Euroopa Inimõiguste Kohtu 25.09.2003 otsus asjas nr 52792/99 Vasileva vs. Taani, p 35, 40.

506 Euroopa Inimõiguste Kohtu 08.06.1976 otsus asjas nr 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72 Engel vs. Holland p 69. Vt ka R. Maruste. *Op. cit.* § 20 komm 9.

507 R. Maruste. *Op. cit.* § 20 komm 10.

508 Analoogiliselt on seotud EIÕK art 5 lg 1 p c ja lg 3; vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 01.07.1961 otsus asjas nr 332/57 Lawless vs. Iirimaa, p 14.

509 R. Maruste. *Op. cit.* § 20 komm 3. P. Roosma. Kommentaarid §-le 34. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002. § 34 komm 3.

510 Väärteo toimepanemises kahtlustatav püüab põgeneda, ei ole tuvastatud tema isik, ta võib jätkuvalt toime panna väärtegu või ta võib väärteomenetlust takistada või sellest kõrvale hoiduda.

511 Vt ka RKKKo 03.04.2006, nr 3-1-1-2-06, p 8: “Kriminaalkolleegium leiab, et isiku toimetamine politseiasutusse ei tähenda tingimata tema kinnipidamist VTMS § 44 lg 1 tähenduses.”

512 R. Maruste. *Op. cit.* § 20 komm 3 ja 4. Vt ka RKKKo 24.11.2005, nr 3-3-1-61-05, p 33. Vt ka Euroopa Inimõiguste Kohus 22.02.1994 otsus asjas nr 12954/87 Raimondo vs. Itaalia, p 39.

513 Vt ka U. Lõhmus Kommentaarid §-le 26. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 26 komm 8.

514 Riigikaitsega võivad seonduda ka rahuaegsed rahutused. Vt P. Roosma. *Op. cit.* § 43 komm 5.2.

515 M. Ernits. Kommentaarid §-le 19. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 19 komm 3.2. ja 4.2.; U. Lõhmus *Op. cit.* § 26 komm 8.

516 RKKKo 24.11.2005, nr 3-3-1-61-05, p 24.

Isiku liikumisvabaduse piiramiseks ja vabaduse võtmiseks annab lisaaluse PS § 124 lg 3 kaitseväs ja asendusteenistuses viibijate kohta teenistuse erilaadi huvides ning § 130 riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides seoses erakorralise või sõjaseisukorraga. Eelnimetatud juhtudel on õiguste piiramine õiguspärane üksnes juhul, kui see toimub seadusega ettenähtud juhtudel ja korras.

11.06.2007 toimunud Riigikogu riigikaitsekomisjoni ja õiguskomisjoni ühisistungil avalikustas Siseministerium andmed, mille kohaselt peeti seoses aprillirahutustega (30.05.2007 seisuga, s.o vahetult sündmuste käigus) kinni 921 inimest, kellest 237 olid kahtlustatavad kuriteos (hiljem vahistati kohtu loal 46 isikut). Aprillirahutuste ajal toimepandud kuritegudega seoses on kokku kriminaalasjades kahtlustatavaid erinevatel andmetel 268⁵¹⁷ või üle 300⁵¹⁸ isiku.

Ülejäänud u 600 kinnipeetud isiku puhul, keda ei käsitletud kahtlustatavana kuriteo toimepanemises, tulevad kõne alla tulla järgmised õiguslikud variandid: (1) pärast kinnipidamist ja küsitlemist langes kuriteokahtlustus ära; (2) isikud peeti kinni väärtetoimepanemise kahtlusega; (3) isikud toimetati ajutiselt kinnipidamiskohta haldusmenetluse korras, nt isikusamasuse tuvastamiseks; (4) isikud peeti kinni tunnistajana kriminaalmenetluses vastavalt KrMS § 170 lõikele 3. Viimane alus on lisatud siiski tinglikult, kuna massirahutuste kontekstis võis küll osa kinnipeetud isikuid olla käsitletavad tunnistajatena ja nende isikusamasuse kindlakstegemine ei olnud kinnipidamise kohas objektiivsetel põhjustel kohe võimalik. Küll on võimalik, et isikud kuulati tunnistajatena üle kunagi hiljem, pärast isikusamasuse tuvastamist ja ajutisest kinnipidamiskohast vabastamist.

Massilistes rahutustes osalejate eeldatav või tegelik süüline tegevus mahub erinevate kuriteokoosseisude alla nagu avaliku korra raske rikkumine (KarS § 263), vägivald võimuesindaja ja avalikku korda kaitsva muu isiku vastu (KarS § 274), võimuesindaja solvamine (KarS § 275) ja eelkõige süüteo toimepanemine massilise korratuse ajal (KarS § 239).⁵¹⁹ Väärteod, mille tunnused võisid sündmuste kontekstis esineda, on näiteks KarS § 276 (võimuesindaja seadusliku korralduse eiramine) või alkoholiseaduse rikkumine.⁵²⁰

Isikute kinnipidamise alusena nimetas siseminister oma vastuse punktis 3 isikute endi agressiivset käitumist ja avaliku korra rikkumist, teisisõnu kahtlustust süüteo toimepanemises.

Politseipeadirektor viitas oma vastuses õiguskantsleri teabe nõudmisele, et politseiametnikud lähtusid massirahutuste käigus erivahendite kasutamisel muu hulgas politseipeadirektori 01.11.2005 käskkirjaga nr 181 kinnitatud "Hädaolukorra lahendamise kava" lisast "Tegutsemine massirahutuste korral"⁵²¹. Viimasena nimetatud juhises on kirjas, et isikute kinnipidamine toimub vastavalt väärtetoimepanemise seadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku sätetele.

Politseipeadirektori vastuses on aga märgitud, et ajutiselt kinnipeetuid ei võetud arestimajja vastu arestimaja sisekorraeeskirjas sätestatud alusel, vaid politseioperatsiooni ajal isiku kindlakstegemiseks. Isiku tema isikusamasuse tuvastamiseks kinnipidamine ilma süüteokahtlusest on kinnipidamine haldustoiminguna.

Isiku kinnipidamine, temalt vabaduse võtmine või tema liikumisvabaduse piiramine saab toimuda kas süüteomenetluses või haldusmenetluses, sisaldub ka PolS § 13 regulatsioonis, mille lõikes 1 eristatakse politsei õigust isikut kinni pidada erinevatel asjaoludel: väärteos kahtlustatava kinnipidamine (p 3), kuriteos kahtlustatava kinnipidamine (p 5), õigusrikkumises osalenud isikute toimetamine politseisse rikkumise asjaolude viivitamatuks väljaselgitamiseks (p 4), õiguskorda rikkunud isikute toimetamine politseiasutusse isiku kindlakstegemiseks ja vajaduse korral väärtetoimepanemise koostamiseks (p 7 teine pool), Eestis ebaseaduslikult viibivate isikute kinnipidamine (p 6), alkoholi- või narkojoobes isikute ravi- või politseiasutusse toimetamine (p 7 esimene pool), isikute sundtoomine seaduses sätestatud juhtudel (p 8) ning õigus vajaduse või ohu korral keelata liiklus või piirata seda tee- ja tänavalõikudel (p 14).

Kinnipidamise juures on oluline, et üks ja seesama õigusi ja vabadusi riivav toiming võib samaaegselt olla relevantne nii haldusmenetluses kui ka süüteomenetluses. Näiteks kahtlustatava kinnipidamine, mille eesmärk on nii süüteomenetluse tagamine kui ka edasiste õigusrikkumiste ärahoidmine; samuti kuriteo sündmuskoha ümberpiiramine, mille käigus tõendite kogumise ja tagamise eesmärgil piiratakse kolmandate isikute liikumisvabadust; rahvakogunemisel osalejalt relva äravõtmine võib olla nii süüteomenetluses tõendi tagamise kui ka kogunemise rahumeelse jätkamise tagamise vahend.

Samasisulise meetme kasutamine vastavalt kas haldus- või süüteomenetluses kannab endas erinevat (lõpp)eesmärki: kas preventiivset (rikkumiste ennetamist, alustamata või lõpetamata süütegude tõkestamist) või repressiivset (rikkujat välja-

517 Riigiprokuratuuri 1.08.2007 pressiteade, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.prokuratuur.ee/30250>.

518 Riigiprokuratuuri 8.05.2007 pressiteade, kättesaadav arvutivõrgus : <http://www.prokuratuur.ee/28921>.

519 Kõigi massirahutustega seoses alustatud kriminaalmenetluste kohta vt Riigiprokuratuuri 8.05.2007 pressiteadet, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.prokuratuur.ee/28921>.

520 Vt Politseiameti 03.05.2007 pressiteade, mille kohaselt toimetati ööpäeva jooksul kinnipidamiskambritesse 150 inimest, neist 14 kuriteos kahtlustatavat ning politsei vormistas paarkümmend väärtetoimepanemise peamiselt seoses alkoholi tarvitamisega. Ülejäänud isikute osas kontrolliti nende seotust Tallinnas aset leidnud massiliste korrarikkumistega ning peale küsitlemist ning isikute kontrolli nad vabastati. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.pol.ee/index.php?id=121755>.

521 Mõlema dokumendi sisu on tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks.

selgitamist, süü tõendamist ja karistamist).⁵²² Ohutõrje ja karistusmenetluste sarnasusi ning erinevusi kaaludes on need sedavõrd olulised, et õigusriiklikust aspektist on vaja ülesandeid ning vastavaid tegutsemisaluseid selgelt eristada.⁵²³

Süüteo menetluses isiku kinnipidamise korda reguleerivad kriminaalmenetluse seadustik ja väärtemenetluse seadustik. Politseiseadus nagu eespool märgitud, sisaldab pädevusnormi politseile süüteo menetluses kinnipidamise ja sundtoomise teostamiseks (vt ka KrMS § 139 lg 4 ja VTMS § 43 lg 4).

Kriminaalmenetluses isiku kinnipidamist reguleerivad KrMS § 217 (isiku kahtlustatavana kinnipidamine), § 102 (kahtlustatava ja süüdistatava sundpaigutamine raviausutusse), § 139 lõige 5 (sundtoomisele allutatud isiku kinnipidamine), § 170 lõige 3 (kuriteo pealtnägija, kelle isikut ei ole tuvastatud ja kes keeldub tunnustajana osalemast, kinnipidamine).⁵²⁴ Kahtlustatavana kinnipidamisele võib kriminaalmenetluses järgneda vabaduse võtmine vahistamisena (KrMS § 130).

Väärtelos kahtlustatava kinnipidamise aluseid ja korda reguleerib VTMS § 44. Väärtemenetluse seadustik ei sisalda eraldi regulatsiooni sundtoomisele allutatud isiku kinnipidamise kohta.

Sundtoomine kui liikumisvabaduse piirang eeldab süüteo menetluses seda, et isik on kutse peal jätnud mõjuva põhjusega menetleja juurde ilmumata (KrMS § 139 lg 2 p 1, VTMS § 43 lg 3) või kui tema varasem kutsumine võib takistada kriminaalmenetlust ja ta keeldub vabatahtlikult kaasa tulemast (KrMS § 139 lg 2 p 2).⁵²⁵ KrMS § 139 lg 5 alusel võib sundtoomisele allutatud isikut kinni pidada nii kaua, kui see on vajalik sundtoomise aluseks oleva menetlustoimingu tegemiseks, kuid mitte kauem kui 48 tundi.

Vabaduse võtmisena PS § 20 tähenduses omavad kriminaalmenetluse seadustikus ja väärtemenetluse seadustikus lisaks karistusena aresti või vangistuse mõistmisele tähtsust eeskätt kahtlustatavana kinnipidamine⁵²⁶ ja kriminaalmenetluses sellele järgneda võib vahi alla võtmine, samuti kahtlustatava või süüdistatava paigutamine raviausutusse stationaarse ekspertiisi tõttu. Rõhutamis vajab, et mõlemas menetlusseaduses on kahtlustatavana kinnipidamise ühe alternatiivse eeltingimusena nimetatud asjaolu, et süüteo toimepanemises kahtlustatavat isikut ei ole tuvastatud (KrMS § 217 lg 2 p 2, VTMS § 44 lg 1 p 2).

Politsei korraldus näidata isikut tõendavat dokumenti või anda ütlusi oma nime, vanuse jms kohta, on halduse individuaalakt, mis vajab seaduslikku alust.⁵²⁷ Kuigi isiku õiguste riive ei ole isikusamasuse tuvastamisel tõsine, tuleb arvestada sellega, et isikusamasuse tuvastamisega võib kaasneda vabaduse piiramine kinnipidamise näol.

Siinkohal ei saa tähelepanuta jätta ka isikusamasuse tuvastamise eesmärki, kuna PS § 11 järgi peavad riived olema vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Isikusamasuse tuvastamise olemusest endast nähtub, et selle eesmärk on luua eelkõige alus teiste meetmete rakendamiseks ehk teisisõnu haldus- või süüteo menetlusteks.⁵²⁸ Seetõttu ei ole lubatav ega õiguspärane isikusamasuse tuvastamine, mille ainsaks eesmärgiks on kontrollitavate isikute repressioon.⁵²⁹

Avalikus kohas viibimine ja kogunemine *eo ipso* ei ole käsitletavat õiguskorra rikkumisena. On vähe õiguskorra rikkumisi, mis on riigi järelevalve⁵³⁰ objektiks, kuid mis ei ole kaetud väärtelo- või kuriteokoosseisuga. Nii on väärtelona karistatava õiguskorra rikkumisega tegu ka juhul, kui eiratakse politseiametniku või muu võimuesindaja seaduslikku korraldust (KarS § 276).⁵³¹ Järelikult annab PolS § 13 lg 1 p 7 aluse isikusamasuse tuvastamise eesmärgil isiku kinni

522 Eristamise ja õigusliku aluse valiku põhimõtete kohta vt lähemalt näiteks E. Denninger. *Polizeiaufgaben*. Lk 272-273, änr E 180. – H. Lischen, E. Denninger. *Handbuch des Polizeirechts*. 3. Auflage. München 2001.

523 K. Jaanimägi. Politsei sisemise rahu tagajana. – *Juridica* 1994, lk 459.

524 E. Kergandberg lisab isikuvabadust piiravate toimingute hulka ka isiku süüteo menetluses väljakutsumise, täpsemalt öeldes "sellele kutsumisele järgneva kohustuse teatud kindlal ajal jätta kõrvale oma tavaline elurütm ja minna kindlasse kohta – menetleja juurde". (E. Kergandberg, M. Sillaots. *Kriminaalmenetlus*. Tallinn 2006, lk 81–82.)

525 Tulenevalt käsitletavatest sündmustest on jäetud tähelepanuta süüteo menetluses tehtud karistusotsuse täitmise seaduse seaduse alusel.

526 E. Kergandberg on avaldanud arvamust, et KrMS §-s 217 sätestatud kahtlustatavana kinnipidamine tuleks selle meetme lühiajalisuse (kuni 48 tundi) ja seetõttu ka tagasihoidliku intensiivsuse tõttu lugeda pigem isikuvabadust piiravaks abinõuks. Samas ta mõõnab, et nii PS § 21 kui ka KrMS § 217 tekst toetavad kahtlustatavana kinnipidamise käsitlemist vabaduse võtmisena. (E. Kergandberg, M. Sillaots. *Op. cit.* lk 81.)

527 M. Ernits. *Op. cit.* § 15 komm 6.2.

528 Vt ka F. Rachor. *Polizeihandeln*. Lk 398-399, äären F 319-322.- H. Lischen, E. Denninger. *Handbuch des Polizeirechts*. 3. Auflage. München 2001.

529 F. Rachor. *Op. cit.* Lk 399, änr F 321 ja lk 402, änr F 344.

530 Politseil puudub üldjuhul pädevus näiteks eraõiguslike vaidluste lahendamiseks, kus õiguskorra rikkumine seisneb eraõiguse normide rikkumises. Samal ajal on erinevad varavastased rikkumised karistatavad süütegudena.

531 Vt ka RKKKo 05.09.2007, nr 3-1-1-38-07: "Karistusseadustiku § 276 peab tagama, et võimuesindaja poolt haldus- või süüteo menetluse raames antud korraldus, mis on suunatud menetlustoimingu tegemisele või konkreetse ohuolukorra likvideerimisele, saaks korralduse adressaadi poolt vahetult täidetud. Karistusseadustiku § 276 ülesanne ei ole aga garanteerida üldist seaduskuulekust kõikvõimalikes õigusshetes. Seega peab võimuesindaja seaduslikul korraldusel, mille eiramise eest on võimalik isikut KarS § 276 järgi karistada, olema vahetu ajalis-ruumiline seos võimuesindaja poolt toimetatava menetlustoimingu või mingi avalikku korda või teiste isikute õigushüvesid ähvardava ohuolukorra kõrvaldamisega."

pidamiseks üksnes väärtelohtluse korral. Seda kinnitab ka p 7 sõnastus, mis lõpeb sõnadega “ja vajaduse korral väärtelohtluse protokoll koostamiseks”.

Kahtlustus õigusrikkumise toimepanemises võib konkreetse isiku vastu tekkida kas juba alustatud süüteo menetluse käigus või olla süüteo menetluse alustamisel (KrMS § 194 lg 1, VTMS § 2). Mõlemal juhul on isiku kinnipidamise ja isikusamasuse tuvastamise esmane eesmärk tagada süüteo menetlus ja menetluse reeglid.

PolS § 13 lg 1 p 4 alusel on politseil õigus kutsuda politseisse isikuid politseimenetluses olevates väärteloht- ja kriminaal-asjades ning toimetada politseisse õigusrikkumises osalenud isikuid selle asjaolude viivitamatuks väljaselgitamiseks. Eelkirjeldatud sõnastusest nähtub, et süüteo menetluses tunnistajana ülekuulatavad isikud kutsutakse politseiasutusse ning, et kinni pidada ja tahtevastaseltselt politseiasutusse võib toimetada üksnes kahtlustatavaid⁵³². Tunnistajate sundtoomise kord ja sundtoomise eeldused süüteo menetlustes nagu eespool viidatud, on eraldi reguleeritud menetlusseadustes, ning ei ole aprillirahutuste korral asjassepuutuvad.

Politseipeadirektor märkis oma vastuse õiguskantsleri teabe nõudmisele, et isikute kinnipidamine isikusamasuse tuvastamise eesmärgil toimus seoses politseioperatsiooniga. PolS § 13 lg 1 punktis 25 on politseile antud pädevus korraldada politseioperatsioone siseministri kehtestatud korras. Nimetatud politseiseaduse norm ei ole siiski iseseisev alus õiguste ja vabaduste piiramiseks.⁵³³ Politseioperatsiooni käigus konkreetsete meetmete rakendamise volitus ning rakendamise tingimused ja kord peavad tulenema seadusest.

Nagu juba öeldud, võib vabaduse võtmise või piiramise volitusnorm tuleneda lisaks politseiseadusele, kriminaalmenetluse seadustikule ja väärtelohtluse seadustikule ka teistest seadustest.

Antud juhul on asjakohane lastekaitse seaduse regulatsioon. Selle § 23¹ lg 2 kehtestab kellaajalised piirangud alaealisele avalikus kohas viibimiseks ilma täiskasvanud saatjata. Karistus keelu rikkumise eest järgneb KarS § 262 (avaliku korra rikkumine) alusel.⁵³⁴ Kui alaealine ei ole süüvõimeline, st on noorem kui 14-aastane (KarS § 33), tuleb keelu rikkumise korral lapse ohutuse huvidest lähtudes tema liikumisvabadust ajutiselt piirata kuni lapsevanema või muu seadusliku esindaja järelevalve alla andmiseni. Lapse huvide esikohaleseadmine (“alati ja igal pool”) on ka LaKS §-s 3 sätestatud üldpõhimõte. Selline kinnipidamine vastab PS § 34 teises lauses nimetatud liikumisvabaduse lubatud riivele seoses alaealise järelevalvetuse ärahoidmise eesmärgiga.⁵³⁵

Massiliste kogunemistega haakub ka AvKS § 14, millega on politseile antud pädevus koosolekult kõrvaldada avalikku korda rikkuv isik või isik, kelle kohta on alust arvata, et ta võib ette valmistada või toime panna kuriteo. Politseiasutusse toimetamiseks kinnipidamine ja isikusamasuse tuvastamine on kõrvaldamisele järgneda võivad abinõud, millel peab olema seadusest tulenev iseseisev alus.

Lisaks kinnipidamise ja vabaduse võtmise erinevatele alustele ja eeldustele kehtib haldus- ja süüteo menetluses kinnipidamise kohta ka erinev menetluskord.

Kahtlustatavana kinnipidamisega omandab isik kahtlustatava staatuse ja sellega kaasnevad süüteo menetluses mitmed õigused (õigus teada kahtlustuse sisu, õigus kaitsjale, õigus teavitada kinnipidamisest lähedasi ja õigus mitte anda ütlusi). Nimetatud õigused tuleb kahtlustatavale tagada sõltumata tema kahtlustatavana kinnipidamise kestvusest.

VTMS § 44 lg 2 p 2 järgi peab väärtelohtluse toimepanemises kahtlustatavana kinnipeetud isikult viivitamata võtma ütlused väärtelohtluse toimepanemise kohta. KrMS § 217 lg 7 näeb ette uurimisasutuse kohustuse selgitada kahtlustatavana kinnipeetule tema õigusi ja kohustusi ning kuulata ta viivitamatult üle. Kui isiku väärtelohtluse toimepanemises kahtlustatavana kinnipidamine on esimene menetlustoiming, millega algab väärtelohtluse menetlus, peab sarnaselt kriminaalmenetlusega menetlusalusele isikule tulenevalt VTMS §-st 19 tutvustama viivitamata tema õigusi ja kohustusi. Kinnipidamise protokoll ei pea siiski koostama juhul, kui vastavad andmed kantakse otse väärtelohtluse protokollile (VTMS § 46 lg 1 ls 2).

Kahtlustatavana kinnipidamine tuleb nii väärteloht- kui ka kriminaalmenetluses protokollida (VTMS § 46, KrMS § 218). Samuti näeb kriminaalmenetluse seadustik kohustuslikuna ette protokollile koostamise kuriteo pealtnägija kinnipidamisel, kes keeldub tunnistajana osalemast ja kelle isik ei ole tuvastatud (KrMS § 170 lg 3).

Viivitamatu ülekuulamine, nagu ka kinnipidamise protokollimine tuleb teha mõistliku aja jooksul. Konkreetne aeg võib sõltuvalt asjaoludest olla erineva pikkusega.⁵³⁶

532 RKKKo 17.11.2005, nr 3-1-1-120-05, p 10: “Asjaolude väljaselgitamine” PolS § 13 p 4 mõttes hõlmab eeskätt tõendite kogumist. Seega on politseil õigus PolS § 13 p 4 alusel õigus toimetada menetlusalune isik tõendite kogumise eesmärgil politseisse. Kriminaalkolleegium leiab, et “politseisse toimetamine” PolS § 13 p 4 mõttes hõlmab lisaks politseiasutusele ka muud asutust (nt meditsiini asutus), kuhu on menetlusalune isik vaja tõendusteabe kogumiseks toimetada.”

533 Politseioperatsioonide teostamise õigusliku regulatsiooni põhiseadusvastasusele viitab ka korrakaitse seaduse eelnõu seletuskiri, vt lk 17.

534 Lastekaitse seaduse § 23¹ lg 4 viitab küll kehtetu haldusõiguserikkumiste seadustiku §-s 142 ettenähtud karistusele, kuid see säte nägi samuti ette karistuse avaliku korra eeskirjade rikkumise eest.

535 Vt ka P. Roosma. *Op. cit.* § 34 komm 2 ja 5.6.

536 Kriminaalmenetlust puudutavas osas vt ka E. Kergandberg. M. Sillaots. *Op. cit.*, lk 207 (“Ilmselt tuleks siin lihtsalt prokurörijärelevalvega tagada, et ajavahemikus faktilise kinnipidamise ja protokollile vormistamise vahel oleks minimaalne. Eesti oludes on vaevalt võimalik lugeda põhjendatuks palju pikemat kui 3-tunnist erinevust.”)

Protokollimine ja õiguste tutvustamine on vajalikud mitmel põhjusel. Kinnipidamise protokollis tuleb märkida kinnipidamise aeg ja õiguslik alus (VTMS § 46 lg 2 p 5, KrMS § 218 lg 1 p 1 ja 2) ning väärtemenetluses ka kinnipidamisest osavõtnud politseiametniku ametikoht ning ees- ja perekonnanimi (VTMS § 46 lg 2 p 3). Protokollimise ja õiguste tutvustamise eesmärk on nii kinni peetud isiku teavitamine, talle kaebeõiguse võimaldamine kui ka võimaluse loomine vajaduse korral tagantjärele kinnipidamise seaduslikkuse üle kontrolli teostamiseks.

Kui isiku kinnipidamine ja tema tuvastamine toimub väljaspool süüteomenetlust ja eriseadus ei näe ette teisiti, tuleb lähtuda haldusmenetluse seaduses sätestatust (HMS § 2 lg 2).

HMS § 18 lg 1 järgi tuleb menetlustoiming protokollida lisaks seaduses või määruses otsesõnu sätestatud juhtudele ka siis, kui protokollimist taotleb põhjendatult menetlusosaline, kui seda peab vajalikuks asja menetlev haldusorgan või kui toimingu sisuks on ütluse, arvamuse või seletuse andmine haldusorganile.

Vahetu sunni rakendamine on toiming HMS § 107 lg 1 tähenduses. HMS § 108 alusel on isikul, kelle õigusi toiminguga piiratakse, õigus nõuda toimingu kirjalikku põhjendamist, lg 2 alusel tuleb taotlus esitada haldusorganile kirjalikult. Tagantjärele põhjendamise taotlemine on eeskätt vajalik efektiivse õiguskaitse tagamiseks, et isikul oleks enne vaide või halduskohtuliku kaebuse esitamist võimalik hinnata oma olukorda.⁵³⁷

Samuti laieneb korrakaitsele meetme rakendamisele HMS §-st 36 tulenev haldusorgani selgitamiskohustus. PolS § 13 lg 1 punktis 7 on eraldi nimetatud politsei kohustus anda esialgne selgitus politseisse kutsumise või toimetamise kohta.

Tulenevalt politsei tegevusele seatud eesmärkidest ja politsei ülesannetest, räägitakse politseiliste meetmete toepelt-funktsioonist, mis on suunatud, kas preventiivsele (haldusmenetlus) või repressiivsele (süüteomenetlus) lõpptulemusele.⁵³⁸ Politsei põhiülesannete hulka kuulub PolS § 3 järgi nii avaliku korra tagamine, isikute seaduslike huvide kaitse, kuritegevuse tõkestamine kui ka kriminaalasjade kohtueelse uurimise teostamine ja väärtetoimete menetlemine.

Politseioperatsioon on hea näide olukorrast, et politseil tuleb täita kahte rolli. Nii tõdetakse näiteks Saksa erialakirjanduses, et politseioperatsiooni eesmärki ei saa üheselt tuletada politseiõigusest, kuna tegustatakse konkreetse süüteo-kahtluse puudumisel, kuid tegevus on eelkõige suunatud süütegude avastamisele.⁵³⁹

Isikute õiguste tagamiseks on oluline eristada iga konkreetse meetme kasutamise õiguslikku alust, sest nii süüteomenetluses kui ka haldusmenetluses peab meetme rakendamisega kaasnema selgitamiskohustus. See omab tähendust ka isikusamasuse tuvastamisel isikule tema õiguste ja toimingu põhjuse selgitamisel ning eriti politseioperatsioonide käigus, kus riive põhjendatus ühtede isikute osas võib lõppastmes olla kantud repressiivsest ja teiste osas preventiivsest eesmärgist.⁵⁴⁰

Eesmärkidega seondub ka erinevus menetluse alustamise põhimõtetes. Süüteomenetluses kehtib menetluse alustamisel kohustuslikkuse põhimõte (KrMS § 6, VTMS § 2), korrakaitsealises haldusmenetluses kehtivad aga otstarbekuse ja diskretsiooni põhimõtted.

Meetme rakendamise õiguslikust alusest sõltub ka see, millises kohtus saab õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtulikku kaitset. Süüteomenetluses tagab PS §-s 15 sätestatud kohtuliku kontrolli lõppastmes maakohus (KrMS § 230, VTMS § 78), haldusmenetluses on vaidluste lahendamiseks aga pädev halduskohus (HKMS § 3).

Avalduste aluses asjas omavad tähendust ka võimalikud erisused, mis on rahutuste olemust, ulatust ning avaliku korra tagamiseks olemasolevaid ressursse arvestades vajalikud, et tagada ühelt poolt täitevvõimu põhiseaduspärane tegutsemine ja teiselt poolt efektiivne korrakaitse. Üksikisiku õiguste ja vabaduste aspektist vaadatuna seisneb probleemi olemus selles, milliseid abinõusid võib avaliku korra ulatusliku rikkumise ja kuritegude ärahoidmise eesmärgil rakendada isikute vastu, kes oma käitumisega ohtu ei põhjusta.

PS § 130 lubab erakorralise ja sõjaseisukorra ajal riigi julgeoleku ning avaliku korra huvides seadusega ettenähtud juhtudel ja korras piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi tavapärasest suurema ulatuses. Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu korral⁵⁴¹ on õiguste ja vabaduste täiendava piiramise volitus sätestatud erakorralise seisukorra seaduses. Piirangud on aga sätestatud erakorralise seisukorra seaduses üldsõnaliselt ja seetõttu on regulatsiooni põhiseaduspärane äärmiselt kaheldav.⁵⁴²

537 A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 481.

538 Vt ka viited allmärkuses 522 ja K. Jaanimägi. *Op. cit.* lk 459.

539 F. Rachor. *Op. cit.* Lk 403, äärenr F 336.

540 Samal seisukohal on ka F. Rachor. *Op. cit.* Lk 420, änr F 397. Sellega seondub Saksa õiguses sisalduv konstruktsioon, mis annab korrakaitseorganile õiguse riivehalduse toiminguteks nn ohtlikes kohtades, kus kogemuste kohaselt ja konkreetsetest objektivetest asjaoludest lähtudes on põhjust eeldada, et seal valmistatakse ette või pannakse toime kuritegusid (F. Rachor. *Op. cit.* Lk 400, äärenr F 326 jj).

541 Erakorralise olukorra seaduse § 3 kohaselt võib Eesti põhiseaduslikku korda ähvardav oht tuleneda Eesti põhiseadusliku korra vägivaldse kukutamise katsest, terroristlikust tegevusest, vägivaldaga seotud kollektiivset surveaktsioonist, ulatuslikust vägivaldaga seotud isikugruppide vahelisest konfliktist, Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldsest isoleerimisest.

542 Samal seisukohal on ka põhiseaduse § 130 kommentaari autorid. Vt O. Kask, E. Markvart. Kommentaarid §-le 130. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 130 komm 5.

Kui erakorralise seisukorra väljakuulutamise ei ole õigustatud ega vajalik, kehtivad üldised reeglid ning konkreetse sündmuse asjaolud omavad tähtsust eeskätt kasutatavate meetmete sobivuse, vajalikkuse ja proportsionaalsuse hindamisel. Samuti tuleb õiguspäraseks lugeda seaduses sätestatud menetlustähtaegade ületamisel ning mõistliku aja või viivitamatu tegutsemise hindamisel lugeda viivitusi, mis on tingitud korrahooldusorganist sõltumatutest asjaoludest ning ettenägematutest olukordadest.⁵⁴³

Hädaolukorraks valmisoleku seadus reguleerib hädaolukorraks⁵⁴⁴ valmisoleku korraldust ning kriisireguleerimise õiguslikke aluseid. Riivevolitusi sisaldavaid norme selles seaduses ei leidu.

PolS § 14 lg 6 p 4 nimetab ühe politsei teenistusülesannete käigus relva ja erivahendi kasutamise alusena vajadust massiliste korratuste ning avaliku korra grupiviisiliste rikkumiste tõkestamiseks. Rohkem analoogilisi riivevolitusi ettenägevaid norme seoses massiliste korratustega Eesti seadused ette ei näe, kui mitte mainida kuritegudena karistatavaid tegusid KarS §-des 238, 239 ja 327.⁵⁴⁵

Õiguskantsler leidis, et olemasolevatele andmetele tuginedes ei olnud üheselt selge, kas ja millisel seadusest tuleneval alusel peeti isikuid massirahutuste ajal kinni väljaspool süüteoametlusi ja paigutati ajutistesse kinnipidamiskohtadesse, sh D-terminali angaari.

(4.2) Käeraudade ja sidumisvahendite kasutamine riivab eelkõige PS §-s 20 sätestatud õigust isikupuutumatusetele. Riive seisneb kinnipeetava füüsilise vabaduse piiramises, kuna takistatakse kinnipeetava liikumisvõimalusi ning ta on sunnitud olema ja liikuma kindlas kehaasendis. Põhiseadusest tulenevalt võib õigust isikupuutumatusetele piirata üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja korras ning riive peab olema proportsionaalne, st sobiv, vajalik ja proportsionaalne kitsamas tähenduses.

EIK on korduvalt rõhutanud, et üldjuhul ei ole käeraudade kasutamine EIÕK artikli 3 (kedagi ei või piinata ega ebainimlikult või alandavalt kohelda ega karistada) rikkumine. See peab olema seotud seadusliku vahistamise või kinnipidamisega ning ei tohi kujutada endast vägivalla kasutamist või vägivalla avalikku demonstreerimist, mis ületavad asjaolusid arvestades mõistlikkuse piiri.⁵⁴⁶

PolS § 14 lg 1 alusel on politseil õigus kasutada käeraudasid aktiivse kaitse vahendina. Samal otstarbel kasutatavaid sidumisvahendeid politseiseaduses otseselt nimetatud ei ole. Samas on PolS § 15⁵ lg 2 alusel lubatud kainenemisele toimetatud isiku suhtes rakendada ohjeldusmeetmena (mitte erivahendina) kinnisidumist.

Sidumisvahendi kasutamine on kehtivatest seadustest otsesõnu nimetatud veel piirivalveseaduse § 10 lõikes 2, lubades kasutada õigusrikkuja kinnisidumiseks käepäraseid vahendeid. Vangistusseaduse § 70 nimetab ohjeldusmeetmena muuhulgas ka fikseerimist, mida võib kasutada kinnipeetute ja arestialuste vastu.

PolS § 14 lg 5 järgi on siiski tsiviilikäibes kasutatavad vahendid (sh eelduslikult ka muuks otstarbeks ettenähtud plastikust sidumisvahend) erivahenditeks vaid juhul, kui neid kasutatakse politseioperatsioonides.

Erivahendite kasutamise eeldused (õiguslikud alused) sätestab PolS § 14 lg 6. Aprillirahutustes osalejate vastu erivahendite kasutamisel on asjakohased eeskätt punktid 4 ja 6. Viimased sätestavad, et politseil on õigus kasutada teenistusülesannete täitmiseks erivahendit massiliste korratuste ja avaliku korra grupiviisiliste rikkumiste tõkestamisel ja õigusrikkujate kinnipidamisel, nende toimetamisel politseisse või teenistusruumi ja konvoeerimisel, kinnipeetute kaitsmisel ning kinnipeetud ja vahi alla võetud isikute suhtes, kui nad ei allu või osutavad vastupanu politseiametnikele või teistele isikutele, kes täidavad ühiskondlikku kohustust avaliku korra kaitsel või võitluses kuritegevuse vastu, või kui on küllaldaselt alust arvata, et nad võivad põgeneda, tekitada kahju teistele isikutele, ümbruskonnale või iseendale.

Proportsionaalsuse põhimõtte erivahendite kasutamisel tuleneb PolS § 14 lõikest 7. Säte rõhutab, et politsei kasutab erivahendit õigusrikkuja vastu õigusrikkumise iseloomu, õigusrikkuja isikut ning konkreetset olukorda arvestades; seejuures tuleb erivahendi kasutamise korral hoiduda inimese tervise kahjustamisest suuremal määral, kui see on konkreetset juhul vältimatu. Proportsionaalsuse põhimõttest käeraudade kasutamisele saab rääkida ka haldusmenetluse seaduse kontekstis, kuna käeraudade kasutamine on oma iseloomult haldustoiming, millele kohaldub haldusmenetluse seaduses sätestatu, sh HMS § 3 lõikes 2 sätestatud proportsionaalsuse põhimõtte (halduse õigusakt ja toiming peab olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seotud eesmärgi suhtes). Haldustoimingu puhul peab täiendavalt arvestama HMS § 107 lõikes 2 sätestatuga: toimingu sooritamise viisi, ulatuse ja aja ning menetlemise korra määrab haldusorgan oma äranägemisel, järgides kaalutusõiguse piire ja võrdse kohtlemise ning proportsionaalsuse põhimõtteid.

⁵⁴³ Vt ka viivitustest seoses massirahutuste käigus kinnipidamisega F. Rachor. *Op. cit.* Lk 460, änr F 533.

⁵⁴⁴ Hädaolukorraks valmisoleku seaduse § 2 lõike 1 kohaselt on hädaolukord sündmus või sündmuste ahel, mis ohustab riigi julgeolekut, inimeste elu ja tervist, kahjustab oluliselt keskkonda või tekitab ulatuslikku majanduslikku kahju ning mille lahendamiseks on vajalik Vabariigi Valitsuse, valitsusasutuste ning kohalike omavalitsuste kooskõlastatud tegevus.

⁵⁴⁵ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 26¹⁷ lõige 4 näeb ette massiliste rahutuste korral relva kasutamise lubamise korra väljasaatmiskeskuses ning vangistusseaduse § 71 lõige 7 massiliste korratuste puhul vanglas. Piirivalveseaduse § 58 lg 1 p 5, politseiteenistuse seaduse § 27 lg 1 p 6 ja vangistusseaduse § 139 lg 1 p 1 alusel saab ametnikke rakendada ületunnitööle seoses massiliste korratuste ärahoidmise ja lõpetamise vajadusega.

⁵⁴⁶ Vt Euroopa Inimõiguste Kohus 27.11.2003 otsus asjas nr 65436/01 Hénaf *v.* Prantsusmaa p 48; 14.11.2002 otsus asjas nr 67263/019 Mouiel *vs.* Prantsusmaa p 47; 16.12.1997 otsus asjas nr 152/1996771/972 Raninen *vs.* Soome p 56.

Erivahendite kasutamise kestuse põhjendatuse hindamisel tuleb arvestada järgneva. Politseiseadus ei sätesta otsesõnu käeraudade ega sidumisvahendite kasutamise maksimaalset tähtaega. Üksnes kainenemisele toimetamisel (PoLS § 15⁵ lg 2) on ohjeldusmeetmena rakendatav käeraudade või sidumisvahendite kasutamine ajaliselt piiratud ühe tunniga. Samuti on kavas näha sidumisvahendi kasutamise ajaline piirang ette korrakaitseasutuses (eelnõu § 78 lg 3).

Mõnesse erivahendi kasutamise õiguslikku alusesse on selle kohaldamise kestvus sisse kirjutatud kaudselt. Seda siis kui on küllaldane alus arvata, et isik võib põgeneda (PoLS § 14 lg 4 p 6). Kui põhjus ära kaob, tuleb erivahendi kasutamine lõpetada. Teisisõnu langevad nimetatud juhul õiguslik alus ja kestuse põhjendus kokku. Ajalise kestuse piirid seab erivahendi kasutamisele PoLS § 14 lõikest 7, HMS § 3 lõikest 3 ja § 107 lõikest 2 tulenev proportsionaalsuse põhimõte. Proportsionaalsuse printsiibi ühe osana saab käsitleda ka erivahendi kasutamise minimaalsuse põhimõtet, mille järgi tuleb erivahendit rakendada üksnes nii kaua kui see on vajalik.

Käeraudade ja sidumisvahendite kasutamine politseiasutuses või muus kinnipidamise kohas⁵⁴⁷ on politseiseaduse tõlgenduses lubatav ka politseiametnikele mittealluvate või vastupanu osutavate isikute vastu, kuritegelike rünnete ärahoidmiseks ja kinnipeetu vastu, kelle puhul on küllaldane alus arvata, et ta võib põgeneda või tekitada kahju teistele isikutele, ümbruskonnale või iseendale. Ohu äralangemisel muutub erivahendi kasutamine ebaproportsionaalseks ja selle kasutamine tuleb lõpetada. Igal konkreetsel juhul peab hindama, kuidas on julgeolekukaalutlused ja isikute õigused tasakaalus.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et hetkel puudub ühtne ja selge regulatsioon sidumisvahendite kasutamise kestvuse kohta.

(4.3) Vastuses õiguskantsleri teabe nõudmisele kinnitas politseipeadirektor, et massirahutustel avalikku korda taganud politseiametnikud ei kandnud nimesilte, sest täidetava tööülesande tõttu oli reaalne oht nii politseiametnikele endile kui ka nende perekonnaliikmete elule ja tervisele.

PS § 10 sätestab õigusriigi põhimõtte, mille järgi ei tohi riigivõim käituda eraisikuga oma suva järgi, vaid võimu teostamine on piiratud individuaalsete õigustega.⁵⁴⁸ Halduse seaduslikkuse põhimõtte sätestab PS § 3 lg 1 ls 1 järgnevalt: riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Riigivõimu teostamine PS § 3 lg 1 ls 1 tähenduses hõlmab esmajärjekorras täidesaatva riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse tegevuse, mis riivab isikute õigusi ja vabadusi.

Põhiseaduse nimetatud sätetest tulenevalt on vajalik vältida avaliku võimu omavoli ning seaduste järgimise tagamisel tuleb välja, kas avaliku võimu nimel tegutsejatest on keegi seadust rikkunud. Arvestades, et politseil on õigusriigis eriline roll (isikute ja avaliku korra kaitsmisel) on äärmiselt vajalik, et nimetatud ülesannet ebakorrektselt täitnud ning isikute põhiõigusi rikkunud politseiametnikud oleksid tuvastatavad.

EIÕK art 13 sätestab, et igapähe, kelle EIÕK-s sätestatud õigusi ja vabadusi on rikutud, on õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks riigivõimude ees ka siis, kui rikkumise pani toime ametiisik. Ka Riigikohus on korduvalt märkinud, et PS §-dest 13, 14 ja 15 ning EIÕK artiklist 13 tulenev õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks on oluline isiku subjektiivne põhiõigus.⁵⁴⁹ Õigus ilma võimaluseta seda tõhusalt kohtulikult kaitsta on vaid deklaratsioon, millel puudub tähendus.

EIK on sidunud konkreetse ametniku tuvastatavuse kohustuse EIÕK artiklist 13 tuleneva õigusega tõhusale menetlusele enda kaitseks. Politsei poolt (võimalik, et isiku elu ohustava) füüsilise jõu kasutamise seotud intsidendi hilisem uurimine peab lisaks juhtunu faktiliste asjaolude väljaselgitamisele identifitseerima ka vastutavad isikud, et vajadusel neid hiljem karistada. See on esmatähtis, et säilitada riigivõimu usaldatavus ja vältida mis tahes tolerantsust ebaseaduslikku tegevusse ning järgida õigusriigi printsiipi.⁵⁵⁰ Samuti on EIK tõdenud, et kui isikut on väärkoheldud, peab uurimine olema efektiivne.⁵⁵¹ Uurimise ja isiku õiguste kaitse efektiivsust võib aga vähendada see, kui isik ei tea, millise ametniku vastu kaebust esitada.

Euroopa Nõukogu on vastu võtnud resolutsiooni, mis puudutab politsei rolli ja pädevust ühiskonnas. Resolutsioon sätestab muu hulgas, et iga politseiametnik peab vastutama isiklikult oma õigusvastase käitumise eest. Samuti rõhutatakse, et seadusandlus peab looma õiguslikud tagatised ja õiguskaitsevahendid politsei õigusvastase tegevuse kait-

547 Eelvangistuses ja vangistuses viibivate isikute suhtes ohjeldusmeetmete, sh käeraudade kasutamist reguleerib vangistuseseadus.

548 M. Ernits. *Op. cit.* § 10 komm 3.4.1.

549 Vt ka 22.12.2000, nr 3-3-1-38-00, punktid 15 ja 19; 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, punktid 17 ja 18; 06.01.2004, nr 3-3-2-1-04, punktid 26 ja 27; 28.04.2004, nr 3-3-1-69-03, p 24; samuti RKPJKo 25.03.2004, nr 3-4-1-1-04, p 18.

550 Nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 26.07.2005 otsus asjas Şimşek jt vs. Türgi: "The investigation must be capable, firstly, of ascertaining the circumstances in which the incident took place and, secondly, of leading to the identification and punishment of those responsible. This is not an obligation of result, but of means. A requirement of promptness and reasonable expedition is implicit in this context (see Kelly and Others vs. the United Kingdom, no. 30054/96, §§ 96-97, 4 May 2001). In any event, the national courts should not under any circumstances be prepared to allow life-endangering offences to go unpunished. This is essential for maintaining public confidence and ensuring adherence to the rule of law and for preventing any appearance of tolerance of or collusion in unlawful acts (see, mutatis mutandis, Hugh Jordan vs. the United Kingdom, no. 24746/94, § 108, ECHR 2001-III)."

551 Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 28.20.1998 otsus asjas nr 24760/94 Assenov vs. Bulgaaria.

seks.⁵⁵² Politseiametnike identifitseerimise küsimusega on tegelenud ka näiteks Hollandi *ombudsman*.⁵⁵³

Politseiteenistuse seaduse § 26 sätestab politseiametniku vormiriietuse. Paragrahvi lg 3 näeb ette, et vormiriietuse andmise ja kandmise korra kehtestab vastavalt Politseiameti või Kaitsepolitseiameti juht või sisekaitse rakenduskõrgkooli rektor. Lg 2 sätestab, et vormiriietuse kirjelduse kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

Vabariigi Valitsuses 13.07.2006 määruse nr 160 "Politseivormiriietuse kirjeldus" § 30 sätestab nõuded vormiriietuse osaks olevale politseiametniku nimesildile⁵⁵⁴.

Politseiametnikku identifitseerivad märgid, näiteks nimesilt isiku nime või personaalse numbrikombinatsiooniga (süsteem on kasutusel Eesti vanglates), on vajalikud õigusriigi printsiibist tulenevalt hilisemaks ametniku tuvastamiseks. Hilisem tuvastamise vajadus võib tekkida näiteks juhul, kui järelevalveorganile laekub kaebus politseiametniku peale liigse jõu kasutamise pärast.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et politseiametniku nime või personaalse numbrikombinatsiooni esitamine kaebuses aitab kiirelt kontrollida kaebusaluse ametniku viibimist väidetavas olukorras ning seeläbi operatiivselt alustada vajalike menetlustoimingutega (näiteks oletatava sündmuskoha läheduses olevate turvakaamerate salvestuste kogumist ning analüüsimist vms). Eeltoodu põhjal leidis õiguskantsler, et õigusriigi printsiibist tuleneva avaliku võimu omavoli keelu tagamiseks ning isikute õiguste tõhusaks kaitseks on vajalik politseiametniku isikut tuvastada võimaldava märgistuse olemasolu.

(5) Õiguskantsler jõudis kokkuvõttes seiskohale, et ka n-ö rasketel aegadel jääb riigivõim seotuks põhiseadusest tulenevate põhimõtetega, sh kohustusega järgida isikute põhiõiguseid. Õiguskantsler tegi avaldusaluses asjas siseministrile järgnevad ettepanekud:

1. Politseil lähtuda isikute kinni pidamisel haldus- ja süüteomenetluses selleks ettenähtud vastavast õiguslikust alusest ning vajaduse korral valmistada ette seaduseelnõu, millega sätestataks erisused kinnipidamise aluste ja üldkorra kohta massirahutuste korral. Lisaks soovitas õiguskantsler täiendada hädaolukorra lahendamise kava isikute kinnipidamise aluste osas tegutsemisel massirahutuste korral ja kriisisituatsioonides. Korraldada politseiametnikele vastavasisuline täiendkoolitus.
2. Töötada välja seadusemuudatus, millega täpsustatakse sidumisvahendite ja käeraudade kasutamise tingimusi ja kestvust haldusmenetluses kinnipidamisel. Sealjuures tuleb mõelda vajadusele erisätete järele, mis võiksid olla vajalikud massirahutuste ajal.
3. Töötada välja õigusakt, millega sätestatakse politseiametnike vormirõivastusel nimesiltide kasutamise kord ning nende asendamine identifitseerimist võimaldavate numbrikombinatsioonidega.
4. Massirahutuste käigus avaliku korra tagamisel ja isikute ajutises kinnipidamiskohas hoidmisel kaaluda edaspidi (enne korraaitseaduse jõustumist) võimaluste piires videosalvestiste tegemise kohustuse sätestamist.

Siseminister vastas oma kirjas õiguskantsleri ettepanekutele, et Siseministerium on välja töötanud Vabariigi Valitsuse 13.07.2006 määruse nr 160 "Politseivormiriietuse kirjeldus" muutmise eelnõu, millega täiendatakse vormielementide kirjeldust identifitseerimise sildiga. Nimetatud muudatus on siseministri kinnitusel läbinud menetluse ja see on jõustunud 08.11.2007. Identifitseerimise sildi kandmise korra kehtestab politseipeadirektor internse õigusaktiga.

Samuti on siseministerium välja töötanud politseiseaduse muudatuse ettepanekud, millega eristatakse isiku halduskinnipidamine süüteomenetluse kinnipidamisest. Samuti nähakse muudatustega siseministri kinnitusel ette isikute kinnipidamine massirahutuste korral ja sellega seonduv halduskinnipidamise dokumenteerimine. Lisaks eeltoodule sisaldab eelnõu täiendavat peatükki sunni kasutamise kohta. Sealhulgas käe- ja jalaraudade ning sidumisvahendite kasutamist.⁵⁵⁵ Muudatused täpsustavad kehtivat regulatsiooni ja kõrvaldavad puudused, mis selgusid kevadiste sündmuste analüüsi tulemusena.

3. Isikute fotode avaldamine veebilehel <http://tuvasta.politsei.ee>

Asjad nr 7-4/070704 ja 7-4/070858

(1) Õiguskantsler analüüsis avalduste alusel politsei veebilehel <http://tuvasta.politsei.ee> isikute fotode avaldamist ning avaldamise peale esitatud kaebuste menetlemise õigusjärgsust.

(2) Veebileht <http://tuvasta.politsei.ee> loodi 29.04.2007 pronksõduri teisaldamisel puhkenud massirahutuste ajal ning sellel avaldati politsei valduses olnud rahutuste perioodil tehtud fotod. Veebilehele märgiti selle loomisel: "Siin

552 RESOLUTION 690 (1979) on the Declaration on the Police: "9. A police officer shall be personally liable for his own acts and for acts of commission or omission he has ordered and which are unlawful. 1.../11. Legislation must provide for a system of legal guarantees and remedies against any damage resulting from police activities." Kättesaadav arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta79/eres690.htm>.

553 *Vt European Ombudsmen Newsletter, Issue no 8, april 2007.*

554 Politseivormiriietusel kantav nimesilt on mõõtmetega 30×90 mm, sinine (värvus 18-4252 TP BLUE ASTER), hõbedase ääristusega ja takjapaelaga kinnituv. Nimesildile on tikitud hõbedaste trükitähtedega ametniku ees- ja perekonnanimi, tähe kõrgus 10 mm.

555 Politseiseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu seisuga 01.10.2007, nr 222 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

lehel on väljas aprilli lõpul Tallinna vandalismiaktides osalenud isikute fotod”.

Kolm avaldajat pöördusid õiguskantsleri poole ja palusid hinnata fotode avaldamise õiguspärasust politsei veebilehel <http://tuvasta.politsei.ee>. Kaks avaldajat avaldasid rahulolematust politsei tegevuse osas nende pöördumiste menetlemisel. Kaks avaldajat pidasid solvavaks, et politsei loodud isikute tuvastamise veebilehel nimetati kõiki isikuid vandalismiaktides osalejateks, kuigi veebilehel oli päevasel ajal tehtud pilte ka rahulikult tänaval seisnud isikutest.

Kolmanda avaldaja sõnul, kelle alaealise tütre pilt oli veebilehel avaldatud, saatis ta <http://tuvasta.politsei.ee> veebilehe kaudu politseile mitu teadet, milles märkis, et teab pildil olevat isikut ning palus endaga ühendust võtta (08.05., 09.05. ja 21.05.2007). 08.05.2007 esitas ta politseile kirjaliku avalduse, teatades, et pildil on tema tütar. Avaldaja palus politseilt teavet isiku kohta, kes selle pildi politseile edastas, sest ta leiab, et tegu on valeütluse andmisega ja tema tütre maine ning terve perekonna au ja väärikuse kahjustamisega. Avaldus registreeriti 08.05.2007, kuid kuni õiguskantsleri poole pöördumiseni 20.06.2007 ei olnud ta politseilt vastust saanud.

Õiguskantsler pöördus asjaolude selgitamiseks Politseiameti poole.

Politseiameti sõnul oli fotode avaldamise eesmärk tuvastada õiguserikkumistes osalenud isikud ja tabada vandalismiaktide toimepanemist ärgitanud isikud. Kolmas eesmärk oli tõe väljaselgitamine sündmustega seonduvas kriminaalmenetluses. Sel põhjusel oli Politseiameti sõnul vajalik avalikustada ka tänavatel rahulikult seisnud isikute fotod. Politseiamet selgitas, et pärast veebilehe <http://tuvasta.politsei.ee> avamist hakkasid inimesed saatma politseile fotosid ja videomaterjale 26.–28.04.2007 toimunu kohta. Laekunud materjal oli äärmiselt mahukas, mis iga konkreetse isiku taotluse lahendamiseks tuli see läbi vaadata ja taotluse põhjendatust kontrollida. Politseiamet juhtis tähelepanu sellele, et ajavahemikus 27.04.–10.05.2007 oli politsei põhiülesandeks Tallinna ja teiste linnade tänavatel avaliku korra tagamine ning uute õiguserikkumiste ärahoidmine, mistõttu suur arv politseiametnikke vabastati põhitööst ja suunati tänavale. Seetõttu oli veebilehe jaoks edastatud foto- ja videomaterjali kontrollivate ja töötlevate politseiametnike töökoormus äärmiselt suur. Politseile laekus üle 1000 vihjemeili, mille abil tuvastati rohkem kui 180 inimest. 10.05.2007 täpsustati ka veebilehe teksti.

Politseiamet märkis, et avaldaja 08.05.2007 kirjalikule avaldusele on Lääne Politseiprefektuuri dokumendiregistri andmetel vastatud 05.06.2007, milles selgitati avaldajale, et tema esitatud teave on edastatud Keskkriminaalpolitseile, kes oli ühtlasi kõnealuse veebilehe <http://tuvasta.politsei.ee> haldaja. Keskkriminaalpolitsei dokumendiregistri andmetel on avaldus registreeritud 06.06.2007 ja kirjalik vastus avaldajale saadetud 05.07.2002. Politseiameti sõnul helistas avaldaja enne lõpliku vastuse saamist politseisse ning vestles tema avaldust lahendava politseiametnikuga, kus talle selgitati suuliselt tema tütre pildi avaldamise põhjuseid, samuti kinnitati avaldajale, et kindlasti ei kujuta pildi avaldamine endast pildil kujutatud isiku süüdistamist.

(3) Kõnealusel juhtumil oli põhiküsimuseks, kas veebilehel olnud teade (“Siin lehel on väljas aprilli lõpul Tallinna vandalismiaktides osalenud isikute fotod”) rikkus isikute õigusi ning kas avaldajate pöördumisi oli menetletud võimalikult kiiresti ja efektiivselt, lähtudes hea halduse tavast ja haldusmenetluse seadusest.

(4.1) Õiguskantsler pidas isikute fotode avaldamist õiguspäraseks, eeskätt tulenevalt avaliku teabe seaduse (AvTS) § 39 lõikest 3, mille järgi tuleb juurdepääsupiiranguga teave viivitamata avalikustada, kui isikuandmete juurdepääsupiirangu järgimine võib ohustada teiste isikute elu, tervist või vara. Õiguskantsleri hinnangul oli isikuandmete kaitse seaduse (IKS) § 6 punktis 3 sätestatud minimaalsuse põhimõttega kooskõlas ka niisuguste fotode avaldamine, mis ei kujutanud vandalismiakte toimepanevaid isikuid.⁵⁵⁶

Õiguskantsler leidis, et veebilehel kuni 10.05.2007 sisaldunud lause, millega nimetati kõiki pildile jäänud isikuid vandalismiaktides osalejateks, on taunitav ning rõhutas, et isikuandmete veebilehel avalikustamisel tuleb erilisel määral arvestada põhiseadusest tulenevat eraelu puutumatusse nõudega ning Euroopa Liidu põhiõiguste hartast tulenevat isikuandmete kaitse põhiõigust.

PS § 26 kaitseb igapäevase eraelu puutumatus. PS § 19 lg 1 sätestab igapäevase õiguse vabale eneseteostusele. Infoühiskonnas on põhiõiguste lahutamatuks osaks ka õigus informatsioonilisele enesemääratlemisele ja isikuandmete kaitsele. Euroopa Liidu põhiõiguste harta⁵⁵⁷ art 68-II lg 1 sätestab igapäevase õiguse tema isikuandmete kaitsele. Lg 2 näeb ette,

⁵⁵⁶ Vt lähemalt “Seisukoht Politseiametile seoses aprillirahutustes osalenud isikute fotode veebis avaldamiseõiguspärasusega, juuni 2007”. Kätesaadav veebilehel: www.oiguskantsler.ee, seisukohad põhiõiguste ja vabaduste kaitsele.

⁵⁵⁷ Euroopa põhiõiguste harta on Euroopa põhiseaduse lepingu üks osa. Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerimise seaduse võttis Riigikogu vastu 09.05.2006. RKPJKo 17.02.2004, nr 3-4-1-1-03: “Euroopa Liidu põhiõiguste harta ei ole Eestile õiguslikult vahetult siduv, kuid nagu see on väljendatud ka harta preambulis - tugineb harta muuhulgas Euroopa Liidu liikmesriikide ühistele põhiseaduslikele tavadele ning demokraatia ja õigusiigi põhimõtetele. Demokraatia ja õigusiigi põhimõtted, samuti teised Euroopa õigusraamistikust tulenevad õiguse üldpõhimõtted ning põhiväärtused kehtivad ka Eestis.” Viidatud otsuses tunnustas Riigikohus põhiõiguste hartas sisalduva õiguse heale haldusele kehtivust Eestis, vt joonealust märkust nr 2. RKHKo 19.12.2006, nr 3-3-1-80-06: “EL-i põhiõiguste harta art 41 lg 2 alapunkti a kohaselt kätkeb õigus heale haldusele mh igapäevase õiguse, et teda kuulatakse ära enne seda, kui tema suhtes kohaldatakse üksikmeedet, mis võib teda kahjustada. Euroopa Parlamendi 6. septembril 2001. a heakskiidetud Euroopa hea halduse tava eeskirjas käsitleb õigust ärakuulamisele ning seisukoha esitamisele artikkel 16. Euroopa hea halduse tava eeskirja art 10 lg 3 kohaselt teatab ametnik vajaduse korral taotluse esitajale, mida ta seoses küsimuse lahendamise peab vajalikuks teha ning kuidas selles küsimuses menetlust jätkata. Kuigi Euroopa hea halduse tava eeskirjas peetakse ametnikena silmas EL-i ametnikku või muud teenistajat, tuleks Euroopa hea halduse üldiste tavade võimalusel arvestada ka Eesti ametnikel, kui viimased rakendavad EL-i õigust või EL-i õigust Eesti õigusesse üle võtvat õigust.”

et isikuandmeid tuleb töödelda asjakohaselt ning kindlaksmääratud eesmärkidel ja asjaomase isiku nõusolekul või muul seaduses ettenähtud õiguslikul alusel. Igaühel on õigus tutvuda tema kohta kogutud andmetega ja nõuda nende parandamist.

Lisaks avaldatavale andmete mahule tuleb tähelepanu pöörata ka andmete avalikustamise viisile ehk sellele, kuidas kõnealuseid andmeid esitatakse, mis kontekst andmetele antakse, mis mulje see jätab nii avalikkusele kui puudutatud isikutele. Vandalismiakt ei ole küll karistusõiguses sisalduv termin, kuid tavatähenduses on sel ilmselgelt negatiivne tähendus.⁵⁵⁸ Seejuures tuleb juhinduda süütuse presumptsiooni põhimõttest, mille järgi ei tohi kedagi käsitada süüteo süüdi olevana (vandalitsejana) enne, kui tema kohta on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus. Süütuse presumptsioon sisaldub PS §-s 22 ja EIÕK art 6 lõikes 2. Samuti sätestab ajakirjanduse eetikakoodeksi p 4.4, et ajakirjandus ei või inimest käsitleda kurjategijana enne sellekohast kohtuotsust.⁵⁵⁹ Märgistades vandalismiaktides osalejateks ka isikuid, kes olid küll tänavatel, kuid vandalismiakte ise toime ei pannud ega tegutsenud ka ässitajatena, võib ahendada nende isikute eneseteostusvõimalusi erinevates eluvaldkondades. Ka neid, kes isegi osalesid või tegutsesid ässitajatena, saab vandaalitsejaks nimetada vaid süüdimõistva otsusega. Antud juhtumi puhul väljendasid mõlemad avaldajad et avalik võim on neid solvanud.

(4.2) Riigikohus on PS §-st 14 tuletanud õiguse heale haldusele.⁵⁶⁰ Õigus heale haldusele hõlmab mitmeid olulisi alapõhimõtteid, millest haldusorganid peavad oma igapäevatoos juhinduma: eesmärgipärasus, läbipaistvus, isikute kaasamine ja ärakuulamine, otsuste põhjendamine, viisakus ja abivalmidus ning menetluse kiirus.

Tulenevalt märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamise seaduse (MSVS) §-st 6 tuleb märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastata hiljemalt 30 kalendripäeva jooksul (või pikendada erilise vajaduse korral seda tähtaega kuni kahe kuuni, teavitades sellest ka pöördunud isikut). Kuid käesolevas küsimuses osutub relevantseks sama seaduse § 5 lg 3. Nimetatud sätte järgi tuleb juhul, kui adressaat leiab, et selgitustaotluses soovitud teavet või selgitust anda ei ole tema pädevuses, edastada selgitustaotlus pädevale asutusele vastamiseks viivitamata, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul selgitustaotluse registreerimisest ning, sellest teavitada isikut lõikes 8 sätestatud korras.

Lääne Politseiprefektuur oleks pidanud, leides, et nende pädevusse ei kuulu antud puhul avaldaja pöördumisega tegelemine, edastama nimetatud avalduse Keskkriminaalpolitseile viie tööpäeva jooksul ning teavitama sellest samas ka avaldajat. Antud juhul ei peetud sellest tähtjast ega ka teavitamise nõudest kinni.

Samas mõistis õiguskantsler ning võttis arvesse kogu konteksti, mille taustal avaldusalune juhtum aset leidis ning neid tingimusi, millest lähtuvalt politsei sel perioodil oma tööd korraldas. Õiguskantsleri hinnangul oli antud olukorras arusaadav, et politseil ei jätkunud piisavalt vahendeid, et kujunenud situatsioonis kõigi küsimustega ettenähtud tähtaegade jooksul tegeleda. Seetõttu tuli tegevused seada tähtsuse järjekorda.

Haldusmenetluse käsiraamatu järgi ei ole seaduses sätestatud menetlustähtaja ületamine õigusvastane, kui viivitus on tingitud asutusest sõltumatutest asjaoludest, näiteks kui lahendatavate asjade arv ja keerukus on vastavate ülesannete lahendamiseks määratud ametnike arvu suhtes ülemäära suur, samuti kui tegu on loodusõnnetusega.⁵⁶¹ Sellest tuleb aga eristada läbimõtlematu töökorraldust, ebavajalikest bürokraatlikest formaalsustest tingitud tõrkeid või isegi pahatahtlikest ja korrutivsetest motiividest kantud sihilikku venitamist.⁵⁶² Niisugustel põhjustel menetluse venimist peab õiguskantsler tõsiseks probleemiks ning on varemgi rõhutanud taotluse lahendamise viivitamisel Riigikohtu lahendist tulenevat põhimõtet, et põhiõiguste piiramist ei saa õigustada pelgalt administratiivsete ja tehnilist laadi raskustega ning koormusega riigieelarvele.⁵⁶³

Õiguskantsler pidas oluliseks ja õigeks, et politsei selgitas avaldaja telefonikõnedele vastates kujunenud olukorda ning asjaolusid, mis põhjustasid vastamise venimise ning avalduse Keskkriminaalpolitseile edastamise vajadust. On oluline, et politsei poole pöördunud kodanik tunneks taoliste erakordsete ja töömahukate olukordade puhul pole teda puudutatavat küsimust peetud tühiseks, vaid sellega tegeldakse võimaluste piires. Avaldajale on tähtis, et ta saab vajadusel menetluse käigu kohta asjakohast informatsiooni.

Kõiki eespool tooduid kaalutlusi arvesse võttes leidis õiguskantsler, et avaldusalusel juhul rikuti märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduses ette nähtud tähtaegasid ning teavitamiskohustust, kuid antud juhul oli taoline käitumine mõistetu ja õigustatav, sest see tulenes politsei tööga ülekoormatusest aprillikuus toimunud rahutuste tõttu. Sellegipoolest rõhutas õiguskantsler, et seaduses sätestatud tähtaegadest ja kodanike teavitamiskohustustest kinnipida-

558 Eesti õigekeelsussõnaraamat annab tähenduseks: barbaarne hävitamine, lõhkumine.

559 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.eall.ee/eetikakoodeks.html>.

560 RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, punktid 12 ja 16: "Kuigi PS § 14 on sõnastatud objektiivselt, tulenevad sellest sättest ka subjektiivsed õigused, sh üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele [...] Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtete analüüs viib järeldusele, et PS-st tuleneb isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest."

561 Samas, lk 123.

562 Samas, lk 122.

563 RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p 39: "Ebvõrdset kohtlemist ei saa õigustada pelgalt administratiivsete ja tehnilist laadi raskustega. Ülemäärane koormus riigieelarvele on argument, mis on arvestatav sotsiaalabi ulatuse üle otsustamisel, kuid sellega ei saa õigustada puudustkannatavate inimeste ja perekondade ebavõrdset kohtlemist."

mine on üks osa hea halduse tavast⁵⁶⁴, millest politsei peab oma töös lähtuma.

(5) 07.06.2007 edastas õiguskantsler Politseiameti peadirektorile soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimise kohta. Õiguskantsler juhtis Politseiameti tähelepanu, et ka äärmuslikes olukorras tuleb riigivõimul toimida õiguspäraselt ning tagada isikute õiguste kaitse, et isikutel säiliks lugupidamine riigivõimu vastu. Õiguskantsler palus Politseiametil vältida sarnaste juhtumite kordumist tulevikus. Lisaks juhtis õiguskantsler tähelepanu ametnike koolitamise vajadusele: politseiametnikud peavad ära tundma, millal on tegemist isikuandmetega ning oskama isikuandmetega ümberkäimisel juhendada isikuandmete töötlemise nõuetest.

Õiguskantsler palus politseipeadirektoril tagada ka politsei teadlikkus märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamise seadusest tulenevatest nõuetest.

Nende soovitusete täitmiseks kutsus Politseiamet koolitama õiguskantsleri nõuniku. Koolitusel selgitati korrakaitseametnikele hea halduse tava olemust, haldusmenetluse seadusest tulenevaid nõudeid ning samuti märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamise seaduse nõudeid. Samuti on õiguskantsleri seisukohad avaldatud Politseiameti intranetis, kus need on kõigile ametnikele kättesaadavad.

4. Õiguslik alus isikute evakueerimiseks pommiähvarduse korral

Asi nr 6-8/070127

(1) Õiguskantsler algatas menetluse, et kontrollida isikute evakueerimise õiguspärasust.

(2) Aeg-ajalt tehakse pommiähvardusi ostukeskustele, hotellidele, koolidele jne või tekib muul põhjusel pommi-ohu kahtlus. Siiani on pommiähvardused olnud valdavalt alusetud, v.a 2000. aastal toimunud pommiplahvatus Stockmanni kaubamajas.⁵⁶⁵ Päästeameti statistika järgi on pommiähvarduste arv kahanenud.⁵⁶⁶

Õiguskantsler analüüsis omal initsiatiivil evakueerimise õiguslikke aluseid pommiähvarduse korral.

(3) Põhiküsimus oli, kas kehtivas õiguses on selgelt määratletud evakueerimise korralduse andmiseks pädev haldusorgan ning kas on olemas alusnorm evakueerimiskorralduse andmiseks.

(4.1) Arvestades üleilmselt 09.11.2001 järel suurenenud terrorismiohtu⁵⁶⁷ on põhjust suhtuda pommiähvardustesse tõsiselt. Pommiähvarduse korral otsustatakse üldjuhul inimesed ohustatud objektilt evakueerida. Paraku ei ole õigusaktides üheselt määratletud, milline haldusorgan on pädev otsustama inimeste evakueerimise pommiähvarduse korral – kas politsei või demineerimistööde juht.

Päästeasutus (PäästeS) reguleerib päästeala korraldamist ning sätestab füüsiliste ja juriidiliste isikute, kohalike omavalitsuste ning riigiasutuste kohustused, õigused ja vastutuse selles valdkonnas (§ 1 lg 1). PäästeS § 3 p 2 järgi loetakse päästealade töödeks demineerimistööd, mis hõlmab ka pommiähvarduste ja pommikahtluste kontrolli, pommitehnilise kontrolli ning plahvatusjärgse tegevuse sündmuskohal. Seega kuulub pommiohu kahtluse väljaselgitamine päästeasutuse reguleerimisalasse.

PäästeS § 4 lg 1 kohaselt korraldavad ja teevad päästetöid riigi päästeasutused. Demineerimistööd korraldab ja teostab Päästeamet (PäästeS § 4¹ lg 3 p 6, lg 1 p 1 ja 13¹ lg 1).

Tegevust sündmuskohal juhib päästetööde juht, kellele alluvad kõik õnnetuskohale saabunud päästemeeskonnad ning lisa- ja abijõud (PäästeS § 15). Päästetööde juhi õigused on loetletud PäästeS § 16 lõikes 1, millega antakse päästetööde juhile näiteks õigus otsustada ruumidesse sisenemine, samuti päästetöödeks teatud materjalide või tehnika kasutamine. PäästeS § 16 lg 1 punktist 2 tuleneb haldusväliste isikutele haldusakti andmise õigus, kuid see reguleerib üksnes vähemalt 18-aastase töövõimelise füüsilise isiku kaasamist päästetöödele.

⁵⁶⁴ RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, punkt 12 ja 16: "Kuigi PS § 14 on sõnastatud objektiivselt, tulenevad sellest sättest ka subjektiivsed õigused, sh üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele [...] Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtete analüüs viib järeldusele, et PS-st tuleneb isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest."

⁵⁶⁵ Ülevaade Stockmanni plahvatustega seonduvatest artiklitest arvutivõrgus: <http://www.epl.ee/?artikkel=108796>.

⁵⁶⁶ Päästeameti statistika kohaselt tehti kõige rohkem pommiähvardusi 2000. aastal: 454. Aastal 2002 langes pommiähvarduste arv alla 100, 2006. aastal tehti 36 pommiähvardust. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.rescue.ee/index.php?page=306>.

⁵⁶⁷ "Al-Qaida terroriorganisatsioon on seoses Iraagi sõjaga ähvardanud kättemaksuga kõiki Ameerika Ühendriike toetavaid riike, sh ka Eestit. Siiani ei ole tuvastatud terrorirühmituste otsest huvi korraldada Eestis terroriakte, samuti ei ole tuvastatud Eestis terrorismi toetavaid isikuid. Samas on täheldatud terroriorganisatsioonidega seotud radikaalsete usulist rühmituste suurenenud huvi Eesti elanike vastu. Seoses EL Schengeni õigusruumiga liitumisega suureneb inimeste vaba liikumise võimalus. Ühtlasi kasvab tõenäosus, et seda võimalust kasutavad radikaalselt meelestatud isikud Eestisse asumiseks.

Tulenevalt eeltoodust on Eestis terroriakti toimepanemise tõenäosus tõusnud võrreldes varasema perioodiga. Hinnanguliselt on lähema 10–25 aasta jooksul Eestis terroriakti toimepanemise tõenäosus viieastmelisel skaalal keskmine." Eesti terrorismivastase võitluse põhialused, heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 17.08.2006 istungi protokoll nr 38 otsusega nr 15, lk 2.

Politsei pädevus päästetöödel on järeldatav PäästeS § 16 lg 1 punktist 1, mille järgi on päästetööde juhil õigus kutsuda sündmuskohale politsei toimkond avaliku korra ja liikluskorralduse tagamiseks ning vara kaitseks õigusvastaste rünnete eest.

Vabariigi Valitsuse 18.09.1998 määrusega nr 201 kinnitatud "Demineerimistöode korra" p 4 kohaselt toimub pommiähvarduse ja -kahtluse kontroll ning plahvatusjärgne töö väljakutse alusel koostöös politseiga. Demineerimistöid korraldab kohapeal demineerimistöode juht, kellele alluvad kõik demineerimistöid tegevad isikud (viidatud määruse p 10). Korra p 11 järgi laienevad demineerimistöode juhile PäästeS § 15 lõikega 2 ja §-ga 16 päästetööde juhile ettenähtud õigused.

Korra p 12 kohaselt on demineerimistöode juhil õigus demineerimistöodega kaasneda võiva ohu vältimiseks või kaasnenu õnnetuse tagajärgede lokaliseerimiseks ja kõrvaldamiseks, samuti avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks demineerimistöodel kutsuda kohale kiirabi, politsei, avari- ja pääste- ning muud vajalikud talitused (p 1) ja rakendada vajadusel lisameetmeid demineerimistöode ohutuse tagamiseks (p 3).

Pädevusküsimuse lahendamisel tuleb analüüsida ka siseministri 03.05.1996 määrust nr 7 "Politsei ja päästeasutuste koostöö korda tulekahju, plahvatus, tehnoloogilise avari, radioaktiivse saastatuse ja muu õnnetuse sündmuskohal". Viidatud kord sätestab Politsei ameti ja tema halduses olevate politseiasutuste, Kaitsepolitsei ameti ning Päästeameti ja kohalike päästeasutuste koostöö korralduse tulekahju, plahvatus, tehnoloogilise avari, radioaktiivse saastatuse ja muu õnnetuse, mis põhjustas suure varalise kahju või muu raske tagajärje sündmuskohal (p 1). Grammatilise tõlgendamise tulemusel võib järeldada, et nimetatud määrus ei reguleeri koostööd ohukahtluse väljaselgitamisel, vaid kui oht on juba realiseerunud ning kahju on tekkinud. Ka selle korra p 3 alap 3 järgi saadetakse sündmuskohale politseipatrull avaliku korra ja liiklusohutuse tagamiseks. Sündmuskohale saabunud politseipatrull piirab ümber sündmuskoha ja kindlustab selle valve, korraldab vajaduse korral ümber liikluse ning abistab inimeste päästmisel ja evakueerimisel, edastab informatsiooni oma korrapidamisteenistusele.

Sellest tulenevalt võib järeldada, et nii pommiohu kahtluse korral kui ka juba toimunud õnnetuse tagajärgede kõrvaldamisel on õigusaktides lähtutud eeldusest, et päästetöid juhivad päästetööde või demineerimistöode juht ning politsei abistab üksnes avaliku korra tagamisel. Silmas on peetud eeskätt seda, et politsei tagab päästetööd võimalike häirijate korral.

(4.2) Isikutele antav korraldus lahkuda hoonest (evakueerimiskorraldus) riivab õigust isiku liikumisvabadusele. PS § 34 sätestab, et igäühel, kes viibib seaduslikult Eestis, on õigus vabalt liikuda ja elukohta valida. Õigust vabalt liikuda võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, riigikaitse huvides, loodusõnnetuse ja katastroofi korral, nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, looduskeskkonna kaitseks, alaealise või vaimuhaige järelevalvetuse ärahoidmiseks ja kriminaalasja menetluse tagamiseks.

PS §-de 3 ja 11 kohaselt tohib põhiõigusi ja -vabadusi piirata, kuid see piirang peab vastama põhiseaduse nõuetele. Vastavalt PS § 3 lg 1 lausele 1 teostatakse riigivõimu põhiseaduse ja selle vastavate seaduste alusel. Ka PS § 34 rõhutab, et liikumisvabadust võib piirata seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Seega peab liikumisvabaduse piiramiseks olema konkreetne seadusest tulenev alus, mis annab õiguse sekkumiseks – antud juhul isikute evakueerimiseks pommiähvarduse korral.

Liikumisvabaduse piirangut evakueerimiskorralduse andmisel ei ole päästeseaduses ette nähtud. Demineerimistöode juhile laieneb PäästeS §-s 16 sätestatud meetmete kohaldamise õigus: päästetööde juhil on õigus piirata vaba enese-teostust (PäästeS § 16 lg 1 p 2), kodu puutumatus (p 3), omandi vaba kasutamist (punktid 5–7), kuid liikumisvabaduse piiramiseks isikute evakueerimisel talle päästeseadus õigust ei anna. Ka demineerimistöode korral ei tulene sellist õigust, sest demineerimistöode korra p 12 alapunktis 3 sätestatud õigus "rakendada vajadusel lisameetmeid demineerimistöode ohutuse tagamiseks" ei saa olla aluseks isikute liikumisvabaduse põhiõigusesse sekkumisel. Nagu eelnevalt märgitud, on põhiõiguse piiramiseks vajalik seadusest tulenev alus, mis peab olema piisavalt selgelt kindlaks määratud.

PS § 13 lõikest 1 tuleneb igäühe õigus riigi ja seaduse kaitsele ning lg 2 näeb ette, et seadus kaitseb igäüht riigivõimu omavoli eest. PS § 13 lõikest 2 tuleneb põhimõte, mille kohaselt peab põhiõigust piirav seadus olema piisavalt määratletud. Riigikohus on leidnud, et ebapiisav regulatsioon põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamisel ei kaitse igäüht riigivõimu omavoli eest.⁵⁶⁸ Õigusselgus on vajalik seetõttu, et isikutel oleks võimalik aru saada, millised kohustused ja õigused õiguskorras eksisteerivad. Igäüks peab aru saama, mida temalt nõutakse, mis on tema kohustused ning riigi tegevus peab olema piisavalt ennustatav.⁵⁶⁹ Pommiohu kahtluse korral on tegemist kiiret lahendamist nõudva ohuolukorraga, kus isik peab aru saama, kelle korraldusi täita. Õigusselguse põhimõtet teenib samuti haldusorganite pädevuste piiritlemine, millest tulenevalt teavad nii vastavate haldusorganite ametnikud kui ka haldusvälised isikud, milliste juhtude lahendamine millise haldusorgani pädevusse kuulub.

568 RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/A-1/94.

569 M. Ernits. Kommentaarid §-le 13. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 3 komm 5; T. Annus. Riigiõigus. – Tallinn 2006, lk 100.

Analüüsi tulemusena selgus, et pommiähvarduse korral juhib pommiõhu väljaselgitamisega seonduvaid tegevusi demineerimistööde juht ning politsei üksnes abistab, tagades avaliku korra. Samas ilmnes, et demineerimistööde juhil puudub seadusest tulenev selge alus isikute evakueerimiseks. Sellest tuleneb vajadus analüüsida politsei tegevust reguleerivaid õiguslikke aluseid.

(4.3) Politseiseaduse (PolS) § 3 järgi on politsei põhiülesanneteks tagada avalik kord, kaitsta inimeste ja organisatsioonide seaduslikke huvisid, tõkestada kuritegevust, teostada kuritegude kohtueelset uurimist, määrata ja viia täide karistusi oma pädevuse piires. Kuivõrd pommiähvarduse tegemine on kriminaalkorras karistatav, täidab politsei oma kuritegude kohtueelse uurimise ülesannet. Vaieldav küsimus seondub antud juhul aga isikute evakueerimise õigusega.

Võimalik alus isikute evakueerimiseks on PolS § 13 lg 1 p 1, mille järgi on politseil õigus nõuda kodanikelt ja ametiisikutelt avaliku korra järgimist ja korrariikkumiste lõpetamist ning rakendada õiguserikkuja vastu seaduses ettenähtud sunnivahendeid. Ka politseiseadusest ei tulene otseselt õigust anda isikutele korraldus evakueerimiseks. Päästeseaduse ja demineerimistööde korra sätted viitavad ainult politsei abistavale rollile avaliku korra kaitsel.

Avaliku korra mõiste on määratlemata õigusmõiste, mida Riigikohtu praktikast lähtuvalt tõlgendatakse kui "tavade, heade kommetega, normidega või reeglitega kinnistatud isikutevahelisi suhteid ühiskonnas, mis tagavad igaihe avaliku kindlustunde ja võimaluse realiseerida oma õigusi, vabadusi ja kohustusi".⁵⁷⁰ Praktikast lähtutakse aeg-ajalt ka sellest, et avalik kord kehtib avalikus kohas, st kohas, millele avalikkusel on juurdepääs.⁵⁷¹

Kuigi pommiähvardus kujutab endast ohtu avalikule korrale ning PolS § 13 lg 1 punktist 1 on tuletatav politsei õigus anda evakueerimiseks korraldus, lähtub PolS pigem politsei päästeteenistust abistavast rollist: PolS § 12 lg 2 p 3 järgi abistab politsei oma pädevuse piires tuletõrje- ja päästeteenistusi nende teenistusülesannete täitmisel, tagades vajaduse korral avalik kord. Ka päästeseaduse ja demineerimistööde korra regulatsioonidest tuleneb, et kui sündmuskohal on nii demineerimistööde juht kui ka politsei, juhib tegevust esimesena nimetatud ning politsei aitab tagada avalikku korda.

Ilmselgelt ei saa politsei õigus evakueerimise korralduse andmiseks tuleneda siseaktist. Politseipeadirektori 06.11.2002 käskkirjaga nr 250 on kinnitatud "Politsei tegevusjuhendi pommiähvarduse või lõhkeseadeldise kahtluse korral", millega on püütud seadusandja tegematajätmissi korvata. Tegevusjuhendi p 12 järgi hindab ja analüüsib politseiasutuse juht, teda asendav või vastutav politseiametnik saadud informatsiooni, objekti valdaja arvamust pommiähvarduse tõepärasuse, võimaliku asukoha kohta ning *otsustab inimeste evakueerimise vajaduse*. Otsusest teavitatakse viivitamatult korrapidajat, sündmuskohale suunatud politseiametnikke ning objekti valdajat. Tegevusjuhendi p 15 alapunktide 2–4 alusel selgitab sündmuskohale jõudnud politseiametnik korrapidajalt saadud evakueerimiskorralduse puhul välja, kas objektil on olemas evakueerimisplaan, evakuatsiooni eest vastutava isiku, kas evakueerimist on alustatud, kes viibivad sündmuskohal; abistab võimalusel evakueeritavaid ja kontrollib inimeste lahkumist ohutsoonist ja kannab korrapidajale ette evakueerimise lõpetamisest.

Tagamaks asutuse tegevust korraldavate õigusaktide täpse ja otstarbeka täitmise ning asutuse tõhusa toimimise avaliku võimu teostamisel, on asutuse juhil asutuse tegevuse juhtimiseks ja oma vastava vastutuse realiseerimiseks õigus anda teenistusalastes küsimustes käskkirju (VVS § 74 lg 1). Teenistusalaste küsimuste mõiste on avanud Riigikohus, kes märkis: "Teenistusalaste küsimustena tuleb mõista asutuse sisemist töökorraldust, asutuse sisekorda ja teenistujate asutusesisest käitumist puudutavaid küsimusi, nende hulka ei kuulu aga asutuse teenistujate hulka mittekuuluvatele isikutele õiguslikke tagajärgi kaasa toovad normid."⁵⁷² Sellest tulenevalt on siseregulatsioon täitmiseks kohustuslik üksnes vastava ametiasutuse ametnikele ning sellest ei saa tuleneda alus anda korraldus isikute evakueerimiseks. Samuti tuleb siinkohal taas viidata ülalpool käsitletud seaduse reservatsiooni nõudele põhiõiguste piiramisel.

Olukord on teisiti siis, kui politsei jõuab esimesena sündmuskohale. Sel juhul on võimalik tugineda PolS § 13 lg 1 punktile 1 ning HMS § 9 lg 1 punktile 2, mille järgi, kui sama haldusmenetluse asi on mitme haldusorgani pädevuses, menetleb haldusorgani initsiatiivil haldusorgan, kes on esimesena saanud teada asjaoludest, mis on tinginud või tingivad haldusmenetluse algatamise.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et haldusorgani volitused liikumisvabaduse piiramisel isikute evakueerimisel pommiähvarduse korral on reguleeritud ebapiisavalt, mistõttu tõusetub küsimus liikumisvabaduse piiramise seaduslikust alusest, samuti ei ole täidetud PS § 13 lõikest 2 tulenev õiguselguse põhimõte.

(5) Õiguskantsler tegi siseministrile märgukirja, soovitades isikute turvalisuse tagamiseks ning isikute liikumisvabaduse piiramise põhiseadusega kooskõlla viimiseks analüüsida asjakohaste haldusorganite väljakujunenud praktikat pommiähvarduste korral tegutsemisel ning algatada eelnõu vastavate õigusaktide põhiseadusega kooskõlla viimiseks.

570 RKKKo 18.09.2003, nr 3-1-1-102-03.

571 Riigikohus on avalikuks kohaks lugenud sellise koha, kuhu on ligipääs ka kolmandatel isikutel, kes pole õiguserikkujaga isiklikult seotud. RKKKo 18.09.2003, nr 3-1-1-102-03. Vt ka A. Aedmaa: "Avaliku korra mõiste juures vajaks lahendamist veel üks küsimus, mis puudutab avalik korra ruumilist ulatust. Probleem tuleneb avaliku korra mõistest enesest ning väljendub küsimuses, kas avalik kord on turvalisuse seisund, mis peab olema tagatud avalikes kohtades (st kohtades, kuhu on juurdepääs põhimõtteliselt kõigil isikutel) või kuulub avaliku korra tagamise alla ka isikute õiguste ja vabaduste kaitse avalikest kohtadest väljapoole jääval territooriumil [...]". A. Aedmaa. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. – Juridica 2004, lk 501.

572 RKKKo 09.12.2005, nr 3-1-1-121-05, p 8, samuti RKKKo 02.05.2006, nr 3-1-1-16-06, p 12.

Siseminister märkis oma vastuses, et isikute evakueerimine on üks ohutõrje meede, mida tuleb rakendada igasuguse ohu puhul, kui on alusta arvata, et olukord võib seada ohtu inimeste elu ja tervise. Siseminister tunnistas, et kehtiv regulatsioon ei näe selgelt ette isikute evakueerimiseks õigustatud pädevaid haldusorganeid ega nende volitusi isikute liikumisvabaduse piiramiseks. Tulevikus loob selged alusnormid isikute põhiõiguste piiramiseks ohutõrje eesmärkidel praegu Riigikogu menetluses olev korrakaitseseadus,⁵⁷³ kuid siseminister pidas vajalikuks täiendada vajalike meetmete osas ka täna kehtivaid regulatsioone.

Siseministeeriumi 15.11.2007 kooskõlastusringile saadetud politiseaduse, järelevalvetegevuse seaduse, piirivalveseaduse, avaliku koosoleku seaduse, hädaolukorras valmisoleku seaduse, liikluseaduse, turvasaaduse, piirivalveteenistuse seaduse ja riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse muutmise seaduse eelnõuga nähakse ette, et PolS lisatakse § 13¹ pealkirjaga "Viibimiskeeld".⁵⁷⁴ Eelnõu seletuskirjas märgitakse eelnõu ühe eesmärgina, et sellega täpsustatakse politiseadust, likvideerides seni valitsenud tühikliku viibimiskeelu osas. Eelnõuga sätestatakse politsei õigus viibimiskeelu kehtestamiseks, mis on ka aluseks isikute evakueerimise korraldamisele ja muudele avaliku korra ohtude ennetamisele või süüteo menetluse tagamisele.

5. Piirivalveametnikule eriarstiabi hüvitamine Lääne Piirivalvepiirkonnas

Asi nr 6-7/061148

(1) Õiguskantsler kontrollis piirivalveametniku avalduse alusel, kas Lääne Piirivalvepiirkonnas on tagatud Siseministeeriumi valitsemisalas töötavate kaitseväelaste õigus tasuta eriarstiabile.

(2) Lääne Piirivalvepiirkonna 05.06.2006 käskkirja nr 43 "Lääne Piirivalvepiirkonna piirivalveametnikele eriarstiabi ja ravimite hüvitamise kord ja ulatus" p 1 sätestas:

"Kinnitan Lääne Piirivalvepiirkonna piirivalveametnike 2006. aasta eriarstiabi, erialaarsti või hambaarsti ja ravimite maksumuse hüvitamise summaks kuni 750 krooni isiku kohta."

01.08.2006 pöördus õiguskantsleri poole piirivalveametnik, kes leidis, et vastavalt kaitseväeteenistuse seadusele ja kaitseministri määrusele peaks olema hambaarstiravi ja eriarstiabi kaadrikaitseväelastele tasuta. Seega rikutakse Siseministeeriumi valitsemisalas töötava kaitseväelase õigust tasuta eriarstiabile.

Õiguskantsler pöördus selgituste saamiseks kaitseministri, siseministri, Piirivalveameti peadirektori ja Lääne Piirivalvepiirkonna ülema poole.

Kaitseminister leidis vastuses, et kaadrikaitseväelastele tuleb tagada tasuta hambaravi ja eriarstiravi.

Siseminister, Piirivalveameti peadirektor ja Lääne Piirivalvepiirkonna ülem märkisid oma vastustes, et probleem tõusetus, kuna kaitseminister kehtestas tasuta ravi tagava määruse eelarveaasta keskel, mistõttu ei olnud piirivalves planeeritud rahalisi vahendeid kohustuse täitmiseks.

(3) Põhiküsimus oli, kas Lääne Piirivalvepiirkonnas 2006. aastal kehtinud regulatsioon, mille järgi hüvitati hambaarstiravi ja eriarstiravi aastas üksnes 750 krooni ulatuses, on kooskõlas seadusega.

(4) Kuni 30.06.2007 laienesid vastavalt piirivalveseaduse § 20 lõikele 2 piirivalveametnikele kaitseväeteenistuse seaduse või muu õigusaktiga lepingulises tegevteenistuses olevale kaitseväelasele ettenähtud õigused, soodustused ning pensioniga kindlustamise tingimused, samuti teenistuskord.

Riigikogu muutis 01.06.2005 kaitseväeteenistuse seaduse (KVTS) § 163 lõiget 4, laiendades õigust eriarstiabile riigi kulul kõigile kaadrikaitseväelastele. Sama muudatusega lisati KVTS § 163 lg 4¹, mille järgi peab ajateenijale ja kaadrikaitseväelasele riigi kulul eriarstiabi ja ravimite tagamise korra ja ulatuse kehtestama kaitseminister määrusega.

Nende alusel andis kaitseminister 01.08.2005 määruse nr 22 "Ajateenijale ja kaadrikaitseväelasele riigi kulul eriarstiabi ja ravimite tagamise kord ja ulatus". Määrus jõustus 14.08.2005. Kaitseminister kehtestas 06.03.2006 uue samanimelise määruse nr 6, mis kehtis avalduse esitamise ajal. Selle § 3 lg 2 sätestas, et kaitseväelasele, kelle teenistuskohal on Siseministeeriumi valitsemisalas, tagatakse eriarstiabi ja eriarsti või hambaarsti väljakirjutatud meditsiiniseade täies ulatuses vastavalt kaitseväe juhataja kehtestatud korrale Siseministeeriumi valitsemisalas olevate sõjaväelisel korraldatud asutuste eelarvetest.

573 49 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

574 § 13¹. Viibimiskeeld

Politsei võib ajutiselt keelata isikute viibimise teatud kohas või konkreetse isiku suhtes, kohustada neid sellest kohast lahkuma või kohale teatud kaugusele lähenemisest hoiduma järgmistel juhtudel:

- 1) isikute õigusi või vabadusi või avalikku korda ähvardava ohu korral;
- 2) ohu väljaselgitamiseks või ohu tõrjumiseks või
- 3) süüteo menetluse tagamiseks."

Samal ajal kehtis Lääne Piirivalvepiirkonna 05.06.2006 käskkiri nr 43 “Lääne Piirivalvepiirkonna piirivalveametnikele eriarstiabi ja ravimite hüvitamise kord ja ulatus”, mille p 1 kohaselt hüvitati hambaarstiabi ja eriarstiabi aastas 750 krooni ulatuses. Samuti kehtisid 2006. ja 2007. aastal piirivalves eriarstiabi hüvitamisele erinevates piirivalvepiirkondades erinevad piirmäärad. Näiteks kehtestas Kirde Piirivalvepiirkonna ülema 30.06.2006 käskkirja nr 167 p 3.6 sarnase reegli: “2006. aastal kompenseeritakse kaadrikaitsevälasele hambaravi ja eriarsti ravi ning nende poolt välja kirjutatud ravimid kokku 800 kr ulatuses.” 03.11.2006 kehtestas Piirivalveameti peadirektor käskkirja nr 491, mille p 6.1 sätestas: “Eriarstiabile, hambaravile, [...] hüvitatakse kaitsevälasele aastas kokku kuni 1500 krooni ulatuses [...]”

Avaldusalusel juhtumil kehtestas KVTS § 163 lõike 4¹ alusel kaitseminister sõnaselgelt ja üheselt, et kaitsevälasele, kelle teenistukoht on Siseministeeriumi valitsemisalas, tagatakse eriarstiabi ja eriarsti või hambaarsti väljakirjutatud meditsiiniseade täies ulatuses.

Enne määruse kehtestamist saatis kaitseminister määruse eelnõu siseministrile, kes kooskõlastas selle 26.01.2006.⁵⁷⁵

Tutvunud erinevate piirivalvepiirkondade ülemate käskkirjadega kehtestatud eriarstiabi ja ravimite kompensatsiooni kordadega ilmnes, et piirivalves teenivate kaadrikaitsevälaste eriarstiabi, sh hambaarsti kulude hüvitamisele olid seatud piirid. Rahaliste piiride kehtestamist põhjendasid siseminister, Piirivalveameti peadirektor ja Lääne Piirivalvepiirkonna ülem asjaoluga, et kaitseministri määruse nõuete täitmiseks ei olnud eelarveaasta sees võimalik vajalikke vahendeid täies ulatuses leida.

Antud kaalutus ei saa õigustada kõrgemalasuva õigusaktiga kehtestatud subjektiivse õiguse rikkumist. Mis tahes asutuse või ametniku näol ei tohi riik olla oma tegevuses sõnamurdlik, kehtestades *ekspressis verbis* isikule subjektiivse õiguse, kuid takistades selle tegelikku kasutamist.

2006. aastal Piirivalvepiirkondade ülemate käskkirjadega kehtestatud piirsummad⁵⁷⁶ hambaarstiabi hüvitamisele ei olnud kooskõlas põhiseadusega, kaitseveteenistuse seaduse, piirivalveseaduse ega ka kaitseministri 06.03.2006 määrusega nr 6 “Ajateenijale ja kaadrikaitsevälasele riigi kulul eriarstiabi ja ravimite tagamise kord ja ulatus”.

Põhiseaduslikust seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt ei ole piirivalveasutuse ülemal võimalik ega lubatud kaitseministri kehtestatud õiguslikke regulatsioone muuta.

Õiguskantsler leidis, et piirivalvepiirkondades kehtivad piirangud eriarstiabi hüvitamisele tuleb kehtetuks tunnistada.

(5) Õiguskantsler saatis ettepaneku rikkumise kõrvaldamiseks siseministrile, Piirivalveameti peadirektorile ja Lääne Piirivalvepiirkonna ülemale.

Piirivalveameti peadirektor teavitas õiguskantslerit, et tunnistas oma 25.04.2007 käskkirjaga nr 97 piirivalves tagasiulatuvalt kehtetuks piirangu eriarstiabi, hambaravi, meditsiiniseadme ja ravimite hüvitamisele.

Lääne Piirivalvepiirkonna ülem teavitas õiguskantslerit, et alates 09.04.2007 peatati tema suulise korralduse alusel Piirivalveameti peadirektori 03.11.2006 käskkirja nr 491 “Kaadrikaitsevälasele eriarstiabi, hambaravi, meditsiiniseadme ning ravimite hüvitamise kord piirivalves” ja Lääne Piirivalvepiirkonna ülema 05.12.2006 käskkirja nr 97 “Kaadrikaitsevälasele eriarstiabi, hambaravi, meditsiiniseadme ning ravimite hüvitamise kord Lääne Piirivalvepiirkonnas” p 6.1 (Eriarstiabi hüvitamise ulatus) täitmine.

6. Politseiametniku diferentseeritud ametipalk

Asi nr 6-7/061604

(1) Õiguskantsler algatas järelevalvemenetluse politseiametniku palga diferentseerimise reeglite kohaldamise kohta Lõuna Politseiprefektuuris.

(2) Avaldaja töötas Lõuna Politseiprefektuuris jälitustegevust teostava ametniku ametikohal. Pärast pensionile minekut esitati talle pensioni arvestamiseks tõend ametipalga suuruse kohta. Tõendil esitatud ametipalga hulka ei olnud arvestatud ametipalga suurendust jälitustegevuse teostamise eest, kuna Lõuna Politseiprefektuuri 2006. aasta palgajuhend sätestas:

“4. Ametipalga hulka ei arvestata lisatasusid, juurdemakseid ega ametipalga suurendust jälitustegevust teostavatele politseiametnikele politseiteenistuse seaduse § 20 lõike 1 alusel”.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole ja soovis teada, kas esineb vastuolu politseiteenistuse seaduse ja palgajuhendi vahel.

⁵⁷⁵ Siseministri kiri nr 2-2/743, kättesaadav e-õiguses.

⁵⁷⁶ Kirde Piirivalvepiirkonnas 800 krooni, Põhja ja Lääne Piirivalvepiirkondades 750 krooni.

Õiguskantsler pöördus selgituste saamiseks siseministri ja Lõuna Politseiprefektuuri poole.

Siseminister selgitas, et politseiteenistuse seadus ei käsitle jälitustegevust teostava politseiametniku ametipalga suurendamist ametipalga diferentseerimisena (mis arvestatakse ametipalga hulka), vaid käsitleb diferentseerimist ja ametipalga suurendamist jälitustegevuse eest erinevalt.

Lõuna Politseiprefektuuri politseiprefekt selgitas, et palgajuhend on politseiteenistuse seadusega kooskõlas. Politseiteenistuse seaduse kohaselt kehtestab politseiametnike palgaastmele ning diferentseeritud palgamäärad ja nende kasutamise erisused Vabariigi Valitsus.

(3) Põhiküsimus oli kas politseiteenistuse seadusega on kooskõlas palgajuhendi piirang mitte arvestada ametipalga hulka ametipalga suurendust.

(4) Politseiametnike palgakorralduse põhimõtted on sätestatud politseiteenistuse seaduse (PolTS) §-des 19 ja 20. PolTS § 19 lg 1 sätestab politseiametnike diferentseeritud kümneastmelise palgaastmestiku põhimõtte. Sama paragrahvi 3. lõige võimaldab politseiametniku palgaastme siseselt kehtestada diferentseeritud palgamäärad erineva kategooria, kvalifikatsiooni, piirkonna või asutuse ametnikele. PolTS § 19 lg 5 volitab Vabariigi Valitsust kehtestama määrusega politseiametnike palgaastmetele vastavad, sealhulgas diferentseeritud palgamäärad ja nende kasutamise erisused. PolTS § 19 lg 5¹ sätestab: kui politseiametniku palgaastmestiku järgset palgamäära võidakse diferentseerida (suurendada) kahel või enamal alusel, siis liidetakse diferentseerimise määrad (protsendid) ühtseks diferentseerimise määraks (protsendiks), mille alusel arvutatakse diferentseeritud palgamäär. PolTS § 20 sätestab politseiametnike töötasustamise erisused muuhulgas ka jälitustegevust teostava politseiametniku kohta. Lg 1 järgi suurendatakse jälitustegevust teostava politseiametniku, välja arvatud Kaitsepolitseiameti politseiametniku ametipalka 10–50%. Nende ametikohtade loetelu või loetelusse arvamise tingimused kehtestab siseminister käskkirjaga. PolTS § 20 lg 2 sätestab, et paragrahvi lõikes 1 nimetatud loetelusse kantud politseiametnikele ei maksta lisatasu ületunnitöö, samuti töötamise eest õhtusel ja öisel ajal ning puhkepäeval ja riiklikul pühäl.

Politseiteenistusele laienevad lisaks ka avaliku teenistuse seaduse (ATS) regulatsioonid. ATS § 8¹ lg 2, et ametipalgaks nimetatakse palgaastmele vastavat palgamäära. Sama paragrahvi 3. lõige sätestab, et palgamäär on ametniku palgaastmele vastav Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud või selle alusel diferentseeritud rahasumma.

Pensioni taotlemisel on aluseks siseministri 08.01.2002 määrus nr 6 “Politseiametniku pensioni või politseiametniku töövõimetuspension arutamise, määramise, ümberarvutamise ja maksmise kord”, mille § 4 p 1 sätestab, et politseiametniku pensioni taotlemise lisadokumendid on muu hulgas politseiasutuse teatis politseiteenistuse staaži ja politseiametniku ametipalga kohta, mida täpsustab lisa 1.

Esmalt analüüsis õiguskantsler küsimust jälitustegevust teostava politseiametniku palga suurenduse arvestamisest ametipalga hulka.

Erinevate teenistusküsimusi ja palgakorraldust reguleerivate seaduste koostoimest võib kujundada ametipalga mõiste järgmise tõlgenduse: ATS § 8¹ lg 2 järgi on ametipalk palgaastmele vastav palgamäär. Lõige 3 lisab juurde põhimõtte, mille kohaselt on palgamäär ametniku palgaastmele vastav Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud või selle alusel diferentseeritud rahasumma. Politseiteenistuse seadus kehtestab palgamäära ja ametipalga diferentseerimise võimalused ja alused politseiteenistuse jaoks.

Eeltoodud sätete koosmõjus on avaldusalusel juhul põhiküsimuseks, kas ametipalk, millest arvutatakse kõik muud hüved (sh pension), on üksnes palgaastmele vastav või selle alusel diferentseeritud rahasumma või ametipalk pluss ametipalga suurendus PolTS § 20 lg 1 alusel.

Õiguskantsleri hinnangul on seadusandja kehtestanud politseiteenistuses kahese regulatsiooni. Esiteks võib seadusest välja lugeda, et jälitustegevus on erilise kaaluga, mistõttu on ametipalga suurendamine just jälitustegevuse teostamise eest kohustuslik ning tuleneb vahetult seadusest. Teiseks on võimalik seadust tõlgendada selliselt, et võimalus on diferentseerida seadusest alamastme õigusaktiga palgamäärasid erineva kategooria, kvalifikatsiooni, piirkonna või asutuse ametnikele.

Õiguskantsler leidis, et politseiteenistuses tuleb mõisteid “suurendamine” ja “diferentseerimine” käsitleda sünonüümidena. See tuleneb ka PolTS § 19 lõikest 5¹, mis defineerib suurendamist diferentseerimise kaudu: “Juhul kui politseiametniku palgaastmestiku järgset palgamäära võidakse diferentseerida (suurendada) kahel või enamal alusel, siis liidetakse diferentseerimise määrad (protsendid) ühtseks diferentseerimise määraks (protsendiks), mille alusel arvutatakse diferentseeritud palgamäär.”

Õiguskantsleri hinnangul ei ole politseiteenistuse seaduse valguses määrav, millise taseme õigusakti alusel palgamäära või ametipalka diferentseeritakse ehk suurendatakse, vaid lähtuda tuleb diferentseerimise ehk suurendamise instituudi sisulisest olemusest.

Õiguskantsler märkis, et seadusandja tegi PolTS § 20 lõiget 1 konstrueerides teadliku ja selge valiku mitte käsitleda

ametipalga suurendust lisatasuna, vaid just nimelt ametipalga kohustusliku osana. Seejuures tuleb arvestada ka seda, miks seadusandja on üldse pidanud oluliseks kehtestada seaduse tasandil kohustuse suurendada ametniku ametipalka jälitustegevuse teostamise eest. Jälitustegevuse teostamise üldine eesmärk on riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamine, mille saavutamiseks või kindlustamiseks on vajalik ja põhjendatud perekonna-, eraelu, kodu ja sõnumi saladuse puutumatu piiramine inimeste nõusoleku ja teadmised. Jälitustegevust teostavale ametnikule esitatakse võrreldes teiste ametnikega kõrgemad nõudmised (täiendavad teadmised jälitustegevuse ja -toimingute olemusest), samuti on neil ulatuslikumad kohustused teenistusülesannete täitmisel (info konfidentsiaalsus, toimingute täpne ja eesmärgipärane sooritamine jm), teenistusülesannete täitmise suurem vastutus ning teenistusülesannete täitmine eeldab ulatuslikumat avaliku võimu volitust.

Teise argumendina tuleb õiguskantsleri hinnangul kohaldada avaldusalusel juhul üldist põhimõtet, mille kohaselt kohaldatakse töösuhtes kahtluse korral töötaja suhtes soodsaimat sätet ja lahendust. Nimetatud põhimõte on kehtestatud Eesti Vabariigi töölepingu seaduses, mille § 17 kohaselt kohaldatakse sätete vastuolu korral sätet, mis on töötaja jaoks soodsaim.

Kuigi vastavalt ATS § 13 lõikele 1 ei laiene Eesti Vabariigi töölepingu seadus ametnikele, on oluline arvestada ATS §-s 58 sisalduvat põhimõtet, mille järgi on ametnikul suhtes oma tööandjaga kõik õigused, mis on töölepingu alusel töötavale isikule. Enamasti on töösuhtes nõrgemaks pooleks töötaja, mistõttu on põhiseaduse tasandil kehtestatud põhimõte ja nõue, et töötingimused (sh palgatingimused) on riigi kontrolli all (PS § 29 lg 4).

Nimetatud põhiseaduse põhimõtte sisustamine ja tagamine on eeskätt seadusandja poliitiliste valikute küsimus, kuid samas tuleb lähtuda ka PS §-st 14, mis kohustab tagama õigused ja vabadused tegelikkuses. Iseäranis avalikus teenistuses peab kogu palga arvestamise ja tõlgendamise regulatsioon olema kehtestatud üheselt tõlgendataval ja arusaadaval viisil. Õiguskindluse ja õiguste parema kaitse seisukohalt on oluline, et seadusandja kehtestaks võimalikult palju ja täpselt seaduse tasandil. Teatud edasivolitus alama-astme regulatsiooniks on vajalik ja põhjendatud, kuid see ei tohi tuua kaasa seadusandja tahte vääriti kohaldamist.

Politseiteenistuse seadus kehtestab kohustuse suurendada ametipalka jälitustegevuse teostamise eest, kuid ei sätesta sõnaselgelt, kas antud suurendus tuleb arvestada ametipalga hulka või mitte. Seadusest alamastme õigusaktiga, antud juhul palgajuhendiga, kehtestati aga piirang, mille kohaselt ei arvestata ametipalga hulka PolTS § 20 lg 1 alusel jälitustegevust teostavatele politseiametnikele ametipalga suurendust. Õiguskantsler leidis, et sellisel kujul ei ole piirangu kehtestamine õiguspärane, kuna põhiseaduslikust normihierarhia põhimõttest tulenevalt ei tohi ükski alamastme õigusakt muuta seaduses sätestatud põhimõtet. Isegi kui võtta seisukoht, et seaduses sisaldub täpse regulatsiooni asemel lünk, ei ole lubatav lünga ületamine isiku jaoks ebasoodsa tõlgenduse kaudu.

Kõige üldisemalt kehtestab palga mõiste palgaseaduse § 2 lg 2, mille järgi on põhipalk töölepingus või õigusaktis kindlaks määratud tunni-, päeva-, nädala- või kuupalgamäära alusel arvutatud palk. ATS § 8¹ kehtestab täpsema regulatsiooni avaliku teenistuse jaoks. Politseiteenistuse seadus kehtestab regulatsiooni arvestades vajalikke politseiteenistuse erisusi.

Politseiteenistuse seaduse järgi on ametipalk üldpõhimõttena palgamäärade (s.h diferentseeritud palgamäärade) vastav rahasumma, kuid PolTS § 20 lõikes 1 sisalduvat erisätet arvestades jälitustegevuse suurendust arvestav rahasumma. Seetõttu leidis õiguskantsler, et PolTS § 20 lõiget 1 tuleb tõlgendada viisil, et jälitustegevust teostava politseiametniku ametipalk koosneb PolTS § 19 alusel arvutatud ametipalgast, millele liidetakse ametipalga suurendus § 20 lg 1 alusel.

Veel leidis õiguskantsler, et palgajuhendi p 4, mille järgi ametipalga hulka ei arvestata ametipalga suurendust jälitustegevust teostavatele politseiametnikele, ei ole kooskõlas PolTS § 20 lõikega 1.

(5) Kuna õiguskantsleri hinnangul ei olnud palgajuhend õiguspärane, pöördus õiguskantsler märgukirjaga siseministri ja politseiprefekti poole.

Ühtlasi tegi õiguskantsler siseministrile ettepaneku muuta siseministri 08.01.2002 määrust nr 6 "Politseiametniku pensioni või politseiametniku töövõimetuspension arutamise, määramise, ümberarvutamise ja maksmise kord" viies sisse muudatuse ametipalga arvestamise kohta.

Siseminister nõustus õiguskantsleri seisukohaga ametipalga mõiste tõlgendamise ja rakendamise osas politseiteenistuses ning juhtis Politseiameti tähelepanu sellele, et PolTS § 20 lõikes 1 ning siseministri 08.01.2002 määruses nr 6 "Politseiametniku pensioni või politseiametniku töövõimetuspension arutamise, määramise, ümberarvutamise ja maksmise kord" nimetatud ametipalka tuleb tõlgendada jälitustegevust teostanud politseiametniku puhul sellisel, et see sisaldab endas politseiteenistuse seaduse alusel ametipalga suurendust.

Politseiprefekt märkis, et on õiguskantsleri märgukirjas toodu arvesse võtnud ning Lõuna Politseiprefektuuri 2007. aasta palgajuhendist eemaldatakse sätted, mille järgi ei arvestata ametipalga hulka suurendust jälitustegevust teostavatele politseiametnikele PolTS § 20 lg 1 alusel.

7. Piirivalveameti peadirektori määratud tähtaeg piirivalveteenistusele üleminekuks

Asi nr 7-4/071003

(1) Õiguskantsler kontrollis kaitseväelase piirivalveametniku avalduse alusel Piirivalveameti peadirektori poolt piirivalveteenistusele üleminekuks määratud tähtaja seaduslikkust.

(2) Piirivalveameti peadirektor andis 25.05.2007 käskkirja nr 123 "Piirivalveteenistusele üleminek", mille punktid 1 ja 3 olid:

"1. Kõigil piirivalve kaitseväelastel esitada hiljemalt 1. juuliks 2007 (kaasaarvatud) üks järgnevatest avaldustest:

- 1) avaldus piirivalveametnikuks nimetamiseks (lisa 2 ja 3);
- 2) avaldus teenistuse jätkamiseks kaitseväes (lisa 4).

[...]

3. Kaitseväelased, kes soovivad lahkuda lepingulisest teenistusest omal soovil või piirvanuse täitumisega enne 31.12.2007, esitavad hiljemalt 1. juuliks 2007 ettekande lepingulisest teenistusest vabastamiseks omal soovil või seoses piirvanuse täitumisega."

Piirivalveameti peadirektori 20.06.2007 käskkiri nr 143 muutis ja täpsustas 25.05.2007 käskkirja nr 123 lisa 1.

Kaitseväelase piirivalveametnik pöördus Piirivalveameti peadirektori poole 04.06.2007 ettekandega ja palus pikendada valiku tegemise tähtaega kuni 31.07.2007, põhjendades avaldust nii valiku teostamise keerukusega kui ka käskkirja seadusega kooskõlla viimise vajadusega. Avaldaja ei saanud oma ettekandele vastust.

Avaldaja pöördus 27.06.2007 õiguskantsleri poole palvega kontrollida, kas Piirivalveameti peadirektori käskkiri, millega kinnitatakse piirivalveteenistuse seadusele ülemineku kord, on seaduslik.

Õiguskantsler pöördus asjaolude selgitamiseks Piirivalveameti poole.

Piirivalveamet selgitas oma 11.07.2007 vastuses, et tähtpäeva määramisel lähtuti ühelt poolt piirivalveteenistuse seaduse jõustumisest 01.07.2007. Teisalt kiirustati seetõttu, et teenistusest lahkujate arv tõuseb suvisel puhkuse perioodil, mis võib omakorda tuua kaasa raskusi teenistuse korraldamisel. Seega oli varasema tähtaja kehtestamise eesmärgiks saada juba puhkuse-eelsel perioodil võimalikult täpne ülevaade isikkoosseisu muutustest ning sellest lähtuvalt tagada teenistuse korraldamine ülemineku perioodil.

(3) Antud juhtumi õiguslik põhiküsimus seisnes selles, kas Piirivalveameti peadirektori määratud tähtaeg oli õiguspärane.

(4) Piirivalveteenistuse seaduse (PVTs) § 82 lg 1 järgi peab seaduse jõustumisel piirivalves lepingulises teenistuses olev kaadrikaitseväelane, kes ei soovi sama seaduse § 81 alusel tegevteenistusest lahkuda, teatama sellest Piirivalveameti peadirektorile ühe kuu jooksul, arvates piirivalveteenistuse seaduse jõustumisest. PVTs § 95 näeb ette, et seadus jõustub 01.07.2007. Piirivalveameti peadirektori 25.05.2007 käskkirjas nr 123 ning käskkirja lisa 1 punktis 1.2 on määratud avalduse esitamise tähtpäevaks 01.07.2007. Seaduses ettenähtud teavitamise tähtpäevaks peaks olema 31.07.2007. Seega on seaduses sätestatud tähtaega lühendatud käskkirjaga tervelt kuu võrra.

Piirivalveteenistuse seadus ei sisalda võimalust, et Piirivalveameti peadirektor võiks omal äranägemisel ja kaalutlusel seaduses ettenähtud tähtaegasid muuta. Kuigi vajadus tagada piirivalve töö sujuv korraldamine on mõistetav, siis sellele vaatamata ei saa nendest kaalutlustest lähtudes õigustada kõrgemalseisva õigusaktiga kehtestatud subjektiivse õiguse rikkumist. Seadusega isikutele antud subjektiivsete õiguste puhul tuleb tagada ka nende reaalse kasutamise võimalus. Riik ei tohi olla oma tegevuses sõnamurdlik, kehtestades *ekspressis verbis* isikule subjektiivse õiguse, kuid takistades selle tegelikku kasutamist. Ükski õigusaktide hierarhias madalamalseisev õigusakt ei saa sisuliselt muuta ega ära võtta kõrgemalasetseva õigusaktiga antud õigusi.

Eelnevalt lähtuvalt leidis õiguskantsler, et Piirivalveameti peadirektori 25.05.2007 käskkiri nr 123, muudetud osaliselt käskkirjaga nr 143, millega kinnitatakse piirivalveteenistuse seadusele ülemineku kord, ei ole kooskõlas piirivalveteenistuse seadusega osas, mis kehtestab seaduse § 82 lõikes 1 ettenähtud teavitamisele lühema tähtaja. Lähtudes PS § 3 lg 1 lausest 1 tulenevast seaduslikkuse põhimõttest on eespool nimetatud käskkiri vastuolus ka põhiseadusega.

(5) Õiguskantsler tegi 20.07.2007 ettepaneku tunnistada Piirivalveameti peadirektori 25.05.2007 käskkiri nr 123, muudetud osaliselt käskkirjaga nr 143 kehtetuks osas, mis puudutab piirivalveteenistuse seadusega vastuolus olevat tähtaega.

Samuti leidis õiguskantsler, et arvestades PVTs § 82 lõikes 1 sätestatud tähtaja saabumiseni jäänud vähest aega tuleb käskkirja muutmiseks teavitada viivitamatult kõiki puudutatud isikuid, kasutades asutuse üldist meiliaadresside

nimekirja või infokanalit, mis tagab informatsiooni jõudmise kõikide piirivalvepiirkondade kaadrikaitseväelasteni. Kaadrikaitseväelasi tuleb teavitada ka sellest, et neil on õigus soovi korral oma otsust muuta, kui see toimub seaduses ettenähtud tähtaja jooksul.

Piirivalveameti peadirektor nõustus oma vastuses õiguskantsleri ettepanekuga ja muutis käskkirja nr 123, viies sealse tähtaja kooskõlla PVTS § 82 lõikes 2 sätestatud tähtajaga. Sellest teavitati ka kõiki piirivalveasutusi. Ühtlasi tagati isikutele õigus soovi korral oma otsust, kui see toimub seaduses ettenähtud tähtaja jooksul.

8. Piirivalveteenistuse staaži arvestamine

Asi nr 7-4/071135

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes tõstas küsimuse Kagu Piirivalvepiirkonna tegevuse õiguspärasusest tema staaži arvestamisel.

(2) Avaldaja asus lepingulisse tegevteenistusse Kagu Piirivalvepiirkonnas 03.08.1999. Ajavahemikul 28.09.1992–21.06.1996 õppis ta Eesti Riigikaitse Akadeemias.

Avaldaja leidis, et tema Eesti Riigikaitse Akadeemias õpitud aega ajavahemikul 28.09.1992–01.09.1994 tuleks arvestada kaitseväeteenistuse staaži hulka sooduskorras kolmekordselt. 2004. aastal pöördus ta vastavasisulisel kirjaga Piirivalveameti poole, kust kinnitati talle, et tema Eesti Riigikaitse Akadeemias õpitud aeg arvatakse staaži hulka ning lubati pöörduda probleemi lahendamiseks Siseministeeriumi poole. Rohkem vastuseid avaldaja oma toonasele pöördumisele ei saanud.

28.06.2007 esitas avaldaja Kagu Piirivalvepiirkonna ülemale avalduse, milles palus arvestada tema Eesti Riigikaitse Akadeemias õppimise aeg ajavahemikul 28.09.1992–01.09.1994 sooduskorras kolmekordselt kaitseväeteenistuse staaži hulka.

Kuna 01.07.2007 jõustunud piirivalveteenistuse seaduse järgi ei ole piirivalveametnikud enam kaitseväelased ja staaži arvutamisest sõltus avaldaja jaoks pensioni saamine tulevikus, pöördus ta 09.07.2007 õiguskantsleri poole, osutades, et tema Eesti Riigikaitse Akadeemias õppimise aeg on arvestatud avalduse kirjutamise hetke seisuga kaitseväeteenistuse staaži hulka ühekordselt.

Õiguskantsler tegi teabe nõudmise kaitseministrile ja Kagu Piirivalvepiirkonna ülemale (edaspidi ülem).

30.08.2007 saabunud kaitseministri vastusest nähtub: “Eesti Riigikaitse Akadeemias õppimise aeg ajavahemikul 31.10.1990–01.09.1994 arvatakse KVTS § 190 lg 3 punkti 6 alusel sooduskorras kolmekordselt kaitseväeteenistuse staaži hulka alates 21.08.1991–01.09.1994 juhul, kui isik on asunud lepingulisse tegevteenistusse.”

03.10.2007 saabunud vastuses teabe nõudmisele kinnitas ülem, et avaldaja on tema poole pöördunud 28.06.2007 avaldusega, milles palus arvestada tema Eesti Riigikaitse Akadeemias õppimise aeg ajavahemikul 28.09.1992–01.09.1994 sooduskorras kolmekordselt kaitseväeteenistuse staaži hulka. Kokkuleppel avaldajaga vastas ülem talle suuliselt, et tema Eesti Riigikaitse Akadeemias õppimise aeg arvestatakse kaitseväeteenistuse staaži hulka ühekordselt, kuna puudub alus nimetatud ajavahemiku kaitseväeteenistuse staaži hulka sooduskorras kolmekordselt arvestamiseks. Teabe nõudmise vastuses lisas ülem: avaldaja Eesti Riigikaitse Akadeemias õppimise ajal “[...] kehtinud KVTS § 5 ja § 33 lg 1 sätestatu kohaselt loetakse õppimise aeg riigikaitsealistes õppeasutustes ja kursustel tegevteenistuseks. Sama KVTS § 109 lg 1 kohaselt arvatakse kaitseväe tegevteenistuse ja asendusteenistuse aeg pensioniõigusliku staaži hulka. Seega tuleneb eeltoodust, et ajavahemikul 28.09.1992–21.06.1996.a kehtinud kaitseväeteenistuse seaduses sisalduvate õigusnormidega oli reguleeritud, et õppimise aeg Eesti Riigikaitse Akadeemias loetakse tegevteenistuseks ning arvatakse riikliku pensioniõigusliku staaži, mitte kaitseväepensionioigusliku staaži hulka.” Ülem lisas veel, et kehtiva kaitseväeteenistuse seaduse alusel ei loeta õppimise aega Eesti Riigikaitse Akadeemias ega Sisekaitseakadeemias kaitseväeteenistuseks või sellega võrdsustatud teenistuseks. Eeltoodust tulenevalt jõudis ülem seisukohale, et õppimise aega Eesti Riigikaitse Akadeemias ei saa KVTS § 190 lg 3 punktist 6 tulenevatel alustel arvestada kaitseväeteenistuse staaži hulka sooduskorras kolmekordselt.

(3) Avaldusaluses asjas tuli vastata küsimusele, kas Eesti Riigikaitse Akadeemias õppimise aeg ajavahemikul 28.09.1992–01.09.1994 tuleb arvestada sooduskorras kolmekordselt piirivalveteenistuse staaži hulka.

(4) Õiguskantsler nõustus Piirivalveameti peadirektori ja ülema seisukohaga, mille järgi tuleb Eesti Riigikaitse Akadeemias õppimise aeg arvata kaitseväeteenistuse staaži hulka.

KVTS § 190 lg 3 p 6 järgi on sooduskorras kolmekordse staaži arvestamise aluseks kaitseväeteenistuses viibitud aeg ajavahemikus 21.08.1991–01.09.1994, Sisekaitseakadeemia on loodud aga Vabariigi Valitsuse 04.06.1998 määrusega, seega pärast kaitseväeteenistuse seaduses sätestatud staaži kolmekordse arvestamise tähtaega.

Avaldaja oli piirivalves lepingulises teenistuses olev kaadrikaitseväelane. Vastavalt PVTS § 81 lõikele 1 tuleb kuue kuu jooksul alates piirivalveteenistuse seaduse jõustumisest piirivalves lepingulises teenistuses olevad kaadrikaitseväelased nimetada nende soovil ametisse piirivalveametnikena. Sama paragrahvi lg 2 järgi loetakse piirivalveteenistuses olevate kaadrikaitseväelaste tegevteenistuse leping lõppenuks antud seaduse alusel ametisse nimetamisele eelneva kuupäeva seisuga.

Kuni piirivalveametnikuks nimetamiseni ja tema tegevteenistuse lepingu lõppenuks lugemiseni, tuli avaldajal arvestada kaitseväeteenistuse staaži kaitseväeteenistuse seaduse alusel. Seejuures peab lähtuma kehtiva kaitseväeteenistuse seaduse regulatsioonist, mitte juba mitu aastat tagasi kehtetuks tunnistatud seadustest. Ülema viidatud kaitseväeteenistust reguleeriv seadus (EVKTS) tunnistati kehtetuks 10.04.1994.⁵⁷⁷

Alates 28.12.2001 kuni avalduse lahendamiseni kehtiv KVTS § 190 lg 3 punktis 6 sätestatakse, et kaitseväeteenistuse staaži hulka arvestatakse sooduskorras kolmekordselt muuhulgas teenistuse aeg töölepingu või muul õiguslikul alusel enne tegevteenistuse lepingu sõlmimist kaitseväs alates 21.08.1991–01.09.1994.

Vabariigi Valitsuse 21.12.1999 määruse nr 394 “Vabariigi Valitsuse 15. oktoobri 1992. a määruse nr 299 “Eesti Sisekaitse Akadeemias õppimise võrdsustamise kohta tegevteenistusega Eesti kaitseväs” kehtetuks tunnistamine” § 2 järgi loetakse enne 01.01.2000 Sisekaitseakadeemiasse immatrikuleeritud üliõpilaste õppeaeg võrdseks tegevteenistusega Eesti kaitseväs. Vabariigi Valitsuse 04.06.1998 määruse nr 125 “Eesti Riigikaitse Akadeemia ümbernimetamine Sisekaitseakadeemiaks ja Sisekaitseakadeemia põhimääruse kinnitamine” p 1 kohaselt nimetati Eesti Riigikaitse Akadeemia õigusliku seisundi koostöös viimiseks Vabariigi Valitsuse seaduse ja Eesti Vabariigi haridusseadusega ümber Sisekaitseakadeemiaks.

Õiguskantsler leidis, et nimetatud Vabariigi Valitsuse määruste koostoimest tuleneb üheselt, et “teenistuseks muul õiguslikul alusel” on KVTS § 190 lg 3 p 6 mõttes ka õppimine Eesti Riigikaitse Akadeemias. Seetõttu nõustus õiguskantsler kaitseministri seisukohaga, et Eesti Riigikaitse Akadeemias õppimise aeg ajavahemikul 21.08.1991–01.09.1994 tuleb arvestada kaitseväeteenistuse staaži hulka sooduskorras kolmekordselt.

PVTS § 42 lg 2 p 3 alusel tuleb kaitseväeteenistuse staaž (sh sooduskorras kolmekordselt arvestatud staaž) arvestada piirivalveteenistuse staaži hulka. Ka piirivalveteenistuse seaduse seletuskirjas⁵⁷⁸ märgitakse: “PVTS jõustumise ajal piirivalves teenivatel isikutel arvestatakse nende senine kaitseväeteenistuse staaž üks-ühele piirivalveteenistuse staaži hulka, seega nende piirivalveteenistuse staaži arvestus algab sellest staažist, millega nende kaitseväeteenistus lõpeb. Regulatsiooni eesmärgiks on väärtustada piirivalveametniku ametit läbi staaži, luua eeldused, et organisatsiooni liikmed seovad end pikemas perspektiivis piirivalvega.”

Kui avaldaja nimetatakse PVTS § 81 lg 1 alusel piirivalveametniku ametikohale, tuleb tema teenistusstaaži hulka sooduskorras kolmekordselt arvestada Eesti Riigikaitse Akadeemias õppimise aeg.⁵⁷⁹

Siseministri 27.06.2007 määruse nr 47 “Piirivalveametniku teenistuslehe vorm ja pidamise kord” § 3 kohaselt toimub teenistuslehe avamine, täiendamine ja väljatrüki tegemine piirivalveametniku ametikohajärgses piirivalveasutuses. Sama määruse § 6 lg 1 p 7 kohaselt kantakse teenistuslehele andmed isiku piirivalveteenistuse staaži kohta.

(5) Õiguskantsler tegi Kagu Piirivalvepiirkonna ülemale järgmised ettepanekud:

1. arvestada avaldaja Eesti Riigikaitse Akadeemias õppimise aeg ajavahemikul 28.09.1992 kuni 01.09.1994 teenistusstaaži hulka sooduskorras kolmekordselt ning teha teenistuslehele vastav parandus;
2. tagada, et kõikide Kagu Piirivalvepiirkonnas teenivate piirivalveametnike teenistusstaaži arvestamisel võetaks Eesti Riigikaitse Akadeemias õppimise aeg ajavahemikul 21.08.1991 kuni 01.09.1994 arvesse sooduskorras kolmekordselt, kui nad on asunud piirivalvesse tööle enne piirivalveteenistuse seaduse jõustumist, ning vajadusel teha vastavad parandused nende teenistuslehtedel.

Ülem nõustus õiguskantsleri seisukohtadega ja teatas, et nii avaldaja kui ka kõikide teiste Kagu Piirivalvepiirkonnas töötavate piirivalveametnike piirivalveteenistuse staaž arvestatakse ümber.

⁵⁷⁷ 10.04.1994 jõustunud KVTS § 126 punkti 1 kohaselt tunnistati EVKTS kehtetuks alates 10.04.1994.

⁵⁷⁸ Kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

⁵⁷⁹ Piirivalveametniku staaži arvestamist reguleerib praegusel hetkel piirivalveteenistuse seadus. Selle seaduse § 42 lõike 1 kohaselt arvestatakse piirivalveteenistuse staaži hulka: 1) teenistuse aeg piirivalveametniku ametikohal; 2) teenistus piirikaitsejõu kursuse “Eesti piir 1” koosseisus alates 10.10.1990. PVTS § 42 lg 2 p 3 kohaselt arvestatakse piirivalveteenistuse staaži hulka samuti kaitseväeteenistuse staaž, mis on arvestatud kaitseväeteenistuse seaduse alusel, kui sellele järgnes teenistus piirivalveametniku ametikohal. PVTS § 81 lg 2 kohaselt loetakse piirivalveteenistuses olevate kaadrikaitseväelaste tegevteenistuse leping lõppenuks piirivalveteenistuse seaduse alusel ametisse nimetamisele eelneva kuupäeva seisuga.

9. Asutusesisene andmekogu Piirivalveametis

Asi nr 7-4/070255

(1) Õiguskantsler uuris omaalgatuslikult, kas piirivalve andmete kopeerimine teistest riigiasutuse andmekogudest – Politseiameti andmekogust POLIS infosüsteem ja Kodakondsus- ja Migratsiooniameti (KMA) väljaantavate isikut tõendavate dokumentide andmekogust – piirikontrolli infosüsteemi on õiguspärane.

(2) Piirivalveameti peadirektor selgitas vastuses ühele õiguskantsleri teabe nõudmisele, et Piirivalveamet ei pea tagaotsitavate isikute andmebaasi. Piiripunktis kasutatakse isikute kontrolliks piirivalve piirikontrolli infosüsteemi, mis võimaldab kontrollida isiku, sõidukite ja dokumentide andmeid teistes andmekogudes oleva teabe põhjal. Teabe liikumine ja võrdlemine toimub automatiseeritult mahus, mis on vajalik piirivalvele seadusega pandud ülesannete täitmiseks, milleks on antud juhul piirikontrolli teostamine. Piirivalve infosüsteemis kajastuvad andmed järgmistest andmekogudest: sissesõidukeeldude riiklik registrist, ärandatud sõidukite andmebaasist, infosüsteemist POLIS ning KMA välja antavate isikut tõendavate dokumentide andmekogust. Viidatud andmekogudes sisalduv teave kopeeritakse piirivalve infosüsteemi.

Tekkis vajadus analüüsida Piirivalveameti andmetöötuse õiguspärasust.

Asjaolude selgitamiseks pöördus õiguskantsler KMA ja Politseiameti poole küsimusega, kas kõnealustest andmekogudest edastatakse Piirivalveametile piirikontrolli teostamiseks teavet ning kui edastamine toimub, kuidas põhjendatakse andmete edastamise õiguspärasust riigiasutuse andmekogust, mida tõhib kasutada ainult vastava riigiasutuse ülesannete täitmisel.

Politseiameti vastusest selgus, et andmekogust POLIS väljastatakse andmeid Piirivalveametile vastavalt siseministri 11.12.2003 käskkirjale nr 552 “Teavevahetuse korraldamine Politseiametilt Piirivalveametile”. Piirivalveametile edastatakse tagaotsitavate ja teadmata kadunud isikute ning tagaotsitavate sõidukite andmed.

KMA selgitas oma vastuses, et KMA väljaantavate isikut tõendavate dokumentide andmekogu moodustati KMA peadirektori 19.03.2003 käskkirjaga nr 72. Andmekogust väljastatakse andmeid andmekogu põhimääruse p 21.1 järgi, mis reguleerib andmete edastamist andmesidevõrkude vahendusel Piirivalveametile talle seadusega ettenähtud ülesannete täitmiseks KMA loodud tehniliste võimaluste piires mahus, mis ei takista KMA-le pandud ülesannete täitmist. Siseministri 11.12.2003 käskkiri nr 557 “Teavevahetuse korraldamine Kodakondsus- ja Migratsiooniametilt Piirivalveametile” paneb KMA-le kohustuse väljastada andmesidevõrkude vahendusel Piirivalveametile isikut tõendavate dokumentide andmeid.

KMA ja Piirivalveameti vahel on 29.04.2004 sõlmitud isikuandmete üleandmise akt, mille järgi edastab KMA isikut tõendavate dokumentide andmekogust andmeid Piirivalveametile. Aktis, mille vormi on KMA andmetel heaks kiitnud ka Andmekaitse Inspeksioon (AKI), on määratud kindlaks väljastatavate andmete koosseis, andmete väljastamise eesmärk, tingimused, kord ja viis.

KMA selgitas oma vastuses, et riigiasutuse andmekogust andmete edastamise alus tuleneb ka avaliku teabe seadusest (AvTS). KMA märkis, et teabevaldaja on kohustatud võimaldama juurdepääsu tema valduses olevale teabele seaduses sätestatud korras. KMA leidis, et Piirivalveametil on seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks õigus saada KMA-lt isikuid tõendavate dokumentide andmeid, sealhulgas isikuandmeid. Samuti võttis KMA seisukoha, et andmete väljastamise viis päringuna või paber kandjal vastusena Piirivalvele ei oma antud juhul tähtsust, sest nii isikuandmete kaitse seaduse kui avaliku teabe seaduse sätted laienevad andmetele juurdepääsu võimaldamisele olenemata andmete väljastuse viisist.

(3) Antud juhtumi põhiküsimus seisnes selles, kas POLIS infosüsteemist ja KMA väljaantavate isikut tõendavate dokumentide andmekogust on lubatud automaatselt edastada andmeid Piirivalveameti piirikontrolli infosüsteemi.

(4.1) Andmekogude riikliku registri andmetel on nii infosüsteem POLIS kui ka KMA välja antavate isikut tõendavate dokumentide andmekogu riigiasutuse muu infosüsteem. Andmekogude seaduse (AKS)⁵⁸⁰ § 18 sätestas riigi andmekogu mõiste ja liigid: riigi põhiregister, riiklik register ning riigiasutuse peetavad muud andmekogud. AKS § 38 järgi on riigiasutuse andmekogu riigiasutusele seaduse või muu õigusaktiga pandud ülesannete täitmiseks või riigiasutuse töö korraldamise tagamiseks vajalik andmekogu.

AKS § 1 lg 1 järgi sätestab andmekogude seadus riigi ja kohaliku omavalitsuse andmekogu valdamise, kasutamise ja käsutamise korra ning riigi, kohaliku omavalitsuse ja eraõigusliku isiku andmekogu pidamise, andmete väljastamise ja andmete kasutamise üldalused. Andmekogu all mõistetakse seaduses riigi, kohaliku omavalitsuse, avalik-õigusliku või eraõigusliku isiku peetavat korrastatud andmete kogumit, mille pidamisel kasutatakse automatiseeritud andmetöötlust või mida peetakse käsitsi ja korrastatud vormidel, mis võimaldavad andmetega lihtsat tutvumist või nende mehhaanilist töötlemist.

580 Tunnistatud kehtetud 24.01.2007 vastu võetud avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadusega alates 01.01.2008.

Politseiameti andmekogu POLIS infosüsteem ja KMA väljaantavate isikut tõendavate dokumentide andmekogu on riigiasutuse andmekogud AKS § 38 tähenduses, see tähendab riigiasutusele seaduse või muu õigusaktiga pandud ülesannete täitmiseks või riigiasutuse töö korraldamiseks vajalikud andmekogud.

Piirivalve piirikontrolli infosüsteem ei sisaldu andmekogude riiklikus registris. Seega on piirikontrolli infosüsteemi puhul tegemist andmekoguga, mida peetakse organisatsiooni õigusaktidest tulenevate ülesannete täitmiseks (tingimusel, et andmekogust ei väljastata andmeid muudeks vajadusteks) ning millele ei kohaldu andmekogude seadus (AKS § 2 lg 1 p 3).

Analüüsid nii POLIS infosüsteemi kui ka KMA väljaantavate isikut tõendavate dokumentide andmekogude kasutamise seonduvaid arenguid, järeltas õiguskantsler, et algul ühe riigiasutuse sisesteks vajadusteks loodud andmekogu on tänaseks arenenud niisuguseks infosüsteemiks, mis võimaldab aidata kaasa ka teise riigiasutuse ülesannete tõhusamat täitmist. Kuid andmekogude seadus kehtestab, et riigiasutuse andmekogust ei väljastata andmeid teistele töötajatele.

PS § 3 lg 1 lausest 1 tuleneva halduse seaduslikkuse põhimõtte järgi ei saa sellist andmekogude seadusega vastuolus olevat andmete edastamise õigust luua andmekogu põhimääruse, siseministri käskkirja ega isikuandmete üleandmise aktiga.

Seetõttu oleks tulnud niipea, kui otsustati hakata jagama andmekogust POLIS ja KMA väljaantavate isikut tõendavate dokumentide andmekogust teavet ka Piirivalveametile, kujundada andmekogu ümber riiklikuks registriks. Riiklik register on AKS § 39 järgi Vabariigi Valitsuse poolt seaduse või välislepingu alusel asutatud ühe või mitme ministri või Riigikantselei seadusekohaste ülesannete täitmiseks vajalik andmekogu, kust on lubatud andmeid edastada ka teistele riigiasutustele (AKS § 33 p 4, 35 p 8).

AKS § 2 lg 7 sätestab, et andmete riskasutus on andmete ülekandmine ühest andmekogust teise või mitmes andmekogus sisalduvate andmete ühine infotehnoloogiline töötlemine.

Piirivalve infosüsteemi kuvatakse teavet järgmistest andmekogudest: sissesõidukeeldude riiklikust registrist, ärandatud sõidukite andmebaasist, infosüsteemist POLIS ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti väljaantavate isikut tõendavate dokumentide andmekogust. Kuivõrd teave kantakse üle viidatud andmekogudest piirivalve infosüsteemi, toimub järelikult andmete ülekandmine ühest andmekogust teise ning piirikontrolli infosüsteemis mitmes andmekogus sisalduvate andmete ühine infotehnoloogiline töötlemine AKS § 2 lg 7 tähenduses. AKS § 12 lg 1 sätestab, et riigi või kohaliku omavalitsuse eri andmekogudes säilitatavate andmete riskasutus on lubatud ainult seaduses või seaduse alusel vastuvõetud õigusaktis sätestatud juhtudel ja ainult riigile või kohalikule omavalitsusüksusele seadusega pandud ülesannete täitmiseks.

Riigikogus 06.12.2000 ratifitseeritud isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni art 5 punktides a ja b sätestatakse, et automatiseeritud töödeldavad isikuandmed tuleb hankida ja töödelda ausal ning seaduslikul teel ning selliseid andmeid tuleb koguda seaduspärasel ja täpselt määratletud eesmärkidel ning kasutada samadest põhimõtetest lähtuvalt. Kuivõrd andmete riskasutus võimaldab isikuandmeid töödelda andmete kogumise eesmärkidest erinevatel eesmärkidel, on andmekogude seaduses kehtestatud seadusliku aluse nõue riskasutusele.⁵⁸¹

(4.2) KMA märkis oma vastuses, et riigiasutuse andmekogust andmete edastamise alus tuleneb avaliku teabe seadusest, mis võimaldab ka ametnikel esitada teisele haldusorganile teabenõude (AvTS § 14 lg 4).

Õiguskantsler ei nõustu antud küsimuses KMA seisukohaga avaliku teabe seaduse kohaldatavuse kohta. Isikuandmete kaitse seaduse (IKS) § 14 lg 2 p 1 järgi on isikuandmete edastamine või nende juurdepääsu võimaldamine kolmandale isikule lubatud andmesubjekti nõusolekuta ainult siis, kui isik, kellele andmed edastatakse, töötleb isikuandmeid seadusega ettenähtud kohustuse täitmiseks. Avaliku teabe seadus võeti vastu PS §-s 44 sätestatud informatsioonivabaduse täpsemaks korraldamiseks ja selle põhimõtete reaalseks rakendamiseks.⁵⁸²

Kuivõrd informatsioonivabaduse üldine eesmärk on tagada avaliku võimu läbipaistvus, on sellest lähtuvalt ka AvTS § 1 järgi seaduse eesmärk tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igapäevase juurdepääsu võimalus, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest, ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle. Seega reguleerib avaliku teabe seadus isiku ja avaliku võimu vahelist suhet. Ka Riigikohus on märkinud, et "Kui isik küsib kohaliku omavalitsuse ametiasutuselt teavet sama omavalitsusüksuse volikogu liikmena, ei saa seda käsitleda teabenõudena Avaliku teabe seaduse tähenduses. Volikogu liiget ei saa sellises olukorras pidada igapäevase AvTS § 1 mõttes, kellele tuleb selle seaduse alusel tagada juurdepääs üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele ja luua võimalus kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle."⁵⁸³

581 Nii näiteks on karistusregistri seaduse § 14 lõikes 1 ette nähtud riskasutuse õigus: „Karistusregistrile seadusega pandud ülesannete täitmiseks on registri volitatud töötajal lubatud esitada päringuid ja saada andmeid teistest riigi või kohaliku omavalitsuse andmekogudest.”

582 Avaliku teabe seaduse eelnõu seisuga 20.06.2000, nr 462 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

583 RKHKo 04.11.2004, nr 3-3-1-55-04, p 13.

Avaliku teabe seadus on teabele juurdepääsuks näinud ette kaks võimalust – teabe avaldamine veebilehel või teabenõude täitmine (AvTS § 8). Seaduse koostamisel otsustati seaduse reguleerimisala kohta teha erand ning näha ette teabenõude esitamise võimalus (AvTS § 14 lg 4) ka ametnikule. Seletuskirjas märgitakse sealjuures, et ametniku puhul on piiratud teabenõude esitamine ametiülesannete täitmisel vaid ameti- või tööülesannete täitmise eesmärgiga. Seletuskirjas ei ole erandi tegemist põhjendatud, kuid võib eeldada, et selle põhjustas halduse ökonomia ja ressurside efektiivsem kasutamine.

01.07.2003 jõustus halduskoostöö seadus (HKTS), mille üks eesmärkidest on reguleerida haldusorganite vahelise ametiabi osutamise alust ja korda. HKTS § 17 lg 1 järgi mõistetakse ametiabi all seda, kui haldusorgan annab halduskoostöö seaduses sätestatud alustel ja korras akti või sooritab toimingut oma pädevuse piires teise haldusorgani taotlusel selle haldusorgani ülesande täitmise toetamiseks. HKTS § 17 lg 2 näeb ette, et ametiabi sätteid ei kohaldata alluvussuhtele ning juhul, kui abi andmise kohustus on haldusorganile ette nähtud seadusega. Seega tuleb haldussisese suhte korral juhendada reeglina halduskoostöö seadusest.

Haldusorganite vahelist teabevahetust reguleerib HKTS § 18 lg 1 p 2 ja 3, mille järgi võib haldusorgan taotleda teiselt haldusorganilt ametiabi, kui haldusülesande täitmiseks on vaja andmeid, mis haldusorganil puuduvad või mida haldusorgan ei ole võimeline välja selgitama või kui haldusülesande täitmiseks on vaja teise haldusorgani valduses olevaid dokumente või muid tõendeid.

Haldusorganitevahelise teabevahetuse aluseks enne 01.07.2003 kehtinud AvTS § 14 lg 4 kui ka HKTS § 18 lg 1 p 2 ja 3 ei saa siiski anda õigusliku alust asutusesisestest andmekogust teisele riigiasutusele andmevoole loomiseks.

(4.3) Alates 01.01.2008 kaotab AKS kehtivuse ning andmekogude regulatsioon hakkab sisalduma avaliku teabe seaduse peatükis 5¹. Uus andmekogude regulatsioon ei sisalda enam ülal nimetatud andmekogude liike. Muudatuste väljatöötamisel lähtuti kontseptsioonist, mille järgi kõik riigi andmekogud liidestatakse andmevahetuskihiga X-tee ning riigi infosüsteemi andmekogud muudetakse ametkonnakesksetest teenusekeskseteks.⁵⁸⁴

2008. aastast jõustuvate muudatustega täpsustatakse ka andmekogu loomise tingimusi. AvTS § 43³ lg 1 järgi asutatakse andmekogu seadusega või seaduse alusel. Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse seletuskirjas selgitatakse: “Mitme ministeeriumi valitsemisala asutuste poolt andmete kogumine ühte andmekogusse sätestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega ning ühe ministeeriumi valitsemisala piires ministri määrusega. [...] Tähelepanu tuleb juhtida asjaolule, et nagu ka kehtivas andmekogude seaduses toodud üldvolitused ei ole aluseks konkreetse andmekogu asutamisele, nii ei ole nad seda ka käesolevas eelnõus. Andmekogu asutamiseks peab olema erivolitus toodud seaduses. See nõue on oluline ka HMS § 93 lõike 1 täitmiseks. Praktikast on esinenud juhtumeid, kus andmekogu põhimääruse kehtestamise alusena on esitatud nii eriseaduses toodud erivolitus, kui ka andmekogude seaduses sisalduv üldvolitus.”

Eeltoodust nähtub, et KMA ja Politseiamet kasutavad üksnes asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmekogusid, mille loomiseks puuduvad kehtivas õiguses volitusnormid. Andmekogudest toimub andmete riskisutus Piirivalveameti piirikontrolli infosüsteemi. Andmete riskisutuseks puudub vajalik õiguslik alus.

(5) Õiguskantsler saatis siseministrile märgukirja, milles esitas ettepaneku luua isikut tõendavate dokumentide seadusesse, politseiseadusesse ja piirivalveseadusesse hetkel puuduvad volitusnormid andmekogude loomiseks ning nendes isikuandmete töötlemiseks.

Õiguskantsler juhtis seejuures tähelepanu Riigikogus 06.12.2000 ratifitseeritud isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni art 5 punktides a ja b sätestatud, mille järgi tuleb automatiseeritult töödeldavad isikuandmed hankida ja töödelda ausal ning seaduslikul teel ning selliseid andmeid tuleb koguda seaduspärasel ja täpselt määratletud eesmärkidel ning kasutada vastavalt nendele eesmärkidele. Kuivõrd 2008. aastast kaob isikuandmete riskisutamisel seadusliku aluse nõue, tuleb väga täpselt ja läbimõeldumalt sõnastada isikuandmete töötlemise eesmärk.

Õiguskantsler märkis samuti, et infotehnoloogilised lahendused avaliku halduse ülesannete täitmise tõhustamiseks on arenenud tempokamalt kui asjakohased õigusaktid. Nii on riigiasutused arendanud infosüsteeme, võimaldades enda valduses oleva teabe edastamist automatiseeritult ka teistele riigiasutustele, kelle on teave ülesannete täitmiseks vajalik. Innovaatilisus ning riigi e-teenuste areng on riigi eduka arengu võti, kuid see ei tohi kaasa tuua kehtiva õigusega vastuollu mineku. Õiguskantsler leidis, et infotehnoloogiliste arendustega peab kaasnema õiguslik analüüs ning vajadusel õigusaktide muutmine ning taunis seda, et aeganõudva õigusloomemenetluse asemel eelistatakse kasutada asutuse juhi käskkirju seaduses sätestatud mööda hiilimiseks.⁵⁸⁵

Siseminister leidis, et õiguskantsleri esile toodud andmekogude kasutamise õiguslikud alused on tõesti puudulikud. Siseminister märkis oma kirjas, et on väga oluline, et andmekogude regulatsioon ja andmete edastamine teistele ametiasutustele riigiasutuste andmekogudest oleks õiguspärane.

584 Avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu seisuga 08.11.2006, nr 1027 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

585 Vrd Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn 2006, lk 87 jj: “Üks levinud probleem, millega õiguskantsleril on oma tegevuse käigus tulnud mitmeid kordi kokku puutuda, on ebapiisav õiguslik alus ehk volitusnorm(id) isikuandmeid sisaldavate registreeritud pidamiseks täitevvõimu poolt.”

Puuduste kõrvaldamiseks töötati välja politseiseaduse ja mitmete muude seaduste muutmise seaduse eelnõu,⁵⁸⁶ mille Riigikogu võttis vastu 14.11.2007 ja mis jõustus 21.12.2007. Nimetatud seaduses nähakse muuhulgas ette volitusnorm, millega antakse Vabariigi Valitsusele õigus asutada isikut tõendavate dokumentide register.⁵⁸⁷ Sama seadusega muudeti ka piirivalveseadust.⁵⁸⁸

08.07.2007 jõustus politseiseaduse § 5¹, mille esimese lõike järgi on politseil õigus töödelda oma ülesannete täitmiseks isikuandmeid ja asutada andmekogusid kooskõlas isikuandmete kaitse seadusega. Siseministri 03.10.2007 määrusega nr 66 kinnitati "Politsei andmekogu asutamine ja andmekogu pidamise põhimäärus".

10. Isiku taotluse ja teabenõude eristamine Piirivalveametis

Asi nr 7-4/070255

(1) Õiguskantsler analüüsis avalduse alusel isiku taotluse menetlust Piirivalveametis.

(2) Avaldaja kahtlustas, et hoolimata tema vastu lõpetatud kriminaalmenetlusest jäi tema kohta kehtima tagaotsitavaks kuulutamise määrus. Avaldaja teada ei lubata tagaotsitavaid isikuid üle piiri ning seetõttu pöördus ta 23.12.2003 Piirivalveameti poole teabenõudega, milles palus informatsiooni, kas avaldaja on kuulutatud tagaotsitavaks ning kes on seda teinud.

Piirivalveamet vastas 06.01.2004, et Piirivalveamet ei ole kohaldanud avaldaja vastu tõkendeid riigipiiri ületamiseks. Kirjas selgitati, et Piirivalveamet tõkestab piiriületust ka isikutel, kelle vastu on vastava tõkendi teinud politseiasutus, kuid andmeid politsei kohaldatud tõkendite kohta Piirivalveamet väljastada ei saa, sest toiming kuulub Politseiameti või selle allasutuste pädevusse.

10.01.2004 küsis avaldaja taas, kas tema riigipiiriületamise kohta on antud hetkel või on kunagi olnud tõkendeid ning kes on need määranud. Piirivalveamet kordas 20.01.2004 kirjas, samuti 11.03.2004 vastuses juba 06.01.2004 vastuses edastatud teavet.

Edasises kirj vahetuses küsis avaldaja korduvalt informatsiooni enda isikuandmete kohta seoses võimalike tõkenditega.

12.02.2007 pöördus avaldaja õiguskantsleri poole ja lisis Piirivalveameti vastuse tema viimasele teabenõudele, milles Piirivalveamet vastas lakooniliselt, et tal puudub soovitud informatsioon. Avaldaja hinnangul ei ole Piirivalveamet vastanud tema teabenõudes püstitatud küsimusele, rikkudes sellega seadust ning hea halduse tava.

Asjaolude täpsustamiseks pöördus õiguskantsler Piirivalveameti peadirektori poole teabe nõudmisega, milles palus selgitada, missuguse õigusakti alusel avaldaja pöördumist menetleti ning miks ei vastatud sisukalt ega suunatud avaldajat pädeva haldusorgani juurde, juhul kui piirivalvel endal puudus vastav teave.

Piirivalveamet märkis oma vastuses, et avaldaja pöördumist menetleti avaliku teabe seaduse (AvTS) alusel. Avaldajale vastati, et piirivalve käsutuses olevate andmete alusel ei ole avaldaja tagaotsitav. Samuti on edastatud teabenõue lahendamiseks politseile ning avaldajale on korduvalt selgitatud, et tagaotsitavaks kuulutamine on politsei pädevuses ning soovitatud pöörduda politsei poole, kuid avaldaja jätkas teabenõuete esitamist. Piirivalveamet lisis oma vastusele kolme aasta vältel kestnud kirj vahetuse.

(3) Kõnealuse avalduse lahendamisel oli oluline leida vastus küsimusele, kas Piirivalveamet juhendus avaldaja teabenõude menetlemisel õigest seadusest ning kas Piirivalveamet on järginud avaldaja pöördumistele vastamisel hea halduse tava.

586 5 SE, kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

587 Isikut tõendavate dokumentide seaduse § 15² (Isikut tõendavate dokumentide andmekogu):

"(1) Isikut tõendavate dokumentide andmekogu (edaspidi andmekogu) on Vabariigi Valitsuse poolt asutatud andmekogu. Andmekogu pidamise põhimääruse kinnitab Vabariigi Valitsus.

(2) Andmekogu pidamise eesmärk on pidada arvestust Kodakondsus- ja Migratsiooniameti poolt Eesti kodanikele ja välismaalastele isikut tõendavate dokumentide väljaandmise ja kehtetuks tunnistamise üle ning isikut tõendavat dokumenti taotlenud isikute kohta, et tagada riigi sisejulgeolek.

(3) Andmekogusse kantud andmetel on õiguslik tähendus."

588 Piirivalveseaduse § 7¹ (Piirikontrolli andmekogu):

"(1) Piirivalve peab oma ülesannete täitmiseks piirikontrolli andmekogu, mille eesmärk on piirikontrolli läbivate isikute ja sõidukite üle arvestuse pidamine ja kontrolli teostamine, et tagada riigi sisejulgeolek.

(2) Piirikontrolli andmekogu asutab ja andmekogu põhimääruse kehtestab siseminister määrusega.

(3) Piirikontrolli andmekogu põhimääruses sätestatakse andmekogu ametlik nimetus, asutamise eesmärk ja ülesehitus, andmekogu pidamise organisatsiooniline struktuur, andmekogusse kantavate andmete ammendav loetelu, andmekogusse kantud andmete säilitamise tähtajad, neile juurdepääsu kord ja viis ning andmetele juurdepääsuks õigustatud isikute ring, andmekogusse kantavate andmete vastuvõtmine ja neile juurdepääsu üle arvestuse pidamise kord."

(4.1) Avaldaja nimetas ise oma Piirivalveametile esitatud pöördumist teabenõudeks, mis viitab avaliku teabe seadusele. Sellest lähtudes menetles Piirivalveamet avaldaja pöördumist avaliku teabe seaduse kohaselt.

Õiguskantsler on senises praktikas võtnud seisukoha, et kuivõrd PS §-st 14 tuleneb isiku õigus heale haldusele, on ka uurimisprintsipi rakendamine haldusmenetluses isiku põhiõigus, olenemata sellest, kas eriseaduses on selline printsiip sätestatud.⁵⁸⁹ Uurimisprintsiipist tulenevalt tuleb haldusorganil veenduda isiku tegelikus tahtes, tema avaldust vajadusel täpsustada ja isikul andmed üle küsida. Pöördumine võib mõnikord kujutada endast ka mitut erineva õigusakti alusel menetletavat avaldust, sisaldades näiteks nii taotlust haldusakti andmiseks kui ka vääртеоeadet, nii teabenõuet kui ka selgitustaotlust märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse tähenduses jm. Üksnes pealkirjast juhitudes ei pruugi haldusorgan vastavalt isiku tegelikule tahtele tegutseda.

Seega oleks Piirivalveamet pidanud tõlgendama avaldaja teabenõuet ning veenduma, kas see on avaliku teabe seaduse reguleerimisvaldkonda kuuluv pöördumine. Avaliku teabe seaduse eesmärk on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igäihe juurdepääsu võimalus, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest, ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle (AvTS § 1).

Kui isik soovib saada teavet, kas ja milliseid andmeid on haldusorganil tema enda kohta, kuulub kohaldamisele isikuandmete kaitse seadus (IKS), mille eesmärk on isikuandmete töötlemisel füüsilise isiku põhiõiguste ja põhivabaduste kaitsmine kooskõlas avalike huvidega (IKS § 1).

IKS § 6 p 7 sätestab isikuandmete töötlemise ühe olulise põhimõttena individuaalse osaluse põhimõtte, mille järgi tuleb andmesubjektile võimaldada juurdepääsu tema kohta käivatele andmetele ja tal on õigus nõuda ebatäpsete või eksitavate andmete parandamist. IKS § 29 lg 1 alusel peab vastutav ja volitatud töötleja andmesubjekti soovil andmesubjektile teatavaks tegema tema kohta käivad isikuandmed; isikuandmete töötlemise eesmärgid; isikuandmete koosseisu ja allikad; kolmandad isikud või nende kategooriad, kellele isikuandmete edastamine on lubatud; vastutava töötleja nimi ja tegevuskoha aadressi. IKS § 29 lg 3 kohaselt on vastutav või volitatud töötleja kohustatud andma andmesubjektile teavet ja väljastama nõutavad isikuandmed või põhjendama andmete või teabe andmisest keeldumist avalduse saamise päevale järgneva viie tööpäeva jooksul.

Kuivõrd Piirivalveamet kasutab piiripunktis isikute kontrolliks piirivalve piirikontrolli infosüsteemi, toimub antud juhul isikuandmete automatiseeritud töötlemine. Riigikogus 06.12.2000 ratifitseeritud isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni art 8 punkti a kohaselt on andmesubjektile õigus saada teavet automatiseeritud isikuandmete kogu olemasolust ja selle eesmärgist. Punkti b kohaselt on isikul õigus saada määratletud ajavahemike järel ning ilma liigse viivitusega või kuluta teavet, kas tema isikuandmeid säilitatakse automatiseeritud andmekogus ja saada neid andmeid talle mõistetavas vormis.

Avaldaja pöördumist oleks tulnud lahendada isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni art 8 ning IKS § 29 lg 1 alusel. Piirivalveamet oleks pidanud isiku pöördumist tõlgendama ja määratlema, et tegemist ei olnud teabenõudega avaliku teabe seaduse mõttes, vaid taotlusega saada enda kohta käivaid andmeid IKS § 29 tähenduses.

(4.2) Isiku taotlusele vastamisel on antud juhul tegemist haldusmenetlusega, mistõttu tuleb avaldaja pöördumist tõlgendada taotlusena HMS § 14 lg 1 mõttes.

HMS § 15 lg 4 sätestab, et kui taotluse lahendamine ei kuulu haldusorgani pädevusse, jätab haldusorgan taotluse läbi vaatamata, selgitades taotlejale, millise haldusorgani pädevusse asi kuulub, või edastab taotluse pädevale haldusorganile, teatades sellest taotlejale. Seega kui Piirivalveametil puudusid andmed avaldaja tagaotsitavaks olemise kohta, oli Piirivalveameti vastus hea halduse tavale kohane: avaldajat teavitati selgel ja arusaadaval viisil, millise haldusorgani poole pöördudes ta soovitud teabe saab, selgitades 06.01.2004 kirjas, et Piirivalveamet ei saa väljastada andmeid politsei poolt kohaldatud tõkendite kohta, sest vastav küsimus kuulub Politseiameti või tema allasutuste pädevusse. Seda on Piirivalveamet korranud oma 20.01.2004 ja 11.03.2004 vastustes.

Järgnevas kirjavahetuses on avaldaja siiski korduvalt pöördunud Piirivalveameti poole, et saada selgust, kas avaldaja on Piirivalveameti andmetel tagaotsitav ja küsinud selgitusi Politseiameti ja Piirivalveameti vahelise informatsioonivahetuse kohta. Piirivalveamet on kahes viimases vastuses lakooniliselt konstateerinud, et tema käsutuses ei ole avaldaja soovitud informatsiooni.

Õiguskantsler märgib, et hea halduse tava paneb haldusorganile kohustuse vastata isikule temale arusaadavas vormis. Vastus peab olema põhjalik ning lähtuma sellest, et isik saab oma küsimustele vastused, argumentatsioon peab olema veenev. Kui isik üritab juba mitu aastat kestvas kirjavahetuses saada aru, kas ta on tagaotsitav, võib see tähendada, et avaldaja ei saanud vastustest aru. Kui isik pöördub samas küsimuses üha uuesti, tähendab see, et haldusorgan peab isiku küsimusele vastamisel vastama isikule lihtsamalt ning lähtuma vastuse sõnastamisest seaduskeskse sõnakasutuse asemel inimesekesksest.

Õiguskantsler leidis, et olgugi, et Piirivalveamet on avaldajaga kolme aasta jooksul peetud kirjavahetuses üldiselt

589 Õiguskantsleri 2004. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn 2005, lk 197.

juhitud hea halduse tavast, on avaldaja pöördumise lahendamisel avaliku teabe seadusest juhitud eksitud.

(5) Õiguskantsler palus 12.06.2007 soovitusel õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks Piirivalveametil vaadata avaldaja avaldus uuesti läbi, juhitud IKS §-st 29 ning hea halduse tavast.

Samuti palus õiguskantsler korraldada Piirivalveametil koolitus isikute pöördumiste tõlgendamise kohta, saata vastav ringkiri vmt ning rääkida isikute vastu suurema abivalmiduse vajalikkusest.

Piirivalveamet nõustus oma vastuses õiguskantsleri seisukohtadega. Avaldajale saadeti uus vastus, mille koostamisel juhitud õiguskantsleri ettepanekutest. Samuti edastas Piirivalveamet piirivalveasutustele ringkirja, milles rõhutati isikute pöördumiste tõlgendamise vajadust ning kohustust anda isikutele ammendav vastus neile arusaadavas vormis.

Õiguskantsleri poole pöördus uuesti ka avaldaja, kes informeeris, et lõpuks on ta saanud Piirivalveametilt vastuse, mille vastu tal pretensioone ei ole.

11. Süüteo menetlust puudutava teabe edastamine ajakirjandusele

Asi nr 7-4/071091

(1) Õiguskantsler analüüsis politseis kehtivat ajakirjanikule info edastamise korda ja selle rakendamist.

(2) Ühes ajakirjandusväljaandes avaldati artikkel, milles kajastati avaldaja poolt alkoholijoobes toimepandud liiklusõnnetuse asjaolusid. Selles avaldati muuhulgas liiklusõnnetuse tehioled, foto sõidukist ja liiklusõnnetuse skeem. Artiklis märgiti õnnetuse põhjustajana avaldaja eesnimi ja tema vanus.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole ja leidis, et artikkel kajastab politsei poolt tema vastu algatatud süüteo menetluses kogutud menetlusteavet. Avaldaja andmetel sai väljaanne need andmed Ida Politseiprefektuuri alla kuuluvalt Rakvere politseiosakonnalt.

Õiguskantsler otsustas omal algatusel uurida laiemalt süüteo menetlust puudutava teabe ajakirjandusele edastamise praktikast, sest nii üleriikliku leviga päevalehtedes kui kohalike omavalitsuste välja antavates ajalehtedes avaldatakse kriminaalkroonikat, kus on märgitud isiku eesnimi, vanus või sünniaasta ja süüteo toimepanemise koht. Veel tõsisem küsimus seoses eraelu puutumatus õigusega tõusetus seoses kriminaalkroonika kajastamisega telemeedias, kus politseisaadetes näidatakse sageli ka inimeste nägusid.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmiseks Politseiameti ja Ida Politseiprefektuuri poole.

Politseiamet selgitas oma vastuses, et politseis reguleerib avalikkuse informeerimist politsei tegevusest politseipeadirektori 27.06.2005 käskkirjaga nr 100 kinnitatud "Ajakirjanikule info edastamise kord". Korra eesmärk on tagada õigeaegne, asjakohane ja õigusaktidega kooskõlas olev avalikkuse informeerimine. Kord kehtestab politseiasutuste politseiametnikele ja teistele teenistujatele ajakirjanikega suhtlemise põhimõtteid, nõudeid edastatavale infole, määrab kindlaks info edastamise ja ajakirjaniku kaasamise alused. Kõik ametnikud peavad ajakirjanikuga suhtlema avalike suhete struktuuriüksuse või avalike suhete eest vastutava ametniku vahendusel. Politseiameti sõnul lähtub selline avalikkusega suhtlemine soovist anda organisatsiooni tegevuse kohta võimalikult palju avalikkust huvitavat informatsiooni, kahjustamata sealjuures inimeste õigusi ja vabadusi, turvalisust või riigisaladust. Politsei informeerib avalikkust operatiivselt toimunud õigusrikkumistest, annab vajadusel inimestele viivitamatult juhiseid ja teavitab muust politsei valdkonda puudutavast. Politseil ei ole telekanalitega kokkuleppeid, mille alusel teavitatakse politseisaadete tegijaid väljakutsetest. Politsei andmetel saavad ajakirjanikud oma teabe politseisaadete vihjetelefonide kaudu. Teatud juhtudel avaldavad politseiasutused andmeid ka omal initsiatiivil (nt teavet politseioperatsiooni kohta). Ajakirjaniku kaasamine sündmuskohale või politseiliste ülesannete täitmise juurde kooskõlastatakse avalike suhete struktuuriüksuse või avalike suhete eest vastutava ametniku ning politseiasutuse operatiivjuhi või väljuhi vahel.

Ida Politseiprefektuur kinnitas enda vastuses, et info edastamisel ajakirjandusele juhitud vastavast korrast. Prefektuuri hinnanal ei sisaldu ajakirjaniku päringule antud vastused isikuandmeid. Avaldaja eesnimi ei olnud haruldane ning tegemist ei olnud ainukese sellenimelise isikuga Rakveres. Pildil ei olnud näha sõiduauto numbrit, samuti pole VW Golf Rakveres ainuke ega haruldane sõiduk. Seetõttu on Ida Politseiprefektuur veendunud, et Ida Politseiprefektuur ei edastanud isikuandmeid ega rikkunud ka süütuse presumptsiooni põhimõtet. Ida Politseiprefektuur juhtis täiendavalt tähelepanu asjaolule, et artiklis ei ole ühtki Ida Politseiprefektuuri tsitaati. Ajakirjale edastatud vastuses ei olnud hinnangut liiklusõnnetuse põhjustanud isiku tegevusele. Ida Politseiprefektuur juhitud ajakirjanikule info edastamise korra punktist 33, mistõttu sisaldab Ida Politseiprefektuuri saadetud vastus liiklusõnnetuse kohta ainult esmast infot, mis ei raskendanud edasist menetlust. Autojuhi alkoholijoobe ega kehavigastuste kohta teavet ei avalikustatud. Seetõttu on Ida Politseiprefektuur seisukohal, et ajakirjandusele edastatud info on kooskõlas avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seadusega.

(3) Küsimus seisnes selles, kas politsei tegevus ajakirjandusele andmete edastamisel oli seaduslik.

(4) Õiguskantsler tuvastas põhjalikus analüüsis, et avaldaja õigusi ei rikutud. Siiski leidis õiguskantsler mõningaid puudusi politseipeadirektori 27.06.2005 käskkirjaga kehtestatud "Ajakirjanikule info edastamise korras".

Politseipeadirektori õigus oma käskkirjaga ajakirjanikule teabe edastamist täpsustada tuleneb VVS § 74 lõikest 1, mille järgi on asutuse juhil asutuse tegevuse juhtimiseks ja oma vastava vastutuse realiseerimiseks õigus anda teenistuslastes küsimustes käskkirju. Teenistuslaste küsimuste mõiste on avanud Riigikohus: "Teenistuslaste küsimustena tuleb mõista asutuse sisemist töökorraldust, asutuse sisekorda ja teenistujate asutusesisest käitumist puudutavaid küsimusi, nende hulka ei kuulu aga asutuse teenistujate hulka mittekuuluvatele isikutele õiguslikke tagajärgi kaasa toovad normid."⁵⁹⁰ Sellest tulenevalt on siseregulatsioon täitmiseks kohustuslik üksnes vastava ametiasutuse ametnikele, haldusvälistele isikutele see õiguslikku toimet avaldada ei tohi. Politseipeadirektori 27.06.2005 käskkirjaga nr 100 kinnitatud "Ajakirjanikule info edastamise kord" õigusliku toime põhimõtte vastu ei eksi, kuid sisaldab norme, mille järgimine võib kaasa tuua õigusaktide mittejärgimise ja isikute põhiõiguste rikkumise. Seega võib asutusesisest korrrast juhendumise tagajärjeks olla põhiseadusevastane tegevus.

Ajakirjanikule info edastamise korra p 18 alusel edastatakse ajakirjandusele sündmuses osalenud isikute eesnimi koos sünniaastaga. Eesnime ei avaldata, kui tegemist on alaealise või haruldast eesnime kandva isikuga. Alaealiste puhul ei teatata eesnime ega sünniaastat, vaid sugu ja vanuse. Õiguskantsler tegi ettepaneku kaaluda pressiteadetest eesnimede väljajätmist. Eesnime edastamine ei aita kaasa teabe avalikustamise eesmärgi saavutamisele, vaid loob pigem ohu isiku äratundmiseks. Samuti ei saa jätta arvestamata seda, et kui pressiteade avaldatakse mõnes uudisteportaalis, toob näiteks teisele rahvusele viitava eesnimega liiklusõnnetuse põhjustaja nimetamine kaasa teist rahvust üldistavalt halvustavate kommentaaride laviini. Olgugi, et netikommentaaride võimaldamine ning nende redigeerimine on vastava ajakirjandusväljaande pädevuses, tähendaks eesnime väljajätmine, et anonüümsed netikommentaatorid ei saaks enam ühe õigusrikkuja tegu tervele rahvusele omistada.

Samadel alustel tuleb tagada ka ametnikest ja politseiametnikest õigusrikkujate õiguste kaitse. Praktikast on olnud juhuseid, kui politsei on oma pressiteates avalikustanud õigusrikkumise toime pannud politseiametniku ees- ja perekonnanime enne otsuse jõustumist. Aasta varem oli õiguskantsleri menetluses juhtum, kuna Politseiamet avaldas mitmetes uudisteportaalides Haabersti tulistamises osalenud politseiametnike nimed, kellest osa said teada neile määratud distsiplinaarkaristusest ajakirjanduse vahendusel. Õiguskantsler esitas 30.11.2006 soovitusena täiendada Politseiameti käskkirja nr 100 ning selles eraldi reguleerida distsiplinaarjuurdusega seonduva teabe avaldamise kord, et vältida eksemusi arusaamises, millises hetkest kuulub distsiplinaarjuurdust käsitlev teave avaldamisele avaliku teabe seaduse kohaselt.⁵⁹¹ Õiguskantsler pidas kahetsusväärseks, et Politseiamet ei ole seni tema soovitusi täitnud.

Korra III osas kehtestatakse nõudeid edastatavale infole. Punktis 21 sisaldub eriregulatsioon kriminaalmenetluse kohta. Õiguskantsler on seisukohal, et asutusesiseses käskkirjas ei ole vajalik hakata seaduse regulatsioone ümber kirjutama, kuid politseiasutuse teabe õiguspärase edastamise eest vastutava ametniku töö muudaks lihtsamaks, kui kord sisaldaks viiteid asjakohastele sätetele lähtuvalt menetlusliigist.

Korra punktis 32 käsitletakse isikute fotode, videosalvestiste jms ajakirjanikule edastamist, seades sellele eeltingimuseks üksnes kooskõlastamise politseiasutuse avalike suhetega. Siinkohal tuleb arvestada, et kui fotodel või videosalvestistel on kujutatud isikuid neid tuvastada võimaldaval viisil, laienevad pildimaterjalile nii avaliku teabe seaduses kui ka isikuandmete kaitse seaduses sisalduvad reeglid, sest tegemist on isikuandmetega. Isikuandmete üleandmisega ajakirjandusele ei ole tegemist, kui isiku välimust ja häält on moonutatud selliselt, et teda ei saa enam ära tunda.

Korra punktides 37 j j reguleeritakse ajakirjaniku kaasamist sündmusele või politseiliste ülesannete täitmisele. Kui politsei on ajakirjaniku kaasanud, peab politsei vastutama selle eest, et ajakirjanik ei edastaks avaldamisele mittekuuluvat teavet ega rikuks isiku õigusi ka mujal, kui isiku valdusesse sisenemisel. Korra p 39 järgi peab politseiametnik eravaldusesse sisenemisel teavitama valdajat ajakirjaniku kohalolekust ning valdaja õigusest keelduda ajakirjanikku oma valdusesse lubamast.

Isiku pildistamine või filmimine puudutab tema õigusi isikuandmete kaitsele. Kui politsei töötleb isikuandmeid talle seadusega pandud ülesannete täitmiseks IKS § 11 lg 2 alusel, siis tohib ajakirjanik eraõigusliku isiku esindajana isikuandmeid töödelda üksnes isiku nõusolekul (IKS § 11 lg 1). Nõusolek on isiku selge ja teadlik tahteavaldus, milles ta lubab oma andmeid töödelda. IKS § 12 järgi ei saa isiku nõusolek väljenduda mingil juhul pelgalt tema õiguses keelduda, vaid IKS § 12 lg 2 kohaselt tuleb enne andmesubjektilt isikuandmete töötlemiseks nõusoleku küsimist andmesubjektile teatavaks teha isikuandmete töötlemise eesmärk; isikud või nende kategooriad, kellele isikuandmete edastamine on lubatud; vastutava töötleja või tema esindaja nime ja vastutava töötleja tegevuskoha aadressi; juhud, millal andmesubjektile on õigus nõuda isikuandmete töötlemise lõpetamist ning isikuandmete parandamist, sulgemist, kustutamist; juhud, millal andmesubjektile on õigus saada juurdepääs tema kohta töödeldavatele isikuandmetele.

Andmesubjekti nõusolek võib olla osaline või tingimuslik. See tähendab, et isik võib määrata, kus tohib filmida või

590 RKKKo 09.12.2005, nr 3-1-1-121-05, p 8, samuti RKKKo 02.05.2006, nr 3-1-1-16-06, p 12.

591 Vt asi nr 7-4/061449. Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade, lk 353. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.oiguskantsler.ee>.

pildistada. Samuti võib ta seada nõusoleku andmise tingimuseks, et tema kujutist hāgustatakse ning hāält moonutatakse. IKS § 12 lg 4 jārgi on andmesubjektil õigus nõusolek igal ajal tagasi võtta. IKS § 12 lg 5 nāeb ette, et vaidluse korral eeldatakse, et andmesubjekt ei ole oma isikuandmete tōttlemiseks nõusolekut andnud.

Seega on õiguskantsleri hinnangul ajakirjanikule info edastamise korra p 39 vastuolus IKS § 11 lōikega 1 ja §-ga 12 ning seda tuleb vastavalt muuta.

Õiguskantsler juhtis seejuures tāhelepanu ka alates 01.01.2008 jõustuva isikuandmete kaitse seaduse uuele redaktsioonile, mille jārgi võib isikuandmeid ilma andmesubjekti nõusolekuta ajakirjanduslikul eesmārgil tōdelda ja avalikustada meedias, kui selleks on ülekaalukas avalik huvi ning see on kooskōlas ajakirjanduseetika pōhimōtetega. Andmete avalikustamine ei tohi ülemāraselt kahjustada andmesubjekti õigusi (01.01.2008 jõustunud IKS § 11 lg 2). Kui ülekaalukas avalik huvi puudub, tuleb jātkuvalt juhinduda isikult nõusoleku kōsimise klauslist, kusjuures uues seaduses on nõusoleku andmise tingimusi karmistatud (nāiteks peab nõusolek olema reeglina kirjalikku taasesitamist vōimaldavas vormis, vt 01.01.2008 jõustunud IKS § 12 lg 2). Seega tuleb analüüsida, kuidas on IKS § 12 lg 2 edaspidi realiseeritav ning lābi tuleb mōelda edasine tegevus ning üle vaadata ajakirjaniku kaasamise regulatsioon.

(5) Õiguskantsler esitas politseipeadirektorile tema 27.06.2005 kāskkirjaga nr 100 kinnitatud "Ajakirjanikule info edastamise korra" kohta soovitus e õiguspārasuse ja hea halduse tava jārgimiseks:

1. kaaluda isikute eesnimede vāljajātmist pressiteadetest;
2. vaadata uuesti üle õiguskantsleri 30.11.2006 esitatud soovitus e õiguspārasuse ja hea halduse tava jārgimiseks tehtud ettepanekud;
3. kaaluda kōnealusesse kāskkirja konkreetsetele seadusesātetele viidete lisamist, mis reguleerivad nōudeid edastatavale infole;
4. vaadata üle isikute fotode ja videosalvestuste ajakirjanikele edastamise regulatsioon;
5. viia korra p 39 kooskōlla isikuandmete kaitse seadusega.

Samuti kōsis õiguskantsler, mida on Politseiamet ette vōtnud tema 30.11.2006 soovitus e esitatud ettepanekute taitmiseks.

Politseiamet mārkis vastuses, et ajakirjanikule info edastamise kord on ũmber tōttamisel seoses uue, 01.01.2008 jõustunud isikuandmete kaitse seadusega. Õiguskantsleri esitatud ettepanekud vaadatakse lābi ja vōetakse arvesse korra muutmise eelnōu vāljatōttamisel. Samuti on õiguskantsleri 30.11.2006 soovitus lābi tōttatud Politseiameti haldusalas asuvates politseiasutustes ja sellest juhindutakse igapēvatōōs. Hea halduse tava jārgides on soovitus e nimetatud ametnike ees ka vabandatud.

Politseiamet mārkis samuti, et 2007. aastal on politseis pōõratud olulist tāhelepanu avalikkusele info andmisega tegelevate ametnike koolitusele. Ametnikud on saanud tāiendkoolitust avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse jārgi avaliku huvi alusel teabe avalikustamisega. Koolitajateks on olnud AKI ametnikud. Koolitustega jātatakse 2008. aastal.

12. Lapsendatud lapse kodakondsus ja isikuandmete kaitse

Asi nr 7-4/070648

(1) Õiguskantsler analüüsib avalduse alusel Kodakondsus- ja Migratsiooniameti halduspraktikat lapsendatud lapse kodakondsuse mārkimisel.

(2) Lapsendatud 7-aastase lapse vanem taotles lapsele passi Kodakondsus- ja Migratsiooniameti (KMA) Lōuna regionaalosakonnalt. Avaldusele oli lisatud lapse sūnnitunnistus. KMA Lōuna regionaalosakonna ametnik vōttis taotluse vastu.

Avaldusele lisatud sūnnitunnistus oli korduv ja sūnnitunnistuse vāljaandmise aeg erines sūnniakti koostamise ajast: sūnnitunnistus oli vālja antud hiljem, kui laps on sūndinud. KMA Lōuna regionaalosakonna ametnik soovis saada selle kohta avaldajalt telefoni teel selgitust. Avaldaja selgitas, et tegemist on lapsendatud lapsega, misjārel tal paluti esitada lapsendamist puudutav kohtuotsus, et tuvastada, kas lapsendatud lapse bioloogilistel vanematel on olemas Eesti kodakondsus. Kuna kohtuotsuses puudusid andmed bioloogiliste vanemate kohta, teavitas KMA ametnik avaldajat, et teeb bioloogiliste vanemate kodakondsuse vāljaselgitamiseks pāringu lapse sūnnijārgsesse perekonnaseisuametisse. Teave järelepārimise esitamise kohta edastati avaldajale telefoni teel, kusjuures avaldajale vastanud ametnik luges telefoni teel ette kogu pāringu sisu, sealhulgas lapse nime ja isikukoodi, samuti lapse lapsendanud vanemate nimed ja isikukoodid.

Avaldaja pōõrdus õiguskantsleri poole ja vāljendas muret, kas ũlalkirjeldatud menetluse puhul on kaitstud lapsendamise saladus ning kuidas on tagatud, et telefoni teel toimuvate pāringute ja vestluste puhul ei kuule andmeid lapse

lapsendamise kohta kolmandad isikud. Samuti leidis avaldaja, et lapse huvide vastane on, et aastaid pärast lapsendamist on endiselt vajalik tuvastada lapse bioloogiliste vanemate andmeid ning avaldada lapse kodakondsuse saamiseks lapsendamise saladusse puutuvaid asjaolusid.

Õiguskantsler on analoogilises küsimuses KMA poole pöördunud ka 2006. aastal. Varasemas menetluses leidis KMA, et bioloogiliste vanemate kuulumist Eesti kodakondsusesse ei pea tõendama lapsendaja, vaid need andmed selgitab välja KMA ise. Andmete täpsustamise vajadusel teeb KMA kirjaliku päringu perekonnaseisumeti arhiivi. Varasemas vastuses leidis KMA, et “telefonitsi isikuandmete edastamine või telefoni teel päringute tegemine on lubamatu ja seda üldjuhul ka ei tehta. Kui keegi KMA ametnikest on küsinud delikaatseid isikuandmeid telefoni teel, on tegemist rikkumisega ning selliste juhtumite ilmsikstulekul juhitakse ametnike tähelepanu samalaadsete juhtumite edaspidiseks vältimiseks ning vajadusel algatatakse ametkondlik juurdlus tuvastamiseks, kas on tegu teenistuskohustuste rikkumisega.”

Varasemas õiguskantsleri menetluses lapsendatud laste kodakondsus kohta pöördus õiguskantsler teabe nõudmisega ka Siseministeeriumi poole. Siseministeerium leidis, et lapsendamise otsuse tegemisel ei edasta kohus rahvastikuregistrile uusi andmeid lapse kodakondsuse kohta, kuna kehtivas seadusandluses puudub säte, mis kohtule vastava õiguse annaks.

Antud menetluses asjaolude selgitamiseks pöördus õiguskantsler uuesti teabe nõudmistega KMA ja Siseministeeriumi poole ja palus selgitada, kas vastajate arvates tegutses KMA Lõuna regionaalosakond avaldaja taotluse lahendamisel seaduslikult ja põhjendatult. Õiguskantsler soovis ametkondade seisukohta, kas kehtiv kodakondsuse seaduse (KodS) § 5 ning teised lapsendatud lapse kodakondsuse küsimust reguleerivad õigusaktid on kooskõlas ÜRO lapse õiguste konventsiooni artikliga 3, mille järgi tuleb alati esikohale seada lapse huvid.

KMA selgitas vastuses, et taotluse vastuvõtmisel märkas avaldajat teenindanud Lõuna regionaalosakonna ametnik kohe, et sünnitunnistuse väljaandmise aeg erines sünniakti koostamise ajast. Kuna klienditeenindaja eeldas, et seesuguse dokumendi väljaandmise põhjuseks võis olla lapsendamine, ei hakanud ta teenindussaalis, kus sel ajal viibis palju rahvast, avaldajat selle kohta küsitlema.

Taotluse menetlemise käigus tegi KMA Lõuna regionaalosakond päringu rahvastikuregistrisse, millest selgus, et korduva sünnitunnistuse väljaandmise põhjuseks oli tööpoolest lapsendamisest tingitud andmete muutmine. Lapse bioloogiliste vanemate andmed ei olnud KMA ametnikule rahvastikuregistri andmete hulgast enam nähtavad, mistõttu tuli hakata eraldi tuvastama, millise kodakondsuse oli laps omandanud sündimisel.

Lapse sünnijärgse kodakondsuse väljaselgitamiseks helistas KMA ametnik avaldajale ning soovis teada, kas lapse bioloogiliste vanemate andmed nähtuvad lapsendamise kohta tehtud kohtuotsusest. Kuna kohtuotsuses neid andmeid ei olnud, pöördus KMA ametnik kirjaliku järelepärimisega sünnitunnistuse välja andnud perekonnaseisuasutuse poole, millest avaldajat teavitati. Järelepärimise tulemusena selgus, et lapsel oli Eesti kodakondsus oma bioloogilise isa järgi ning lapsele vormistati Eesti kodaniku pass.

KMA leidis, et ametniku tegutsemine antud olukorras oli kliendi ja lapse huve arvestav. Kliendile ei esitatud küsimusi lapsendamise kohta kliendisaalis ajal, mil seal viibis palju rahvast, vaid avaldajaga vesteldi asjaolude selgitamiseks hiljem telefoni teel. KMA arvates ei olnud põhjendatud avaldaja kutsumine ametniku vastuvõtule, kuna küsimusi sai esitada telefoni teel. KMA leidis, et PS § 43 alusel oli isikuandmete turvalisus telefoni teel tehtud päringute puhul tagatud.

KMA selgitas, et KodS § 5 järgi peab Eesti kodanikust lapsevanem, kes lapsendab välismaalast lapse, esitama KMA-le taotluse lapse Eesti kodakondsuse omandanuks lugemise kohta. Kodakondsuse seaduse vastav muudatus hakkas kehtima alates 01.03.2003 ning on võrreldes varasemaga menetluslikult turvalisem, lihtsam ja kiirem, kuna varem tuli lapsendatud lapsele kodakondsust taotleda avaliku naturalisatsioonimenetluse korras. Vastuses oldi seiskohal, et kehtiv KodS § 5 ei ole vastuolus ÜRO lapse õiguste konventsiooni artikliga 3. Samas märkis KMA, et on reinud 2007. aastal Siseministeeriumile ettepaneku muuta lapsendatud lapsi puudutavas osas kodakondsuse seadust selliselt, et lapsendamisel loetakse Eesti kodakondsuses mitteolev laps Eesti kodakondsuse omandanuks lapsendaja taotluse põhjal kohtuotsusega.

Kui aga lapsendatud laps on sünnijärgne Eesti kodanik, siis lapsendamise käigus tema kodakondsus ei muutu ning puudub vajadus rakendada KodS § 5. Kohtuotsustes puuduvad sageli andmed lapse bioloogiliste vanemate kohta ning KMA ametnikel puudub ligipääs rahvastikuregistri arhiivandmetele, mistõttu tuleb lapse kodakondsuse väljaselgitamiseks teha järelepärimine sünnitunnistuse välja andnud perekonnaseisumetile. Kui lapsendamise tagajärjel lapse kodakondsus ei muutu (st laps on Eesti kodanik sünnijärgselt), võiks kohus lapsendamise otsuse tegemisel edastada rahvastikuregistrile ka lapse kodakondsust puudutavad andmed. KMA leidis seega, et lapsendatud Eesti kodakondsuses olevaid lapsi ei kohelda ebavõrdselt võrreldes koos oma bioloogiliste vanematega koos elavate lastega, kes on samuti omandanud Eesti kodakondsuse sünnijärgselt.

Siseministeerium leidis õiguskantslerile saadetud vastuses, et KMA ametniku tegutsemine oli kliendi huve arvestav.

Ajendatuna lapsendatud lastega seonduvate erinevate õiguslike küsimuste, sealhulgas kodakondsust ja rahvastiku-registrisse kantud andmeid puudutavate küsimuste lahendamise vajadusest, kutsus Sotsiaalministeerium kokku Justiitsministeeriumi, Siseministeeriumi ning KMA esindajad. Arutelust võttis osa ka õiguskantsleri nõunik. Arutelu käigus selgus, et kui KMA ametnikele oleks tagatud juurdepääs rahvastikuregistri arhiivandmetele lapsendatud laste puhul, oleksid sünnijärgsete Eesti kodanikest lapsendatud lastele passi väljastamise toimingud tehtavad lihtsalt ning ilma lapsendajaid tülitamata. Ligipääsu tagamiseks arhiivandmetele oleksid KMA-le nähtavad lapse bioloogiliste vanemate andmed, mis võimaldaks hõlpsasti tuvastada, et tegemist on lapsega, kes on Eesti kodakondsuse omandanud sünnijärgselt. Samuti toonitati arutelul, et lapsendajaid tuleb senisest enam informeerida ka nendest asjaoludest ja õiguslikest toimingutest, mis tuleb teostada pärast lapsendamise otsuse tegemist. Muuhulgas tuleb vanemaid informeerida, et lapsendamise tagajärjel ei omanda laps automaatselt Eesti kodakondsust ja juhul, kui lapsel Eesti kodakondsust ei ole, tuleb selle saamiseks esitada taotlus KodS § 5 alusel.

(3) Asja lahendamisel tuli eeskätt vastata küsimusele, kas KMA ametnikud käitusid lapsendatud lapsele passi saamiseks esitatud taotluse menetlemisel seaduslikult.

(4) PS § 8 sätestab, et igal lapsel, kelle vanematest üks on Eesti kodanik, on õigus Eesti kodakondsusele sünnilt. Kellelki ei tohi võtta sünniga omandatud Eesti kodakondsust. PS § 27 näeb ette, et perekond on rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena riigi kaitse all. Seadus sätestab vanemate ja laste kaitse.

KodS § 5 lg 1 järgi omandab Eesti kodakondsuse laps, kelle sündimise ajal on vähemalt ühel tema vanematest Eesti kodakondsus või pärast isa surma sündinud laps, kelle isal oli surma hetkel Eesti kodakondsus. KodS § 5 lg 3 sätestab, et kellelki ei tohi võtta sünniga omandatud Eesti kodakondsust. KodS § 5 lg 2¹ näeb ette, et Eesti kodakondsuses oleva lapsendaja kirjalikul taotlusel loeb Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutus oma otsusega välismaalast alaealise lapse Eesti kodakondsuse sünniga omandanuks, kui lapsendaja oli lapse sündimise ajal Eesti kodakondsuses ja laps ei ole muu riigi kodakondsuses või on tõendatud, et ta vabastatakse muu riigi kodakondsusest seoses Eesti kodakondsuse omandamisega. Vastavalt KodS § 5 lõikele 2² loeb Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutus Eesti kodakondsuses oleva sellise lapsendaja taotlusel, kes ei olnud lapse sünni ajal Eesti kodanik, oma otsusega välismaalast alaealise lapse Eesti kodakondsuse omandanuks lapsendajale Eesti kodakondsuse andmise päevast arvates, kui laps ei oma muu riigi kodakondsust või on tõendatud, et ta vabastatakse muu riigi kodakondsusest seoses Eesti kodakondsuse omandamisega. Mõlemad otsused lapse kodakondsuse kohta tehakse kooskõlas KodS § 5 lõikega 4 kahe kuu jooksul alates taotluse esitamisest.

ÜRO lapse õiguste konventsiooni art 3 järgi peab konventsiooniga ühinenud riik seadma igasugustes lapsi puudutavates ettevõtmistes riiklike, erasotsiaalhoolekande asutuste, kohtute, täidesaatvate või seadusandlike organite poolt esikohale lapse huvid. Kooskõlas lastekaitse seaduse (LakS) §-ga 3 tuleb alati ja igal pool seada esikohale lapse huvid.

Rahvastikuregistri seaduse (RRS) § 21 lg 1 p 7 järgi on rahvastikuregistrisse kantavateks isikuandmeteks muuhulgas andmed kodakondsuse kohta. Vastavalt RRS §-le 25 säilitatakse rahvastikuregistri arhiivis rahvastikuregistri objekti aktuaalsuse kaotanud isikuandmeid või isikuandmetega seotud andmeid.

Regionaalministri 07.01.2005 määrusega nr 3 kinnitatud "Rahvastikuregistrisse kandmiseks üleantavate andmete loetelu andmekandjate kaupa" § 49 lg 2 kohaselt annab kohus rahvastikuregistrile lapsendatud lapse kohta RRS § 21 lg 1 punktides 1–9 ja 16 loetletud isikuandmed. Andmed kodakondsuse kohta kuuluvad mainitud andmete hulka, kuid uusi andmeid kodakondsuse kohta kohus rahvastikuregistrile ei esita, kuna lapse kodakondsuse küsimust ei saa kohus kehtiva seadusandluse kohaselt otsustada samal ajal lapsendamise otsuse tegemisega.

Kuna andmed lapse bioloogiliste vanemate ja sellest tulenevalt lapse sünnijärgse kodakondsuse kohta muutuvad lapsendamisel arhiivandmeteks, mis ei ole KMA ametnikule kohe nähtavad, tulebki lapsendatud lapsele passi väljastamisel uuesti tuvastada, mis kodakondsusest olid lapse bioloogilised vanemad. Õiguslikult on lapsendatud lapse vanematelt bioloogiliste vanemate kodakondsuse andmete küsimine tarbetu, kuna vastavad andmed on olemas rahvastikuregistri arhiivis. Kuna lapsendamise saladuse ja lapse õiguste tagamiseks ei sisaldu lapse bioloogiliste vanemate andmed reeglina kohtuotsuses, on lapsendajatelt nimetatud andmete küsimine kohatu ning lapsendajaid (ja teatud juhtudel ka last ennast) liigselt traumeeriv.

Kuigi lapsendatud lapse sünnijärgse kodakondsuse tuvastamine on vajalik ning kooskõlas kodakondsuse seadusega, tuleb passi väljastamisega seonduvate toimingute tegemisel püüda senisest enam arvestada lapsendatud lapse ja tema vanemate õigusi. Lapsendatud lapse vanematele ei pruugi lapse bioloogiliste vanemate andmed (sealhulgas andmed nende kodakondsuse kohta) olla üldse teada.

Kuna lapse kodakondsust puudutavad andmed ei muutu juhul, kui lapsendatakse sünnijärgselt Eesti kodakondsust omav laps, kelle lapsendajatest vanemad ei soovi lapse kodakondsust muuta, on otstarbekas muuta rahvastikuregistri arhiivandmed nähtavaks KMA ametnikule. Kui vastavad arhiivandmed on nähtavad, saab lapsendatud lapsele sõltumata lapsendamise faktist väljastada passi ilma lisaküsimusi esitamata ja lisaandmeid nõudmata. Lapse kodakondsus kirjeldatud olukorras ei muutu.

Perekonnaseaduse (PKS) § 77 lg 1 kohaselt peab isik, kes teab lapsendamist, hoidma lapsendamise saladust. Kooskõlas PKS § 77 lõikega 3 kehtestatakse lapsendamise andmete väljastamise kord õigusaktidega.

2007. aastal kehtinud isikuandmete kaitse seaduse (IKS) § 4 järgi loetakse isikuandmeteks andmeid tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta, mis väljendavad selle isiku füüsilisi, psüühilisi, füsioloogilisi, majanduslikke, kultuurilisi või sotsiaalseid omadusi, suhteid ja kuuluvust. Eraelulisteks isikuandmeteks loetakse seejuures perekonnaelu üksikasju kirjeldavaid andmeid. Alates 01.01.2008 kehtima hakanud IKS § 4 lg 1 kohaselt loetakse isikuandmeteks mis tahes andmeid tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta, sõltumata sellest, millisel kujul või millises vormis on andmed.

Andmed lapsendamise kohta on eeltoodu alusel isikuandmed, milliste töötlemisel tuleb järgida isikuandmete kaitse seaduses sätestatud põhimõtteid, sealhulgas turvalisuse põhimõtet. 2007. aastal kehtinud IKS § 6 p 6 ning alates 01.01.2008 kehtima hakanud IKS § 6 p 6 näevad ette, et isikuandmete kaitseks tuleb rakendada turvameetmeid nende andmete tahtmatu või volitamata muutmise, avalikuks tuleku või hävimise eest.

Kooskõlas 2007. aastal kehtinud IKS § 19 lõikega 1 ning alates 01.01.2008 kehtima hakanud IKS § 25 lõikega 1 on isikuandmete töötleva kohustatud kasutusele võtma organisatsioonilised, füüsilised ja infotehnilised turvameetmed isikuandmete kaitseks. Muuhulgas tuleb isikuandmeid kaitsta andmete volitamata töötlemise eest.

KMA on antud asjas leidnud, et PS § 43 alusel on isikuandmete turvalisus tagatud telefonivestluse käigus ning taotleja väljakutsumine tema taotluses sisalduvate andmete selgitamiseks ei olnud vajalik, kuna vastavaid küsimusi sai esitada ka telefoni teel. Oma varasemas vastuses õiguskantslerile oli KMA aga seisukohal, et "telefonitsi isikuandmete edastamine või telefoni teel päringute tegemine on lubamatu ja seda üldjuhul ka ei tehta. Kui keegi KMA ametnikest on küsinud delikaatseid isikuandmeid telefoni teel, on tegemist rikkumisega ning selliste juhtumite ilmsikstulekul juhitakse ametnike tähelepanu samalaadsete juhtumite edaspidiseks vältimiseks ning vajadusel algatatakse ametkondlik juurdlus tuvastamiseks, kas on tegu teenistuskohustuste rikkumisega".

Eeltoodust nähtub, et KMA-l puudus järjekindel ning selge seisukoht, kuidas tagada isikuandmete turvalisus juhul, kui passi taotluse esitamisega kaasneb lapsendamise saladuse ilmsiks tulek. Õigustatuks ei saa pidada seisukohta, et ainuüksi PS §-le 43 viitamine on telefoni teel edastatavate isikuandmete kaitse tagamisel piisav. PS § 43 sätestab, et igatüüpi andmete väljastamine või temale posti, telegraafi, telefoni või muul üldkasutataval teel edastatavate sõnumite saladusele. Erandeid võib kohtu loal teha kuriteo tõkestamiseks või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamiseks seadusega sätestatud juhtudel ja korras. Sellest ei saa teha järeldust, et näiteks posti või telefoni teel sõnumite ja andmete edastamisel ei ole vaja tarvitusele võtta muid meetmeid andmete turvalisuse tagamiseks ning juhuslikuks avalikuks tuleku vältimiseks. PS § 43 kaitseb isikuid eeskätt lubamatu pealtkuulamise ja salvestamise eest. Kui päringuid tehakse telefoni teel, tuleb tagada, et helistaja juures ei viibiks teisi kõrvalisi isikuid (sealhulgas tuleb tagada, et ametnik ei helista taotlejale KMA teenindussaalist). Telefoni teel andmete küsimisel korral võib kõne vastu võtnud isik on sunnitud lapsendamise saladusest rääkima asjasse puutumatute kolmandate isikute juuresolekul. Kirjeldatud olukorras ei oleks tagatud lapsendamise saladus ega isikuandmete turvaline kaitse.

Ülaltoodu alusel tuleb õigeks pidada KMA enda varasemat seisukohta, mille järgi on päringute tegemine telefoni teel üldjuhul lubamatu. Kuna KMA töötleb isikuandmeid, tuleb tarvitusele võtta meetmed nende andmete turvalisuse tagamiseks ja juhusliku avalikuks tuleku vältimiseks. Isikuandmete kohta päringute tegemisel telefoni teel on KMA rikkunud hea halduse tava ning isikuandmete kaitse seaduses sätestatud isikuandmete kaitse põhimõtteid. Seega pidas õiguskantsler vajalikuks anda KMA-le soovitus võtta tarvitusele vajalikud meetmed lapsendatud lastele passi või muude dokumentide väljastamise menetluses isikuandmete ja lapsendamissaladuse kaitse tagamiseks.

(5) Õiguskantsler pöördus KMA poole soovitusel õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks. Samuti saatis õiguskantsler märgukirja Siseministeeriumile.

Soovitusel KMA-le palus õiguskantsler võtta ametil edaspidi tarvitusele vajalikud meetmed (sealhulgas ametnikele vajalike tegevusjuhendite koostamise kaudu) lapsendamissaladuse ja isikuandmete kaitse turvalisuse tagamiseks. Samuti palus õiguskantsler kaaluda võimalusi tagada koostöös Siseministeeriumiga edaspidi lapsendatud lapse rahvastikuregistri arhiivi kantud andmete nähtavus KMA ametnikele.

KMA teatas vastusena õiguskantsleri soovitusel, et on esitanud Siseministeeriumile taotluse muuta KMA, Siseministeeriumi ja AS Andmevara vahel sõlmitud rahvastikuregistri andmete töötlemise lepingut selliselt, et KMA kodakondsuse osakonna (kus ei toimu klienditeenindust) ametnikele, kelle teenistusülesandeks on muuhulgas lapsendatud lapsele Eesti kodaniku passi ja isikutunnistuse väljaandmise otsustamine, oleks võimaldatud juurdepääs rahvastikuregistris olevatele lapsendamise andmetele. Lapsendatud lapse dokumenditaotlus võetakse sellisel juhul vastu klienditeenindusbüroos ning edastatakse kulleriga KMA kodakondsuse osakonnale, kus toimub edasine menetlus. Samuti märkis KMA vastuses õiguskantsleri soovitusel, et on juhtunud oma ametnike tähelepanu sellele, et taotluste vastuvõtmisel peab olema tagatud lapsendamise saladus.

Märgukirjas Siseministeeriumile palus õiguskantsler tagada edaspidi lapsendatud lapse rahvastikuregistri arhiivi kantud andmete nähtavus KMA ametnikele.

Siseminister teavitas õiguskantslerit, et vastavalt KMA taotlusele muudeti KMA, Siseministeeriumi ning AS Andmevara vahel 11.09.2002 sõlmitud rahvastikuregistri andmete töötlemise lepingu Lisa nr 2, milles on sätestatud teave KMA andmete töötlejate kohta ja töötlejate juurdepääsuõigused siduspöordumiste tegemisel. Lepingu Lisa nr 2 muudatuse allkirjastasid kolm osapoolt 09.07.2007. Muudatusega anti kaheteistkümnele KMA kodakondsuse osakonna ametnikule juurdepääsuõigus rahvastikuregistrisse kantud lapsendamise andmetele.

13. Politsei tegevus avaliku koosoleku registreerimisel

Asi nr 7-4/071025

(1) Õiguskantsler teostas MTÜ Seksuaalvähemuste Kaitse Ühingu avalduse alusel järelevalvet politsei tegevuse üle "Tallinn Pride'i" ajal aset leidnud rongkäigu registreerimisega.

(2) Tallinnas korraldatava seksuaalvähemustele keskenduva festivali "Tallinn Pride" korraldustoimkond palus 19.03.2007 Põhja Politseiprefektuurilt e-kirja teel selgitusi 11.08.2007 planeeritava üritusega seoses. Pöördumises märgiti: "Seoses eelmisel aastal aset leidnud rünnakutega vajaksime Teie abi antud ürituse ettevalmistamisel. Eelmise aasta agressioone arvestades oleme ürituse planeerimisega alustanud varem, samuti on plaanis muuta marsruuti ning muul moel ürituse turvalisusele kaasa aidata. Et meil endil on aga võimalus vastutada ainult üritusel osalejate ehk marssijate käitumise eest ning puudub igasugune kontroll ning ülevaade pealtvaatajate/linnakodanike tegevusest, vajame kindlasti riigipoolset tuge ja abi." E-kirjas paluti selgitusi politseilt saadud nõuete, ettepanekute ja soovide kohta ning avaldati soovi kokku leppida kohtumine, et "Tallinn Pride'i" korraldamist arutada. Prefektuur e-kirjale ei vastanud.⁵⁹²

01.06.2007 saatis korraldustoimkond uuesti e-kirja, milles pakkus välja kaks võimalikku rongkäigu marsruuti. Samuti palusid korraldajad taas võimalust kohtuda, et läbi arutada võimalikud tegevuskavad. Prefektuur ei vastanud taas e-kirjale.

18.06.2007 esitasid koosoleku korraldajad 01.06.2007 saadetud e-kirja teabenõudena, millele Põhja Politseiprefektuur vastas 22.06.2007: "[...] antud avalikku üritust (rongkäiku) ei ole 2007 aastal võimalik läbi viia Tallinna vanalinnas. Seda eelkõige arvestades varasemaid kogemusi ja ürituse läbiviimisega kaasnevaid võimalikke ohte avaliku korra ja üritusel osalejate turvalisuse osas. Samas on häiritud teiste kodanike põhiseaduslik õigus vabale liikumisele vanalinna kitsastel tänavatel, kuna rongkäigus osalejaid on palju." Põhja Politseiprefektuur avaldas oma vastuses ka valmisolekut koosoleku korraldajatega kohtuda, kui on leitud muu koht ürituse korraldamiseks.

29.06.2007 pöördus õiguskantsleri poole avaldusega MTÜ Seksuaalvähemuste Kaitse Ühingu esindaja, kes kaebas Põhja Politseiprefektuuri tegevuse peale avaliku koosoleku ettevalmistamisel. Avaldaja leidis, et politsei on esitanud neile avaliku koosoleku "Tallinn Pride" korraldamisele põhjendamatu nõudmisi. Samuti ei olnud politsei korduvalt vastanud koosoleku korraldustoimkonna pöördumistele, milles korraldajad soovisid saada selgitusi planeeritava koosoleku korraldamiseks.

Pärast õiguskantsleri poole pöördumist esitasid "Tallinn Pride'i" korraldajad 02.07.2007 Tallinna Linnavalitsusele avaliku koosoleku teate rongkäigu korraldamiseks 11.08.2007 Tallinna vanalinna tänavatel teates toodud marsruudil. Linnavalitsuse ametnik jättis teate registreerimata ning nõudis eelnevalt politsei kooskõlastust. 03.07.2007 esitas korraldustoimkond avaliku koosoleku teate kooskõlastamiseks politseile.

Avaldaja lisis oma avaldusele veel, et Põhja Politseiprefektuuri vastuvõtul olevat avaldaja sõnul teate esitajale märgitud ka halvustavalt: "Ah teil on siis see kahtlase mainega üritus".

05.07.2007 esitas Põhja Politseiprefektuur täiendavad nõudmised avaliku koosoleku korraldamiseks, mis puudutasid liiklusohutust. Korraldajatel paluti edastada tegevuskava, kuidas on tagatud osavõtjate ohutus ning teiste isikute liikumisvabadus.

Õiguskantsler pöördus asjaolude selgitamiseks teabe nõudmisega Põhja Politseiprefektuuri poole.

Põhja Politseiprefektuur selgitas oma vastuses, et avaldaja 19.03.2007 ja 01.06.2007 saadetud elektronkirjad ei ole dokumendihaldusprogrammis registreeritud, kuid need edastati pädevatele ametnikele täitmiseks. Esimesele e-kirjale siiski reageeriti, vesteldes korraldajaga telefoni teel. Politseiprefektuur tunnistas puudusi isikute kirjadele vastamisel ning põhjendas seda osaliselt sellega, et politsei oli sel perioodil väga hõivatud. Eriti hõivatud olid sel ajavahemikul olnud just kesklinna politseiosakonna ametnikud. Kuna ürituse kavandatav toimumisaeg oli veel kaugel, oli prefektuuri arvates võimalik sel teemal suhtlemist korraldajatega edasi lükata.

⁵⁹² Kirjaga seoses olevat avaldaja sõnul tagasi helistanud meessoost politseiametnik, kes end ei esitlenud, kuid täpsustas, kas üritus peab toimuma vanalinnas ning kas selle viimist väljapoole vanalinna ei oleks võimalik kaaluda. Helistaja lubanud uuesti ühendust võtta pärast algavat koosolekut, kus antud teema arutusele pidi tulema, kuid avaldaja sõnul ei teinud seda.

Alates 18.06.2007 saabunud teabenõudest on Põhja Politseiprefektuuri sõnul kõik edasised pöördumised registreeritud ja neile on ka nõuetekohaselt vastatud. Lisaks märgitud kahele elektronkirjale on prefektuuri sõnul laekunud korraldustoimkonnalt veel mitmeid teabenõudeid, mis on politsei dokumendihalduses registreeritud ja millele on nõuetekohaselt vastatud.

Põhja Politseiprefektuur korraldas 13.07.2007 kohtumise, kus osalesid ürituse korraldustoimkonna liikmed, Tallinna Transpordiameti esindaja ning turvaettevõtte K-Grupp esindaja. Kohtumisel selgitati ürituse korraldajatele, millega tuleb arvestada taoliste ürituste korraldamisel üldiselt, millel rajanevad politsei nõudmised kavandatava rongkäigu korraldamise kohta ning, et nende juhiste täitmine on eelduseks võimalusele tagada avalik kord ja rongkäigu võimalikult ohutu toimumine nii osalejatele kui pealtvaatajatele.

Ürituse iseloomu ja eelnevate aastate kogemust arvesse võttes rõhutati eriti korraldajate kohustust tagada rongkäigust osavõtjatele avalikus kohas käitumise nõuete, sh üldtunnustatud kõlblusnormide ja moraalnormide täitmine, kuivõrd just see on esmatähtis osavõtjate ja pealtvaatajate vaheliste konfliktide ennetamiseks ja lõpetamiseks.

Põhja Politseiprefektuur märkis oma vastuses ka, et avalikest koosolekutest osavõtjate ohutuse tagamise kohustus ja vastutus on avaliku koosoleku seadusega (§ 11) pandud ürituse korraldajale. Rongkäigu mastaabis ürituse ohutuse tagamiseks on korraldajal mõõdapäasmatu vajadus kasutada turvafirma teenust. Politsei ülesanne on tagada avaliku koosoleku ohutus (sh liiklusohutus) selle toimumise ajal.

Põhja Politseiprefektuur selgitas koosoleku seaduse rakendamist järgmiselt. Avaliku koosoleku seadusega on kehtestatud korrapidaja määramise nõue ning korrapidaja kohustused, mis on seotud korralduste andmisega koosolekust osavõtjatele koosoleku rahumeelseks ja seaduspäraseks korraldamiseks. Korrapidajale ei ole aga antud õigusi, mis oleksid võrreldavad turvaseadusega turvatöötajale või politseiseadusega politseiametnikule antud õigustega korra tagamisel. Seetõttu on praktikas avalike koosolekute, millel on eeldatavalt suur osavõtjate arv või millega takistatakse sõidukite või jalakäijate liiklust või mille puhul on ette näha võimalik konflikt erinevate arusaamade, poliitiliste vaadete, vabaduste jms tõttu koosolekust osavõtjate ja pealtvaatajate vahel, korraldajale tehtud ettepanek kaasata koosoleku korraldamiseks turvateenuse lepingu alusel turvafirma.

Kuivõrd konkreetse planeeritava rongkäigu tõttu tuli muuta liikluskorraldust, oli korraldaja kohustatud esitama politseile kooskõlastamiseks liiklusskeemi (AvKS § 8 lg 3). Ühtlasi on politsei ülesanne anda korraldajale vajadusel juhiseid lisameetmete rakendamise vajaduse kohta. AvKS § 11 lg 2 p 2 paneb koosoleku korraldajale kohustuse lõpetada avalik koosolek, kui koosolekul toimuv muutub vägivaldseks ning ohustab avalikku korda, isikute elu või tervist. Prefektuuri sõnul anti korraldajatele suunised abi saamiseks liiklusskeemi koostamisel.

Vastustena küsimustele, kuidas on jagunenud vastutus koosolekust osavõtjate ohutuse eest selle korraldaja ja politsei vahel (AvKS § 11 lg 1 p 2, PolS § 3) ning mis teeb Põhja Politseiprefektuuri meelest politsei selleks, et koosolekul osalejad ei satuks ohtu vaenulikult meelestatud kolmandate isikute tõttu, mille välistamist nõuab PS § 47, vastas prefektuur järgmiselt.

Politsei tegevuse planeerimisel lülitatakse kas vastav piirkond patrullitoimkonna marsruuti, kaasatakse vajalik arv politseiametnikke ühekordse korralduse alusel või kaasatakse suurem hulk isikkoosseisu politseioperatsiooni plaani alusel sihtsuunitlusega tegevuste korraldamiseks konkreetse ürituse ajal.

Politsei lähtub avaliku korra tagamisel talle politseiseaduse ja teiste seadustega pandud ülesannetest, mille eesmärk on avaliku korra ja inimeste seaduslike huvide kaitsmine. Politsei planeerib oma tegevused kogutud eelinformatsiooni ja üritusega kaasneva võivate ohtude põhjal. Konkreetselt "Tallinn Pride" rongkäikude ajal on politsei iga-aastaselt olnud ürituse piirkonnas oluliselt tugevdatud jõududega ning tegutsenud politseioperatsiooni plaani alusel. Samas esitab politsei asjakohased nõudmised ka neile, kellele on seadusega pandud vastavad kohustused.

AvKS § 11 lg 1 p 2 kohustab ürituse korraldajat tagama koosolekust osavõtjate ohutus, vajadusel piirama ohtlikud kohad töketega. Ürituse korraldustoimkonna liikmetega toimunud kohtumisel soovitas Põhja Politseiprefektuur korraldajal käia koos kaasatava turvaettevõtjaga läbi kogu rongkäigu marsruut, hinnata kohapeal kõiki võimalikke ohte ja planeerida vajalikud tegevused ohtude miinimumini viimiseks. Turvaettevõtja kaasamisel korra tagamisele on turvaseaduse § 9 tulenevalt turvafirmal turvaplaani koostamise kohustus ja turvafirmal on selleks vajalikud teadmised ja kogemused. Ühtlasi vastutab turvafirma pakutud meetmete ja plaani asjakohasuse eest.

Kui avaliku koosoleku korraldamiseks on vajal liiklus ümber korraldada, on alati vastava ürituse korraldajalt nõutud liiklusskeemi, kus on fikseeritud tehtavad liikluskorralduse muudatused. Liikluse all tuleb Põhjan Politseiprefektuuri hinnangul mõista nii erinevate sõidukitega kui ka jalgsi liiklejaid. Kahtlemata kaasneb kellegi põhiõiguse tagamisel vähemal või enamal moel ja mahus teiste isikute põhiõiguste riive. Sellistel juhtudel on prefektuur alati pidanud õigeks lähtuda põhimõttest, et politsei rakendatavad ja esitatavad nõudmised oleksid kohased eesmärgi saavutamiseks ning vähemal määral üldsuse õigusi riivates ei kaasneks diskretsioonivagisid.

Põhja Politseiprefektuur selgitas veel, et kõnealuse rongkäigu jooksul planeeriti läbida mitmeid erinevaid vanalinna tänavaid ajavahemikul, kui vanalinnas liigub väga palju rahvast. Arvesse tuleb võtta, et lisaks vaba aja veetmiseks

mõeldud objektidele asuvad neil tänavatel ka inimeste elupaigad, kuhu pääsemine peab olema tagatud igal juhul ja ajal. Politsei eesmärk on, et ürituse korraldajad korraldaksid ürituse nii, et see ei häiriks oluliselt tavapärasel linnaelu ja oleks samas rongkäigust osavõtjatele ohutu. Politseiprefektuur selgitas korraldajatele, et tänavate täielikult rongkäiguks hõivamine, nagu seda on kohati juhtunud eelnevatel aastatel, peab olema välistatud. Rongkäigu korraldamisele esitatavad nõudmised ja korraldajatele antud juhised peavad looma tasakaalu erinevate põhiõiguste vahel. Politseiprefektuur tõi oma vastuses välja, et õiguskantsleri poole pöördumise hetkel ei olnud korraldustoimkonnal lõplik marsruut valmis, mistõttu ei saanud politsei anda täit hinnangut ohtude kohta ja praktilisi juhiseid. Korraldajad esitasid liiklusskeemi kooskõlastamiseks Põhja Politseiprefektuurile 27.07.2007, millele politsei andis hinnangu 30.07.2007.

Põhja Politseiprefektuur võttis oma vastuses kokku varasemate aastate probleemid. Eelnevatel aastatel on tehtud ürituse ajal ja kohas pommiähvardusi. Arvestades vanalinna kitsaid tänavaid, oli pommiähvardusele reageerimine raskendatud, sest tänav oli rongkäigu ajal täielikult ummistunud ja operatiivõidukite juurdepääs objektile ei olnud tagatud.

Rongkäigu korraldamise tõttu on politseiprefektuuri sõnul politsei poole pöördunud mitmed linnaelanikud ja küllalised, kes on avaldanud pahameelt, et rongkäik takistab sihtpunkti jõudmist. Samuti on olnud pöördumisi seoses osalejate riituse ja käitumisega, mis avaldajate arusaamisel oli vastuolus üldtunnustatud moraali- ja eetikanormidega ning häiris neid seetõttu.

Avaliku koosoleku teate menetlemisel tuleb Tallinnas lähtuda ka Tallinna Linnavolikogu 25.08.2007 määrusest nr 43, millega on kinnitatud "Tallinna linna avaliku korra eeskiri ja avaliku koosoleku korraldamise nõuded". Nimetatud määruse § 22 lg 3 järgi tuleb liikluskorralduse muudatuste vajadusel esitada Tallinna Linnavalitsusele avaliku koosoleku teatega koos Põhja Politseiprefektuuri ja Transpordiametiga kooskõlastatud liiklusskeem. Määruse lisana on kinnitatud avaliku koosoleku teate vorm, millel on väli Põhja Politseiprefektuuri kooskõlastuse jaoks. Seetõttu tuleb praktikas Põhja Politseiprefektuuri sõnul enne avaliku koosoleku teate esitamist Tallinna Linnavalitsusele nõutud vorm koos liiklusskeemiga esitada Põhja Politseiprefektuurile, kuhu viimane annab liiklusskeemi sobivuse korral kooskõlastuse. Kuna määrus nõuab liiklusskeemi kooskõlastust ka Tallinna Transpordiametilt, kelle pädevusse liikluse korraldamine Tallinna linnas kuulub, on kujunenud praktika, et politsei kooskõlastus antakse pärast Transpordiameti kooskõlastust.

Põhja Politseiprefektuur selgitas veel, et koosoleku korraldajad ei tegutsenud organiseeritult. Vaatamata politsei selgitustele vajalikest toimingutest esitasid nad mitu erineva sisuga avaliku koosoleku teatist sama ürituse korraldamiseks. Samuti ei selgitanud nad, kas nad soovivad kasutada helitehnikat jmt, mille tõttu võib üritus väljuda avaliku koosoleku mõiste raamidest ja selle korraldamine nõuab Tallinna Linnavolikogu 25.08.2005 määruse nr 43 järgi rangemat menetluskorda. Kirjeldatau tõttu jõudis politseiprefektuur arusaamisele, et korraldajad ei oma täpset ettekujutust, mida nad korraldavad ega taha täiel määral mõista, mida tähendab korraldajatele pandud vastutus tagada osalejate ohutus.

Põhja Politseiprefektuur rõhutas oma vastuses, et pärast 13.07.2007 toimunud koosolekut oli politseiprefektuur valmis uuteks kohtumisteks ning see anti teada ka korraldustoimkonnale. Infovahetus rongkäigu korraldamise teemal on pärast kohtumist pidevalt jätkunud.

(3) Käesoleval juhul oli oluline leida vastus küsimusele, kas kõnealuse rongkäigu puhul on tegemist avaliku koosolekuga avaliku koosoleku seaduse mõttes ning kas selle korraldajatele tagati kõik menetlusõigused.

(4.1) Tallinnas korraldatava seksuaalvähemustele keskenduva festivali "Tallinn Pride" ajal toimus rongkäik, mille eesmärk oli "[a]valdada toetust kodanike võrdsetele võimalustele ühiskonnas ning võrdsele kohtlemisele sõltumata kodanike soost, vanusest, erivajadustest, usulisest kuuluvusest, rassist, seksuaalsest orientatsioonist"⁵⁹³. Enne järgnevalt õigusliku analüüsi juurde asumist tuleb selgitada, millega on rongkäigu puhul tegemist.

Avaliku koosoleku korraldamine on erinevalt avalikest üritustest reguleeritud täpsemalt avaliku koosoleku seaduses. Avalike ürituste korraldamise regulatsioon sisaldub killustatuna eriseadustes (nt spordiseaduses, teeseaduses, liiklusseaduses) ning olulisel kohal on kohalike omavalitsuste sellesisulised määrused. Nii reguleerib ka Tallinna Linnavolikogu 25.08.2005 määrus nr 43 "Tallinna linna avaliku korra eeskiri ja avaliku koosoleku korraldamise nõuded" eraldi avaliku ürituse ja avaliku koosoleku nõudeid, korrates viimase osas peamiselt avaliku koosoleku seaduses sisalduvat.

AvKS § 2 kohaselt mõistetakse avaliku koosolekuna väljakul, pargis, teel, tänaval või muus avalikus kohas vabas õhus korraldatavat koosolekut, demonstratsiooni, miitingut, piketti, religioosset üritust, rongkäiku või muud meelevaldust. Nagu on õiguskantsler ka varasemalt märkinud,⁵⁹⁴ nähtub esitatud avaliku koosoleku mõistest selle avatus. See tähendab, et igal konkreetsel üksikjuhul tuleb hinnata, kas tegemist on avaliku koosolekuga või mitte.

Teoorias peetakse avalikuks koosolekuks "[...] kahe või enama inimese kogunemist eesmärgil, mis ei ole pelgalt sotsiaalne, vaid on kantud teatud koosviibijatele ühisest omasest ideest või seisukohast, mida soovitakse kujundada või

593 Tallinna linna koduleheküljel 11.08.2007 toimuva avaliku koosoleku registreerimisnumbriga 116 märgitud eesmärk. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.tallinn.ee/est/g3866/avalikud_yritused (08.08.2007).

594 07.10.2002 Riigikogus Riigikogu liikmete A. Herkeli ja J. Leppiku arupärimisele vastates seoses Falun Gongi juhtumiga.

vastastikku väljendada ning mille taotlemise läbi on isikud seotud teatud seesmise sidemega.⁵⁹⁵ Teisisõnu on avaliku koosoleku mõiste tunnusteks osavõtjate paljusus, ühine eesmärk, mis ei ole üksnes sotsiaalne (nt meelelahutuslik kontsert, õnnetust vaatama kogunenud rahvahulk vms), ja liikmete omavaheline side.

Arvestades piiratavate põhiõiguste olulisust demokraatlikule ühiskonnale tingimatult omase arvamuste pluralismi tagamisel, tuleb lisaks eeltoodud tunnustele avaliku koosoleku mõiste sisustamisel arvestada ka avaliku koosoleku seaduse eesmärgi ja sellest tulenevat seaduse mõtet. Nii sätestab ka AvKS § 1, et seaduse ülesandeks on esiteks tagada inimeste õigus rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada kooskõlas inimeste põhiõiguste, vabaduste ja kohustustega ning demokraatliku õigusi põhimõtete ja teiseks kehtestada avalike koosolekute korraldamisele piirangud, mis on vajalikud riigi julgeoleku, avaliku korra, kõlbluse, liiklusohutuse ja koosolekust osavõtjate ohutuse tagamiseks ning nakkushaiguse leviku tõkestamiseks.⁵⁹⁶

Tallinnas korraldatava seksuaalvähemustele keskenduva festivali “Tallinn Pride” ajal⁵⁹⁷ toimunud rongkäiku on nii Tallinna Linnavalitsus kui ka Põhja Politseiprefektuur pidanud avalikuks koosolekuks AvKS § 2 mõttes.⁵⁹⁸ Õiguskantsler nõustus selle käsitlusega.

Ürituse avaliku koosolekuna käsitlemisel saab õigusliku tähenduse omistada üksnes avaliku koosoleku mõiste tunnustele ja seaduse eesmärgile.

(4.2) Riigikohus on PS §-st 14 tuletanud isiku õiguse heale haldusele⁵⁹⁹. Õigus heale haldusele hõlmab mitmeid olulisi alapõhimõtteid, millest haldusorganid peavad oma igapäevatoos juhinduma – eesmärgipärasus, läbipaistvus, isikute kaasamine ja ärakuulamine, otsuste põhjendamine, viisakus ja abivalmidus, menetluse toimumine mõistliku aja jooksul jne. Kokkuvõtlikult peab haldusorgan käituma kodanikusõbralikult kõige laiemas mõttes.

Olulisimad hea halduse põhimõtted on Eestis seadusandja koondanud õigustloovatesse aktidesse, millest siinkohal võib välja tuua eeskätt haldusmenetluse seaduse.

PS § 47 sätestab igäihe õiguse ilma eelneva loata rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada. Õigus koguneda ja koosolekuid pidada seondub vahetult PS §-ga 45, mis näeb ette igäihe väljendusvabaduse – õiguse vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni. Õigus koguneda ja koosolekuid pidada võimaldab väljendusvabadust ellu viia. Sarnaselt sätestab Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) art 11 igäihe õiguse rahumeelse kogunemise vabadusele⁶⁰⁰ ning artiklis 10 sisaldub õigus sõnavabadusele. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti (pakt) vastavad artiklid on 21⁶⁰¹ ja 19.

Toodud põhiõigusi – kogunemis- ja koosolekute pidamise vabadust ning väljendusvabadust – peetakse demokraatia nurgakiviks, kuna nende abil tagatakse arvamuste pluralism nii üldiselt ühiskonnaprobleemide käsitlemisel kui ka poliitiliste vabaduste teostamisel.⁶⁰²

Põhiseadus lubab rahumeelse kogunemise ja koosoleku pidamise vabadust piirata seadusega ette nähtud alustel ja korras riigi julgeoleku, avaliku korra, kõlbluse, liiklus- ja koosolekust osavõtjate ohutuse tagamiseks ning nakkushaiguste leviku tõkestamiseks. Sõnavabaduse piiramise eesmärkideks võib olla avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitse. Sarnased piiramisvõimalused sisalduvad ka EIÕK-s ja paktis.

595 B. Aaviksoo. Avaliku koosoleku mõistest sõnavabaduse valguses. – *Juridica* 2004, lk 493. Samas ka pikemalt avaliku koosoleku mõiste tunnustete kohta.

596 Vt pikemalt ka B. Aaviksoo. Avaliku koosoleku mõistest sõnavabaduse valguses. – *Juridica* 2004, lk 493 jj.

597 Nagu nähtub ürituste kavast, on rongkäik vaid üks osa festivalist: <http://www.pride.ee/> (08.08.2007).

598 Ka Euroopa Inimõiguste Kohus sedastas 03.05.2007 otsuses asjas *Bączkowski jt vs. Poola* (p 69), et Varssavi linnavõimude poolt Võrdse Sihtasutuse poolt 10.-12.06.2005 planeeritud kogunemise (rongkäigu), mille eesmärgiks oli tõmmata avaliku arvamuse tähelepanu vähemuste diskrimineerimisele, registreerimata jätmise kujutas endast EIÕK artiklis 11 sätestatud kogunemisvabaduse rikkumist.

599 RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, punktid 12 ja 16: “Kuigi PS § 14 on sõnastatud objektiivselt, tulenevad sellest sätestest ka subjektiivsed õigused, sh üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele [...] Euroopa õigusruumi tunnustatud põhimõtete analüüs viib järeldusele, et PS-st tuleneb isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest.”

600 EIÕK art 11: “1. Igäihel on õigus rahumeelsete kogunemiste ja ühinemisvabadusele, [...]. 2. Nende õiguste kasutamist ei või piirata muude kitsendustega peale nende, mis on ette nähtud seaduses ja on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud riigi julgeoleku või ühiskondliku turvalisuse huvides, korratuste või kuritegude ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Käesolev artikkel ei takista nende õiguste kasutamisel seaduslikke piiranguid isikutele, kes kuuluvad relvajõududesse, politseisse või riigiaparaati.”

601 Pakti art 21: “*The right of peaceful assembly shall be recognized. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.*”

602 Näiteks Euroopa Inimõiguste Kohus 17.02.2004 otsuses asjas *Gorzelik jt v. Poola*, punktid 88-90: “*In its case-law, the Court has on numerous occasions affirmed the direct relationship between democracy, pluralism and the freedom of association [...] By virtue of the wording of the second paragraph of Article 11, and likewise of Articles 8, 9 and 10 of the Convention, the only necessity capable of justifying an interference with any of the rights enshrined in those Articles is one that may claim to spring from “democratic society”. Referring to the hallmarks of a “democratic society”, the Court has attached particular importance to pluralism, tolerance and broadmindedness. In that context it has held that, although individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not simply mean that the views of the majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of minorities and avoids any abuse of a dominant position.*”

Euroopa Inimõiguste Kohus on oma praktikas korduvalt rõhutanud, et artiklis 11 sisalduv kogunemisvabadus hõlmab nii liikmesriigi negatiivset kui ka positiivset kohustust.⁶⁰³

Ühest küljest peab riik hoiduma sekkumast kogunemisvabaduse teostamisse, sh juhtudel, kui meelevaldajad väljendavad seisukohti, mis võivad vastupidisel seisukohal olevaid isikuid ärritada (*annoy or give offence*). Kui iga mõttevaheuse või pinge tõenäosus tooks kaasa koosoleku keelu, takistaks see ühiskonnaliikmetel kuulmast erinevaid arvamusi. Teisalt peab riik võtma kasutusele ka positiivseid meetmeid, et kaitsta näiteks seaduslikku meelevaldust vastandmeelevalduse eest vms.⁶⁰⁴ See tähendab, et tegelikku ja tõhusat kogunemisvabaduse austamise kohustust ei saa taandada üksnes riigi kohustuseks mitte sekkuda. Võib esineda ka riigi positiivne tegutsemiskohustus, et tagada isikutele efektiivne võimalus kasutada oma põhiõigust koguneda. Riigi positiivne kohustus on eriti oluline isikute puhul, kes kuuluvad vähemustesse või väljendavad ebapopulaarseid vaateid, kuna nende haavatavus on suurem.⁶⁰⁵

Nagu eelnevalt mainitud, hõlmab põhiõigus heale haldusele mitmeid alampõhimõtteid, millest üks olulisemaid on koostöö kodanikuga. Kodanikusõbralikus riigis on haldusorgan kodanikule kättesaadav, ametnik suhtleb kodanikuga ja annab talle meeeldi nõu, sest teadlik kodanik oskab paremini seaduse nõudeid täita ning lihtsustab seetõttu ka ametniku tegevust.

Koostöö kodanikuga ei kujuta endast üksnes nn pehmet väärtust, vaid see on sätestatud ka haldusmenetluse seaduses, mis kuulub kohaldamisele avaliku koosoleku teatise menetlemisel.⁶⁰⁶

HMS § 36 lg 1 kohaselt selgitab haldusorgan menetlusosalisele või taotluse esitamist kaaluvale isikule nende soovil:

- 1) millised õigused ja kohustused on menetlusosalisel haldusmenetluses;
- 2) millise tähtsaja jooksul haldusmenetlus eeldatavasti toimub ja millised on võimalused haldusmenetluse kiirendamiseks;
- 3) millised taotlused, tõendid ja muud dokumendid tuleb haldusmenetluses esitada;
- 4) millised menetlustoiminguid peavad menetlusosalised sooritama.

Lg 2 näeb ette, et kui taotletava haldusakti andmiseks või toimingute sooritamiseks on vajalik eelnevalt mõne muu haldusakti andmine, selgitab haldusorgan viivitamatult vajaliku haldusakti taotlemise ja taotluse läbivaatamise korda ja haldusakti andmise tingimusi.

Selgitamiskohustust ei tohi mingil juhul mõista formaalsusena, vaid ametnik peab asuma siin kodaniku õpetaja rolli, kes vajadusel oskab kodanikule mõistetaval viisil lahti seletada ka seaduses sisalduvate tingimuste või piirangute mõtte ja eesmärgi. Haldusmenetluse käsiraamatus märgitakse: “Haldusorgani selgitamiskohustust on tihti nimetatud ka *nõustamiskohustuseks* ning *hoolitsuskohustuseks* ning oma olemuselt on selle põhieesmärgiks tagada menetluse läbipaistvus, menetluses osalevate isikute õiguste piisav ning ulatuslik kaitse ning menetluses osalevate poolte teabealane võrdsus menetlust puudutavates küsimustes. [...] Selles õigusühenduses võib haldusorganit vaadelda ka “kodaniku abiliseks”, kelle ametist tulenevaks ülesandeks on mitte üksnes formaalne aktide andmine ning sellele vältimatult eelneva menetluse läbiviimine, vaid ka hoolitsemine selle eest, et õiguslike teadmisteta ja asjaajamises mitteorienteeruvad inimesed oleksid võimelised tulemuslikult menetluses osalema. Menetluse täiendavaks positiivseks väljundiks saab lugeda ka kodaniku rahulolu menetluse tulemusega ning menetluse kulgemisega, sealhulgas ametnike suhtumisega temasse.”⁶⁰⁷

Ka Riigikohus on märkinud: “Haldusorgani kohustuste hulka ei kuulu mitte üksnes formaalselt aktide andmiseks vältimatult vajaliku menetluse läbiviimine, vaid ka hoolitsemine selle eest, et ka õiguslaste teadmisteta ja asjaajamises vilumatul isikul oleks võimalus menetluses tulemuslikult osaleda.”⁶⁰⁸

Õiguskantsler väljendas lootust, et koostöö põhiväärtusena⁶⁰⁹ ei piirdu üksnes teiste haldusorganitega toimuva koostööga, vaid silmas on peetud ka haldusväliseid isikuid. Põhja Politseiprefektuuri vastuses selgitati, et “Tallinn Pride`i” korraldustoimkonna pöördumistele puudulik reageerimine oli osaliselt tingitud sellest, et tegemist oli perioodiga, mil politsei pidi kogu isikkoosseisu koondama pronksõduri politseioperatsiooni ettevalmistamise ja korraldamise. Eriti hõivatud olid sel perioodil olnud just kesklinna politseijaoskonna ametnikud. Korraldajatega suhtlemist oli võimalik edasi lükata ka seetõttu, et ürituse kavandatav toimumisaeg oli veel kaugel.

Avaldaja pöördus politsei poole juba 19.03.2007, kui oli veel piisavalt aega ürituse toimumiseni. Kui isiku pöördumises sisalduvate küsimustega tegelemine on aeganõudev, on mõistlik anda isikule siiski mingit tagasisidet, et isik oleks teadlik, et tema taotlus on ametnikuni jõudnud ning sellega tegeletakse esimesel võimalusel. Samuti vastab hea

603 Vt pikemalt ka R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 565.

604 Euroopa Inimõiguste Kohtu 29.06.2006 otsus asjas Öllinger v. Austria, punktid 36-37.

605 Euroopa Inimõiguste Kohtu 03.05.2007 otsus asjas Bączkowski jt v. Poola, p 64.

606 AvKS § 1¹: “Käesolevas seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse (RT I 2001, 58, 354) sätteid, arvestades käesoleva seaduse erisusi.”

607 A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 157 jj.

608 RKHKo 15.02.2005, nr 3-3-1-90-04, p 16.

609 Politseiametist laekunud informatsiooni alusel pidas politsei ise üheks oma põhiväärtuseks koostööd. Politsei koduleheküljel ei olnud selle kaasuse lahendamise ajal avaldatud politsei missiooni ega põhiväärtusi. Praeguseks on politsei kodulehel loetletud politsei põhiväärtustena: professionaalsus, ausameelsus, inimlikkus ja koostöö. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.politsei.ee/?id=1640>.

teeninduse nõuetele, et isikule edastatakse selle ametniku nimi ja kontaktid, kes tema pöördumist lahendab, et ta saab vajadusel otse kontaktisiku poole pöörduda ja tal ei tule prefektuuri üldnumbreid kasutades oma taotluse menetlemise “jälgi ajada”. Sel viisil tunneks isik ka tugevamat sidet riigiga, mis aitaks vähendada tema võimalikku pahameelt.

Kirjeldatud põhimõte sisaldub ka Euroopa hea halduse tava eeskirjas.⁶¹⁰ Nimetatud eeskirja on Riigikohus⁶¹¹ tunnistanud siduvaks ainult nendele haldusorganitele, kes kohaldavad Euroopa Liidu õigust või Euroopa Liidu õigust ülevõtvat õigust. Eeskirjas sisalduvad põhimõtted aga peaksid olema eskujuks aga iga avaliku sektori asutuse töö korraldamisel.

Õiguskantsler rõhutas seoses isikute pöördumistele reageerimisega täiendavalt, et haldusorgani ülesanne on HMS §-s 6 sätestatud uurimispõhimõttest tulenevalt välja selgitada⁶¹², millele on taotluse esitamist kaaluva isiku tahe tegelikult suunatud ning milline õigusnorm sel juhul kohaldamisele kuulub. Seetõttu ei saa nõustuda Põhja Politseiprefektuuri selgitustega: “[...] ei selgitanud nad (koosoleku korraldajad), kas nad soovivad kasutada helitehnikat jmt, mille tõttu üritus võib väljuda avaliku koosoleku mõiste raamidest ja selle korraldamine nõuaks vastavalt Tallinna Linnavolikogu 25.08.2005 määrusele nr 43 rangemat menetluskorda. Kirjeldatu tõttu on politsei jõudnud arusaamisele, et korraldajad ei oma täpset ettekujutust, mida nad korraldavad ega taha täiel määral mõista, mida praktikas kannab endas korraldajate vastutus tagada osalejate ohutus.” HMS §-st 6 tuleneb politseil antud asjade väljaselgitamiskohustus, et HMS §-st 36 tulenevat selgitamis- ja nõustamiskohustust realiseerida.

(4.3) Hea halduse tava nõuab isikute kirjalike pöördumiste registreerimist. Taoline formaalne nõue ei ole omaette eesmärk, vaid aitab omakorda tagada, et iga pöördumisega ka tegeletakse.

Registreerimise nõue on sätestatud MSVS §-s 7. Lõige 1 näeb ette, et riigi- või kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku asutus või organ registreerib märgukirja, selgitustaotluse ja nende vastuse ning märgukirja või selgitustaotluse saamise ja vastamise viisi hiljemalt märgukirja või selgitustaotluse saamisele või vastuse esitamisele järgneval tööpäeval. Lõike 2 järgi ei pea pöördumist registreerima juhul, kui suulisele pöördumisele antakse vastus suuliselt.

Märgukirjale või selgitustaotlusele vastatakse MSVS § 6 kohaselt viivitamata, kuid mitte hiljem kui 30 kalendripäeva jooksul selle registreerimisest. Erilise vajaduse korral võib vastuse keerukuse tõttu vastamise tähtaega pikendada kuni kahe kuuni. Isikut teavitatakse vastamise tähtaja pikendamisest ja pikendamise põhjustest.

“Tallinn Pride” korraldajad pöördusid e-kirjadega 19.03.2007 ja 01.06.2007 politsei poole selgituste saamiseks, mida Põhja Politseiprefektuuri vastuse kohaselt ei registreeritud dokumendihaldusprogrammis, kuid mis edastati pädevatele ametnikele täitmiseks.

Politseiprefektuur rõhutas, et esimesele e-kirjale siiski reageeriti, vesteldes korraldajaga telefoni teel, kuid avaldaja sõnul täpsustati üksnes seda, kas rongkäik peab toimuma vanalinnas. Telefonikõnes ei antud selgitusi, mis aitaksid koosoleku korraldajaid oma eesmärgile lähemale.

Seega rikkus Põhja Politseiprefektuur MSVS § 7 lõikes 1 sätestatud registreerimiskohustust ning MSVS § 6 sätestatud vastamiskohustust.

(4.4) Avaliku koosoleku seadus kohustab koosoleku korraldajat määrama korrapidaja (AvKS § 8 lg 1 p 12) ning seaduse 3. ptk-s “Avaliku koosoleku läbiviimise nõuded” sisalduvad §-d 11 ja 12 näevad ette avaliku koosoleku korraldaja ja korrapidaja kohustuse täita mh politsei korraldusi. Samuti on avaliku koosoleku korraldaja kohustatud tagama koosoleku rahumeelse läbiviimise ning “koosolekust osavõtjate ohutuse, vajadusel piirates ohtlikud kohad tōketega” (§ 11 lg 1 punktid 1 ja 2).

Oma vastuses selgitas Põhja Politseiprefektuur, et kuigi avaliku korra tagamine on politsei ülesanne, on teatud kohustusi ka teistel riigiasutustel, eraõiguslikel jt isikutel, sh koosoleku korraldajal ja korrapidajal. Seetõttu on politsei sõnul koosoleku korraldajale tehtud ettepanek kaasata koosoleku korraldamisse turvateenuse lepingu alusel turvafirma, kui eeldatav koosolekust osavõtjate arv on suur, kui takistatakse sõidukite või jalakäijate liiklust või kui on ette näha võimalik konflikt seoses erinevate arusaamade, poliitiliste vaadete, vabaduste vms tõttu koosolekust osavõtjate või osavõtjate ja pealtvaatajate vahel. Turvaettevõtja kaasamisel korra tagamisele on turvaettevõtja kohustatud koostama turvaplani ning ühtlasi vastutab ta pakutud meetmete ja plaani asjakohasuse eest.

Antud asjas on oluline leida vastus küsimusele, kas avaliku koosoleku seadusega avaliku koosoleku korraldajale pandud kohustusest tagada koosoleku rahumeelne korraldamine ja koosolekust osavõtjate ohutus on tuletatav politsei õigus nõuda koosoleku korraldajalt turvaettevõtja kaasamist ning mis on tagajärjeks, kui isik politsei nõudmist ei täida.

610 Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.ombudsman.europa.eu/code/pdf/et/code2005_et.pdf.

611 “Euroopa hea halduse tava eeskirja art 10 lg 3 kohaselt teatab ametnik vajaduse korral taotluse esitajale, mida ta seoses küsimuse lahendamisega peab vajalikuks teha ning kuidas selles küsimuses menetlust jätkata. Kuigi Euroopa hea halduse tava eeskirjas peetakse ametnikena silmas EL-i ametnikku või muud teenistajat, tuleks Euroopa hea halduse üldiste tavade võimalusel arvestada ka Eesti ametnikel, kui viimased rakendavad EL-i õigust või EL-i õigust Eesti õigusesse üle võtvat õigust.” (RKHKo 19.12.2006, nr 3-3-1-80-06, p 20).

612 Kuivõrd PS §-st 14 tuleneb isiku õigus heale haldusele, on ka uurimisprintsipi rakendamine haldusmenetluses isiku põhiõigus, olenemata asjaolust, kas eriseaduses on selline printsip sätestatud. Õiguskantsleri 2004. aasta tegevusilevaade. Tallinn 2005, lk 197.

Ühest küljest kehtestab AvKS § 8 lg 3 kohustuse, et koosoleku liikluskeem tuleb kooskõlastada politseiga. Olemuslikult on taolise kooskõlastuse puhul tegu kohustusliku menetlustoiminguga enne menetluse lõpptulemust – registreerimist kui toimingut. Seadusest ei tulene, et politsei peab kooskõlastama kavandatava avaliku koosoleku ohutuse ja turvalisusega seotud küsimusi. AvKS § 8 lg 6 ei kehtesta, et avaliku koosoleku võib jätta registreerimata, kui politsei ei ole andnud oma positiivset hinnangut kavandatava koosoleku ohutusele ja turvalisusele. Politseil on avaliku koosoleku lubatavuse hindamisel õigus kaasa rääkida üksnes liikluse korraldamisega seotud küsimustes.

Samuti tuleb arvestada koosoleku pidamise vabaduse kui ühe põhiõiguse olulisust demokraatlikus ühiskonnas. Nimetatud põhiõiguse kasutamist ei saa seada sõltuvusse sellistest tingimustest, mis oluliselt raskendavad või teevad praktiliselt võimatuks selle õiguse kasutamise. Nõue kaasata avaliku koosoleku korraldamisse turvaettevõtja on kahtlemata oluline takistus, kuna see toob kaasa täiendavaid (võimalik, et olulisi) kulutusi koosoleku korraldajale.

Teisalt võimaldab PS § 47 piirata koosoleku pidamise vabadust avaliku korra kaitse ning koosolekust osavõtjate ohutuse tagamise eesmärgil. Seda kordab ka AvKS § 1 seaduse ühe eesmärgina. Inimeste, koosolekust osavõtjate ohutus ja seeläbi elu ja tervise kaitse (PS §-d 16 ja 28) on olulised põhiseaduslikud väärtused, mille tõttu võib olla põhjendatud koosoleku pidamise vabaduse piiramine. PS § 47 kohaselt peab piirangu ette nägema seadus (võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata).

Kuigi üldine avaliku korra tagamise kohustus on politseil (Pols § 3), on ka koosoleku korraldajal kohustus hoolitseda koosoleku rahumeelsuse ja ohutuse eest, nagu see on sätestatud avaliku koosoleku seaduses. Seaduse loogikast nähtub, et korraldaja kohustused piirduvad kitsalt üksnes osalejatega.

Seejuures on oluline analüüsida ka koosolekul osalejate mõistet. Koosolekul osaleja PS § 47 ja avaliku koosoleku seaduse mõttes on isik, kes ise aktiivselt soovib väljendada seda meelsust, mille väljendamise eesmärgil koosolek toimub. Koosoleku pealtvaatajad võivad koguneda näiteks uudishimust. Pole õige eeldada, et kõik nendest jagavad koosolekul osalejatega sama meelsust.

Seetõttu leidis õiguskantsler, et korraldaja kohustused ei saa hõlmata vastutust koosoleku pealtvaatajate tegevuse eest. Siiski tuleb mõõnda, et praktikas võib piiri tõmbamine osutada teatud juhtudel keeruliseks. Seejuures võib avaliku koosoleku seaduse sätteid koosmõjus tõlgendades teha järelduse, et esmane vastutus osalejate rahumeelsuse ja ohutuse eest lasub koosoleku korraldajal ja korrapidajal ning kui viimased ei saa hakkama, siis sellele järgnevalt politseil (nt AvKS § 11 lg 1 punktid 1 ja 2, § 12 punktid 2 ja 3, § 14 lg 2 p 1). Tuleb siiski rõhutada, et koosoleku korraldaja ja korrapidaja koosoleku rahumeelsust ja ohutust puudutavaid kohustusi tuleb tõlgendada kitsendavalt – seda tulenevalt koosoleku pidamise ja sõnavabaduse põhiseadusest tulenevat olulisust ja eesmärki, sh põhiseadusest tulenevat riigi positiivseid kohustusi, ning arvestades koosoleku korraldaja tegelikke ja õiguslikke võimalusi tagada koosoleku rahumeelsus ja ohutus.

AvKS § 14 lg 2 p 1 annab politseile õiguse lõpetada avalik koosolek muuhulgas põhjusel, kui koosolek õhutab rikkuma avalikku korda (ja korraldaja ei ole koosolekut politsei eelneval korraldusel lõpetanud). Kui politsei, saades teabe kavandatavast koosolekust, jõuab eelneva kogemuse või ohuhinnangu põhjal järeldusele, et koosoleku korraldaja ja korrapidaja ei pruugi olla suutelised tagada omal käel koosoleku rahumeelsust ja osalejate turvalisust, siis on igati põhjendatud, et ta teavitab sellest kohe korraldajat ja soovib võimalikke lahendusvariante. Turvaettevõtja kaasamine ja turvaplaani koostamine on üheks selliseks meetmeks, arvestades turvaettevõtja tööalast spetsialiseeritust, eriväljaõpet ja turvatöötajale turvaseadusega antud õiguseid. Tegemist on politsei ennetava reageerimisega ja hea halduse tavast tuleneva teavitamis- ja nõustamiskohustuse täitmise, jäämata ootama võimalikke tagajärgi, mis võimaldab politseil intensiivset põhiõigustesse sekkumist koosoleku keelamise või lõpetamise kaudu.

Politsei antav soovitus on kindlasti kaalukas ja soovitusel põhjendatuse korral tuleb koosoleku korraldajal sellega arvestada. Siiski ei saa eirata asjaolu, et kehtiv seadus ei anna politsei eelnevale hinnangule kavandatava koosoleku ohtlikkusest avalikule korrale ja osalejate ohutuse kohta sõnaselgelt otsust õiguslikku tähendust politseiga kooskõlastamismenetluse käigus. Politsei eelnev negatiivne kogemus kavandatava koosoleku turvalisuse ja ohutuse kohta ei saa olla aluseks kooskõlastuse andmise keeldumiseks. Seega ei saa selleks olla ka politsei nõudmine kaasata turvaettevõtja ja koosoleku korraldaja poolt selle mittetäitmine. Politsei nõudmist saab käsitleda õiguskantsleri hinnangul üksnes soovituslikuna.

Kui tegemist on keelatud avaliku koosolekuga (§ 3) või koosolekuga keelatud kohas (§ 5), st põhjusel, et kavandatav koosolek õhutab rikkuma avalikku korda või on tegemist mingil põhjusel isikutele ohtliku kohaga, võib siseminister või kohalik politseiprefekt keelata oma esildisega avaliku koosoleku korraldamise, teatades sellest korraldajale kolme päeva jooksul pärast teate registreerimisest. Sel põhjusel koosoleku ärakeelamine peaks siiski olema *ultima ratio* ja põhinema väga tungival põhjustel. Viimast seetõttu, et “õhutab rikkuma avaliku korda” eelnev kindlakstegemine on alati oletuslik. Ka seob AvKS § 3 avaliku korra rikkumisele õhutamise koosoleku eesmärgi, mitte osalejate vaid pealtvaatajate (juhuliku) tegutsemisega, mis võib paisuda korrarikkumiseks. AvKS § 5 p 6 mõistet “ohtlik koht” tuleb tõlgendada kitsalt, st selle alla ei kuulu argument, et tegu on tänavaga vms, kus võib olla mitmeid teistsuguste vaadetega inimesi.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et politsei poolt turvaettevõtja kaasamise nõue ei olnud antud konkreetse juhtumi asjaolusid arvesse võttes õigusvastane. Õiguslikult siduvat toimet sellel siiski ei olnud.

Õiguskantsleri seisukohta, et avaliku korra ja koosolekust osavõtjate ohutuse tagamine on olulised väärtused, mille kaitse eesmärgil võib avaliku koosoleku pidamise õigust piirata, toetab Riigikogu menetluses olev korrakaitseaduse eelnõu⁶¹³, millega on kavas tunnistada kehtetuks avaliku koosoleku seadus. Avaliku kogunemise regulatsioon sisaldus eelnõu §-des 58 jj. Erinevalt kehtivast seadusest on eelnõus täpsemalt reguleeritud turvaettevõtja abi kasutamine ning ette nähtud politsei õigus teatud juhtudel nõuda, et suurendataks korrapidajate arvu koosolekul või asendataks korrapidaja teise isikuga jne.

Eelnõu järgi on politsei turvalisust ja ohutust puudutavatele korraldustele omistatud sõnaselge õiguslik tähendus. Sellekohase otsuse tegemisel on politseile antud kaalutusõigus, kuid see on piiratud klausliga “vältimatu kõrgendatud ohu ennetamiseks ja tõrjumiseks”.

Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on sedastanud avara kaalutusõiguse olemasolu: “Nii artikkel 8 kui ka artikkel 11 nõuab vahel positiivsete sammude astumist ja abinõude rakendamist ka indiviidide vahelistes suhetes. Seepärast lasub riikidel kohustus rakendada mõistlikke ja sobivaid abinõusid, et võimaldada seaduslikel ja rahumeelsetel demonstratsioonidel toimuda. Et nad aga ei saa seda absoluutselt garanteerida, siis on neil selles osas avar kaalutusõigus ning kohustus lasub abinõude rakendamise, mitte niivõrd tulemuse saavutamise osas.”⁶¹⁴

Paraku ei ole üheselt selge, kus lõppevad koosoleku korraldaja kohustused avaliku koosoleku rahumeelsuse ja ohutuse tagamisel ning kust algavad politsei kohustused. Ebaselgust suurendab kehtiva avaliku koosoleku seaduse õigusselgusetus. Seetõttu on isikute ja haldusorganite vaheline koostöövalmidus ja heatahtlikkus koosoleku korraldamisele eelneva registreerimismenetluse käigus eriti olulisel kohal. Politsei saab omalt poolt palju ära teha avatuse, abivalmiduse ja heatahtliku suhtumisega.

(5) Eeltoodust tulenevalt tegi õiguskantsler Põhja Politseiprefektuurile ettepaneku

- teadvustada Põhja Politseiprefektuuri politseiametnikkonnale HMS §-s 36 sätestatud selgitamis- ja nõustamiskohustuse mõtet, eesmärki ja sisu ja
- MSVS §-dest 6 ja 7 sätestatud pöördumiste registreerimise ja vastamise kohustust,

kasutades selleks ringkirja, koolitust või muid prefektuuri hinnangul sobivaid meetmeid.

Põhja Politseiprefektuur teatas, et selgitas prefektuuri töötajatele õiguskantsleri soovitusi elektrooniliselt sisevõrgu kaudu.

14. Juhtimisõiguse taastamine

Asi nr 7-4/071037

(1) Õiguskantsler kontrollis avalduse alusel Eesti Riikliku Autoregistrikeskuse (ARK) tegevust karistusena äravõetud juhtimisõiguse tähtaja arvestamisel ja juhtimisõiguse taastamisel.

(2) Avaldajat karistati põhikaristusena 4-kuulise vangistusega ning lisakaristusena võeti kuueks kuuks ära sõiduki juhtimise õigus. Avaldaja pöördus pärast lisakaristuse tähtaja möödumist juhtimisõiguse taastamiseks ARK poole. ARK selgitas avaldajale, et juhtimisõiguse taastamiseks peab avaldaja sooritama liiklusteooriaeksami, kuna koos põhikaristuse ajaga kehtis tema koha juhtimisõiguse keeld üle kuue kuu. Avaldaja ei nõustunud ARK tõlgendusega, kuna karistuse määramise ajal selgitasid kohtunik ja prokurör talle, et 6-kuulise juhtimisõiguse äravõtmisega ei kaasne liiklusteooriaeksami tegemise kohustust.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole ja palus kontrollida, kas ARK tõlgendus on kooskõlas seadusega.

Õiguskantsler pöördus selgituste saamiseks ARK direktori poole ja juhtis tähelepanu sarnases küsimuses jõustunud halduskohtu otsusele.

ARK direktor märkis, et kuigi konkreetses kohtuasjas tehtud otsus toob otsesed õiguslikud tagajärjed kaasa vaid selle kohtumenetluse pooltele, on halduskohtu otsus ja õiguskantsleri seisukoht uued asjaolud, mida ARK juhtimisõiguse taastamise küsimuse otsustamisel edaspidi arvestab.

(3) Avalduse lahendamiseks menetletavas asjas tuli leida vastus küsimusele, kas lisakaristusena äravõetud juhtimisõiguse aeg pikeneb vangistuses viibitud aja võrra.

613 Korrakaitseaduse eelnõu seisuga 26.09.2007, 49 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

614 Euroopa Inimõiguste Kohtu 21.06.1988 otsus asjas Plattform “Ärzte für das Leben” v. Austria p 32-34. Vt ka Euroopa Inimõiguste Kohtu 02.10.2001 otsus asjas Stankov ja United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria.

(4) Kuni 6-kuuline, üle 6-kuuline ja üle 12-kuuline juhtimisõiguse äravõtmine toovad liiklusseaduse (LS) § 44 järgi juhtimisõiguse taastamist taotlevale isikule kaasa erinevad õiguslikud tagajärjed. Kui isikult on juhtimisõigus ära võetud rohkem kui kuueks kuuks, kuid mitte kauemaks kui 12 kuuks, saab ta taastada juhtimisõiguse juhul, kui ta sooritab edukalt liiklusteooriaeksami (LS § 44 lg 1). Kui isikult on juhtimisõigus ära võetud kauemaks kui 12 kuuks, saab ta juhtimisõiguse taastada juhul, kui ta sooritab edukalt liiklusteooria- ja sõidueksami (LS § 44 lg 2). Järelikult peab ARK taastama isiku juhtimisõiguse keelu tähtaja möödumisel ilma eksamiteta, kui juhtimisõigus on ära võetud kuni kuueks kuuks.

KarS § 55 lg 1 kohaselt laieneb sõiduki juhtimisõiguse äravõtmisel koos aresti või vangistusega lisakaristus põhikaristuse kandmise kogu ajale ja lisaks kohtuotsusega või kohtuvälise menetleja otsusega määratud tähtajale. Sõltuvalt KarS § 55 lg 1 tõlgendusest oli avaldajale kohaldatud juhtimisõiguse keelu pikkuseks kuus kuud või 10 kuud.

Samasisulises vaidluses KarS § 55 lõike 1 tähenduse üle jõustus 14.05.2007 kohtuotsus.⁶¹⁵

Kohtuotsuses on selgitatud, et KarS § 55 lg 1 mõte on selles, et lisakaristus tuleb alati ära kanda pärast vangistusest vabanemist ning seda ei saa lugeda kantuks. Samuti ei tulene KarS § 55 lõikest 1, et kohtuotsusega määratud lisakaristuse kestuse hulka tuleb arvata ka vangistuse kandmise aeg. Samuti on kohus leidnud, et KarS § 55 lg 1 laiendav tõlgendamine loob ohu isikute ebavõrdseks kohtlemiseks. Näiteks juhul, kui ühele isikule oleks liikluskuriteo eest määratud põhikaristusena rahatrahv ja lisakaristusena juhtimisõiguse äravõtmine ning teisele isikule põhikaristusena vangistus ja lisakaristusena juhtimisõiguse äravõtmine, siis jääks rahatrahviga karistatud isiku lisakaristuse kestuseks üksnes otsuses märgitud lisakaristuse tähtaeg, kuid sama teo eest vangistusega karistatud isiku lisakaristuse kestuseks LS § 44 lg 1 mõttes oleks kohtuotsuses märgitud lisakaristuse tähtaeg koos põhikaristuse kestusega. Ebavõrdne kohtlemine tekiks ka siis, kui isikule on lisakaristusena määratud juhtimisõiguse äravõtmine, kuid põhikaristusena määratud vangistus jäetakse tingimuslikult kohaldamata, või kui vangistus pööratakse täitmisele pärast kohtuotsuses märgitud lisakaristuse tähtaja möödumist.

Õiguskantsler nõustus kohtuotsuses väljendatud seisukohaga, et ARK ei ole täidesaatva riigivõimu asutusena pädev väljuma kohtuotsusega mõistetud lisakaristuse piiridest ja seetõttu on KarS § 55 lg 1 koostoimes LS § 44 lõikega 1 laiendav tõlgendamine lubamatu. Õiguskantsler rõhutas, et KarS § 55 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et see ei too kaasa isikute ebavõrdset kohtlemist, mis on tekkinud erinevate põhikaristuste vääriti mõistmisele. Juhtimisõiguse taastamiseks liiklusteooriaeksami sooritamise nõudmine ei olnud seaduspärane. Karistusseadustiku ja liiklusseaduse ebaõige tõlgenduspraktika on kaasa toonud teadmata hulgal isikute õiguste rikkumisi.

(5) Õiguskantsler tegi ARK-ile ettepaneku viivitamata kõrvaldada avaldaja õiguste rikkumine ja taastada kõigi nende isikute juhtimisõigus ilma liiklusteooriaeksamita, kellelt see oli kuni kuue kuu pikkuse lisakaristuse raames ära võetud ja kellel on vangistuse või aresti kandmisest vabanemisest vastav tähtaeg möödunud. Samuti palus õiguskantsler ARK-il teavitada ARK seisukoha muutmise kohta kõiki isikuid, keda varasemalt on ebaõigelt teavitatud LS § 44 lõikes 1 või 2 nimetatud eksamite sooritamise vajadusest.

ARK direktor nõustus õiguskantsleri seisukohaga ja taastas avaldaja juhtimisõiguse ilma liiklusteooriaeksamita. Samuti kontrollis ARK liiklusregistri andmete põhjal juhtimisõiguse äravõtmise tähtaegu kõigi puhul, kellel on kohaldatud juhtimisõiguse äravõtmist koos vangistusega, ning lubas juhtimisõiguse taastamisel järgida õiguskantsleri seisukohta. ARK märkis lisaks, et kohtuotsusest tuleneva halduspraktika muutmise kohta on avaldatud teade ka ARK kodulehel internetis.

15. Tervishoiuteenused Narva arestimajas

Asjad nr 7-4/070146 ja 7-7/071415

(1) Õiguskantsleri poole pöördus mitu Ida Politseiprefektuuri Narva arestimajas kinnipeetud isikut, kes kaebasid arstiabi kehva kättesaadavuse peale.

(2) Narva arestimajas on viiel tööpäeval nädalas tööl medõe kvalifikatsiooniga velsker, kes on kantud meditsiinitöötajate registrisse. Tal pole kindlaksmääratud vastuvõtuaegu, vaid ta võtab isikuid vastu esitatud avalduste põhjal jooksvalt. Samuti puudub tal õigus kirjutada välja retsepte ravimite jaoks. Arestimajas töötavad politseiametnikud on saanud vaid esmaabikoolituse, mida anti politseikoolis. Regulaarset täiendõpet ei toimu.

Narva haigla ei soovi teenindada Narva arestimajas kinni peetud isikuid, kuna enamik neist ei ole kindlustatud.

Vanglast saabuvatele vahistatutele ja kinnipeetavatele ei anta kaasa nende meditsiini kaarti, mistõttu puudub velskril teave nt HI-viirusesse või tuberkuloosi haigestumise kohta. Ta saab selle teada vaid väliste sümptomite või kinnipeetu enda ütluste põhjal. Raha radioloogilisteks uuringuteks (tuberkuloosi diagnoosimiseks) või HIV-testideks ei ole.

⁶¹⁵ Haldusasi nr 3-06-1870. Tartu Ringkonnakohtu 09.03.2007 otsusele esitatud ARK kassatsioon jäeti Riigikohtu 14.05.2007 määrusega menetlusse võtmata, mille tulemusel jõustus Tartu Halduskohtu 27.12.2006 kohtuotsus.

HIV-positiivsetele kinnipeetavatele, kes saavad antiretroviirusravi, antakse vanglast mõnikord kaasa ravimid kümneks päevaks. Pärast seda peab ravimid muretsema politseiprefektuur, kuid selleks puuduvad rahalised vahendid. Tuberkuloosihaigetele vangla ravimeid kaasa ei anna.

Arestimajja vastuvõetavate isikute esmase tervisekontrolli käigus kontrollib velsker väliselt selgelt nähtavate vigastuste, sügeliste, täide, seenhaiguste jmt olemasolu. Velskri vastuvõtukabinetis puudub aga voodi, millele näiteks haige pikali panna, et teda läbi vaadata.

Narva arestimajas viibivad kinnipeetavad isikud pöördusid õiguskantsleri poole ja juhtisid tähelepanu kirjeldatud puudustele.

Avaldusaluses asja lahendamiseks vajaliku teabe kogumiseks tegi õiguskantsler kontrollkäigu Narva arestimajja.

Kontrollkäigul teatasid Ida Politseiprefektuuri ametnikud, et politseiprefektuuri 2006. aasta eelarves oli tervishoiuteenuste osutamiseks prefektuuri haldusalas olevas kolmes arestimajas ette nähtud 114 000 krooni (u 3 500 krooni kuus arestimaja kohta). Sellest kulutatakse ka esmastele hügieenitarvetele (nt seep ja hambahari, naistele hügieenisidemed) kui kinnipeetaval puudub võimalus tarbeid ise muretseda. Raha arstiabi ja kallimate ravimite eest tasumiseks ei jätku.

(3) Avaldusaluses asjas tuli leida vastus küsimusele, kas Narva arestimajas kinni peetud isikutele tagatakse põhiseaduslik õigus tervise kaitsele.

(4) PS § 28 lõikest 1 tuleneb õigus tervise kaitsele. See tähendab igäihe subjektiivset õigust saada teatud tingimustel abi tervise kaitseks. Kui isikul endal puuduvad vahendid raviks, kui tal ei ole ravikindlustust ning kui tal puudub võimalus muudest allikatest vahendeid hankida, ei tohi riik teda abita jätta. Talle tuleb anda vahendid ravi ostmiseks või võimaldada tasuta arstiabi. Seadusega peab tagama õiguse abile sel viisil, et see ei sõltuks ametnike suvast ega eelarvevahenditest.⁶¹⁶

Vangistusseaduses on sätestatud kinnipidamiskohtades arstiabi ja muude tervishoiuteenuste osutamise aluspõhimõtted. VangS § 156 lg 3 sätestab, et isiku kinnipidamisele arestimajas kohaldatakse vangistusseaduse sätteid eelvangistuse (5. ptk) ja aresti (4. ptk) kohta. Nii eelvangistuse kui ka aresti täideviimisel tuleb rakendada vangistusseaduse 2. ptk sätteid (vt VangS § 86 lg 3 ja § 90 lg 1). Seega kohaldub arestimaja tegevusele ka VangS 2. ptk 5. jagu “olmetingimused ja tervishoid vanglas”.⁶¹⁷

Tervishoid arestimajas on riigi tervishoiusüsteemi osa. Tervishoidu arestimajas korraldatakse tervishoiuteenuste korraldamise seaduse alusel. Arestimajas viibivatele kinnipeetavatele, arestialustele ja vahistatutele tervishoiuteenuste osutamist tuleb rahastada riigieelarvest Siseministeeriumi kaudu (vt VangS § 49 lõiked 1 ja 2).⁶¹⁸ Tervishoiuteenuste osutamisel arestimajas tuleb järgida tervishoiuteenuste korraldamise seaduse eriarstiabi osutamist reguleerivaid sätteid (vt VangS § 52 lg 1).

Vabariigi Valitsus on VangS § 49¹ alusel kehtestanud 19.12.2003 määruse nr 330 “Vangistusseaduse alusel osutatavate tervishoiuteenuste ning nende osutamiseks vajalike ravimite ja meditsiiniliste abivahendite soetamise riigieelarvest rahastamise maht, tingimused ja kord”. Nimetatud määruse § 4 toonitab veel kord, et ravimeid ja tervishoiuteenuseid arestimajas rahastatakse riigieelarvest politseiprefektuuri kaudu.

Vabariigi Valitsuse määruse § 2 lõikest 2 tulenevalt peab arestimajas kinnipeetud isikule olema vajadusel tagatud ligipääs kõigile ravimitele, mille kasutamine on Eestis lubatud.⁶¹⁹ Tervishoiuteenused ja meditsiinilised abivahendid, mille kättesaadavust arestimajas kinnipeetud isikutele peab politseiprefektuuri eelarve kaudu tagama, on loetletud määruse 1. lisa 2. peatükis ja 2. lisa 2. peatükis.

Narva arestimajas kinnipeetud isikutele ei ole tagatud isegi elementaarsete määruse lisas loetletud tervishoiuteenuste kättesaadavus nagu arsti vastuvõtt (lisa 1 p 1301) või haiglaravi voodipäev (p 1304), rääkimata kulukamatest teenustest nagu operatsioonid (lisa 1 2. ptk 6. jagu) või meditsiinilistest abivahenditest (lisa 2 2. ptk). Politseiprefektuur ei ole sõlminud Narva haiglaga lepingut, mille alusel osutatakse tervishoiuteenuseid, ja haigla ei soovi teenindada Narva arestimajas kinni peetud isikuid, kuna enamik neist ei ole kindlustatud. Arestimajas kinni peetud isikutel on seega pea võimatu saada arsti vastuvõtule – ainult rängematel juhtudel kutsutakse arestimajja kiirabi.

Narva arestimajas kinnipeetud isikutele kättesaadavate ravimite valik piirdub reeglina vaid soodsate käsimüügiravimitega. Retseptiravimite olemasolu on juba seetõttu erandlik juhtum, et ainsa tervishoiutöötajana regulaarseid vastuvõtte

616 T. Annus. Kommentaarid §-le 28. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigipõhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 9.2.3.

617 VangS 4. ptk “Aresti ja lühiajalise vangistuse täideviimise üldtingimused” ja 5. ptk “Eelvangistuse täideviimine” ei sätesta tervishoiu suhtes arestimajadele erisusi”.

618 VangS § 49 lg 2 täpne sõnastus on: “Kinnipeetavale tervishoiuteenuste osutamist rahastatakse riigieelarvest Justiitsministeeriumi kaudu.” Siiski tuleb antud sätet tõlgendada süstemaatiliselt, kui seda VangS § 86 lg 3 ja 90 lg 1 alusel kohaldada arestimajade tegevusele. Arestimaja on kinnipidamiskoht politseiprefektuuri koosseisus (VangS § 156 lg 1). Politseiamet koos politseiprefektuuridega on Siseministeeriumi valitsemisalas (PolS § 10 ja § 11¹ lg 2). Iga ministeerium vastutab oma valitsemisalas olevate asutuste eelarvete eest (vt VVS § 49 lg 1 p 9) ning seetõttu peab politseiprefektuuris tekkivate arestimajas kinnipeetud isikute tervishoiukulud finantseerima Siseministeeriumi kaudu.

619 Vt ka Vabariigi Valitsuse 19.12.2003 määrus nr 330 seletuskiri, lk 1.

tegeval arestimaja velskriil puudub õigus retsepti välja kirjutada. Retsepti väljakirjutamisõigust omava arsti vastuvõttud ei päästaks olukorda, sest ravimite soetamine on rahapuuduse tõttu võimatu.

Arsti vastuvõttude puudumine Narva arestimajas on ka teravas vastuolus VangS § 52 lõikega 2, mille järgi peab kinni- peetavate terviseseisundit pidevalt jälgima arst.

Narva arestimajas ei täideta ka sotsiaalministri 30.10.2003 määruse nr 115 "Arestialustele, vahistatutele ja kinni- peetavatele ning nendega vahetult kokkupuutuvatele vanglaametnikele ja valve- ning tervishoiutöötajatele kohustusliku kopsude radiograafilise uuringu tegemise kord" § 3 lõiget 1, mille kohaselt tehakse esimese kümme tööpäeva jooksul alates isiku arestimaja paigutamisest vahistatu, arestialuse ja kinni- peetava kopsude radiograafilise uuring, välja arva- tud juhtudel, kui dokumentaalselt tõestatud eelmisest radiograafilisest uuringust on möödunud vähem kui üks aasta.

Hetkel, kui õiguskantslerile laekusid Narva arestimajas kinni- peetud isikute avaldused, oli osundatud regulatsioon arestimajas osutatavate tervishoiuteenuste kohta kehtinud rohkem kui kolm aastat. Siseministeerium kooskõlastas kõ- nealuse Vabariigi Valitsuse määruse ilma põhimõteteliste märkusteta.⁶²⁰ Õiguskantsleri hinnangul on äärmiselt tauni- misväärne, et selle aja jooksul ei ole Ida Politseiprefektuur, Politseiamet ja Siseministeerium suutnud tagada vastavate nõuete täitmist Narva arestimajas. Probleemi teravdab asjaolu, et Narva arestimajas peetakse isikuid mitu kuud.

Lisaks on arestimajas suurem oht, et seal viibiv isik saab vigastada või tal tekib tervisehäire, mis vajab kiiret reageerimist. Arestimajas ei viibi alati erialase väljaõppe saanud tervishoiutöötaja ja seetõttu näeb siseministri 01.12.2000 määrus nr 71 "Arestimaja sisekorraeeskiri" § 13 lg 1, et arestimaja ametnikul ja teenistujal on kohustus osutada esmaabi. Selle kohustuse täitmine eeldab, et arestimaja ametnikud on saanud vajaliku väljaõppe. Kindlasti vajavad teadmised mingi aja möödudes meeldetuletamist ja täiendamist. Rakendades analoogiat ettevõtete jaoks ettenähtud korraga,⁶²¹ on õiguskantsler seisukohal, et arestimajas kinni- peetute järelevalve eest vastutavaid ametnikke tuleb suunata esmaabialasele täiendõppele vähemalt iga kolme aasta järel. Senist Narva arestimaja ametnike väljaõppe taset ei saa pidada küllaldaseks.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et Narva arestimajas kinni- peetud isikutele ei ole tagatud PS §-s 28 sätestatud õigus tervise kaitsesele.

(5) Õiguskantsler pöördus 16.03.2007 siseministri poole ning tegi järgnevad ettepanekud:

1. analüüsida, kuidas oleks võimalik leida piisavaid rahalisi vahendeid, tagamaks Narva arestimajas kinni- peetud isikute tervishoid tasemel, mis vastaks eespool kirjeldatud nõuetele.
2. analüüsida, mida tuleb veel võtta, et tagada tõrgeteta tervishoiuteenuste osutamise Narva arestimajas (vajalike lubade taotlemine, lepingute sõlmimine tervishoiuteenuste osutajatega, üldarstiabi andmiseks vajali- ku ruumi sisustamine arestimajas, ametnike esmaabikoolitus jne).
3. pärast analüüsi rakendada viivitamatult vajalikud meetmed ja eraldada vajalikud rahalised vahendid, et täita tervishoiualaseid õigusakte Narva arestimajas.

Siseminister teatas oma 03.05.2007 vastuses, et tervishoiuteenuste osutamine õigusaktidega ettenähtud tasemel ei ole tagatud üheski arestimajas. Lahendused sellele probleemile lubas Siseministeerium välja töötada 2007. aasta juuniks. Pärast mõningaid järelepärimisi jõudis siseminister oma 23.10.2007 kirjas siiski järeldusele, et antud probleemile ei ole kiiret lahendust. Siseministeeriumi haldusala 2008. aasta eelarves on tervishoiuteenuste tagamiseks arestimajades ette nähtud umbes üks miljon krooni.

Õiguskantsleri leidis, et eraldatud rahasummast ei piisa probleemide lahendamiseks. Lisaks sellele ei ole töötanud Siseministeerium mõistliku aja jooksul välja muid meetmeid peale raha eraldamise, mis aitaksid tagada arestimajades tervishoiuteenuste osutamise õigusaktidega sätestatud tasemel. Seetõttu otsustas õiguskantsler kutsuda 2008. aasta veebruaris ühisele nõupidamisele Siseministeeriumi, Politseiameti, Sotsiaalministeeriumi ja Tervishoiuameti esindajad, et arutada võimalusi olukorra lahendamiseks.

Ümarlual lepiti kokku järgmistes punktides:

1. Siseministeerium ja Tervishoiuamet määravad koostöös kindlaks esmase tervisekontrolli ulatuse ja vajaduse arestimajades.
2. Siseministeerium, Sotsiaalministeerium, Tervishoiuameti ja Tervisekaitseinspeksioon töötavad koostöös välja arestimajades vajalike tervishoiuteenuste nimekirja.
3. Tervishoiuamet ja Siseministeerium kaardistavad praegused probleemid arestimajade tervishoiu (sh esmase tervisekontrolli aja).
4. Sotsiaalministeeriumil analüüsib ning leiab võimalused legaliseerida arestimajades iseseisev õendusabi.
5. Siseministeerium koostöös Justiitsministeeriumiga otsib võimalusi ühisteks ravimihangeteks.
6. Sotsiaalministeerium ja Siseministeerium otsivad koostöös võimalusi, et varustada arestimajad juurdepääsuga riiklikele andmekogudele, mis sisaldavad informatsiooni tuberkuloosi, HIV ja narkomaania kohta.

620 Vt "Õigusaktide eelnõude elektrooniline kooskõlastamise süsteem e-õigus", kättesaadav arvutivõrgus: <http://eoigus.just.ee>.

621 Sotsiaalministri 14.12.2000 määruse nr 80 "Töetervishoiu- ja tööohutusosalase väljaõppe ja täiendõppe kord" § 3 lg 3.

Siseministerium eestvedamisel moodustati 10.04.2008 töörühm Tervishoiuameti, Tervisekaitseinspektsiooni, Sotsiaalministeriumi ning Politseiamet spetsialistidest, kelle ülesandeks on välja tuua probleemset kohad, analüüsida ja pakkuda lahendusi, kuidas arestimajades paremat tervishoiuteenust osutada.

Ühe võimaliku lahendusena on kaalumisel võimalus arestimajades tervishoiuteenuste osutamise üleandmine Justiitsministeriumile. Justiitsministeriumi Vangla haiglate koosseisus olevaid tervishoiutöötajaid oleks võimalik tööle määrata põhitöökohana arestimajja. Mõistlik on kaaluda võimalust, et tervishoiutöötaja on suuremates arestimajades ning väiksemates osutatakse tervishoiuteenust lepingute alusel. Sellise lahenduse puhul ei ole vaja anda arestimajadele eraldi tervishoiuteenuse osutamise õigust ning leida täiendavalt ressursse andmekogude juurdepääsu ja tervisedeklaratsioonide hoidmise ja säilitamise tagamiseks. Vanglate haiglat on nimetatud võimalused tagatud.

Tervishoiuteenuste korraldamine seaduse muutmise ja Sotsiaalministri 10.01.2002 määruse nr 11 "Iseseisvalt osutatavate õendusabi teenuste loetelu" täiendamisega on võimalik anda arestimajadele tervishoiuteenuste osutamise õigus (iseseisva õendusabi teenusena). Arestimajas osutatavate tervishoiuteenuste osutamiseks ei ole vaja arsti, vaid piisab õe pädevusest. Selline õigus võiks olla suurematel arestimajadel, kus on viiskümmend ja enam kohta kinnipeetavatele. Väiksemates arestimajades on võimalik osutada tervishoiuteenust, sõlmides leping kohaliku haigla või perearstiga. Samas eelistab Sotsiaalministerium vangla haigla töötajate rakendamist või tervishoiuteenuse osutamist haigla või perearstiga sõlmitud lepingu alusel. Sotsiaalministerium ja Siseministerium on asunud läbi vaatama võimalike seaduse muudatusi.

Töörühm leidis, et esmase tervisekontrolli eelduseks tuleb sisse viia arestimajades tervisedeklaratsioon, mille täidab kinnipeetav arestimajja saabudes ja kinnitab sellega oma tervise seisukorda. Tervisedeklaratsioonis loetletakse lisaks üldilistele terviseprobleemidele ka võimalikud terviseprobleemid, mis on ohtlikud ja vajavad eriravi ning -kohtlemist.

Siseministeriumi ja Justiitsministeriumi ühised ravimihanked on võimalikud. Ravimihangete tegemiseks on vaja teada, millised ravimeid tuleb osta. Täpsem loetelu selgub Vabariigi Valitsuse 19.12.2003 määrus nr 330 "Vangistus-seaduse alusel osutatavate tervishoiuteenuste ning nende osutamiseks vajalike ravimite ja meditsiiniliste abivahendite soetamise riigieelarvest rahastamise maht, tingimused ja kord" muutmisel. Määruse muutmise korral asuvad ministeriumide ametnikud uuesti ühiste ravimihangete korraldamise juurde. Siseministeriumi 2008. aasta teise poolaasta tööplaanis on arvestatud eespool toodud tegevuste rakendamisel ja elluviimisel.

Sotsiaalministerium on plaaninud arestimaja tervishoiuteenuste korraldamise küsimusega tegeleda 2009. aastal.

16. Vahistatu paigutamine arestimajja

Asi nr 7-4/070176

(1) Õiguskantsleri poole pöördus vahistatu, kes kaebas, et ta paigutati Kohtla-Järve arestimajja.

(2) Avaldaja viibis vahi all alates 13.12.2005. Sellest ajast alates on ta viibinud Tallinna Vanglas, välja arvatud 08.02.–01.03.2006, kui ta viibis Tartu Vanglas, ning 16.05.–16.06.2006, kui ta paigutati Põhja Politseiprefektuuri Tallinna arestimajja (16.05.–06.06.2006) ja Ida Politseiprefektuuri Kohtla-Järve arestimajja (06.–16.06.2006). 06.–16.06.2006 viibis Kohtla-Järve arestimajas korraga 47–53 kinnipeetavat isikut.

Kohtla-Järve arestimajja ümberpaigutamise hetkel oli avaldaja süüdistatav kriminaalmenetluses, mida arutati Harju Maakohtu Liivalaia kohtumajas. Lisaks sellele seondus avaldajaga teine, kohtueelse menetluse etapis olev kriminaalasi, mille uurimise ajal toimusid ümberpaigutamised teistesse arestimajadesse.

Tallinna arestimajas viibimise ajal tehti vaid üks menetlustoiming: 05.06.2006 kuulati ta tunnistajana üle. Samal päeval esitas Põhja Politseiprefektuur Harju Maakohtule taotluse avaldaja paigutamiseks Kohtla-Järve arestimajja uurimistoimingute teostamiseks. Ajavahemikul 06.–16.06.2006, kui avaldaja viibis Ida Politseiprefektuuri Kohtla-Järve arestimajas, ei teostatud temaga seonduvas kriminaalmenetluses toiminguid.

Sellega seoses pöördus avaldaja õiguskantsleri poole.

Avaldusluse asja lahendamiseks vajaliku teabe saamiseks pöördus õiguskantsler Põhja Politseiprefektuuri, Politseiameti ja Põhja Ringkonnaprokuratuuri poole.

Politseiameti vastuskirja järgi oli avaldaja ümberpaigutamine Tallinna arestimajja ja hiljem Kohtla-Järve arestimajja tingitud vajadusest "hoida ära võimalikku kambrikaaslaste poolset mõjutamist või infoleket läbiviidavate kriminaal- ja jälitusmenetluse toimingute kohta."

(3) Avaldusaluses asjas kontrollis õiguskantsler, kas avaldaja paigutamisel Ida Politseiprefektuuri Kohtla-Järve arestimajja järgiti põhiõiguste tagamise põhimõtet.

(4) VangS § 90 lg 2 sätestab, et eelvangistust kantakse kinnise vangla eelvangistusosakonnas või arestimajas. Arvestades arestimajade piiratud võimalusi inimeste pikaajaliseks kinnipidamiseks, paigutatakse vahistatud reeglina vanglate eelvangistusosakondadesse. Teatud juhtudel paigutatakse vahistatu ajutiselt (nt vahistatu kriminaalasia arutamisel kohtumajas, mis asub vanglast mitme autosõidutunni kaugusel) arestimajja.

Vahistatu ümberpaigutamisega vanglast arestimajja kaasnevad kinnipeetavale koormavad tagajärjed: arestimaja piiratud tugistruktuuri tõttu ei ole vahistatule tagatud samad võimalused, mis on vanglas (probleemseks võib osutada nt raamatukogu kasutamise võimalus, vanglaväliste isikutega kokkusaamine ja usuliste vajaduste rahuldamine). Samuti peab arvesse võtma asjaolu, et tegelikkuses ei ole paljude Eesti arestimajade kinnipidamistingimused kooskõlas õigusaktidega, nt ei ole tagatud tervishoiuteenuste osutamine nõutud määral.⁶²² Sellest tulenevalt on arestimajas võrreldes vanglaga mõnevõrra rangem kinnipidamisrežiim ja vahistatu õigused intensiivsemalt piiratud.

Paraku ei sätestanud õigusaktid avaldusaluses asjas analüüsitava tegevuse ajal selgelt, millal ja kuidas võib vahistatu paigutada vanglast arestimajja. VangS § 92 sätestas vaid, et vahistatu ümberpaigutamisest on vahistatu vastuvõtja kohustatud teatama uurijale või kohtule, kui kriminaalasi on kohtu menetluses. Lisaks sellele oli VangS § 102 lg 1 alusel menetlejal (uurijal või kohtul) kriminaalmenetluse tagamiseks õigus taotleda vangla direktorilt vahistatu täielikku eraldamist teistest vahistatutest või isiklike riiete või isiklike esemete kasutamise keelamist.⁶²³ Avalduse lahendamise ajaks oli vahistatu teise kinnipidamisasutusse ümberpaigutamise regulatsiooni muudetud ja täiendatud. Avaldusalusele asjale tuli anda õiguslik hinnang toimingute tegemise ajal kehtinud regulatsiooni põhjal.

Õiguskantsleri hinnangul oli toona ja on muudetud regulatsiooni kohaselt praegugi vahistatute ümberpaigutamise otsustamisel lai otsustamisruum, sellest hoolimata ei tohtinud ümberpaigutamine olla ei siis ega ka nüüd suvaotsus, vaid see pidi ja peab olema kooskõlas üldiste põhiõiguste piiramise põhimõtetega. Ümberpaigutamine peab vastama formaalsetele nõuetele, st pädevus-, menetlus- ja vormireeglitele ning seadusreservatsiooni põhimõttele. Kriminaalmenetluses sooritavate toimingutega kaasnev põhiõiguste riive materiaalse õiguspärasuse eelduseks on ka proportsionaalsus taotletava eesmärgi suhtes.⁶²⁴ Mitte mingil juhul ei tohi kriminaalmenetluses rikkuda EIÕK artiklis 3 ning PS §-s 18 sätestatud piinamise ja julma või ebainimliku kohtlemise keeldu. Ka KrMS § 9 lg 3 rõhutab, et uurimisasutus, prokuratuur ja kohus peavad menetlusosalist kohtlema tema au teotamata ja tema inimväärikust alandamata.

Avaldaja ümberpaigutamise seaduslikuks aluseks võib pidada VangS § 90 lõiget 2, mis lubab vahistatuid paigutada nii vanglasse kui arestimajja. Seadus ei piiritlenud aga juhtumeid, millal võis vahistatu ühest kinnipidamisasutusest teise paigutada. Samuti ei sätestanud vangistusseadus ega mõni muu seadus, kelle pädevuses oli otsustada vahistatu ümberpaigutamine vanglast arestimajja ning selleks toiminguks ei olnud ka nõutav kohtu luba. Loa küsimine võis olla küll väljakujunenud praktika, kuid seadus ei sätestanud kohustust anda selline luba kirjalikus vormis (nt kohtumäärusena), rääkimata kohustusest ümberpaigutamise taotluse põhjendatust kontrollida või selle põhjal langetatud otsust põhjendada. Kuna ümberpaigutamine toimus kriminaalasia menetlevate politseiametnike algatusel, võttis õiguskantsler seisukoha, et peamine vastutus ümberpaigutamise õiguspärasuse eest lasus politseil.

Õiguskantsler ja CPT on mitmel kontrollkäigul tuvastanud, et Kohtla-Järve arestimaja kinnipidamistingimused on ebainimlikud ja inimväärikust alandavad. Kambrid on äärmiselt ebasanitaarses seisukorras. Puuduvad aknad, mis laseks kambrisse loomulikku valgust. Samuti ei ole WC ülejäänud kambrist eraldatud, mistõttu peavad vahistatud rahuldama oma loomulikke vajadusi kambrikaaslaste silme all. Arestimajal puudub jalutushoov ja vahistatud viibivad ebainimlikes tingimustes ööpäev läbi. Erakordselt väljakannatamatuks muutub olukord siis, kui arestimaja on ülerahvastatud.⁶²⁵

06.–16.06.2006, mil avaldaja paigutati Kohtla-Järve arestimajja, viibis arestimajas korraga 47–53 kinnipeetavat. Lähtudes vanglas vahistatutele ja kinnipeetavatele ettenähtud põrandapinna miinimumist (2,5 m² inimese kohta), võib Kohtla-Järve arestimajas maksimaalselt kinni pidada 32 inimest. Seega oli Kohtla-Järve arestimaja kõnealusel ajavahemikus ülerahvastatud.

622 Vt Erik Kalda. Õiguskantsler pole rahul arstiabiga arestimajades. Postimees, 24.04.2007 (Internetis kättesaadaval: www.postimees.ee). Kadri Ibrus. 13.03.2007 Arestimajadel tuleb suvest anda paremat arstiabi. Eesti Päevaleht, 13.03.2007 (Internetis kättesaadaval: <http://www.epl.ee>).

623 VangS § 102 lg 1 kuni 01.02.2007 kehtinud redaktsioon: “Kui on piisavalt alust oletada, et vahistatu võib oma tegevusega oluliselt kahjustada kriminaalmenetluse läbiviimist, võib vangla direktor uurija või kohtu taotlusel kohaldada vahistatu suhtes täiendavaid abinõusid. Need on:

- 1) täielik eraldamine teistest vahistatutest;
- 2) isiklike riiete kandmise või isiklike esemete kasutamise keelamine.”

624 RKKKo 20.02.07, nr 3-1-1-99-06, p 22: “Põhimõtteliselt peab ka kogu karistusõiguslik regulatsioon olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. See tähendab, et karistusõiguse mistahes sätete puhul on võimalik tõstatada küsimust selle sättega võimaldatava põhiõiguste riive kohasusest, tarvilikkusest ja mõõdukusest.”

625 Vt nt Rapport Eesti valitsusele piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee (CPT) Eesti külastuse kohta, mis toimus 23.–30. septembril 2003 (internetis kättesaadaval: <http://www.cpt.coe.int>), Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade (internetis kättesaadaval: <http://www.oiguskantsler.ee>), lk 74–79.

Kirjeldatud asjaoludest lähtudes leidis õiguskantsler, et avaldajat koheldi Kohtla-Järve arestimajas kinnipidamise ajal ebainimlikult ja väarikust alandavalt (nagu kõiki teisi tol hetkel samas arestimajas kinni peetud isikuid).

Politseiameti vastuskirja järgi oli avaldaja ümberpaigutamine Tallinna arestimajja ja hiljem Kohtla-Järve arestimajja tingitud vajadusest “hoida ära võimalikku kambrikaaslaste poolset mõjutamist või infoleket läbiviidavate kriminaal- ja jälitusmenetluse toimingute kohta.”

Kohtla-Järve arestimajas viibimise ajal ei toimunud avaldaja kaasuses ühtegi menetlustoimingut ja nii kriminaalkohtumenetlus kui ka kohtueelse menetluse etapis olnud kriminaalasi ei olnud seotud Ida-Virumaaga. Avaldaja ei olnud ümberpaigutamise hetkel kriminaalasjas kahtlustatava staatuses. Politseiamet ja Põhja Politseiprefektuur rõhutasid, et avaldaja kuulati Tallinna arestimajas tunnistajana üle. Seetõttu leidis õiguskantsler, et Politseiameti toodud ümberpaigutamise põhjendus on küsitav.

Ka siis, kui kriminaalmenetluse tagamiseks oli avaldajat tööpoolest vaja eraldada oma kambrikaaslastest, tulnuks vajalike meetmete rakendamisel lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest. Muu hulgas tähendab see, et alternatiivsete võimaluste hulgast peab rakendama üksikisikut kõige vähem koormavat meetet.⁶²⁶ Avaldajat oleks saanud kambrikaaslastest eraldada vanglasisese ümberpaigutamisega (vastavalt VangS § 90 lõikele 5 on vangla kohustatud võtma kõik meetmed, et välistada eri kambritesse paigutatud vahistatute omavaheline sidepidamine, ning VangS § 102 alusel võis menetleja taotleda vahistatu täielikku eraldamist teistest vahistatutest), samuti olnuks mõeldav avaldaja paigutamine Tartu Vanglasse või arestimajja, mille tingimused ei ole ebainimlikud.

Õiguskantsler taunib Põhja Politseiprefektuuri vastuskirjas esitatud seisukohta, et vahistatu ümberpaigutamine arestimajja sõltub vaid kriminaalmenetluse ja sellega seonduva jälitustegevuse vajadustest ega saa sõltuda konkreetse arestimajja täituvusest. Euroopa Inimõiguste Kohus on korduvalt rõhutanud, et EIÖK artiklis 3 sätestatud piinamise ja ebainimliku kohtlemise keeld väärtustab ühte demokraatliku ühiskonna fundamentaalset põhimõtet. See sisaldab piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise ja karistamise täielikku keeldu, mille kehtivus ei sõltu konkreetsest olukorrast või sellise kohtlemise ohvri käitumisest.⁶²⁷ Järelikult ei saa isiku paigutamist ebainimlike tingimustega kinnipidamiskohta õigustada kriminaalmenetluse vajadustega. Politsei peab hoiduma isikute ümberpaigutamisel vastu võetamatute tingimustega arestimajadesse nii palju, kui see võimalik on.

Eelnevale tuginedes leidis õiguskantsler, et avaldaja Kohtla-Järve arestimajja ümberpaigutamisel ei järginud toimingut algatanud Põhja Politseiprefektuur KrMS § 9 lõiget 3 ja PS §-s 14 sätestatud põhiõiguste tagamise põhimõtet.

(5) Kahetsusväärne olukord, et õigusaktides oli vahistatu ümberpaigutamine vaid lünklikult reguleeritud, on tänaseks kõrvaldatud. 01.02.2007 jõustunud KrMS § 143¹ lg 1 sätestab aluse vahistatu ümberpaigutamiseks (k.a vanglast arestimajja) kriminaalmenetluse tagamise vahendina, kui on piisav alus oletada, et vahistuses viibiv kahtlustatav või süüdistatav võib oma tegevusega kahjustada kriminaalmenetlust. Ümberpaigutamise otsustab kohus või prokuratuur määrusega. Kriminaalmenetluse seadustik reguleerib ümberpaigutamise korda siiski vaid nende eelvangistust, vangistust ja aresti kandvate isikute suhtes, kes on teises kriminaalasjas kahtlustatavad või süüdistatavad. Tunnistajastaatuses olevaid vahistatuid ei saa antud sätte alusel vanglast arestimajja paigutada.

01.02.2007 jõustunud VangS § 90 lg 1 uus redaktsioon võimaldab vahistatuid ühest vanglast teise ümber paigutada ka VangS § 19 lg 1 alusel. Seega võib vajadusel paigutada tunnistajastaatuses vahistatu ühest vanglast teise vanglasse muu hulgas julgeolekukaalutlustel. VangS § 19 lg 1 alusel ümberpaigutamise otsustamise kord on detailselt reguleeritud justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 “Vangla sisekorraeskiri” 6. peatükis. Kõnealuse määruse § 20 järgi võib vahistatu ümberpaigutamist taotleda ka vahistatu kriminaalasja menetlev kohtunik, prokurör või uurija. Taotluse rahuldamise otsustab Justiitsministeerium (määruse § 13).

Vahistatute põhiõiguste tagamise põhimõtte paremaks järgimiseks tegi õiguskantsler Politseiametile ettepaneku anda politseiprefektuuri kriminaalosalakondadele juhised, et vahistatute ümberpaigutamisel järgitaks rangelt eelkirjeldatud korda ning, et prokuratuurilt ja kohtult ei taotletaks KrMS § 143¹ lg 1 alusel kriminaalmenetluse tagamise eesmärgil vahistatute ümberpaigutamist vanglast arestimajadesse, kus on ebainimlikud kinnipidamistingimused (ennekõike Narva ja Kohtla-Järve arestimajadesse).

Samuti palus õiguskantsler Politseiametil tutvustada kriminaalosalakondade juhtivametnikele tema seisukohta ja juhtida nende tähelepanu KrMS § 9 lõikest 3 tulenevale kohustusele vältida menetlusosaliste au teotamist ja inimväarikuse alandamist. Lisaks sellele tegi õiguskantsler oma seisukoha avaldusaluses asjas teatavaks ka prokuratuurile ja kohtutele.

Politseiamet edastas õiguskantsleri seisukoha keskkriminaalpolitseile ja politseiprefektuuridele juhendumiseks kriminaalmenetluses.

626 RKPJKo 06.03.2002 nr 3-4-1-1-02, p 15: “Proportsionaalsuse põhimõtte tuleneb Põhiseaduse § 11 2. lausest, mille kohaselt õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollib kolleegium järjekordiselt kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses e. mõõdukust. [...] Abinõu on vajalik, kui eesmärgi 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.”

627 Vt nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 06.04.2000 otsus asjas nr 26772/95, *Labita vs. Itaalia*.

17. Kontrollkäik Kodakondsus- ja Migratsiooniameti väljasaatmiskeskusesse*Asi nr 7-7/070123*

(1) Õiguskantsler ja tema nõunikud korraldasid seoses õiguskantslerile esitatud avaldustes korduvalt tõstatatud probleemide tõttu 04.04.2007 ja 04.05.2007 kontrollkäigud Kodakondsus- ja Migratsiooniameti (KMA) väljasaatmiskeskusesse.

Väljasaatmiskeskus on Siseministeeriumi valitsemisalasse kuuluva KMA struktuuriüksus, asukohaga Harkus.

23.02.2007 seisuga viibis väljasaatmiskeskuses kümme väljasaadetavat (üheksa meest, üks naine).

Õiguskantsler korraldas kontrollkäigu väljasaatmiskeskusesse ka 2004. aastal, mil tõstatas mitmed probleemid ja esitas ettepanekud väljasaadetavate kinnipidamise tingimuste muutmiseks.

(2) Õiguskantsler kontrollis, kas väljasaatmiskeskuses kinnipidamisel on väljasaadetavate õigused tagatud ning kas rakendatavad piirangud on vajalikud ja mõõdupärased.

(3.1) Kontrollimisel selgus, et üheks peamiseks probleemiks on väljasaatmiskeskuses viibimise väga pikk aeg ning sellega kaasnevad küsimused.

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse (VSS) § 23 lg 1 kehtestab, et kui väljasaatmist ei ole võimalik lõpule viia seaduses sätestatud tähtaja jooksul, paigutatakse väljasaadetav väljasaatmist taotlenud või väljasaatmist täideviiva valitsusasutuse taotlusel halduskohtuniku loal väljasaatmiskeskusesse kuni väljasaatmiseni, kuid mitte kauemaks kui kaheks kuuks.

VSS § 25 järgi võib juhul, kui väljasaatmiskeskuses kinnipidamise tähtaja jooksul ei ole võimalik väljasaatmist täide viia, pikendada halduskohus selleks pädeva KMA ametniku taotlusel väljasaadetava väljasaatmiskeskuses kinnipidamise tähtaega kuni kahe kuu kaupa kuni väljasaatmise täideviimiseni või välismaalase vabastamiseni VSS § 24 lg 2 või 3 järgi.

Nimetatud õigusnormide kohaselt on väljasaatmiskeskusesse paigutamine eelduslikult lühiajaline.

Õiguskantsleri hinnangul ei vasta aga sellele üldpõhimõttele olukord väljasaatmiskeskuses, kus väljasaadetavad viibivad või on viibinud aastaid.

VSS § 25 kohaselt võib kohus väljasaatmiskeskuses viibimise pikendamist lubada lõputult, kusjuures tegemist on täielikult kohtuniku kaalutusotsusega ilma siduvate materiaalõiguslike tingimusteta.

Antud kontekstis võib välja tuua Riigikohtu lahendi: "Kollegium märgib, et ilma väljasaatmise perspektiivita isiku kinnipidamist väljasaatmiskeskuses saab ja tuleb hinnata ka läbi Põhiseaduse § 20 lg 2 p 4 ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 5.1(f), mis otsesõnu tagavad igaühele füüsilise vabaduse kaitse meelaldse kinnipidamise eest riigist väljasaatmise eesmärgil."⁶²⁸

Õiguskantsler peab vajalikuks, et riik teeks muudatusi väljasaadetavate majutamisel ja viibimisel väljasaatmiskeskuses. Näiteks võivad pooletunnised kokkusaamised olla põhjendatud lühiajalisel väljasaatmiskeskuses viibimisel, pikaajalisel viibimisel on nende mõõdupärased aga kaheldavad.

Õiguskantsler esitas võrdluse vanglaga ning leidis, et pikaajalisel viibimisel väljasaatmiskeskuses ei tohi tingimused olla rangemad kui vanglas. Põhjendatud erisused on muidugi vajalikud.

(3.2) Kontrollimisel selgus, et endiselt esineb väljasaatmiskeskuses probleeme ravi korraldamisel.

Pärast 2004. aasta kontrollkäiku tegi õiguskantsler ravi korraldamise kohta muuhulgas järgmised ettepanekud:

- piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee (CPT) soovist tulenevalt peab väljasaatmiskeskuses pidevalt kohal olema erialaselt kvalifitseeritud meditsiiniõde;
- väljasaatmiskeskuses viibijatele on äärmiselt oluline psühhiaatri ja psühholoogi teenuse kättesaadavus;
- tagatud peab olema juurdepääs hambaravile, günekoloogile jm eriarstiteenusele.

04.04.2007 kontrollkäigul oli õiguskantsleril hea meel näha, et valdavalt on tema ettepanekud täidetud. Kuid ta juhtis tähelepanu mõningatele puudustele.

PS § 28 sätestab igaühe õiguse tervise kaitsele. Tegu on riigi positiivse tegutsemiskohustusega luua kõik tingimused selleks, et tervishoiuteenused oleksid kõigile tegelikult kättesaadavad.

⁶²⁸ RKHKo 16.10.2006, nr 3-3-1-53-06, p 13.

Kontrollkäigul sai teatavaks, et endiselt ei ole väljasaatmiskeskuses tagatud alaliselt õendusabi. Õiguskantsleri hinnangul on oluline, et mis tahes tervishoiuteenust osutaks erialast ettevalmistust omav meditsiinitöötaja, mitte aga väljasaatmiskeskuse töötajad (KMA ametnikud ja turvafirma töötajad). Kõne alla tulevad nii ravimite koguste määramine, väljasaadetavale üle andmine, vajadusel ka konkreetse arstiabi osutamine, tervise andmeid sisaldavate dokumentide koostamine ja kaitse jm.

Väljasaatmiskeskuse juhataja selgitas, et alates 2004. aastast on otsitud õendusabiteenuse osutajat, kuid kuna keegi ei soovi tervishoiuteenust pakkuda, on kõik katsed teenuse leidmiseks luhtunud. Teenuse puhul ei ole küsimus rahas ega töötingimustes, vaid just tervishoiuteenuse osutajate tahtmatuses väljasaatmiskeskusesse tööle tulla ehk alaliselt kohal viibida.

Tervishoiuteenuste korraldamise seadus (TTKS) sätestab õendusabi osutamise võimaluse kas koos pere-, eri- või hambaarstiga või iseseisvalt. Vastavalt TTKS §-le 24 on õendusabi ambulatoorne või statsionaarne tervishoiuteenus, mida osutavad õde ja ämmaemand koos pere-, eri- või hambaarstiga või iseseisvalt. Sama seaduse § 25 alusel võib õendusabi iseseisvalt osutada sellekohase tegevusloaga äriühing, sihtasutus või füüsilisest isikust ettevõtja. Eestis tegutsevad väga paljud õendusabi osutajad eraettevõtjana ning õendusabi osutajal puudub sundus igal pool tegutseda.

Õiguskantsler võttis väljasaatmiskeskuse kontrollkäigu järel seisukoha, et riigi tervishoiu korraldamise poliitiline valik (õendusabi teenus kui riigi tegevus või kui eraettevõtte) ei tohi tähendada arstiabi kättesaadavuse vähenemist või isegi võimatust. Olenemata tervishoiuteenuse osutajate tegutsemise õiguslikust vormist peab tervishoiuteenus olema tagatud vastavalt vajadusele ja mitte sõltuma teenuse osutaja subjektiivsetest soovidest.

Õiguskantsler pöördus märgukirjaga täiendavalt sotsiaalministri poole.

Isikuandmete kaitse seadusest (IKS) tulenevalt on andmed inimese terviseseisundi kohta delikaatsed isikuandmed, mille töötlemisele on vastavalt IKS §-le 5 esitatud (kogumine, salvestamine, korrastamine, säilitamine, muutmine, juurdepääsu võimaldamine, päringute teostamine, väljavõtete tegemine, kasutamine, edastamine, riskasutamine, ühendamine, sulgemine, kustutamine või hävitamine või mitu eeltoodud toimingut, sõltumata toimingute teostamise viisist või kasutatavatest vahenditest) ranged turvanõuded nende tahtmatu või volitamata muutmise, avalikuks tuleku või hävimise kaitseks.

Kontrollkäigul ilmnas, et toimikuid väljasaadetavate tervise seisundi kohta hoitakse küll arstikabinetis, kuid lukustamata sahtlis.

Juhend delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimiseks on kättesaadav AKI interneti veebilehel⁶²⁹, kus on esitatud täpsed nõuded kabinetidele (aknad, ukсед, sahtlite lukustamine), andmetele juurdepääsule (eelnev delikaatsete isikuandmete töötlemise õiguse registreerimine), dokumentide hoidmisele ja hävitamisele jm.

Õiguskantsler leidis, et dokumente ei hoita väljasaatmiskeskuses isikuandmete kaitse seaduse nõuetega kooskõlas ning tegi ettepaneku andmete paremaks kaitsmiseks tingimusi muuta.

Kontrollkäigul täheldas õiguskantsler, et arstikabinetis asusid ravimid küll lukustatud kapis, kuid kapil olid võtmed ees ning töötajate toas olid erinevad ravimid (sh antidepressandid) vabalt laua peal.

Vastavalt ravimiseaduse § 3 lõikele 3 kohaldatakse seaduses sisalduvaid ravimite käitlemise nõudeid, sh järelevalvet valitsusasutustele niivõrd, kui võrd asutuse kohta käivatest õigusaktidest ei tulene teisiti. Väljasõidukohustuse ja sisseõidukeelu seadus ravimiseaduse nõuete kohta erisusi ei sisalda, mistõttu on ravimiseaduses ja selle alusel kehtestatud nõuded kohustuslikud ka väljasaatmiskeskusele.

Nõuded ravimite säilitamisele on kehtestatud sotsiaalministri 17.02.2005 määrusega nr 19 "Ravimite säilitamise ja transportimise tingimused ja kord".

Õiguskantsler tegi ettepaneku tagada, et ravimite säilitamine ja väljasaadetavatele väljastamine toimuks nõuetekohaselt. Ühtlasi leidis õiguskantsler, et antud probleemi võiks lahendada püsivalt väljasaatmiskeskuses viibiv meditsiiniõde, siis oleksid kõik ravimid ühes kohas ja ühe pädeva inimese vastutusalas.

(3.3) Kontrollkäigul ilmnasid probleemid seoses haldusülesande (korra tagamisega) üleandmisega turvaettevõttele.

Mitmes õiguskantslerile esitatud avaldustes kirjeldati turvafirma töötajate ülemäärase jõu kasutamist. Nii kirjalikest avaldustest kui ka vestlustest väljasaadetavatega oli tunda negatiivset ja tõrjuvat suhtumist turvatöötajatesse ning pigem head ja aktsepteerivat suhtumist väljasaatmiskeskuse ametnike korraldustesse.

629 <http://www.dp.gov.ee/index.php?id=199>.

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadusest⁶³⁰ ja turvatöötajate tööjuhendist (12.12.2006 seisuga) tulenevalt on teatud juhtudel turvafirma töötajatel väljasaatmiskeskuse ametnikega võrdne pädevus, sh pädevus intensiivselt riivata väljasaadetavate põhiõigusi ja -vabadusi.

Vestlusest väljasaatmiskeskuse juhatajaga ilmnes, et ametnikud ja turvafirma töötajad on saanud erineva ettevalmistuse. Samuti ei toimu täiendõpe kogu personalile samaaegselt, vaid ametnike koolituse ja ettevalmistuse tagab KMA ning turvatöötajate oma turvafirma.

Õiguskantsler leidis, et väga oluline on tagada turvafirma töötajate ja ametnike samaväärne väljaõpe.

Juhataja selgitas, et 2008. aastaks on kavas sõlmida uus haldusleping ning õiguskantsler tegi ettepaneku lepingu sõlmimisel arvestada nõudega, et väljasaatmiskeskuses töötavatel turvaettevõtte töötajatel oleks ametnikega samaväärne väljaõpe.

(3.4) Kontrollimisel selgus, et väljasaadetavatel on probleeme eesti keele kasutamisega ametlikus suhtluses.

Valdavalt esitavad väljasaadetavad väljasaatmiskeskusele ja ka õiguskantslerile avaldused oma emakeeles (enamasti vene keeles). Väljasaatmiskeskus esitab oma kirjaliku vastuse väljasaadetava taotlusele eestikeelsena. Juhataja selgitas, et vajadusel tõlgitakse (suuliselt) vastus ümber väljasaadetavale mõistetavas keelde. Selline tegevus on teadlik valik, et ära hoida võõrkeelde tõlkimise mahu ebamõistlikku suurenemist, mis võib hakata takistama väljasaatmiskeskuse normaalset tegevust.

Õiguskantsler tegi oma tegevuspraktikale tuginedes ettepaneku tegevust muuta ning mõistlikkuse põhimõttest lähtuvalt tõlkida vastused kirjalikult keelde, millest avaldaja aru saab.

Keeleseaduse (KeeleS) järgi on haldusorganile jäetud kaalutusõigus muukeelsete pöördumiste vastuvõtmise otsustamisel (“on õigus nõuda”, “võib”). Isikule haldusorgani kirjaliku vastamise keele kohta keelseadus erinormi ette ei näe, sh vastamise tõlke osas (v.a KeeleS §-s 10 sätestatud vähemusrühvuse keeles vastamine eesti keele kõrval, millega kõnealusel juhul tegemist ei ole). Seega kehtib üldine eeldus, et vastused koostatakse eesti keeles.

HMS § 4 reguleerib haldusorgani kaalutusõiguse teostamist. HMS § 4 lg 2 kohaselt tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. HMS § 5 lg 1 sätestab, et menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad määrab haldusorgan kaalutusõiguse alusel, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti. Lg 2 järgi toimub haldusmenetlus eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele.

Tulenevalt PS §-s 14 sätestatud hea halduse põhimõttest, mis kohustab haldusorganeid käituma kõige üldisemalt kodanikusõbralikult, ei ole haldusorgan suhtlemises eesti keele kasuks valiku tegemisel täiesti vaba ning peab arvestama konkreetse juhtumi asjaolusid.

Põhiõigusi intensiivselt riivava dokumendi kirjaliku tõlke tagamine on oluline isiku kaebeõiguse seisukohalt. Dokumendist arusaamine võimaldab teha kaalutletud otsust, kas pöörduda vaideorgani või kohtu poole.

Õiguskantsler mõonis, et tõlke igakordne tagamine toob kaasa olulise koormuse haldusorgani eelarvele. Seetõttu võib vastuse tõlkimise kohustuse hindamisel lisaks eeltoodud kaalutlusele määravaks saada küsimus, millised ja kui olulised kinnipidamiskohas viibiva isiku õigused on kaalul. Mida olulisem on avalduse esitamine ja vangla vastuse sisuline mõistmine põhiõiguste ja -vabaduste kaitse seisukohalt, seda rangemalt tuleb suhtuda vastuvõtmisest keeldumisse ja haldusorganipoolsesse tõlke mittetegemisse.

Õiguskantsler leidis, et põhiõiguste piiramist ei saa õigustada administratiivsete ja tehnilist laadi raskustega ning koormusega riigieelarvele.⁶³¹ Pealegi on võimalik kasutada ka mitmeid avalduste ja üksikvastuste tõlkimise kulusid vähendavaid meetmeid, nagu:

- võõrkeelsete õigusaktide (seaduse, sisekorraeeskirja jms) kättesaadavaks tegemine;
- kuna mitmed vastused on n-ö standardvastused standardolukordades, siis nt kirjade põhjade tõlkimine, mis vajaksid vaid täiendamist konkreetsest kaasusest lähtudes;
- pikemate vastuste osaline ja lihtsamate vastuste suuline tõlkimine.

630 “§ 26²⁰. Väljasaatmiskeskuse ülesannete täitmine

(1) Väljasaatmiskeskuse ülesannete ja väljasaatmiskeskuse ametnike ülesannete täitmise võib Kodakondsus- ja Migratsiooniamet halduslepingu alusel üle anda. Üle anda ei tohi väljasaatmiskeskuse juhataja ülesandeid.

[...]

(4) Halduslepingu alusel üleantud ülesannetega kaasnevad käesolevas seaduses sätestatud õigused ja kohustused ning vastutus.”

631 Nt RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p 39: “Ebvõrdset kohtlemist ei saa õigustada pelgalt administratiivsete ja tehnilist laadi raskustega. Ülemäärane koormus riigieelarvele on argument, mis on arvestatav sotsiaalabi ulatuse üle otsustamisel, kuid sellega ei saa õigustada puudustkannatavate inimeste ja perekondade ebavõrdset kohtlemist.”

(3.5) Kontrollkäigul avastas õiguskantsler, et väljasaatmiskeskuse eraldusruumi ukse sees asuv pidevat järelevalvet võimaldav vaateava võimaldab jälgida ruumis asuvat WC-d.

Tulenevalt PS §-st 26 on igapäevane õigus eraelu puutumatus, mille kaitsealasse kuuluvad eelkõige füüsilise ja vaimse puutumatus, isiku identiteet, intiimsfäär. Füüsilist ja vaimset puutumatus võib muuhulgas riivata ka isiku jälgimine.⁶³²

Antud küsimusele on tähelepanu pööranud ka CPT oma soovitusel, milles leidis, et juhul kui isik peab ennast kergendama teiste kambrikaaslaste juuresolekul, siis see on ebainimlik.⁶³³

Õiguskantsler palus kaaluda võimalust muuta eraldusruumi sisustust, et tagada paremini väljasaadetava õigus eraelu austamisele. Ühe võimalusena võib kõne alla tulla nt hügieeninurgale madala barjääri ümber ehitamine.

(3.6) Kontrollkäigul tõstasid väljasaadetavad kokkusaamiste ebamõistliku korralduse

Vastavalt VSS § 26¹⁰ lõikele 4 toimuvad kokkusaamised väljasaadetavaga väljasaatmiskeskuse sisekorraeskirjadega ettenähtud korras, aegadel ja ruumides ning kokkusaamise kestuse määrab väljasaatmiskeskuse juhataja ja see ei või ületada kolme tundi.

Vastavalt väljasaatmiskeskuse sisekorraeskirja §-le 23 toimuvad kokkusaamised teisipäeval ja neljapäeval kell 10.00 kuni 13.00 ja 14.00 kuni 16.00. Antud kellaegade põhjal võib järeldada, et aja valikul ei olnud aluseks mitte väljasaadetavate ja nendega kokkusaajate (kes samuti võivad töötada) soov, vaid ametnike tööaeg.

04.04.2007 kontrollkäigul selgus, et väljasaadetava kokkusaamine väljaspool väljasaatmiskeskust viibivate isikutega on võimalik korraga pool tundi. Erandiks on kokkusaamine konsulaartöötajaga, kaitsjaga ja vaimulikuga.

Õiguskantsler leidis, et antud küsimuse juures tuleb arvestada olemasolevat praktikat, kus väljasaadetavad viibivad väljasaatmiskeskuses mitte lühikest, vaid väga pikka aega. Kehtiv kokkusaamiste ajaline piirang ei pruugi vastata põhi-seadusele.

Administratiivsed raskused ei saa õigustada nii intensiivset riivet inimõiguste kasutamisel ja inimväärika kinnipidamise tagamist. Väljasaadetavate ja nende kokkusaajate õigused tagaks paremini, kui kokkusaamine on võimalik ka nädalavahetustel (väljaspool tööaega) ja kauem kui 0,5 tundi korraga.

Õiguskantsler märkis veel kord, et tema hinnangul ei tohi väljasaatmiskeskuses olla tingimused koormavamad kui vanglas, kus on võimalikud nii lühiajalised kui ka pikaajalised kokkusaamised. Õiguskantsler palus muuta senist kokkusaamiste regulatsiooni.

(3.7) Kontrollkäigul avastasid õiguskantsleri nõunikud, et õiguskantsleri ja väljasaadetava usalduslik vestlus on täielikult kuuldav kõrvalruumi, kust toimub vestluse visuaalne jälgimine. Õiguskantsler järeldas, et sarnaselt on kuuldav ka kõik muud väljasaadetavate vestlused kokkusaamiste ruumis.

Õiguskantsler leidis, et antud kujul rikutakse oluliselt väljasaadetava ja temaga kokkusaamisel viibiva isiku teabesaladuse ja erasfääri õigusi.

Õiguskantsler palus esimesel võimalusel muuta kokkusaamiste ruumi jälgimisruumist eraldavat klaasakent nii, et oleks tagatud väljasaadetava ja tema külalise õigused teabevahetusele ilma, et muudel isikutel oleks võimalik seda pealt kuulata. Erandlik võimalus teabe sisu jälitamiseks on õigustatud üksnes põhjendatud julgeolekuriski kahtluse korral.

(3.9) Kontrollimisel avastati mitmeid puudujääke väljasaadetavate informeerimiseks mõeldud dokumendis "Väljasaadetava õigused ja kohustused".

Väljasaadetava kohustusena on välja toodud, et: "väljasaadetav on kohustatud ametniku korraldusel koristama väljasaatmiskeskuse territooriumi ja väljasaatmiskeskuses väljasaadetavate poolt üldkasutatavaid ruume ja asju." Seda nimetatakse kohustuslikuks tööks.

Vastavalt PS § 3 lg 1 lausele 1 teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Tegu on riigivõimu tegevuse seaduslikkuse nõudega. PS § 29 lg 2 järgi ei tohi kedagi sundida tema vaba tahte vastaselt tööle, välja arvatud teenimine kaitseväes või selle asendusteenistus, tööd nakkushaiguse leviku tõkestamisel, loodusõnnetuse ja katastroofi korral ning töö, mida seaduse alusel ja korras peab tegema süüdimõistetud.

632 U. Lõhmus. Kommentaarid §-le 26. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 26 komm 8-8.1.

633 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/documents/est/2005-06-inf-eng.pdf>. Andmed seisuga 26.04.2007.

Kui inimene peab tegema tööd oma vaba tahte vastaselt, on tegu sund- või kohustusliku tööga. PS § 29 lg 2 näol on tegu kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga põhiõigusega (kohustusega), mis kehtestab ammendava materiaalsoiguliku loetelu juhtumitest, mil vaba tahte vastane töötamine on õiguspärane ja lubatav. PS § 29 lõikes 2 ettenähtud sundtöö ja kohustusliku töö keeld vastab EIÖK art 4 lõikele 2, samuti Euroopa sotsiaalharta art 1 lõikele 2, kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakti art 8 lõikele 3, samuti ILO konventsioonile nr 105 sundtöö kaotamise kohta.

Õiguskantsler pidas oluliseks selle küsimuse juures märkida, et töötamise võimaldamise kontekstis ei pea ta silmas oma isikliku hügieeni ja kasutatava eluruumi eest hoolitsemist, mille nõudmine väljasaadetavatele on mõistlik ja õiguspärane.

Õiguskantsler leidis, et nimetatud kohustus ei ole põhiseadusega kooskõlas, mistõttu palus ta selle infomaterjalist välja võtta.

Väljasaadetavate õiguste punktis 24 esitati informatsioon halduskohtusse pöördumiseks, viidates halduskohtumenetluse seadustiku § 9 lõikele 1.

Õiguskantsler tegi ettepaneku lisada loetellu halduskohtumenetluse seadustiku § 9 lg 3, mis sätestab: “Kohtueelse menetluse läbimisel võib halduskohtusse kaebuse esitada 30 päeva jooksul, arvates päevast, mil isikule tehti teatavaks otsus kohtueelses menetluses kaebuses sisalduva taotluse osalise või täieliku rahuldamata jätmise kohta.”

(4) Õiguskantsler tegi kontrollkäigu tulemusena märgukirjad KMA-le ja sotsiaalministrile.

Punktis 3.1 kirjeldatud olukorra kohta selgitas KMA peadirektor, et väljasaadetavate väljasaatmiskeskuses kinnipidamise kestvus on iga väljasaadetava puhul erinev ja sõltub konkreetsetest asjaoludest. Kui väljasaadetav teeb koostööd KMA-ga ja aitab kaasa väljasaatmisele (näiteks dokumentide puudumisel esitab oma õiged isikuandmed), toimub väljasaatmisenetlus oluliselt kiiremini ja pikaajaline väljasaatmiskeskuses viibimine ei ole vajalik. Mõned kolmandad riigid nõuavad KMA-lt väljasaadetavate poolt erinevate ankeetide ja vormide täitmist ning allkirjastamist. Väljasaadetava omapoolse kaasabita on sellistesse riikidesse väljasaatmine oluliselt raskendatud. Sageli varjavad väljasaadetavad oma tegelikke isikuandmeid ja päritolu, seetõttu sõltub väljasaadetava väljasaatmiskeskusest vabastamine isiku enda tahtest ja koostöövõimelisusest.

Veel lisas peadirektor, et väljasaatmise kiirus ja efektiivsus sõltub suuresti ka suhetest vastuvõtva riigi välisesindusega Eestis – eriti ajamahukas on suhtlemine siis, kui vastuvõtva riigi välisesindus Eestis puudub ja pöördutakse Välisministeeriumi vahendusel Eestile lähima välisesinduse poole.

Oluline on peadirektori märkus selle kohta, et väljasaatmiskeskuses kinnipidamise keskmine aeg on 110 päeva (neli kuud). Selline väljasaatmise keskmine aeg on peadirektori sõnul igati mõistlik ja ei ületa õiguskantsleri soovitatavat kuute kuud. Kõikide väljasaadetavate puhul ei ole kahjuks võimalik kuue kuuga väljasaatmisenetlust lõpule viia ja seda eelkõige väljasaadetava soovimatusest enese vabastamisele kaasa aidata.

Selle küsimuse lõpetuseks märkis peadirektor, et KMA teeb kõik võimaliku, et väljasaadetavate väljasaatmiskeskuses kinnipidamise kestvus ei oleks ebamõistlikult pikk. Nagu öeldud, sõltub kinnipidamise tähtaeg ka päritoluriigi saatkondade töö kiirusest ning väljasaadetava enda koostöötahtest. Kui ilmnevad asjaolud, mis välistavad isiku väljasaatmise ja isiku väljasaatmist võib pidada perspektiivituks, vabastatakse isik väljasaatmiskeskusest.

Punktis 3.2 kirjeldatud ravi korralduse kohta vastas peadirektor, et jätkuvalt tehakse jõupingutusi selleks, et leida väljasaatmiskeskusesse mesitsiiniõde.

Psühhiaatri ning psühholoogi teenuse osutamise leping sõlmiti 2007. aasta maikuuks.

Õiguskantsleri tehtud märkus arstikaartide ja ravimite kättesaadavuse kohta on lahendatud ning neid hoitakse lukustatud metallkapis.

Peadirektor teavitas õiguskantslerit, et KMA edastab õiguskantsleri ettepaneku kohustusliku tervise seisundi kontrollist Siseministeeriumile väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse muutmiseks.

Alaliselt väljasaatmiskeskuses viibiva meditsiiniõde küsimuses teavitas sotsiaalminister, et tervishoiutöötajate puudus on üleriigiline probleem ja ei puuduta ainult väljasaatmiskeskust. Kuna kehtiva õiguse raames ei pruugi tõhusa lahenduse leidmine olla võimalik, siis tuleb tõdeda, et ministeeriumi võimuses ei ole sundida tervishoiutöötajat ühte või teise asutusse tööle asuma.

Punktis 3.3 kirjeldatud haldusülesande turvaettevõttele üleandmise küsimuse kohta vastas peadirektor, et kehtiv leping turvaettevõttega mehitatud valveteenuse osutamiseks lõpeb märtsis 2008. Uue lepingu sõlmimisel konkursi võitnud ettevõttega arvestatakse õiguskantsleri ettepanekuid ning nõutakse turvatöötajatelt ametnikega sarnast väljaõpet.

Punktis 3.4 kirjeldatud keele kasutamise küsimuses vastas peadirektor, et väljasaadetavatele nende kohta tehtud otsused, kirjavahetus jms tõlgitakse neile arusaadavasse keelde vastavalt väljasaatmiskeskuse ametniku keeleoskusele, kui väljasaadetav seda soovib. Lisaks tutvustavad väljasaatmiskeskuse ametnikud, enne väljasaatmiskeskuse juhataja otsuse valmimist, väljasaadetavale tehtava otsuse sisu ühes tema õigusega KMA toiming või otsus vaidlustada. Koormavate otsuste resolütiivisade tõlkimine toimub keskuses. Peadirektor pidas vajalikuks märkida, et väljasaadetavale esitatakse kohtu poolt isiku taotluse korral kohtuotsuse ametlik tõlge. Peadirektor selgitas, et üldjuhul on väljasaadetaval kaitsja, kes tagab omalt poolt otsuste ja teiste dokumentide arusaadavuse ning isiku õiguste kaitse. Lõpetuseks märkis peadirektor, et tulevikus tõlgib KMA ka võimaluse piires väljasaadetavatele edastatavad kirjad.

Punktis 3.5 kirjeldatud eraldusruumi ukse sees asuva pidevat järelevalvet võimaldava vaateava kohta teavitas peadirektor, et küsimus on lahendamisel ning veekloseti ette ehitatakse privaatsust tagav eraldussein.

Punktis 3.6 kirjeldatud kokkusaamiste küsimuses selgitas peadirektor, et väljasaadetavate endi soovidest väljakujunenud praktikale vastavalt on kokkusaamiste pikkuseks üldjuhul üks tund. Väga harvad on juhused, kus väljasaadetav soovib kolme tunni pikkust kohtumist. Vajadusel võib kokkusaamine kesta kuni kolm tundi. Kokkusaamiste võimaldamine nädalavahetustel või pärast kella 17.00 eeldab täiendavate ametnike olemasolu väljasaatmiskeskuses, milleks KMA-l puuduvad vajalikud rahalised ressursid.

Punktis 3.7 kirjeldatud usaldusliku vestluse pealt kuulamise kohta vastas peadirektor, et probleem on lahendamisel ning ruumi paigaldatakse helikindel aken.

Punktis 3.8 välja toodud puuduste kohta väljasaadetavate infomaterjalides selgitas peadirektor, et õiguskantsleri märkuseid arvestatakse ning dokumenti muudetakse.

18. Kontrollkäigud Lõuna Politseiprefektuuri ja Lääne Politseiprefektuuri arestimajadesse

Asi nr 7-7/071415

(1) Õiguskantsleri nõunikud korraldasid 22.08.2007 kontrollkäigud Lõuna Politseiprefektuuri Põlva, Võru ja Valga arestimajadesse ning 29.08.2007 Lääne Politseiprefektuuri Kärkla ja Kuressaare arestimajadesse.

(2) Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid, kas arestimajades on tagatud kinni peetavate isikute põhiõigused ja -vabadused.

(3.1) Kontrollimisel selgus, et Kuressaare arestimaja on äärmiselt ebasanitaarses seisukorras. Koridoris levis vänge uriinihais ja õhk oli läppunud. Ventilatsioonisüsteem ei töötanud, samuti ei ole võimalik avada arestimaja koridori avada. Pesemisruumis, mida kinni peetavad isikud saavad kasutada korra nädalas 15 minuti jooksul, oli põrand räpane ja kaetud musta puruga.

Arestimajas on neli kambris, igas kambris on kaks voodikohta. Lisaks on arestimajas veel kainenemiskamber, milles puudub voodi või nari (põrandat kattis vaid laudadest konstruktsioon).

Kambrites puudub lugemist võimaldav tehisvalgus, aknad on kinni müüritud ning kappe, lauda ja toole ei ole. Hügieeninurga ja WC funktsiooni täidab nurgas seisev plastmassist ämber, mida kinnipeetavad tühjendavad ise 1–2 korda päevas.

EIOK artiklist 3 ja PS §-st 18 tulenevalt ei tohi kinnipidamiskoha olmetingimused olla inimväarikust alandavad. Euroopa inimõiguste kohtu praktika⁶³⁴ järgi koheldakse kinnipeetavat inimväarikust alandavalt siis, kui põhjustatud kannatused ja alandus ületavad sellise taseme, mida seostatakse tavaliselt seadusliku ravi või karistusega. Kinnipidamistingimuste hindamisel tuleb ennekõike arvesse võtta asjaolude koosmõju, nt kambrite sisustus, hügieenilisus ja isiku kinnipidamiskohta paigutamise kestus.

Kuressaare arestimajas ei täideta mitmeid elementaarseid kinnipidamistingimuste nõudeid. Muu hulgas ei ole üheski kambris VangS § 45 lõikega 1 nõutud akent ja kinnipeetud isikutel puudub võimalus ühetunniseks jalutuskäiguks värskes õhus (VangS § 55 lg 2 ja § 93 lg 5)⁶³⁵. Kinnipeetavatel puudub vaba juurdepääs klosetile ning loomulike vajaduste rahuldamiseks kasutatakse kambris olevat ämbrit.⁶³⁶ Kambris puudub ka eraldatud ala, kus kinnipeetu saaks

⁶³⁴ Nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 08.11.2005 otsus asjas nr 64812/01, *Alver vs. Eesti Vabariik*.

⁶³⁵ VangS § 156 lg 3 sätestab, et isiku kinnipidamisele arestimajas kohaldatakse vangistusseaduse sätteid eelvangistuse (5. peatükk) ja aresti (4. peatükk) kohta. Aresti täideviimisele laienevad VangS § 86 lg 3 järgi vangistusseaduse 1., 2., ja 7. peatüki ning § 109 sätteid aresti täideviimist reguleerivas peatükis sätestatud erisustega. VangS § 90 lg 1 järgi kohaldatakse eelvangistuse kandmisele vangistusseaduse 1., 2., ja 7. peatüki sätteid vangistusseaduse 5. peatükis sätestatud erisustega.

⁶³⁶ VangS § 45 lg 1: “Kinnipeetava kambris peab vastama ehitusseaduse alusel eluruumile kehtestatud üldistele nõuetele, mis tagavad kinnipeetavale kambris elutegevuseks vajaliku õhuhulga ja selle ringluse, valguse ja temperatuuri.” Vabariigi Valitsuse 26.01.1999 määrus nr 38 “Eluruumidele esitatavate nõuete kinnitamine” p 9: “Eluruum peab olema varustatud klosetiga või selle puudumisel kloseti kasutamise võimalusega samas hoones või hoone teenindamiseks määratud maa-alal.”

end selleks hetkeks kambrikaaslaste pilkude eest varjata.

Kuressaare arestimaja täituvuse tabelist nähtuvalt peeti seal 2007. aasta jaanuarist kuni juunini kinni kokku 79 isikut ja nn inimpäevade arv kokku oli 915. Nendest arvudest võib järeldada, et mitmel perioodil on olnud vaja paigutada ühte kambriisse mitut kinnipeetut.⁶³⁷ Üks kinnipeetu viibis arestimajas keskmiselt 11,6 päeva.

Õiguskantsleri hinnangul on Kuressaare arestimaja tingimused võrreldavad Narva ja Kohtla-Järve arestimaja tingimustega, mida CPT on korduvalt teravalt kritiseerinud.⁶³⁸ Kuigi kontrollkäigul ja õiguskantslerile esitatud dokumentide põhjal ei tuvastatud Kuressaare arestimajas ülerahvastust, on selle olmetingimused kohati katastroofilised. Inimväärikust austavas õigusriigis on vastuvõetamatu olukord, et inimeste kõige elementaarsemate vajaduste rahuldamine toimub kirjeldatud tingimustes – eriti arvestades asjaolu, et kinnipeetavad ei viibi kambri ühesinda. Akna puudumine kambri mõjub kinnipeetavale psühholoogiliselt rüsuvalt. Olmetingimuste alandavat iseloomu võimendab üksluine režiim ja asjaolu, et kinnipeetud on ööpäev läbi suletud kambritesse.

Seetõttu leidis õiguskantsler, et isikute kinnipidamine Kuressaare arestimajas on ebainimlik ja alandav kohtlemine, mis on vastuolus nii põhiseaduse kui ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooniga. Õiguskantsler oli juba 2004. aastal teinud Lääne politseiprefektile ettepaneku võtta tarvitusele meetmed, et tagada arestimajas kambrite olmetingimuste vastavus kehtivatele normidele, mida paraku ei ole ellu viidud.

Siseministrilt saadud teabe kohaselt on sõlmitud kokkulepe Riigi Kinnisvara AS-ga uue Kuressaare politseiosakonna hoone rajamiseks koos 6-kohalise arestimajaga. Hoone hilisem valmimise tähtaeg on 30.06.2009. Uue arestimaja ehitamine on tervitatav, kuid siiski on lubamatu oodata eelkirjeldatud tõsiste probleemide lahendamisega.

Euroopa Inimõiguste Kohus on korduvalt rõhutanud, et EIÕK artiklis 3 sätestatud piinamise ja ebainimliku kohtlemise keeld väärtustab ühte demokraatliku ühiskonna fundamentaalset väärtust. See sisaldab piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise ja karistamise täielikku keeldu, mille kehtivus ei sõltu konkreetsest olukorrast või sellise kohtlemise ohvri käitumisest.⁶³⁹ Samuti on Riigikohus märkinud, et “inimväärikus on kõigi isiku põhiõiguste alus ning põhiõiguste ja vabaduste kaitse eesmärk. Inimväärika kohtlemise nõue laieneb ka kinnipeetavatele.”⁶⁴⁰

Seetõttu võttis õiguskantsler seisukoha, et politsei peab ebainimlike kinnipidamistingimuste parendamise kõrval hoiduma isikute paigutamisest vastuvõetamatute tingimustega arestimajadesse nii palju, kui see on võimalik. Kui seetõttu tekivad täiendavad kinni peetavate isikute konvoeerimiskulud, peab riik (politsei) need paraku kandma.

(3.2) Kontrollimisel selgus, et kõigis kontrollitud arestimajades küsitleb arestimajja vastuvõetavat isikut tema terviseseisundi kohta meditsiiniliste eriteadmisteta ametnik, kes on parasjagu arestimajas valves. Sama ametnik teeb ka esmase pinnapealse tervisekontrolli (väliselt nähtavate vigastuste tuvastamise).

Siseministri 01.12.2000 määruse nr 71 “Arestimaja sisekorraeskiri” § 6 lg 3 sätestab, et arestimajja vastuvõetavat isikut küsitletakse tema terviseseisundi kohta ja tehakse tervisekontroll. VangS § 14 lõikest 1 tulenevalt peab tervisekontrolli tegema arst.

Ka rahvusvahelised kinnipeetavate kohtlemise standardid nõuavad tervisekontrolli teostamist kvalifitseeritud tervishoiutöötaja poolt: CPT standardite järgi peab iga uue kinnipeetavaga vestlema arst ja ta läbi vaatama niipea kui võimalik. Erandiks on juhud, kui vestlus ja läbivaatus tuleb teha saabumise päeval, iseäranis siis, kui tegemist on eeluurimisvanglaga. Läbivaatus võib teha ka meditsiiniõde, kes tulemustest arstile ette kannab.⁶⁴¹ Samuti sätestab Euroopa vanglareeglistik⁶⁴², et esimesel võimalusel pärast vastuvõtmist tuleb vangile teha meditsiiniline läbivaatus (p 16. e). Selleks külastab vangi arst või arsti alluvuses töötav meditsiiniõde (p 42.1). Nähtavad vigastused ja kaebused eelneva seoses väärkohtlemisega ning teave vangi tervisest kantakse kohe isikuregistrisse (punktid 15.1 e ja f).

Nõuetekohane tervisekontroll isiku paigutamisel arestimajja omandab erilise tähtsuse juhul, kui isik väidab, et politsei ametnikud on kasutanud tema vastu vägivalda või tal on tekkinud muul põhjusel tervisekahjustus arestimajas kinnipidamise ajal. Euroopa Inimõiguste Kohtu seisukoha järgi on tõendamiskoormus sellistel juhtudel riigi kanda: kui isikul on vabastamisel vigastused, siis on riigil kohustus anda adekvaatne selgitus, kuidas vigastused tekkisid. Kui seda ei suudeta teha, võib olla tegemist EIÕK art 3 rikkumisega.⁶⁴³

637 Kui jagada inimpäevade arv (915) päevade arvuga vaatlusalusel perioodil (181), on tulemus 5,06. Seega viibis arestimajas ühel hetkel keskmiselt 5 kinnipeetut, kes tuli mahutada nelja kambriisse.

638 Vt nt Rapport Eesti valitsusele piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee (CPT) Eesti külastuse kohta, mis toimus 23.–30.09.2003 (Arvutivõrgus kättesaadaval: <http://www.cpt.coe.int>).

639 Vt nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 06.04.2000 otsus asjas nr 26772/95, Labita vs. Itaalia.

640 RKHKo 22.03.2006, nr 3-3-1-2-06.

641 CPT Standardid, Euroopa Nõukogu dokument nr CPT/Inf/E (2002) 1, lk 27 (internetis kättesaadaval: <http://www.cpt.coe.int/lang/est/est-standards-s.pdf>).

642 Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2006)2 Euroopa vanglareeglistiku kohta (Internetis kättesaadaval: <http://www.coe.int>).

643 Euroopa Inimõiguste Kohtu 28.07.1999 otsus asjas nr 25803/94 Selmouni vs. Prantsusmaa, p 87: “The Court considers that where an individual is taken into police custody in good health but is found to be injured at the time of release, it is incumbent on the State to provide a plausible explanation of how those injuries were caused, failing which a clear issue arises under Article 3 of the Convention [...]”

(3.3) Kontrollimisel tuvastati Kärkla arestimajas mitu rikkumist, mis kogumis avaldavad negatiivset mõju kinni peetavate isikute olukorrale.

WC ja hügieeninurk ei olnud ülejäänud kambrist eraldatud. Kärkla arestimaja kambrites on videovalve ning WC kasutamist näevad lisaks kambrikaaslastele ka järelevalvet teostavad politseiametnikud. Õiguskantsler leidis, et võimaluse puudumine kasutada WC-d privaatsest, on lubamatu eraelu puutumatus riive (PS § 26). Ka CPT on kritiseerinud vaheseintega eraldamata klosette.⁶⁴⁴

Arestimajas puudus kapp kinni peetavate isikute riide paigutamiseks. Riideid hoitakse kas koridori põrandal või treltide küljes rippuvatel riidepuudel.

Arestimajas ei olnud kinni peetavatel isikutel telefoni kasutamise võimalust. Õigusele kasutada telefoni on seaduses kehtestatud reservatsioon, mille kohaselt on nimetatud õigus vaid vastavate tehniliste tingimuste olemasolul. Seega ei saa kinni peetav isik nõuda temale telefoni kasutamise võimaldamist, kui arestimajas puudub telefon. VangS § 28 lõikes 1 ja § 96 lõikes 1 sätestatud reservatsioon ei õigusta aga politseiprefektuuri tegevusetust vastavate tehniliste võimaluste loomise osas. Telefon on tänapäeval enim levinud sidevahend, ilma milleta on suhtlemine lähedastega, riigiasutustega ja oma kaitsjaga oluliselt raskendatud. PS § 14 sätestab, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaartva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Tõlgendades VangS § 28 lõiget 1 ja § 96 lõiget 1 osundatud põhiseaduse sätte valguses, võttis õiguskantsler seisukoha, et politseiprefektuur peab otsima võimalusi telefoni kasutamise võimaluste loomiseks.

Jalutushoovis ei ole kohta, kus saab vajadusel vihma eest varjuda. Antud probleemi lahendamine ei ole ehituslikult kuigi kulukas või keerukas ning see tagaks arestimajas kinni peetavatele isikutele paremad võimalused kasutada oma õigust ühetunnisele jalutuskäigule värskes õhus (VangS § 55 lg 2 ja § 93 lg 5) ka halvema ilma korral.

Arestimajas puudub eraldi kokkusaamiste ruum. Kinni peetavad isikud kohtuvad oma külastitega kas menetlustoimingute ruumis ja politseiosakonna ülema töökabinetis.

Arestimajas järelevalvet teostava ametniku tööruumis puudub aken ja ventilatsioon on puudulik. Õiguskantsler tegi kokkuvõtte, et ka arestimajas teenistuses olevate politseiametnike töötingimused ei ole rahuldavad.

(4) Kontrollkäigu tulemusel pöördus õiguskantsler Lääne politseiprefekti ja Lõuna politseiprefekti poole ettepanekutega, kuidas paremini tagada arestimajades kinni peetavate isikute õigusi.

Kinni peetavate isikute olukord oli kõige kehvem Kuresaare arestimajas. Sellest lähtudes tegi õiguskantsler Lääne politseiprefektile ettepaneku hoiduda isikute paigutamisest Kuressaare arestimajja. Õiguskantsler leidis samas, et kui see on lähtudes olulistest kriminaalmenetluse vajadustest siiski vajalik, võib kinni peetav isik Kuressaare arestimajas viibida vaid nii kaua, kui see vältimatult vajalik on. Muudel juhtudel tuleb isikud mahutada teistesse Lääne Prefektuuri arestimajadesse. Soovitav on saavutada olukord, kus isikud ei viibi Kuressaares arestimajas rohkem kui 48 tundi ning ühte kambrisse paigutatakse vaid üks kinni peetud isik.

Lisaks eelnevale tegi õiguskantsler Lääne politseiprefektile ettepaneku võtta tarvitusele meetmed Kärkla arestimajas tuvastatud rikkumiste kõrvaldamiseks.

Tervishoiuteenuste osutamine arestimajas on terviklikult probleemne valdkond. Õiguskantsler on teinud siseministrile ettepanekuid võtta tarvitusele abinõud olukorra parandamiseks kõigis prefektuurides, kuid paraku ei olnud kontrollkäikude ajaks toimunud märkimisväärsed positiivsed arenguid. Samas on võimalik politseiprefektuuridel mõned probleemid lahendada. Nende hulka kuulub õiguskantsleri hinnangul ka esmase tervisekontrolli teostamine. Õiguskantsler tegi Lõuna politseiprefektile ja Lääne politseiprefektile ettepaneku korraldada kontrollitud arestimajades vastuvõetavate isikute esmase tervisekontrolli teostamine kvalifitseeritud meditsiinipersonali poolt. Õiguskantsler soovitas selleks teha koostööd kohalike haiglate ja perearstidega.

Lääne politseiprefekt teatas vastuses õiguskantsleri ettepanekule, et Kuresaare arestimajas tuvastatud rikkumiste kõrvaldamine toimub prefektuuri majandustegevuseks eraldatud vahenditest. Politseiamet suunab ressursi ennekõike uue hoone ehitamise. Nende puuduste kõrvaldamine, mis nõuavad ümberehitusi (tualettide juurdeehitus ja valgustuse parandamine), on prefekti hinnangul muinsuskaitse all olevas hoones väga keeruline. Lääne politseiprefekt pidas Kuresaare arestimajas viibimise kestust rahuldavaks ega nimetanud meetmeid, kuidas seda vähendada.

Enamik Kärkla arestimajas tuvastatud puudusi kõrvaldati kiiresti. Kambritesse paigutati kardinaid, mis tagavad privaatse tualeti kasutamisel ning soetati teistsaldatav telefoniautomaat, mida kinni peetud isikud saavad kasutada.

Kumbki prefekt ei nimetanud oma vastuskirjas konkreetseid abinõusid, mis oleks võetud kasutusele arestimajades esmase tervisekontrolli tagamiseks. Lõuna politseiprefekt lubas aktiivselt otsida probleemide lahendusi koostöös Tartu Vangla, Politseiameti, Tartu Ülikooli Kliinikumi ja erinevate maakondade perearstidega. Lääne politseiprefekt viitas

644 Viide 5, p 26.

asjaolule, et kõnealuse probleemiga tegeletakse Politseiameti tasandil. Õiguskantsler otsustas seejärel taas keskendu- da arestimajade tervishoiukorralduse probleemide lahendamisele üleriigilisel tasandil ning kutsus Siseministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Politseiameti ja Tervishoiuameti esindajad ühisele nõupidamisele, et arutada ühiselt meetmeid, millega tagada esmane tervisekontroll kõigis Eesti arestimajades.

19. Kontrollkäik Põhja Politseiprefektuuri Põhja politseiosakonda

Asi nr 7-7/071756

(1) Õiguskantsleri nõunikud viisid 24.11.2007 ja 28.11.2007 läbi kontrollkäigu Põhja Politseiprefektuuri Põhja politseiosakonnas. Põhja politseiosakond on üks viimaseid renoveerimata politseihooneid Põhja Politseiprefektuuri teeninduspiirkonnas, kus paiknevad muuhulgas viis arestikambrit isikute kinnipidamiseks.

(2) Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid, kas Põhja politseiosakonnas on tagatud kinnipeetavate põhiõigused ja -vabadused.

(3.1) Kontrollkäigul tuvastati mitmeid olulisi puudujääke politseiosakonna olmetingimustes. Kõige halvem seisukord tuvastati politseiosakonnas asuvates arestikambrites ja osades töötajate ametiruumides.

Siseministeeriumi arengukava⁶⁴⁵ näeb ette uue politseihoone ehitamist aastaks 2009. Kontrollkäigul ilmnnes, et viimasel ajal on uue hoone ehitamine veninud: esialgne plaan nägi ette ehituse alguseks 2007. aasta sügist, kuid 2007. aasta lõpul on politseiosakonna vanemkomissari andmetel lubatud töödega alustada 2008. aasta kevadel.

Põhja politseiosakonnas on kokku viis isikute kinnipidamiseks mõeldud kambrit. Kõik asuvad hoone esimesel korrusel. Üks on mõõtmetega 3,7 x 1,5 m ja neli mõõtmetega 1,3 x 0,8 m. Kambrites ja töötajate tööruumides hoone esimesel korrusel on tehtud sanitaarremond 2006. aastal.

Politseiasutuste kinnipidamiskohtadele esitatavad nõuded on sätestatud siseministri 01.12.2000 määruses nr 71 "Arestimaja sisekorraeskiri", mis on kehtestatud VangS § 156 lg 5 alusel. Samuti sätestab vangistusseadus eraldi peatükina eelvangistuse täideviimise, mis rakendub otseselt ka arestimajadele, kus viiakse täide eelvangistust. Näiteks sätestab VangS § 90 lg 1, et eelvangistuse kandmisele kohaldatakse vangistusseaduse 1., 2., ja 7. ptk sätteid 5. peatükis sätestatud erisustega. Sama paragrahvi lg 4 sätestab, et vahistatu kamber peab vastama VangS § 45 lõikes 1 sätestatud tingimustele ja tagama vahistatu pideva visuaalse või elektroonilise jälgimise⁶⁴⁶. Lähtudes eelnevast tuleb rakendada arestimajade olme- ja elutingimustele vanglatele kehtestatud nõudeid (arestimaja iseärasusi arvestades).

2007. aasta lõpu seisuga puuduvad kambritel VangS § 45 lõikes 1 nõutud aknad ning lisaks ka hügieeninurk. WC kasutamise soovist peavad kinni peetud isikud märku andma arestikambrite üle järelevalvet teostavale töötajale, kes vajadusel kutsub kohale piirkonda teenindava patrulli, sest töötaja on öisel ajal politseiosakonnas üksinda ning julgeolekukaalutlustest tulenevalt ei ole lubatud üksinda kambreid avada.

Kontrollkäigul tuvastati, et väikestes kambrites on põrandapinda 1,04 m², mille tõttu ei ole keskmist kasvu kinni peetud isikutel võimalik kambriis magada. Kolmes väikeses kambriis on olemas umbes 1m pikkune pink, mis on kasutatav vaid istumiseks. Ühes kambriis puudub igasugune sisustus ehk ka koht istumiseks. Hoolimata eelmise remondi käigus paigaldatud uuest ventilatsioonisüsteemist, mis kontrollkäigu toimumise ajal väidetavalt töötas täiel võimsusel, ning vaatamata sellele, et kambreid koristatakse vanemkomissari kinnitusega iga päev, oli õhk kambrites ja nende lähimbruses väljakannatamatult läppunud. Õiguskantsler on sarnased kinnipidamistingimused tuvastanud Ida-Eesti arestimajades ja ka Kuressaare arestimajas.⁶⁴⁷

Õiguskantsler võttis seisukoha, et eespool kirjeldatud tingimustes isikute kinnipidamine riivab kinni peetud isikute inimväärikust ning võib teatud juhtudel viia ka kohtlemiseni, mida võib pidada alandavaks või piinavaks. Tulenevalt EIÕK artiklist 3 ja PS §-st 18 ei tohi kinnipidamiskoha olmetingimused olla inimväärikust alandavad. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika⁶⁴⁸ järgi koheldakse kinnipeetavat inimväärikust alandavalt siis, kui põhjustatud kannatused ja alandus ületavad sellise taseme, mida seostatakse tavaliselt seadusliku ravi või karistusega. Kinnipidamistingimuste hindamisel tuleb ennekõike arvesse võtta asjaolude koostmõju, nt kambrite sisustus, hügieenilisus ja isiku kinnipidamiskohta paigutamise kestus. Riigikohus on rõhutanud, et inimväärikus on kõigi isiku põhiõiguste alus ning põhiõiguste ja vabaduste kaitse eesmärk ning et inimväärika kohtlemise nõue laieneb ka kinnipeetavatele.⁶⁴⁹

645 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.siseministeerium.ee/17410>

646 VangS § 45 lõige 1 sätestab, et kinnipeetava kamber peab vastama ehitusseaduse alusel eluruumile kehtestatud üldistele nõuetele, mis tagavad kinnipeetavale kambriis elutegevuseks vajaliku õhuhulga ja selle ringluse, valguse ja temperatuuri. Kambriis peab olema aken ja kunstlik valgustus, mis kindlustab ruumi piisava valgustatuse. Kambri suuruse ja kambri sisustuse kuuluvate esemete loetelu kehtestab justiitsminister vangla sisekorraeskirjas.

647 Õiguskantsleri 14.11.2007 kiri nr 7-7/071415/00707664.

648 Nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 08.11.2005 otsus asjas *Alver vs. Eesti Vabariik*.

649 RKHKo 22.03.2006, nr 3-3-1-2-06.

Euroopas üldtunnustatud tingimused vanglatele sätestab Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2006)2 Euroopa vanglareeglistiku kohta⁶⁵⁰. Viimase p 10.1 sätestab, et Euroopa vanglareeglistikku kohaldatakse isikutele, kellele kohus on määranud eelvangistuse või kellelt on võetud vabadus süüdistuse tagajärjel. Soovituse p 10.3 b sätestab, et vanglareeglistikku kohaldatakse ka isikutele, kellele kohus on määranud eelvangistuse või kellelt on võetud vabadus süüdistuse tagajärjel ning keda võidakse teatud põhjustel kinni pidada mujal. Õiguskantsler märkis, et kuna Eesti arestimajades hoitakse pidevalt lisaks arestiaalustele ka vahistatuid ja süüdimõistetuid, siis on kõnealune soovitus arestimajadele kohaldatav. Euroopa vanglareeglistik toonitab preambulas, et vabaduskaotusliku karistuse kohaldamine ja kinni peetavate kohtlemine eeldab julgeolekuabinõude täitmist ja distsipliiniga arvestamist, kuid samal ajal tuleb tagada vanglas tingimused, mis ei riiva inimväärikust. Euroopa vanglareeglistiku p 18.1 järgi tuleb kinni peetava majutamisel austada tema inimväärikust, tagada võimalikul määral tema privaatsus, tervishoiu ja hügieeninõuete järgmine, ventilatsioon, valgustus ja küte.

Õiguskantsler tõdes, et Põhja politseiosakonna arestikambrite kinnipidamistingimuste parandamiseks on palju teha. Samuti leidis õiguskantsler, et on olemas meetmeid, mille edasilükkamatu rakendamine rahuldaks esmase ning minimaalse vajaduse, et Põhja politseiosakonna arestikambrites isikuid kinni pidada. Õiguskantsler märkis, et viivitamata peab suurema arestikambri varustama hügieeninurgaga (WC ja segisti ning kraanikausiga), mille ehitamine ei nõua eelduslikult ülemäära palju vahendeid, kuna vee- ja kanalisatsiooniühendus on kõnealuses hoones olemas.

Õiguskantsler leidis, et praegune praktika kinni peetud isikutele WC kasutamise võimaldamisel ei ole mõistlik. Seetõttu märkis õiguskantsler, et korrakaitsetalituse patrulli kutsumine politseiosakonda kinni peetava isiku WC-sse toimetamiseks seab olulisel määral ohtu patrullitava piirkonna julgeoleku, kuna takistab patrulli põhitegevust. Kõnealuse lahendusega kaasneb lisaks ajaline viivitus kinni peetavale, mis halvemal juhul võib ohustada isiku tervist.

Samuti leidis õiguskantsler, et lisaks arestikambritele on halvas seisukorras töötajate tööruumid. Renoveerimata tööruumid võivad viia olemasolevate töötajate töölt lahkumiseni ja kallutada uusi töötajaid eelistama töökohana teisi politseiosakondi. Kõnealune politseiosakond on üks Põhja Politseiprefektuuri viimaseid remontimata hooneid ning seetõttu paraku kõige halvemate töötingimustega.

(3.2) Kontrollkäigul nähtus, et arestikambritesse paigutatakse sageli joores isikuid, et tagada piirkonna üldine julgeolek. Teise olulise osa kinni peetud isikutest moodustavad süüteo kahtlustusega isikud. Kinni peetud isikute raamatust nähtus, et suuremas kambris hoitakse keskmiselt korraga 7–8 isikut, väikemates 1–2 isikut. Kontrollkäigul ilmnes, et on esinenud juhtumeid, kus kambritesse paigutatakse oluliselt rohkem inimesi.

Politseiosakonna arestikambrites on põrandapinda suures kambris 5,55 m² ja väikestes kambrites 1,04 m². Justiitsministri 30.11.2005 määruse nr 72 “Vangla sisekorraeeskiri” (VSKE) § 6 lg 6 sätestab, et kinni peetavale on toas või kambris ette nähtud vähemalt 2,5 m² põrandapinda. Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee (CPT) aktsepteerib 4 m² põrandapinda kinni peetava kohta⁶⁵¹. Siseministri 01.12.2000 määrus nr 71 “Arestimaja sisekorraeeskiri” ei sisalda sõnaselgelt põrandapinna suuruse nõuet arestikambri viibiva isiku kohta, kuid õiguskantsler on varasemalt võtnud seisukoha, et antud küsimuses on analoogia korras arestikambrite puhul kohaldatav VSKE § 6 lg 6.

Arvestades politseiosakonna suhteliselt suurt teeninduspiirkonda ning silmas pidades arestikambrite väga väikeseid mõõtmeid, leidis õiguskantsler, et tuleb üheselt kindlaks määrata kambritesse paigutatavate isikute arv. Suures kambris ei tohi kinni pidada korraga rohkem kui kolme isikut ning sedagi üksnes juhul, kui vastav kamber varustatakse hügieeninurgaga. Nelja väiksemat kambrist võib kasutada isikute kinnipidamiseks kuni uue politseihoone valmimiseni, üksnes juhul, kui sinna ei paigutata korraga rohkem kui üks inimene. Isikute hoidmine väikestes kambrites ei tohi ületada ühte tundi, kuna seal ei saa pikali heita, puudub aken ja hügieeninurk ning isiku visuaalne jälgimine on keeruline (kambrid ei asu korrapidaja vaateväljas). Väikesesse kambrisse tohib paigutada ainult transporti ootavaid kinni peetavaid lühiajaliselt.

Arestikambrite täituvust mõjutab edaspidi kriminaaltalituse ametnike arvu vähenemine Erika 15 aadressil, seoses kriminaaltalituse ümberkorraldamisega. Viimasest tulenevalt ei peeta Põhja politseiosakonna arestikambrites kinni enam isikuid, kes on kinni peetud kahtlustatavana kuriteos. Kambrites hoitakse vaid isikuid, kes on paigutatud kainenema või kes on kinni peetud vääreomenetluses.

Arestimaja täituvust saab vähendada, kui tänavatelt kinni peetud elukohta omavad isikud transportida koju, mitte politseiosakonda. PolS § 15² lg 7 sätestab, et avalikus kohas joores seisundis viibiva isiku, kelle isik on tuvastatud ja kelle elukoht on samas asustusüksuses või linnaosas, võib juhul, kui ta ei käitu agressiivselt, toimetada koju täiskasvanud perekonnaliikme hoole alla. Antud säte jätab politseiametnikule võimaluse kaaluda isiku elukohta või politseiosakonda toimetamise vahel. Õiguskantsler võttis seisukoha, et PolS § 15² lõiget 7 tuleb tõlgendada viisil, et selles esitatud tingimustele vastav isik toimetatakse igal juhul elukohta, mitte aga politseiosakonda. Samuti märkis õiguskantsler, et

650 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.coe.ee/?op=body&id=452>.

651 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/estonian.htm>.

vastavat tõlgendust kasutab oma tegevuses näiteks Lõuna Politseiprefektuur.⁶⁵²

(4) Kontrollkäigu tulemusel pöördus õiguskantsler Põhja politseiprefekti poole ettepanekutega, kuidas paremini tagada Põhja politseiosakonnas kinnipeetud isikute õigusi.

Õiguskantsler tegi ettepaneku töötada välja sellekohane kava, mis sätestaks kambrite kasutamise juhendudes eelnevalt käsitletud põhimõtetest: fikseerida kambrite kasutamine isikute kinnipidamiseks viisil, mis võimaldaks hiljem üheselt mõistetavalt tuvastada kambrite täituvust.

Põhja politseiprefekt vastas oma kirjas õiguskantsleri ettepanekutele, et need on läbi töötatud ja asunud neid võimaluste piires täitma.

Prefekt märkis, et Põhja politseiosakonna hooneid haldab AS Riigi Kinnisvara, mis teostab antud hoonetes kõik sanitaarremondid ja ümberehitused. 17.01.2008 kirjas edastas Põhja Politseiprefektuur tellimuse arestimajale hügieen-nurga ehitamiseks.

Prefekt kinnitas oma vastuses, et õiguskantsleri ettepanekud kambritesse mitte paigutada isikuid üle piirnormi on võetud täitmiseks. Prefekt pidas vajalikuks märkida, et paraku tuleb sagedasti ette olukordi, et kambrid on ülerahvastatud, kuid siis otsitakse võimalusi isikute ümberpaigutamiseks teistesse politseiosakondadesse või arestimajadesse.

Prefekt kinnitas, et Põhja politseiosakonna kriminaalpolitseinikud paiknevad teistes politseiosakondades ning seetõttu on Põhja politseiosakonna kambrite koormus langenud. Viimasest tulenevalt paigutatakse Põhja politseiosakonna arestikambritesse prefekti sõnul agressiivseid isikuid, kes on joores. Samuti märkis prefekt, et kuna kambrites on koh-ti vähe, siis vastavalt õiguskantsleri ettepanekule ning juhendudes PolS § 15² lõikest 7, toimetatakse võimaluse korral joores seisundis isikud nende elukohta.

Prefekt vastas õiguskantsleri ettepanekule fikseerida üheselt kambrite kasutamine, et ülevaate saamiseks kinnipeeta-vatest on kaks paralleelset võimalust, mis on ka kasutusele võetud. Esimesel juhul kantakse kambritesse paigutatavate isikute andmed arestimaja tööarvestuse raamatusse vastavalt kehtestatud korrale. Teisel juhul kantakse samad andmed veel kord politsei infosüsteemi KAIRI. Prefekti kinnitusel on mõlemal juhul näha, kui kaua keegi kambris viibis ja mitu isikut seal oli.

20. Kontrollkäik Pärnu arestimajja

Asi nr 7-7/070589

(1) Õiguskantsleri Kantslei nõunikud korraldasid 22.05.2007 omaalgatuse korras kontrollkäigu Lääne Politsei-prefektuuri korrakaitseosakonna arestimajja (edaspidi arestimaja).

(2) Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid, kas on tagatud kinni peetavate isikute õigused.

(3.1) Kontrollimisel selgus, et öösiti teostab kinni peetavate isikute üle järelevalvet üksnes üks töötaja, kellel puu-duvad võtmed ja kes ei saa ka tungival vajadusel avada kambri ust. Selleks, et kambri ust avada, peab ta helistama korrapidajale, kellel kulub arestimajja jõudmiseks aega. Töötaja on arestimaja koridori lukustatud ja ei saa koridorist väljuda muidu, kui ainult korrapidaja abiga, kes väljastpoolt ukse avab. Kas selline töökorraldus tagab piisavalt kinni peetavate isikute ja töötajate julgeoleku, on kaheldav. Sellise töökorralduse juures ei ole selge, kuidas tagada kinni peetavate isikute piisavalt kiire evakuatsioon tulekahju korral või kuidas saab töötaja piisavalt kiiresti sekkuda kambris toimuvasse vägivaldaakti.

Vestlusest töötajatega ilmnas, et vajadusel kutsutakse arestimajja appi ka politseipatrull. Patrulli ülesanne ei ole aga tegeleda kinni peetavate isikute järelevalvega arestimajas, vaid avaliku korra tagamisega. Kinni peetavate isikute julge-oleku tagamiseks peab prefektuur leidma ja vajadusel taotlema kõrgemalseisvalt valitsusasutuselt piisavalt vahendeid (nii inimesi kui ka rahalisi vahendeid), et tagada kinni peetavate isikute ja ametnike julgeoleku ööpäevaringselt.

(3.2) Kontrollimisel selgus, et meditsiinitöötaja haigestumise või puhkuse korral, ei ole talle asendajat. Siseministri 01.12.2000 määruse nr 71 "Arestimaja sisekorraeskiri" (ASkE) § 6 lg 3 kohaselt küsitletakse arestimajja vastuvõetavat isikut tema tervisliku seisundi kohta ja tehakse tervisekontroll. Kui arestimaja meditsiinitöötaja on puhkusel, ei toimu küsitlust ega ka tervisekontrolli. Meditsiinitöötaja puudumisel on häiritud kinni peetavatele isikutele ASkE §-s 13 sätestatud arstiabi osutamine. Arestimaja peab leidma meditsiinitöötajale tema puhkuse ajaks asendaja, sest arstiabi tuleb tagada õigusaktides sätestatud tasemel.

(3.3) Kontrollimisel ilmnas, et nii kinni peetavate isikute kui ka ametnike ning teenistujate meditsiiniabi rahastamine

652 Lõuna Politseiprefektuuri politseiprefekti 21.08.2006 käskkirjaga nr 88 kinnitatud "Lõuna Politseiprefektuuris isiku kainenemisele toimetam-ise ja kainenemise juhend" punkt 8 sätestab, et joores seisundis isiku kainenemisele toimetamise otsustamisel tuleb alati eelistada võimalust toimetada isik koju täisealise perekonnaliikme hoole alla.

toimub ühelt ja samalt eelarverealet. Sellest tulenevalt on tekkinud olukordi, et kinni peetavatele isikutele ei ole olnud võimalik osta vajalikku ravimit. Vestlusest arestimajas töötavate inimestega ilmnes, et on esinenud olukordi, kus isik, kes kontrollib meditsiiniabi osutamiseks ettenähtud raha kasutamise otstarbekust (nn kulujuht), on keeldunud raha eraldamisest vajalikele ravimitele.

Prefektuurisene eelarvevahendite jaotamine on politseiprefekti ülesanne.⁶⁵³ Jaotamisel peab prefekt arvestama sellega, et täidetud on õigusaktidest tulenevad kohustused. Töötajad ei saa olla valiku ees kas rahastada meditsiinilist abi ja hügieenitarvete ostmist kinni peetavatele isikutele või töötajatele. Lubamatu on see, et meditsiiniabi osutamise vajalikkust otsustab meditsiiniliste eriteadmisteta isik ehk kulujuht. Selliste olukordade vältimiseks on vajalik, et töötajate ja kinni peetavate isikute meditsiiniteenuste rahastamine toimuks erinevatelt eelarveridadelt. Meditsiiniteenuste rahastamine peab olema korraldatud viisil, mis tagab nii kinni peetavatele isikutele kui ka töötajatele õigusaktidest tuleneva meditsiinilise abi ettenähtud ulatuses ja määral.

(3.4) Arestimaja täidab oma sisekorraeskirjast tulenevat miinimumnõuet isikliku hügieeni võimaldamisel. Vestlusel arestimaja töötajate ja kinni peetavate isikutega kinnitati, et pesemist võimaldatakse üks kord nädalas.⁶⁵⁴ ASkE § 12 lg 1 alusel kehtestatud arestimaja päevakavas ei olnud ette nähtud dušširuumi kasutamise aega ega kestust.

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2006)2 Euroopa vanglareeglistiku kohta⁶⁵⁵ toonitab preambulas, et vabaduskaotusliku karistuse kohaldamine ja kinnipeetavate kohtlemine eeldab julgeolekuabinõude täitmist ja distsipliiniga arvestamist, kuid samal ajal tuleb tagada vanglas tingimused, mis ei riiva inimväärikust. Kinnipeetavate kohta sätestatud nõudeid tuleb tagada ka arestialustele ja vahistatutele.⁶⁵⁶ Euroopa vanglareeglistiku p 18.1 järgi tuleb kinnipeetava majutamisel austada tema inimväärikust, tagada võimalikul määral tema privaatsus, tervishoiu ja hügieeninõuete järgimine, ventilatsioon, valgustus ja küte.⁶⁵⁷

Inimväärikuse hulka kuulub ka hügieeninõuete järgimine. Inimväärikus on seotud isiku kõigi põhiõigustega ning on põhiõiguste ja -vabaduste kaitse eesmärk, mida tuleb austada ja kaitsta.⁶⁵⁸ Õigus inimväärikale kohtlemisele laieneb igapähele, sh kinni peetavatele isikutele. Seega tuleb arestimajal panna rõhku muuhulgas kinni peetavate isikute isikliku hügieeni vajaduste rahuldamise piisavaks tagamiseks.

Inimesed peavad üldiselt vajalikuks kasutada dušši iga päev või üle päeva. Arestimaja sisekorraeskirjas on küll sätestatud kohustus tagada kinni peetavale isikule vähemalt kord nädalas dušši kasutamise võimalus, kuid oluline on siinjuures märkida, et tegemist on siiski miinimumiga.

Õiguskantsler möönab, et kõikide kinni peetavate isikute isikliku hügieeni harjumused ei pruugi olla sarnased. Arestimaja peab inimväärikuse põhimõttest lähtudes tagama kinni peetavate isikute vajadustele vastava isikliku hügieeni eest hoolitsemise. Arestimajal tuleb leida lisaressursse, et võimaldada kinnipeetavatel isikutel isikliku hügieeni eest paremini hoolitseda. Luua tuleb kord ning sätestada dušši kasutamise kestus ja aeg arestimaja päevakavas.

(3.5) Kinni peetavad isikud on sunnitud oma pesu pesema ja kuivatama kambris. Kuna kambrites puudub soe vesi, küsivad isikud seda arestimaja töötajate käest. Pesu kuivatatakse peamiselt kambri erineva sisustuse külge kinnitatud pesunõõridel. Nõõrid on arestimajas keelatud ning need korjatakse läbiotsimiste käigus ära, mistõttu valmistavad kinni peetavad isikud uusi nõõre ettejuhtuvast materjalist, nt voodilinast. Arestimaja peab leidma võimalusi, kus mõistlikult pesu kuivatada (nt kambri seina külge kinnitatav pesurest, mida saab ruumi kokkuhoidmiseks vajadusel kokku panna).

(3.6) Dušširuum ei vasta hügieeninõuetele, selle seintel ja laes vohab hallitus ja laest kukub kooruvat värvi. ASkE § 11 lg 1 kohaselt tuleb kambreid ja teisi ruume iga päev koristada ja vajadusel puhastada desinfitseerivate vahenditega. Dušširuumi laes ja seintel vohav hallitus annab alust oletada, et vastavat ruumi ei ole nõuetekohaselt koristatud või desinfitseerivate vahenditega puhastatud. PS § 28 kohaselt on igapähele õigus tervise kaitsele. Antud paragrahvis sätestatud põhiõigus nõuab, et isikule oleks tagatud muuhulgas tervislik elukeskkond. Dušširuum, mille seintel ja laes vohab hallitus ja laest kukub kooruvat värvi, on ohtlik seda kasutavate isikute tervisele. Arestimaja peab kasutusele võtma kõik vajalikud meetmed terviseohu kõrvaldamiseks.

(3.7) ASkE § 11 lg 1 järgi tuleb arestimaja kambreid ja teisi ruume iga päev koristada ja vajadusel desinfitseerida. Pedikuloosi (riide- või peataide) olemasolu korral tuleb teha sanitaarprotseduure. Vestlusest arestimaja töötajatega ilmnes, et vajalikke vahendeid kambrite ja riiete desinfitseerimiseks ei ole. Samuti puuduvad vajalikud vahendid peataide tõrjeks. Arestimajal tuleb soetada vajalikud vahendid õigusaktides sätestatud kohustuste tagamiseks.

(3.8) Kontrollkäigul selgus, et kinni peetavatele isikutele on tagatud soe toit üksnes kord päevas, lõunasöögi ajal. Hommikuti ja õhtuti antakse kinni peetavatele isikutele sooja magusat teed. Lõunasöök on kahekäiguline ning lõu-

653 Siseministri 24.11.2003 määruse nr 100 "Lääne Politseiprefektuuri põhimäärus" § 8 lg 1 p 6 kohaselt tagab politseiprefekt politseiprefektuuri eelarveprojekti koostamise ning vastutab eelarve täpse ja sihtotstarbelise kasutamise eest.

654 ASkE § 11 lõike 2 kohaselt võimaldatakse arestialusel kord nädalas kasutada sauna, dušši või vanni.

655 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.coe.ee/>.

656 Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2006)2 Euroopa vanglareeglistiku kohta p 10.1 järgi kohaldatakse Euroopa vanglareeglistikku isikutele, kellele kohus on määratud eelvangistuse või kellelt on võetud vabadus süüdistuse tagajärjel.

657 RKHKo 22.03.2006, nr 3-3-1-2-06.

658 EL põhiõiguste harta art 1, Euroopa Kohtu 09.10.2001 otsus kohtuasjas nr C-377/98, Madalmaad vs. Euroopa Parlament ja nõukogu.

nasöögi ajal antakse neli viilu leiba ja päts saia, millest peab jätkuma sama päeva õhtu- ja järgmise päeva hommiku-söögi. Arestimaja töötajad põhjendasid üksnes kord päevas toidu jagamist sellega, et sagedasema toidu jagamise korral jääb toitu üle, kuna suurem osa kinni peetavatest isikutest ei taha hommikuti ja õhtuti süüa. Sotsiaalministri 31.12.2002 määruse nr 150 "Toidunormid kinnipidamisasutustes" § 3 lg 6 kohaselt antakse kinnipeetavatele toidu-normile vastavat toitu kolmes osas, vähemalt kolm korda päevas ja kindlatel kellaaegadel.⁶⁵⁹ Päevane toidunorm peab katma kinnipeetava elutegevuseks vajaliku toidutarbe (toidunormide § 1 lg 2).

Õiguskantsler tunnistab, et kinni peetavate isikute toitumisharjumused võivad olla erinevad. See erinevus ei tohi aga viia selleni, et hommiku- ja õhtusöögi saamise võimalus võetaks ära kõikidelt arestimajas viibivatel isikutelt. Kinni peetavale isikule, kes soovib lisaks lõunasöögile hommiku- või õhtusööki või mõlemat, tuleb selline võimalus kindlasti tagada.

(3.9) Arestimajas ringkäiku tehes avastasid nõunikud nõuetele mittevastava kambri (nn eriruumi). Kambris puudus nõuetekohane valgus, istumiskoht, vesi ning tualett. Töötajate sõnul paigutatakse kambrisse isikuid üksnes erandlikel juhtudel ning lühikeseks ajaks (kuni kolmeks tunniks). Õiguskantsler on seisukohal, et isiku sellisesse kambrisse sulgemine kas või paariks hetkeks on käsitletav inimvääriskuse alandamisena. Ka Tallinna Halduskohus on ühes oma otsuses analüüsinud kinnipeetava sarnasesse kambrisse paigutamise õiguspärasust ja leidnud, et: "[K]ohtu arvates on isiku kinnipidamine [...] pimedas ruumis [...], kus ei ole võimalik ei istuda, juua vett ega kasutada tualetti, ilmselgelt ebaproportsionaalne saavutatava eesmärgi suhtes. [...] Kohus nõustub kaebajaga, et sellisesse ruumi paigutamine [...] alandab inimvääriskust."⁶⁶⁰ Isikute ebainimliku ja alandava kohtlemise ennetamiseks tulevikus tegi õiguskantsler ettepaneku eemaldada kirjeldatud ruumi uks, et välistada ruumi kasutamine isikute kinnipidamisel.

(3.10) Samuti asusid arestimajas metallist isolatsioonikapid, mis ei vasta kambrile esitatud nõuetele. Erinevalt eriruumist on isolatsioonikapid nii väikesed, et ukse sulgemisel ei mahu seal istuma isegi tooli või pingi olemasolul. Kappides puudub valgustus ja ventilatsioon. Töötajad eitasid isolatsioonikappide kasutamist isikute kinnipidamisel. Siiski on kahtluste kõrvaldamiseks vajalik, et taolised kapid eemaldatakse või muudetakse nende kasutamine isikute kinnipidamise kohana võimalikuks. Näiteks Murru Vangla paigutas sarnasest kappidest riiulid asjade hoiustamiseks.

(4) Õiguskantsler tegi kontrollkäigu tulemusena arestimajale järgmised ettepanekud:

- Koostada eelarveprojekt selliselt, et oleks võimalik kinni peetavate isikute ja töötajate meditsiiniteenuste rahastamine erinevatelt eelarveridadelt ning rahastada kinni peetavate isikute ja töötajate meditsiiniteenuseid edaspidi erinevatelt eelarveridadelt.
- Tagada kinni peetavatele isikutele piisav dušširuumi kasutamine graafiku alusel ning sätestada see arestimaja päevakavas. Pesta dušširuumi lagi ja seinad desinfitseeriva vahendiga.
- Leida mõistlikke võimalusi kinni peetavatele isikutele pesu kuivatamiseks ning tagada piisav desinfitseerivate vahendite olemasolu õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmiseks.
- Järgida kinni peetavate isikute toitlustamisel õigusnormides ettenähtud nõudeid.
- Eemaldada eriruumi uks ja muuta isolatsioonikapid isikute kinnipidamiseks kõlbmatuks (need kas demon-teerides või paigutades kappidesse riiulid).

Politseiamet vastas arestimajale tehtud ettepanekute peale ise, kuna kontrollkäigul tuvastatud probleemide lahendamise ei sõltu üksnes ühe politseiprefektuuri võimalustest.

Politseiameti peadirektor sedastas, et alates järgmisest aastast kajastatakse kinni peetavate isikute meditsiini- ja hügieenitarvete kulud eelarves eraldi eelarvereal ning arestimaja uue päevakava koostamisel arvestatakse õiguskantsleri ettepanekutega. Eriruumi ja isolatsioonikappide ukсед eemaldatakse viivitamata.

⁶⁵⁹ Toidunormide § 1 lg 1 kohaselt sätestatakse antud määruses päevased toidunormid kinnipidamisasutustes kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute toitlustamiseks. Kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute tähistamiseks kasutatakse ühtset terminit "kinnipeetav" (toidunormid § 1 lg 1).

⁶⁶⁰ Vt lisaks Tallinna Halduskohtu 10.11.2004 otsus nr 3-1889/2004.

XII SOTSIAALMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas on riigi sotsiaalprobleemide lahendamiskavade koostamine ja elluviimine; rahva tervise kaitsmine ja arstiabi; tööhõive, tööturu ja töökeskkonna, sotsiaalse turvalisuse, sotsiaalkindlustuse ja -hoolekande korraldamine; naiste ja meeste võrdõiguslikkuse edendamine ja koordineerimine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine. Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas on Raviamet, Sotsiaalkindlustusamet, Tööturuamet, Tervishoiuamet, Tervisekaitseinspeksioon, Tööinspeksioon.

Õiguskantslerile ülevaateastal esitatud avaldustest puudutasid 104 Sotsiaalministeeriumi valitsemisala. Nendest omakorda 41 seondusid otseselt Sotsiaalministeeriumiga, 37 avaldust puudutasid Sotsiaalkindlustusameti tegevust ning ülejäänud 26 avaldust seondusid Sotsiaalministeeriumi valitsemisala teiste asutustega.

Sotsiaalministeeriumi puhul tuleb ära märkida, et seal läbi viidavad menetlused kestavad sageli ülemäära kaua. Õiguskantsler puutub osundatud probleemiga kokku praktiliselt iga teabe nõudmise puhul, mis sotsiaalministrile saadetakse. Vastused õiguskantsleri teabe nõudmistele saabusid 2007. aastal reeglina 2–3 kuu jooksul, kuid esines sedagi, et nõudmisele saadeti vastus pärast korduvaid meeldetuletusi alles poole aasta möödudes. Viivitamise tõttu võivad kaitseta jääda õiguskantsleri poole pöördunud isikute huvid. Sotsiaalministeeriumi ja tema haldusala asutuste töös esineva ebamõistliku viivituse pärast on isikud korduvalt õiguskantslerile avaldusi esitanud. Eriti ilmeks tuleb pidada SA Viljandi Haigla pöördumist õiguskantsleri poole seoses ööpäevaringse vältimatu psühhiaatrilise abi rahastamisega. Antud asjas oli avaldaja pöördunud rahastamise taotlusega Sotsiaalministeeriumi poole juba 2005. aastal, kuid ei olnud kuni õiguskantsleri poole pöördumiseni sisulist vastust saanud. Alles pärast õiguskantsleri sekkumist ja nõupidamisi Sotsiaalministeeriumi ametnikega leidis avaldaja probleem lahenduse. Kahe aasta pikkune menetlus ei ole kahtlemata kooskõlas hea halduse tavaga. Tuleb loota, et 2008. aastal muutub oluliselt Sotsiaalministeeriumi halduspraktika ning isikute pöördumistele vastamisel järgitakse kõrvalekaldumatult märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduses sätestatud nõudeid ning hea halduse tava.

Sotsiaalministeeriumi valitsemisala üldiseloostus on jagatud valdkondade järgi kolme ossa: sotsiaalvaldkond; tervisevaldkond ja töövaldkond.

1.1. Sotsiaalvaldkond

Sotsiaalvaldkonna saab omakorda jagada tinglikult kaheks: sotsiaalhoolekandeks ja sotsiaalkindlustuseks. Esmalt leiab käsitlemist sotsiaalhoolekande ning sellele järgnevalt sotsiaalkindlustuse valdkond.

Nii nagu eelmise ja üle-eelmise aasta ülevaates peatatakse ka seekord sotsiaalhoolekande valdkonna osas Sotsiaalministeeriumi kavandatud hoolekandereformil. Kehtivat vaeusabisüsteemi pole korrastatud seniajani ning seda hoolimata asjaolust, et riik peab tagama nende isikute inimväärse elu, kes ei suuda iseendaga toime tulla. Põhiprobleem seisneb selles, et toimetulekutoetuse piirmäära arvutamisel juhendatakse metoodikast, mis ei arvesta piisavalt elukalliduse tõusu. Nii näiteks arvestati 2007. aasta toimetulekupiiri määr Statistikaameti 2005. aasta elatusmiinimumi põhjal. Toimetulekupiiri määra arvestamise metoodika on ebapiisav.⁶⁶¹

Kuigi õiguskantsler on aastast aastasse avaldanud lootust, et sotsiaalminister muudab toimetulekupiiri määra arvutamise metoodikat, et tagada vajalike kulude katmine inimväärlikuks eluks, pole seda senimaani tehtud. Toimetulekupiiri määra uudse arvutamise viisi väljatöötamine on ette nähtud Sotsiaalministeeriumi 2008. aasta tööplaanis. Seega jääb vaid üle loota, et vaeusabisüsteem lõpuks korrastatakse.

Asjakohane on peatuda eelmisel ülevaateperioodil käsitatud riiklikult rahastatava rehabilitatsiooniteenuse korraldamist, osutamist, taotlemist ja rahastamist reguleerivatel normidel. Kui eelmises ülevaates sai õiguskantsler 2006. aasta II pooles laekunud teabe⁶⁶² põhjal avaldada kahtlust, et regulatsioon ei ole läbi mõeldud, siis 2007. aastal teostatud omaalgatusliku menetluse tulemusel põhjal tuleb nentida, et sotsiaalhoolekande seaduse normid ei taga teenuse kättesaadavust. Kuigi õiguskantsler soovitas sotsiaalministril muuta riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenus mõistliku aja jooksul kättesaadavaks ja tagada teenuse kättesaadavus, jättis sotsiaalminister sisuliselt soovitud täitmata.

Käsitlemist vajab ka kehtiv erihoolekande korraldus. Õiguskantsler tegi juba 2004. aastal sotsiaalministrile ettepaneku viia sotsiaalministri 03.01.2002 määrus nr 4 "Hoolekandeesutustele ja hoolekandeteenustele esitatavad kohustuslikud nõuded" kooskõlla põhiseaduse ja teiste seadustega, sest määrus oli välja antud volitusnormi ületades. Sotsiaalminister nõustus õiguskantsleriga ning lubas määruse viia põhiseaduse ja teiste seadustega kooskõlla 2006. aastal jõustuva hoolekandeseadusega. Määrust lubatud ajaks põhiseaduse ja seadustega kooskõlla ei viidud. Siis lubas sotsiaalminister, et määruse kooskõla põhiseaduse ja seadustega tagatakse 2007. aastal jõustatava sotsiaalhoolekande seaduse muut-

⁶⁶¹ Vt õiguskantsleri 2003.–2004. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn 2004, lk 32 jj.

⁶⁶² M. Kamps. Erivajadustega inimeste rehabilitatsioonisüsteem pole jätkusuutlik, seisuga 11.12.2006, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee>; A. Alas. Riigikontroll: erivajadustega inimeste rehabilitatsioonisüsteem pole jätkusuutlik, seisuga 11.12.2006, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.epl.ee>; K. Ibrus. Tasuta rehabilitatsiooniravi tuleb kohati pikalt oodata, seisuga 27.04.2006, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.epl.ee>.

mise seadusega. Ka see lubadus jäi katteta. Kõnealune sotsiaalminister määrus kaotas kehtivuse alles 14.01.2008, mil jõustus sotsiaalministeri 09.01.2008 määrus nr 5 "Psüühiliste erivajadustega inimeste hoolekandeteenustele esitatavad kohustuslikud nõuded ning teenuste osutamise kord".

Ülevaateperioodi iseloomustab sotsiaalhoolekande valdkonnas kohalike omavalitsuste tegevuse peale esitatud kaebuste ja tuvastatud rikkumiste arvu kasv. Endiselt kaevatakse Sotsiaalkindlustusameti tegevuse peale, ent tuvastatud rikkumiste arv on vähenenud.

Kohalike omavalitsuste tegevuse peale esitatud kaebused ning aset leidnud rikkumised puudutasid peamiselt võrdse kohtlemise järgimist sotsiaaltoetuste määramisel ja maksmisel, hooldamist vajavatele isikutele inimväärika elu tagamist ning laiemalt hea halduse tava järgimist.

Avalikul võimul tuleb arvestada, et enne igat otsust, millega võib kaasneda sarnases olukorras olevate isikute erinev kohtlemine, tuleb läbi kaaluda, kas erinevaks kohtlemiseks on olemas asjakohane ja mõistlik põhjus.

Õiguskantsleri teostatud kontrollkäigud ja avaldustepõhised menetlused näitavad kahjuks seda, et järelevalvealused asutused ei suuda pahatihti tagada hooldamist vajavatele isikutele inimväärikat kohtlemist.⁶⁶³ Hooldatavas ei suudeta näha inimest ja teda koheldakse objektina. Näiteks hoidis Aa Hooldekodu seal vabatahtlikult elavaid isikuid selleks õiguslikku alust omamata lukustatud ruumides. Ruumid olid räpased, pimedad, uriini, higi, mustuse ja suitsu järele lehkavad ning ülerahvastatud.

Aa Hooldekodu tegevus toob selgelt välja vajakajäämised hoolekandes tehtavate otsuste õigsuse ja õigluse osas. Inimvääriskust kui inimeseks olemist ei saa ühe selge normina ametniku jaoks lahti kirjutada. Ametniku otsus, mis riivab kellegi inimvääriskust, räägib selle ametniku väärtushinnangutest, suhtumisest, hoolivusest ning headusest. Need peajasjalikult tunnetuslikud küsimused ei ole õpitavad, ent on teadvustatavad. Ametnikul tasub endalt küsida, kelle jaoks ja miks ta hoolekandesüsteemis töötab ning mida temalt oodatakse.

Sarnaselt eelmisele ülevaateperioodile tuleb märkida, et neid kaasuseid, kus õiguskantsler tuvastas hea halduse tava rikkumise, on viimastel aastatel üha rohkem. Õiguskantsleri teostatud menetluste põhjal võib järeldada, et hea halduse tava järgimisega on kohalikes omavalitsustes väga suuri probleeme.

Ülevaateperioodi jooksul esines hea halduse tava järgimise rikkumist Rõngu Vallavalitsuses, Rägavere Vallavalitsuses ja Võnnu Vallavalitsuses. Nimetatud vallavalitsuste tegevusele hoolekandele avalduste lahendamisel sai õiguskantsler teha üldistuse: vallavalitsused ei järgi haldusmenetluse reeglistikku.

Nende vallavalitsuste kaasuste põhjal võib väita, et isikute sotsiaalsed õigused võivad sageli jääda tagamata. Näiteks ei toimetata isikule kätte teda puudutavat haldusakti või aktist ei nähtu tegelikud põhjendused, miks talle abi ei anta. Või puudub tõene viide otsuse vaidlustamise võimaluse kohta ja isik ei saa kaitsta oma õigusi. Isikul on väga raske ennast kaitsta, kui otsus langetatakse tagaselja, selgitus otsuse kohta antakse telefoni teel või arusaamatu sõnastusega kirjaga.

Selleks, et kohalikud omavalitsused oleksid haldusmenetluses korrektsed, on vaja tõsta omavalitsuste haldussuutlikkust. Koolitada tuleb ametnikke ja tõhustada menetluse korralduslikku poolt.

Sotsiaalkindlustusvaldkonnas tuleb sarnaselt eelmisele ülevaateperioodile märkida, et 2007. aastal olulisi reforme ei toimunud. Endiselt on tegemata tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustusreform.⁶⁶⁴

2006. aasta alguses tegi õiguskantsler Riigikogule ettekande vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamise kohta. Õiguskantsler palus Riigikogul esitada mõistlik ja asjakohane põhjus, miks koheldakse alla 2,5-aastaste laste vanemaid järgmise lapse sünni korral vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamisel ebavõrdset sõltuvalt sellest, kui suur on neile makstav vanemahüvitis järgmise lapse sünni puhul. 2006. ja 2007. aastal ning 2008. aasta alguses toimusid vastavasisulised arutelud Riigikogu sotsiaalkomisjonis. 2008. aasta alguses leidis Sotsiaalministeerium Riigikogu sotsiaalkomisjonis toimunud järjekordsel arutelul, et mõistlikuks ja asjakohaseks põhjuseks, miks teatud vanematele vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe ei hüvitata, on järgmise lapse sünni puhul saadav suurem vanemahüvitis. Seepeale teavitas Riigikogu sotsiaalkomisjon õiguskantslerit, et neile vanematele, kellele makstav vanemahüvitis on järgmise lapse sünni puhul eelmise lapse sünniga seoses makstud vanemahüvitisega võrreldes suurem, vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahet ei hüvitata, sest nad saavad järgmise lapse sünni puhul suuremat vanemahüvitist. Riigikogul võttis enda kehtestatud regulatsioonile põhjenduse leidmine aega kaks aastat.

Sotsiaalkindlustusvaldkonda puudutavate küsimuste lahendamisel tuvastas õiguskantsler arvuliselt vähe rikkumisi. Nende rikkumiste puhul, millele õiguskantsler avalduste lahendamisel või omaalgatuslikes menetlustes Sotsiaalkindlustusameti tähelepanu juhtis, väärrib tunnustust Sotsiaalkindlustusameti reageerimine. Nimelt tunnistas Sotsiaalkindlustusamet kõikidel juhtudel oma eksimusi ning astus asjakohaseid samme rikkumiste kõrvaldamiseks. Näiteks maksti isikule tagantjärei saamata jäänud pension välja.

⁶⁶³ Tähtvastasel hooldekodus kinnihoidmise tõttu on tekkinud juba kohtuasjad. Nii näiteks jõudis 2007. aastal Riigikohtusse A. S. asjaomane kaebus. (RKTkm 02.03.2007, nr 3-2-1-145-06.)

⁶⁶⁴ Vt Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn 2007, lk 311.

1.2. Tervisevaldkond

Aasta 2007 oli tervisevaldkonnas tähtis aasta. Lõpule viidi kaks olulist projekti – tervise infosüsteem ja rahvastiku tervise arengukava. Mõlema rakendumine peaks kaasa tooma olulisi muudatusi paremuse poole terviseteenuste osutamises.

Tervise infosüsteemi juurutamisel muutub tervishoiuteenuste tarbimine patsiendile oluliselt lihtsamaks ning läbi-paistavamaks. Digiregistratuuri käivitamine võimaldab infotehnoloogilistele vahenditele juurdepääsu omaval isikul broneerida aega talle vajalikuks tervishoiuteenuseks sobival ajal ning ilma vahendajateta. Samuti aitab ehk ootejärjekordasid kontrolli all pidada võimalus tellida mobiiltelefonile tervishoiuteenuse osutamise aega meeldetuletav teade. Digiretsept võimaldab senisest paindlikumalt saada kätte ravimeid. Teatud juhtudel ei ole retsepti pikendamiseks korduvalt arstivisiiti vaja. Kui patsiendilt on laekunud soov saada uus retsept, väljastab tervishoiutöötaja korduvretsepti elektrooniliselt. Retseptiravimi saab apteegist kätte isikut tõendava dokumendi esitamisel. Kahtlemata võib kõige olulisemaks pidada tervise infosüsteemi digitaalset terviselugu. Esmakordselt tekib võimalus saada ühest allikast kätte kogu info osutatud tervishoiuteenuste kohta. Samuti tekib õigus keelata kolmandate isikute juurdepääs teatud terviseandmetele. Eeltoodu on näide informatsioonilise enesemääramise õiguse rakendamise kohta. Siiski tuleb sellise väga mahuka infosüsteemi käitamisel hoolikalt jälgida eetilisi aspekte ning tagada tõhus kontroll, et süsteemis sisalduvad delikaatsed isikuandmed oleks kaitstud põhjuseeta töötlemise eest.

Rahvastiku tervise arengukava aruteludokumendi valmimine peaks tähendama kauaoodatud pööret Eesti tervisemaastikul. Kuna kõnealuse projekti näol on tegu laialdasel huvigruppide kaasamisel põhineva konsensusdokumendiga, võib see tagada eesmärkide saavutamise paremini kui eelnevate aastate jooksul koostatud arengukava versioonid. Seni on rahvastiku tervise arendamine olnud üksikute tegevuste põhine, piirdudes keskendumisega teatud ohuteguritele või diagnoosidele (näiteks südameveresoonehaiguste ennetamisele, emakakaelavähi söeluuringute tegemine). Puudunud on tegevuste lähtekohaks olev ühtne visioon rahvastiku tervise arengust ning soovitatavatest tulemustest. Rahvastiku tervise arengukava eeliseks tuleb pidada asjaolu, et dokumendis ei keskenduta kitsalt tervishoiuvaldkonnale, vaid rakendatakse multisektoriaalset lähenemist. Kuna iga tegevus oma valdkonnas mõjutab isiku tervist, on oluline seada arengueesmärgid kõigil tasanditel. Rahvastiku tervise arengukava vastuvõtmisel on lõpuks ometi võimalik võtta erinevate tegevuste lähtekohaks kindlaks määratud üldeesmärgid ning neist tulenevad alaeesmärgid. See muudab kogu tervisevaldkonnas tegutsemise jätkusuutlikumaks ning annab planeerimisele stabiilse aluse.

Siiski ei olnud 2007. aastal tervisevaldkonnas toimunud arengud kõik positiivsed. Jätakuvalt on valdkondi, kus nii 2007. aastal kui ka eelnenud aastatel ei ole midagi muutunud. Üheks probleemiks on aastaid olnud psühhiaatrilise abi osutamine.⁶⁶⁵ Õiguskantsler on korduvalt juhtinud sotsiaalministri tähelepanu asjaolule, et kehtiv psühhiaatrilise abi seadus on väheregulatiivne ja ajale jalgu jäänud. Ka 2007. aastal ei korrastanud ministeerium vastava valdkonna regulatsiooni.

2007. aastal tegi õiguskantsler neli kontrollkäiku psühhiaatrilist abi osutavate tervishoiuteenuse osutajate juurde, kellega olid SA Tartu Ülikooli Kliinikum, Kuressaare Haigla SA, SA Pärnu Haigla ja SA Narva Haigla. Kontrollkäikude tulemusena välja toodud probleemid kordusid erinevate teenuseosutajate juures. See näitab, et isikute põhiõiguste tagamiseks on vaja muuta eelkõige mitte üksikute teenuseosutajate praktikat väikestes tööloikudes, vaid välja tuleb töötada ammendav ja regulatiivne teenuse osutamise standard uue psühhiaatrilise abi seaduse näol. Üheks enamlevinud probleemiks oli ohjeldusmeetmete rakendamine. Seda isikute põhiõigusi äärmiselt tugevalt riivavat meedet reguleerib psühhiaatrilise abi seaduses vaid üks säte – § 14, mis sätestab ohjeldusmeetmete rakendamise alused ja ohjeldamise viisid. Peamised ohjeldusmeetmete rakendamisega seonduvad probleemid on ohjeldusmeetmete rakendamise registri puudumine, turvatoetajate osalemine ohjeldamisel, ohjeldusruumi tingimustele mittevastavus, isikute eraldamine nende eluruumidesse, piisava koolituse puudumine mittefüüsilisel ohjeldamisel ning ohjeldamisjärgse rehabiliteeriva vestluse ärajätmine.

Euroopa Nõukogu piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee (CPT) on oma 8.⁶⁶⁶ ja 16. üldaruandes⁶⁶⁷ ette näinud väga selged tingimused isikute kinni pidamiseks psühhiaatria-haiglates. Antud nõuded kohalduvad ka Eestis osutatavale psühhiaatrilisele abile. Jääb üle loota, et 2008. aastal algab tööpoolest uue psühhiaatrilise abi seaduse välja töötamine ning, et uus õigusakt põhineb muuhulgas ka asjasepuutuvatel rahvusvahelistel nõuetel, võimaldades isikutel nende põhiõigusi ja -vabadusi võimalikult laialt teostada.

Aastal 2008 ootab juurutamist tervise infosüsteem, kinnitamist rahvastiku tervise arengukava ning välja töötamist uus psühhiaatrilise abi seadus. Hoolimata selliste ulatuslike programmide käivitamisele kuluvatest vahenditest ei tohi väheneda iga üksikisiku huvide kaitse. Oluline on näha iga õigusakti või tegevuse taga inimest – põhiõiguste kandjat.

⁶⁶⁵ Vt nt Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn 2007, lk 45 jj.

⁶⁶⁶ Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee 8. üldaruanne (CPT/Inf (98) 12). Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-08.htm>.

⁶⁶⁷ Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee 16. üldaruanne (CPT/Inf (2006) 35). Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-16.pdf>.

1.3. Töövaldkond

Töövaldkond hõlmab tööhõive- ja tööturu küsimusi, töökeskkonna probleeme, samuti individuaalsete ja kollektiivsete töösuhete õigusliku regulatsiooni kujundamist.

XI Riigikogu valimiste järel moodustatud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis aastateks 2007–2011 on seatud prioriteediks töøjõuturu ajakohastamine ja paindlikumaks muutmine. Plaanis on ette valmistada uus töölepingu seadus, mis saab osaks tsiviilseadustikust. Olulisemad muudatused tehakse koostöös tööturu osapooltega.

2007. aastal valmistasid Sotsiaalministeerium ja Justiitsministeerium omavahelises koostöös ette uue töölepingu seaduse eelnõu, mida tutvustati avalikkusele 2008. aasta jaanuaris. Õiguskantsleril on hea meel, et individuaalse tööõiguse reformiga on alustatud ning osundab, et uus seadus peab kindlasti arvestama põhiseadusest ja ka rahvusvahelisest õigusest, muu hulgas parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalhartast tulenevate nõuetega. Tagamaks uues seaduses mõlema tööturuosapoolte vajadused, on kindlasti vaja reformimisel kaasata tööandjate ning töötajate esindajad ning arvestada nende põhjendatud märkusi ja ettepanekuid.

Õiguskantsler osundas 2006. aasta tegevuse ülevaates, et lisaks individuaalsele tööõigusele on reformid vajalikud ka kollektiivses tööõiguses. Vastavate reformidega ei ole alustatud.

Eriti valmistab õiguskantslerile muret Eesti streigiregulatsiooni hetkeseis. Nimelt on õiguskantsler 2005., 2006. ja 2007. aastal juhtinud sotsiaalministri ja Riigikogu tähelepanu sellele, et nii toetusstreikide regulatsioon kui ka avaliku sektori streigireeglistik on vastuolus põhiseadusega. Sellele, et avalike teenistujate streigiõigust on Eestis liiga ulatuslikult piiratud, on osundanud ka parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalhartat järelevalveorgan, Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee oma 2006. aasta kommentaarides Eesti riigi hartajärgsele raportile.⁶⁶⁸

Sotsiaalministeerium möönis juba 2005. aastal probleemide olemasolu toetusstreikide regulatsioonis. Riigikogu tunnistas 2006. aasta kevadel, et avalike teenistujate streigiõigust on põhiseadusevastaselt piiratud.⁶⁶⁹ Vaatamata sellele ei ole normistikku põhiseaduse ja rahvusvahelise õigusega kooskõlla viidud. Avaliku sektori streigiregulatsiooni muutmist on osalt edasi lükatud põhjendusega, et kohe on algamas avaliku teenistuse suurem reform, millega viiakse ühtlasi põhiseadusega kooskõlla ka teenistujate streigiõiguse reeglistik. 2008. aasta juuni seisuga tuleb aga tõdeda, et avaliku teenistuse reform ei ole veel alanud: koostatud ei ole isegi uut avaliku teenistuse seaduse eelnõu.⁶⁷⁰

Õiguskantsler leiab, et nii avalike teenistujate streigiõiguse regulatsioon kui ka toetusstreikide regulatsioon tuleb viia põhiseadusega kooskõlla kohe, lubamatu on põhiseaduse vastase olukorra lahendamisega venitamine.

Siinjuures tuleb osundada, et palgatööd tegevate inimeste õigus võtta kasutusele ühiseid meetmeid tööalaste õiguste saavutamiseks on oluline, sest kollektiivselt suudavad inimesed saavutada tulemuslikumalt oma seaduslikke eesmärke ja huve kui üksikult.⁶⁷¹ Reeglina kasutatakse tööalaste õiguste ja huvide saavutamiseks rahulikke vahendeid: läbirääkimisi, konsultatsioone ja kokkuleppeid. Streigiõigus on ettenähtud üksnes äärmuslikeks juhtudeks: siis, kui tööd tegevad inimesed ei ole rahulike vahenditega saavutanud enda seaduslikke ja põhjendatud tööalaseid positsioone. Seejuures on tähelepanuväärne, et ainuüksi streikimisvõimaluse olemasolu tagab reeglina teiste, rahulike kollektiivsete meetmete tegeliku ja tõhusa realiseerimise.

Õiguskantsleri hinnangul on oluline märgata ka seda, et Euroopa tasemel rõhutatakse järjest enam vajadust pöörata tähelepanu ühiskonna sotsiaalsele poolele ja muu hulgas vajadust tagada inimestele õigus võidelda enda tööalaste õiguste eest. Euroopa Ühenduste Kohus on leidnud, et töötajate õigus võidelda kollektiivselt oma õiguste ja huvide eest, sh streikimisega, on Euroopa Liidu õiguskorras tunnustatud põhiõigus, mis aitab kaasa ühiskondade sotsiaalsele arengule.⁶⁷² Õiguskantsler leiab, et Euroopa Kohtu sõnum on oluline ja näitab, et üle-euroopaliselt nähakse järjest rohkem vajadust tunnustada palgatööd tegevate inimeste õigust võidelda erinevate vahenditega oma õiguste ja huvide eest tagamaks ühiskondade sotsiaalne sidusus ja inimeste heaolu. Ka Eesti riigil tuleks seda teadvustada.

Lisaks ülalöeldule on oluline märkida, et Eestis tuleb tagada ka tulemuslik ja efektiivne töövaidluste lahendamise süsteem.

668 Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalhartat. Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee järeldused (2006). Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/3_reporting_procedure/.

669 Riigikogu sotsiaalkomisjoni ja põhiseaduskomisjoni 14.03.2006 ühisistungi protokoll nr 19 ning XI Riigikogu II istungijärgu stenogramm 19.09.2007, kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

670 Seisuga 01.06.2008.

671 T. Novitz. *International and European Protection of the Right to Strike*. Oxford 2003, lk 6, 67.

672 Euroopa Kohtu 18.12.2007 otsus asjas nr C-341/05, *Laval un Partneri Ltd vs. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundet avd. 1, Byggettan, Svenska Elektrikerförbundet*, punktid 91, 103–105; Euroopa Kohtu 11.12.2007 otsus asjas nr C-438/05, *International Transport Workers Association jt vs. Viking Line ABP, OÜ Viking Line Eesti*, punktid 44, 77–79.

2. Riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavus

Asi nr 7-7/061402

(1) Õiguskantsler kontrollis omal algatusel sotsiaalministri tegevust riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavuse tagamisel.

(2) 17.05.2006 ja 18.10.2006 Riigikogu stenogrammidest nähtus, et puuetega inimeste rehabilitatsiooniteenuseks ette nähtud raha on rehabilitatsiooniasutustes otsakorral.⁶⁷³ Sama nähtus ka Riigikontrolli 11.09.2006 kontrolliaruandest "Riigieelarvest erivajadustega inimeste rehabiliteerimiseks teenuste ostmise"⁶⁷⁴

Õiguskantsler alustas omaalgatusliku menetluse kontrollimaks, kas riigi rahastatav rehabilitatsiooniteenus on isikutele kättesaadav ja esitas teabe nõudmise sotsiaalministrile.

Sotsiaalminister vastas õiguskantslerile, et SHS § 11² lõikes 1 nimetatud isikutel on õigus saada riigi rahastatavat rehabilitatsiooniteenust vastavalt rehabilitatsiooniplaanile igas kalendriaastas Vabariigi Valitsuse kinnitatud maksimaalse maksumuse ulatuses. Kuna rehabilitatsiooniteenust soovivate isikute arv on suurem kui riigi rahastatavate teenuste maht, siis ei ole kõigile soovijatele võimalik mõistliku aja jooksul rehabilitatsiooniteenust osutada. Rehabilitatsiooniteenuse soovijatel on õigus valida neile sobivat rehabilitatsiooniasutust, olenemata elukohast, kuid lähtuvalt Sotsiaalkindlustusameti väljastatud suunamiskirja lisa olevast rehabilitatsiooniasutuste nimekirjast. Nimekirjas on ära märgitud need asutused, kus teenuste osutamiseks rahalised vahendid on ära kasutatud. Märgistus on lahti seletatud. Abi saamiseks on võimalik pöörduda Sotsiaalkindlustusameti pensioniametite klienditeenindajate poole, lisaks neile on praktilist abi osutanud ka arstliku ekspertiisi osakond. Teavet rehabilitatsiooniasutuste järjekorra pikkustest on võimalik saada kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajalt, kes aitab rehabilitatsiooniasutust valida.

Minister märkis, et rehabilitatsiooniasutuste kasutamata jäänud raha suurusjärgus 728 000 krooni jagati ümber, arvestades sihtgruppide järjekorra pikkust ja regionaalset paiknemist, et rehabilitatsiooniteenused oleks kättesaadavad erinevates paikkondades.

Sotsiaalminister möönis, et rehabilitatsiooniteenuse osutamise järjekorra kontrollimise mehhanism ei ole efektiivne, sest Sotsiaalkindlustusametil puudub informatsioon nende isikute kohta, kes pole õigeaegselt teenuse järjekorda registreerinud või kes on järjekorras rohkem kui ühe teenuse osutaja juures. Olukorra lahendamiseks vajavat Sotsiaalkindlustusamet uut tsentraalset infosüsteemi, et jälgida rehabilitatsiooniteenuse saajate järjekorda ning selekteerida välja tegelik teenuse soovijate arv.

SHS § 11⁷ järgi tuleb järjekord moodustada registreerimise aja järgi, teenuse osutamise aeg määratakse teenuse osutaja võimsusest ja halduslepingu mahust lähtuvalt. Erandiks on isikud, kes vajavad rehabilitatsiooniplaani koostamist puude raskusastme määramiseks. Neile koostatakse rehabilitatsiooniplaan halduslepingu järgi 30 kalendripäeva jooksul alates isiku pöördumisest rehabilitatsiooniteenuse osutaja poole. Teisi rehabilitatsiooniteenuseid osutatakse üldjärjekorra alusel.

Rehabilitatsiooniteenuse osutamise järjekorra pikkust ei ole võimalik ette prognoosida. Kõige pikemad järjekorrad on eakatel puudega inimestel, kes vajavad taastusravi teenuseid. Kui sanatoorne ravi ja taastusravi oleksid eakatele kättesaadavamad, siis väheneks oluliselt rehabilitatsiooniteenuste järjekord ning ei tekiks rahalist puudujääki rehabilitatsiooniplaanide koostamiseks, puude raskusastme määramiseks ning rehabilitatsiooniteenuse osutamiseks lastele.

Kui selgub, et isik on registreeritud rehabilitatsiooniteenuse järjekorda rehabilitatsiooniteenuse osutaja juures, kes on täitnud Sotsiaalkindlustusametiga sõlmitud halduslepingu mahu, on isikul õigus ennast registreerida järjekorda teise rehabilitatsiooniteenuse osutaja juures, kus järjekord on lühem või puudub üldse.

Rehabilitatsiooniteenuse osutajad, kes on täitnud halduslepingus kinnitatud mahud ei saa sotsiaalhoolekande seaduse alusel keelduda isikute järjekorda registreerimisest, sellisel juhul tuleb isik registreerida järgmiseks aastaks, võimalik on ka lisa eelarvest saadava mahu suurendamise korral teenust uuesti pakkuda. Isikule koostatakse isiklik rehabilitatsiooniplaan kehtivusega kuus kuud kuni kolm aastat. Selle aja jooksul peab isik saama temale määratud rehabilitatsiooniteenust (kui ta on teenust taotlenud). Kui plaani kehtivuse aeg lõpeb enne teenuse osutamist, tuleb taotleda uus saatekiri rehabilitatsiooniplaani koostamiseks, kuna isiku vajadused võivad olla muutunud ning kehtivuse kaotanud plaanis ei pruugi olla enam tema vajadustele vastavaid teenuseid loetletud.

2006. aastal eraldati lisaelarvest 16 011 479 miljonit krooni riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse rahastamiseks. Rehabilitatsiooniteenuse eesmärgi saavutamiseks ja riigieelarvest eraldatud rahade efektiivsemaks kasutamiseks on vajalik rehabilitatsioonisüsteemi korrastada ning seaduses fikseeritud rehabilitatsiooniteenuse saajate ringi piirata.

673 Riigikogu toimetamata stenogramm 17.05.2006, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>; Riigikogu toimetatud stenogramm 18.10.2006, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

674 Nr OSIII-2-6/06/82.

(3) Kaasuse põhiküsimuseks on, kas riik on kehtiva õigusega ja selle rakendamisega taganud riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavuse.

(4) Seadusandja on sotsiaalhoolekande seaduse vastavate normidega andnud isikutele õiguse saada teatud kriteeriumide täitmisel riigi rahastatavat rehabilitatsiooniteenust. Kuna tegemist on riigi rahastatava teenusega, tuleb seadusandjal isikutele antud õiguse tagamiseks näha riigieelarves ette vahendid. Selline kohustus tuleneb seadusandjale PS §-st 10.

Seadusandja on juba riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse reguleerimisel kehtestanud korra, mille järgi tuleb isikutel teenuse saamist oodata. Mis ei tähenda seda, et teenuse osutamise järjekordade kehtestamisega on seadusandjal vaba voli otsustada, kui suurel määral tagada isikutele neile antud õiguse realiseeritavus: seadusandja peab tagama teenuse reaalse kättesaadavuse. Vastasel juhul on isikute õigustatud lootusi teenuse saamisel petetud – isikutele antud õigus ei täida oma eesmärki.

Kui riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse osutamise eesmärk jääb üksikisiku tasandil seadusandja tegevuse tõttu saavutamata, saab seadusandja tegevuse hinnata PS § 10 ebaproportsionaalseks riiveks. Ebaproportsionaalne riive on PS § 11 järgi lubamatu. Kui isikule on seadusega antud õigus, mida ta praktikas realiseerida ei saa põhjusel, et seadusandja ei ole selleks ette näinud vahendeid, võib pidada seda põhiseadusega vastuolus olevaks.

Antud juhul on nii sotsiaalminister kui ka Sotsiaalkindlustusamet möönnud, et riigieelarves ei ole ette nähtud riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse osutamiseks vahendeid sellisel määral, mis tagaks isikutele võimaluse saada asjaomast teenust mõistliku aja jooksul. Seega on sotsiaalminister möönnud, et riigi tegevus on käesoleval juhul vastuolus PS §-ga 10.

Teenuse järjekordade reguleerimisega seonduvad probleemid on jagatavad kaheks: 1) seadusandjal on tegemata teenuse osutamiseks vajaliku menetlusnormistik ja 2) Sotsiaalkindlustusameti tegematajätmised kehtiva õiguse rakendamisel.

Kui seaduse tasemel menetlusnormistikku olemas ei ole, on oht, et isikute põhiõigused ja -vabadused võivad jääda tagamata. Üksikisik on piisavate menetlusmehhanismide puudumisel täielikult avaliku võimu teostaja meelevaldas. Seetõttu näebki PS § 14 ette, et seadusandjal tuleb luua isikute õiguste realiseerimise tagamiseks vajalikud menetlused. Õiguse teostamiseks vajaliku menetluse puudumine kujutab endast PS § 14 riiwet. Kui vajaliku menetluse puudumine takistab õiguse realiseerimist, st on ebaproportsionaalne, tuleb pidada riivet põhiseadusega vastuolus olevaks.

Vaadates kehtivat normistiku rakendamist, tuleb märkida, et riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavuse tagamine on sotsiaalhoolekande seaduse järgi Sotsiaalkindlustusameti kohustus. See tähendab, et Sotsiaalkindlustusametil tuleb PS § 14 kohaselt rakendada seadusandja loodud menetlusnorme selliselt, et isikute põhiõigused ja -vabadused oleksid tagatud. Teisisõnu peab Sotsiaalkindlustusamet astuma samme, et isikutel oleks riigi rahastatav rehabilitatsiooniteenus kättesaadav.

Sotsiaalminister ja Sotsiaalkindlustusamet tunnistasid, et on vajakajäämisi riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavuse tagamisel. Peamiselt nägid sotsiaalminister ja Sotsiaalkindlustusamet neid seisnevat administratiivsetes raskustes. Nii sotsiaalminister kui Sotsiaalkindlustusamet leidsid, et teenuse administreerimiseks loodud infosüsteem ei täida sellisel kujul oma eesmärki ega võimalda Sotsiaalkindlustusametil teostada tõhusat järelevalvet teenuse osutamise järjekordade üle.

Administratiivsete raskustega ei saa põhjendada isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtte järgimata jätmist. Pannes kaalukausi ühele poolele administratiivsed raskused ja teisele poolele isikute põhiõigused ja -vabadused ning lubades administratiivsetel raskustel üles kaaluda isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamine, tähendab see sisuliselt avaliku võimu teostajale sellise kaalutusruumi andmist, mis võib kaasa tuua omavoli. Põhiseaduse mõtte kohaselt (PS § 13 lg 2, § 10, § 14) on halduskandja omavoli keelatud. Vastupidi, halduskandja peab olema põhiõiguste ja -vabaduste tagaja. Seega ei saa riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavuse tagamise eest vastutav Sotsiaalkindlustusamet tugineda sellele, et puudub vajalik infosüsteem vms, vaid peab olukorras, kus talle on teatavaks saanud, et isikute põhiõigusi ja -vabadusi ei ole kehtiva korralduse juures võimalik tagada, tuleb astuda kiiresti samme olukorra muutmiseks.

Antud juhul nähtus õiguskantslerile esitatud teabest, et olenemata teistsuguse infosüsteemi või muu teenuse korraldamise mehhanismi vajadusest, ei asunud Sotsiaalkindlustusamet selle selgumisel kohe välja töötama uut mehhanismi, mis taganuks riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavuse üle kontrolli teostamise, sh teenuse osutamise mõistliku aja jooksul.

Sotsiaalkindlustusameti sõlmitavate halduslepingutes nägi õiguskantsler aga peamiselt kolme probleemi: kuidas ja milliseid lepingupartnerid valib Sotsiaalkindlustusamet riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse osutamiseks; Sotsiaalkindlustusamet on riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse osutamiseks sõlmitud lepingutes kokku leppinud põhimõttes, mille järgi tuleb ühe teenuse osutaja juures moodustada teatud tunnuste alusel mitu teenuse osutamise järjekorda; halduslepingutes ei ole kokku lepitud põhimõttes, mille järgi tuleb teenust osutada mõistliku aja jooksul.

Sotsiaalkindlustusamet on sõlminud riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse osutamiseks halduslepinguid. Seda on tehtud ka isikutega, kel kõigi eelduste kohaselt ei ole eelneva avaliku ülesande täitmise kogemust. Võimalik, et sellest johtuvalt tulebki Sotsiaalkindlustusametil endal täita haldusmenetluse seadusest tulenevaid nõudeid, mida peaksid täitma teenuse osutajad (nt teavitamis- ja selgitamiskohustust). Sotsiaalkindlustusamet on pidanud korduvalt pärast seda, kui riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse saamiseks õigustatud isik on pöördunud teabe ja selgituste saamiseks Sotsiaalkindlustusameti poole, võtma ühendust teenuse osutajatega ja paluma neil järgida haldusmenetluse seadust. Mis tähendab, et teenuse osutaja on juba isiku menetluslikke õigusi rikkunud ja Sotsiaalkindlustusametil tuleb need rikkumised heastada.

Isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtte ning hea halduse tava seisukohalt on probleemne avaliku ülesande täitmise usaldamine isikule, kel puuduvad vajalikud teadmised ja oskused vastava ülesande õiguspäraseks täitmiseks. Samas on selge, et teenuse kättesaadavuse tagamiseks tuleb mõnikord sõlmida halduslepinguid ka teenuste osutajatega, kel puudub avaliku ülesande täitmise kogemus. Et aga isikute õigused jääksid seejuures kahjustamata, tuleb halduskandjal, kes soovib tal lasuvat haldusülesannet üle anda, sellisel juhul rakendada isikute õiguste tagamiseks vajalikke meetmeid.

Antud juhul leidis õiguskantsler, et Sotsiaalkindlustusamet võinuks nende teenuse osutajatega, kelle osas saanuks mõistlikult eeldada, et teenuse osutajal võib tekkida probleeme haldusmenetluse teostamisel, leppida teenuse osutajaga kokku kohustuses läbida haldusmenetluse alane koolitus vmt.

Mis puutub halduslepingute sisusse, siis on Sotsiaalkindlustusamet leppinud riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse osutajatega kokku selles, et riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse osutamiseks moodustatakse teenuse osutamise järjekorrad vanuse alusel.

Seadusandja on sotsiaalhoolekande seaduses näinud ette ühe järjekorra moodustamise ega ole lubanud isikuid omavahel ebavõrdselt kohelda olenevalt sellest, millisesse vanusegruppi nad kuuluvad. Eelnevast saab järeldada, et seadusandja on leidnud, et olenemata vanusegrupilisest kuuluvusest on igal SHS § 11² lõikes 1 nimetatud isikul võrdselt õigus saada riigi rahastatavat rehabilitatsiooniteenust. Teisisõnu ei ole seadusandja leidnud isikute erinevaks kohtlemiseks õigustust.

Sotsiaalkindlustusameti ja riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse osutajate vahel sõlmitud halduslepingutes ei ole kokku lepitud põhimõttes, et rehabilitatsiooniplaani alusel rahastatavat teenust tuleb osutada plaani kehtivusaaja jooksul. Teisisõnu ei ole kokku lepitud selles, et rehabilitatsiooniteenuse osutamise aja kindlaksmääramisel tuleb lähtuda põhimõttest, et rehabilitatsiooniteenuse osutamine rehabilitatsiooniplaani alusel peab olema eesmärgipärane ja tõhus, samuti võimalikult lihtne ja kiire, vältides isikutele üleliigsete kulutuste ja ebaseaduslike tekkimise. Eelnevat võib näitlikustada järgnevalt: isik, kellele koostatud rehabilitatsiooniplaani kehtib kuus kuud, võib jääda rehabilitatsiooniplaani alusel osutatavast riigi rahastatavast rehabilitatsiooniteenusest ilma seetõttu, et kui järjekord temani jõuab, on rehabilitatsiooniplaan kaotanud kehtivuse.

SHS § 11⁷ sätestab riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse järjekorra nõuded ja näeb ette ühe üldise järjekorra moodustamise iga teenuse osutaja juures. Seega ei võimalda asjaomane norm moodustada teenuse osutajate juures järjekordi sihtgruppide lõikes: kõiki teenusele suunatud tuleb teenindada ühe ja üldise järjekorra alusel. See tagab riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse saajate võrdse kohtlemise.

Kuna SHS § 1 lg 1 näeb ette haldusmenetluse seaduse kohaldamise osas, milles sotsiaalhoolekande seadus antud küsimust ei reguleeri, tuleb SHS § 11⁷ tõlgendada koos haldusmenetluse seaduses sätestatud õiguse üldpõhimõtetega. Täpsemalt saab SHS § 11⁷ tõlgendada koostoimes HMS § 5 lõikega 2, mille kohaselt toimub haldusmenetlus eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebaseaduslike isikutele. See tähendab, et SHS §-s 11¹ sätestatud teenuse eesmärgi saavutamiseks tuleb riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse osutajal kooskõlas HMS § 5 lõikega 2 osutada teenust nii, et kõik saaks vajaliku teenuse rehabilitatsiooniplaani kehtivusaaja jooksul.

Õiguskantsler leidis, et Sotsiaalkindlustusamet on järjekordade moodustamise teistsugustes alustes kokkuleppimisel eksinud PS §-s 14 sätestatuga ning läinud vastuollu hea halduse tavaga.

Kokkuvõtlikult võttis õiguskantsler seisukoha, et riik ei ole teinud riigi rahastatavat rehabilitatsiooniteenust isikutele kättesaadavaks, sest teenuse osutamist ei rahastata vajalikul määral, teenuse osutamise järjekordade moodustamise aluseid on reguleeritud ebapiisavalt ning kehtivat menetlusnormistikku ei rakendata isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet järgides.

(5) Õiguskantsler esitas sotsiaalministrile soovitus eesmärgipärasuse ja hea halduse tava järgimiseks. Täpsemalt andis õiguskantsler sotsiaalministrile ÕKS § 35¹ lõigete 1 ja 2 alusel soovitus riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavuse tagamiseks. Õiguskantsler soovitas ministril:

1. võtta kasutusele administratiivsed meetmed (muuta infosüsteemi), koostada hea halduse tava järgimiseks

- menetlusjuhend ja töötada välja kriteeriumid, mille põhjal Sotsiaalkindlustusamet saab konkreetsetel juhtudel hinnata, kas isikule on teenus tagatud mõistliku aja jooksul;
2. korraldada riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse osutajate haldusmenetlusalane koolitus, et teenuse osutajad pakuksid teenust avaliku ülesande täitmise nõudeid järgides;
 3. vajadusel koostada asjaomane eelnõu, mis võimaldab nii rehabilitatsiooniteenuse saamiseks õigustatud isikul kui ka normi rakendajal hinnata, kas teenus tagatakse mõistliku aja jooksul;
 4. analüüsida 2007. aastal tekkinud järjekordade pikkuseid ning leida vajalikud rahalised vahendid järjekordade mõistliku pikkuse tagamiseks.

Sotsiaalministri ja Sotsiaalkindlustusameti vastustest õiguskantsleri järelepärimisele selgus, et sotsiaalminister täitis Sotsiaalkindlustusameti kaudu õiguskantsleri viiest soovitusel täielikult soovitusi, mis puudutas 2007. aastal tekkinud järjekordade pikkuste analüüsimist ja vajalike rahaliste vahendite leidmiseks ning riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse osutajate koolitamist haldusmenetluse teemal. Täitmata jättis sotsiaalminister soovitusi, mis käsitles riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavust mõistliku aja jooksul ja seadusandliku sekkumise vajaduse kaalumist. Osaliselt täitis sotsiaalminister soovitusi, milles õiguskantsler palus sotsiaalministril võtta teenuse kättesaadavuse tagamiseks kasutusele administratiivseid meetmeid.

3. Isikute ebavõrdne kohtlemine Saue valla lapsehoiutoetuste määramisel

Asi nr 6-4/070643

(1) Õiguskantsler algatas avalduse alusel järelevalvemenetluse Saue Vallavolikogu määruse üle, mis sätestab õiguse lapsehoiu toetuse taotlemiseks alates lapse 3-aastaseks saamisest.

(2) Saue Vallavolikogu võttis 24.08.2006 vastu määruse nr 012 "Lapsehoiu toetuse maksmise kord", mille § 3 lg 2 sätestas:

"Õigus taotleda lapsehoiu toetust tekib pärast lapse 3-aastaseks saamist ning lõpeb lapse minekuga koolieelsesse lasteasutusse või õppima asumisega üldhariduskooli."

Õiguskantsleri poole pöördunud avaldaja leidis, et lapsehoiu toetuse määramine ainult vanematele, kelle laps on saanud 3-aastaseks, ei ole põhjendatud, sest Saue vald ei ole suuteline tagama soovijatele söimekohti ning seetõttu on suurim vajadus toetuse järele just kuni 3-aastaste laste vanematel.

Õiguskantsler pöördus Saue vallavanema poole teabe nõudmisega.

Saue vallavanem selgitas oma vastuses, et vajadus söimerühmade järele on küll olemas, kuid söimerühmade küllaldane loomine ei ole rahaliste vahendite puudumise tõttu võimalik. Vallavanem möönis, et puudu on 280 lastesöime- ja aia kohta. Saue vallavanem kinnitas oma vastuses õiguskantsleri teabe nõudmisele, et "lapsehoiutoetus kui üks täiendav vahend olukorra leevendamiseks lasteaiakohtade nappusel [...]. Lapsehoiu toetuse maksmine on Saue valla vaba tahe lasteaiakohtade puudusest tingitud olukorra leevendamiseks". Vallavanem lisas, et selle kehtestamise õigus on kohaliku omavalitsuse volikogul, arvestades majanduslikke võimalusi. Vallavanem viitas sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 12¹ lõikele 2. Täiendavalt märkis vallavanem oma vastuses, et arvestades Saue valla võimalusi, on volikogu otsustanud maksta toetust alates lapse kolmeaastaseks saamisest, ning et lapsehoiu toetuse maksmine on Saue valla vaba tahe lasteaiakohtade puudusest tingitud olukorra leevendamiseks.

(3) Menetluse põhiküsimuseks on, kas Saue valla lapsehoiutoetuse määramise regulatsioon on kooskõlas seaduse ja põhiseadusega.

(4) Saue Vallavolikogu määrus nr 012 "Lapsehoiu toetuse maksmise kord" reguleerib Saue valla eelarves selleks ettenähtud vahendite arvelt koolieelses lasteasutuses mittekäiva lapse vanemale lapsehoiu toetuse määramise ja maksmise korda.

PS § 37 lg 1 ls 1 järgi on igaühel õigus haridusele ning lg 2 ls 1 kohaselt peavad riik ja kohalik omavalitsus ülal vajalikul arvul õppeasutusi, et teha haridus kättesaadavaks.

Eesti Vabariigi haridusseaduse (HaS) § 2 lg 5 p 1 ja § 14 alusel on alusharidus haridustase, mis teadmiste, oskuste, vilumuste ja käitumisnormide kogumina loob eeldused edukaks edasijõudmiseks igapäevaelus ja koolis. HaS § 3 lõikes 2 on haridusasutuste hulgas loetletud ka koolieelsed lasteasutused, mis § 24 lg 1 ls 2 järgi toetavad ja täiendavad perekondlikku kasvatust.

Koolieelsete lasteasutuste õiguslik seisund ja tegevus on reguleeritud koolieelse lasteasutuse seadusega (KELS). KELS § 10 lg 1 sätestab valla- või linnavalitsuse kohustuse luua kõigile oma haldusterritooriumil alaliselt elavatele ühe- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle vanemad seda soovivad, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. KELS § 19 lg 3 kohaselt loob valla- või linnavalitsus juhul, kui valla või linna territooriumil on ajutiselt vajadus lasteasutuse koha

järele suurem kui olemasolevate lasteasutuste üldkohtade arv, soovijatele võimaluse saada lasteasutuses osajaline koht.

KELS § 10 lg 1 kohaselt on igal lapsevanemal, kes soovib panna oma ühe- kuni seitsmeaastase lapse lasteasutusse, selleks seadusest tulenev õigus. Riik on seadusega otsustanud, et kohalik omavalitsus peab alushariduse andmise tagama vähemalt üheaastaseks saanud lapsele. KELS § 5 lg 1 p 1 ja § 6 lg 2 järgi on lastesõim kuni kolmeaastastele lastele, § 5 lg 1 p 2 kohaselt lasteaed aga kuni seitsmeaastastele lastele mõeldud lasteasutus. Valla- või linnavalitsusel on kohustus tagada koolieelse lasteasutuse koht nii lastesõime- kui lasteaiakaalistele lastele.

Leevendamaks kohaliku omavalitsuse koormat lasteasutuste kohtade tagamisel, võib KELS § 19 lg 3 alusel kohalik omavalitsus anda soovijatele võimaluse saada lasteasutuses osajaline koht. Koolieelse lasteasutuse seadus ei jäta lasteasutuse kohtade tagamisel valla- või linnavalitsusele pädevust seaduses sätestatud teistmoodi otsustada. Kui täisajaga kohti tagada ei ole võimalik, tuleb tagada osaajaga kohad. Osaajaliste kohtade loomine on ajutine lahendus, mida on võimalik kasutada siis, kui ajutiselt on kohaliku omavalitsuse territooriumil vajadus lasteasutuse kohtade järele suurem kui olemasolevate üldkohtade arv.

Koolieelse lasteasutuse seadus ei sätesta, milliseid konkreetseid meetmeid peab kohalik omavalitsus tarvitusele võtma selleks, et seadusest tulenevaid kohustusi järjepidevalt täita. Kehtiv õigus ei näe ette alternatiive koolieelse lasteasutuse kohtade tagamise kohustusele. See tähendab, et kohaliku omavalitsuse initsiatiiv pakkuda oma elanikele alternatiivseid lapsehoiuvõimalusi väljaspool koolieelset lasteasutust, on soovitatav, ent ei vabasta seaduses imperatiivselt sätestatud kohustuse täitmisest. Sihtotstarbelise lapsehoiu teenuse rahastamise toetuse maksmine on vajalik, kuna võimaldab tagada kas või ajutiselt lapsehoiu neile, kes on alles lasteasutuse ootnimikirjas ega saa kohta vanemate soovitud ajal. Kohalik omavalitsus võib omal initsiatiivil kehtestada ka mittesihtotstarbelisi lisatoetusi, tagades seejuures isikute võrdne kohtlemine, ent seadusest tulenev kohustus kehtib edasi toetustest sõltumata.

PS § 12 lg 1 sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed. § 12 lg 1 ls 1 sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse ja teine lause diskrimineerimise keelamise põhimõtte. PS §-st 12 tulenev võrdse kohtlemise põhimõte on siduv ka õigusloojale. Avaldusealuses asjas tuli kontrollida, kas Saue valla lapsehoiutoetuse regulatsioon, mis annab õiguse toetust taotleda ainult alates 3-aastaste laste vanematel, on kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega.

Et tuvastada kas tegemist on võrdsuspõhiõiguse rikkumisega, tuleb esmalt hinnata, kas ebavõrdselt koheldakse võrreldavaid isikute gruppe, sest PS § 12 lg 1 riivega saab tegu olla üksnes siis, kui ebavõrdselt koheldakse omavahel võrreldavaid, st konkreetse diferentseerimise aspektist analoogilises olukorras olevaid isikuid.⁶⁷⁵ Riigikohus on leidnud, et üldise võrdsuspõhiõiguse riive on õigustatud siis, kui selleks on mõistlik ja asjakohane põhjus.⁶⁷⁶

Diferentseerimise kindlakstegemiseks tuleb esmalt leida vähim ühine soomõiste, milleks kontrollitaval juhul on “koolieelse lasteasutuse kohale õigustatud lapse vanem”. Kohalikul omavalitsusel on lähtudes KELS § 10 lõikest 1 kohustus tagada koht koolieelses lasteasutuses 1–7-aastastele lastele. Seega on Saue vald kohustatud tagama lapsehoiu lasteasutuses kõigile 1–7-aastastele lastele. Kontrollitav säte eristab aga lapsehoiu teenust vajavaid isikuid lapse vanuse alusel. Võrreldavateks isikute gruppideks on 1–3-aastased lapsed ning 3–7-aastased lapsed, kes mõlemad vajavad võrdselt lapsehoiu, mille korraldamise kohustus on pandud seadusega kohalikule omavalitsusele.

Teiseks tuleb tuvastada, kas esinevad piisavad ja mõistlikud põhjendused diferentseerimise õigustamiseks. Kui mõistlikku põhjust ei ole võimalik tuvastada, on tegemist meelevaldse eristamisega.⁶⁷⁷ Mõistliku põhjuse tuvastamiseks tuleb välja selgitada määruse eesmärk. Saue vallavanem kinnitas oma vastuses õiguskantsleri teabe nõudmisele, et “lapsehoiutoetus kui üks täiendav vahend olukorra leevendamiseks lasteaiakohtade nappusel [...]. Lapsehoiu toetuse maksmine on Saue valla vaba tahe lasteaiakohtade puudusest tingitud olukorra leevendamiseks”. Määruse eesmärgiks on seega soov kompenseerida lapsevanematele koolieelse lasteasutuse kohtade puudust. Lahendus leevendab lasteasutuse kohtade puudusest tingitud olukorda vaid osaliselt.

Saue Vallavolikogu lapsehoiu toetuse eesmärgiks on lapsehoiule tehtava kulutuse kompenseerimine, mistõttu tuleneb määruse volitusnorm SHS § 12¹ lõikest 2, mille kohaselt kehtestab juhul, kui lapsehoiuteenust rahastatakse kohaliku omavalitsusüksuse eelarvest, lapsehoiuteenust saama õigustatud isikute ringi, lapsehoiuteenuse rahastamise mahu ning lapsehoiuteenuse osutamise tingimused ja korra kohaliku omavalitsusüksuse volikogu.

Vastavalt SHS § 12¹ lõikele 1 tagab teenuse vastavat tegevusluba omav lapsehoiuteenuse osutaja. Seega on seadusandja eesmärgiks nimetatud regulatsiooni kehtestamisel olnud laste turvalisuse ja arengu tagamine selleks eriväljaõppe saanud isikult. Saue Vallavolikogu kehtestatud määrus võimaldab aga seadusandja tahtest mööda minna, kuna näeb ette mittesihtotstarbelise toetuse vanematele. Seetõttu on määrus vastuolus sotsiaalhoolekande seaduse lapsehoiu regulatsiooni mõtte ja eesmärgiga, kuna võimaldab mööda minna seadusandja tahtest kehtestada lapsehoiuteenusele kvaliteedinõuded. Seaduse mõte on aga vastupidiselt määruses kehtestatud, kulupõhise toetuse liigi loomine, mille osutamine on riigi ja kohaliku omavalitsuse järelevalve all, tagades seeläbi laste suurema kaitstuse. Sotsiaalhoolekande

⁶⁷⁵ RKÜKo 27.06.2005 nr 3-4-1-2-05, p 40.

⁶⁷⁶ Vt nt RKPJKo 20.03.2006 nr 3-4-1-33-05, p 26.

⁶⁷⁷ M. Ernits. Kommentaarid §-le 12. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 12 komm 4.2.1.

seaduse muutmise seaduse seletuskirja⁶⁷⁸ järgi ei loeta lapsehoiuteenuseks lapse hooldamist, arendamist ning turvalisuse tagamist lapse vanema, eestkostja või perekonnas hooldaja poolt, kellele tuleneb lapse hooldamise kohustus vastavalt perekonnaseadusest või perekonnas hooldamise lepingust.

Kuna Saue vald on olukorras, kus sooviavaldusi on rohkem kui nii söimekohti (1–3-aastastele lastele) kui ka lasteaiakohti (3–7-aastastele lastele), siis on määruse § 3 lg 2 vastuolus PS § 12 lg 1 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega, kuna võrreldavate isikute gruppide (1–3-aastaste ja 3–7-aastaste koolieelses lasteasutuses koha saamiseks õigustatud laste vanemad) eristamine on meelevaldne. Ühtlasi on Saue valla lapsehoiutoetuse regulatsioon vastuolus sotsiaalhoolekande seaduses kehtestatud lapsehoiuteenust puudutava regulatsiooni mõtte ja eesmärgiga.

(5) Õiguskantsler edastas Saue Vallavolikogule märgukirja, milles soovitas muuta määruse § 3 lõiget 2 viisil, mis hõlmaks soodustatud isikutena kõiki KELS § 10 lõikes 1 nimetatud isikuid. Saue Vallavolikogu võttiski 25.10.2007 istungil vastu määruse nr 013 “Saue Vallavolikogu 24.augusti määruse nr 012 “Lapsehoiutoetuse maksmise kord” muutmise”. Nimetatud määruse § 1 lõikega 1 muudeti Saue Vallavolikogu 24.08.2006 määruse nr 012 § 3 lõiget 2 järgmiselt:

“Õigus taotleda toetust tekib pärast lapse 1 aastaseks saamist ning lõpeb lapse minekul koolieelses lasteasutusse või õppima asumisel üldhariduskoolis. Toetust ei maksta ajal kui lapse eest makstakse vanemahüvitise seaduse alusel vanemahüvitist.”

Muudatuse tagajärjel on soodustatud isikutena hõlmatud kõik KELS § 10 lõikes 1 nimetatud isikud.

4. Isiku tahtevastane hoidmine Aa Hooldekodus (OÜ-s Häcke)

Asi nr 7-6/070274

(1) Õiguskantsler kontrollis Aa Hooldekodus tahtevastasel kinnihoitava inimese avalduse alusel hooldekodu praktikat isikute lahkumise takistamisel.

(2) Avaldaja esitas 2004. aasta kevadel Tallinna Kesklinna Valitsusele taotluse hooldusteenusele suunamiseks. Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet suunas oma 27.09.2004 otsusega avaldaja Aa Hooldekodusse, kus ta viibis alates 09.07.2004.

Avaldaja pöördus 19.02.2007 õiguskantsleri poole kaebusega, et teda hoitakse hoolekandeesutuses kinni tema tahte vastaselt ning hoolimata mitmekordsest pöördumisest hooldusteenusele suunaja poole, ei võimalda hooldekodu personal tal hoolekandeesutusest lahkuda.

Õiguskantsler pöördus teabe saamiseks hooldusteenuse osutaja, OÜ Häcke juhatuse esimehe poole.

OÜ Häcke juhatuse esimehe edastatud dokumentidest ilmnes, et avaldaja viibib hooldekodus hooldusteenusel isikliku sooviavalduse alusel. Juhatuse esimees selgitas, et avaldaja viibib hooldekodus tugevdatud järelevalvega osakonnas, sest väljaspool osakonda rikub ta hooldekodu rahu. Veel täpsustas juhatuse esimees, et kuna kõik kliendid viibivad siin elukohajärgse omavalitsuse suunamiskirja alusel, siis ei ole hooldekodul õigust lubada kliendil omavoliliselt lahkuda, ilma et tal oleks ette näidata elamispiind, kuhu ta elama asub. Lisaks mõõnis juhatuse esimees, et avaldaja võib hoolekandeesutusest lahkuda, kui selleks annab nõusoleku kohalik omavalitsus, kes avaldaja teenusele suunas (Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet).

Asjaolude täiendavaks selgitamiseks pöördus õiguskantsler Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti juhataja poole.

Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti juhataja selgitas, et hooldekodu teenuse lõpetamise aluseks on hooldekodus kehtiva kodukorra rikkumine, isiku vaba tahe ja soov. Juhataja kinnitas, et omavalitsuselt täiendavat nõusolekut taotleda ei ole vaja.

(3) Avaldusealuses asjas on põhiküsimuseks, kas avaldajale osutatava hooldusteenuse lõpetamisest keeldumine oli õiguspärane.

(4) Hoolekandeesutuses hooldamine võib sotsiaalhoolekande seaduses (SHS) sätestatud korra järgi toimuda kas isiku tahte alusel või tema tahte vastaselt. Üldjuhul osutatakse sotsiaalteenuseid, muuhulgas hooldamisteenust, isiku sooviavalduse alusel. Tingimused, millal võib isikut tema nõusolekuta hoolekandeesutuses hooldada, on toodud SHS §-s 19. Osundatud sätte kohaselt võib isiku paigutada hoolekandeesutusse tema enda või tema seadusliku esindaja nõusolekuta, kui esinevad järgmised asjaolud:

- 1) isikul on raske psüühikahäire, mis piirab tema võimet oma käitumisest aru saada või seda juhtida;
- 2) hoolekandeesutusse paigutamata jätmise korral on ta endale või teistele ohtlik;

⁶⁷⁸ Sotsiaalhoolekande seaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, seisuga 14.08.2007, nr 918 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>

- 3) varasemate abinõude rakendamine ei ole osutunud küllaldaseks või muude abinõude kasutamine ei ole võimalik.

Isiku tahtevastane hooldamine hoolekandeesutuses on õigustatud ainult juhul, kui loetletud asjaolud esinevad üheaegselt ning kui isiku tahtevastase hooldamise vajaduse on otsustanud kohus.

Hoolekandeesutuses viibivate isikute õigusi võib piirata vaid seaduses ettenähtud ulatuses ja viisil. Vastav regulatsioon tuleneb SHS §-st 20 ning selle alusel sotsiaalministri 30.05.2002 kehtestatud määrusest nr 82 "Hoolekandeesutuses piirangute rakendamise kord". Avaldusealuses asjas omavad tähtsust eelkõige isiku liikumisvabaduse piiramist reguleerivad normid.

SHS § 20 lg 1 p 1 kohaselt võib hoolekandeesutuses isiku liikumisvabadust piirata vaid sel määral, kui see on vajalik isiku järelevalvetuse ärahoidmiseks ning teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks. Sotsiaalministri 30.05.2002 määruse nr 82 § 5 sätestab, et isikud, kes on paigutatud nõusolekuta hooldamisele kohtuotsuse alusel, võivad väljaspool hoolekandeesutust viibida ainult asutuse töötaja saatel. Teiste isikute järelevalvetuse ärahoidmine tagatakse hoolekandeesutuse töötajate järelevalve abil.

Osundatud norme omavahelises koosmõjus tõlgendades selgub, et hoolekandeesutuses kehtestatud liikumispääsude eesmärk on eelkõige kaitsta hoolealuseid teiste hoolealuste poolt tekitatava kahju eest. Teine eesmärk on kaitsta hoolealuseid väliste ohtude eest. Kuid selles osas on liikumispääsude lubatud intensiivsus erinev. Liikumisvabadust võib rohkem piirata isikul, kes on hoolekandeesutusse paigutatud kohtuotsuse alusel ning võivad seetõttu hoolekandeesutusest väljuda ainult koos asutuse töötajaga. Nendele hoolealustele, kes viibivad asutuses omal soovil, vastavat piirangut kehtestatud ei ole. Seega on ainult nendel isikutel keelatud hoolekandeesutusest lahkuda, kes on sinna paigutatud kohtuotsuse alusel. Kui isik viibib oma tahtevalduse alusel hoolekandeesutuses, ei ole põhjendatud tema liikumisvabaduse piiramine ning teenuse osutamine ilma hoolealuse nõusolekuta. Hoolekandeteenuse lõpetamisest ei saa keelduda põhjendusel, et isikul ei ole väljaspool hoolekandeesutust elukohta või ta keeldub ütlema, kuhu ta elama asub.

Hinnanud avaldaja liikumisvabaduse kitsendamistega seotud asjaolusid, leidis õiguskantsler, et hoolekandeesutusel ei olnud seaduslikku alust avaldaja liikumisvabaduse piiramiseks. Isiku tahtevastase hooldamise vajadust hindab ainukesena kohus. Kuna avaldaja kohta ei olnud tehtud kohtuotsust, mille järgi oleks võinud teda hoolekandeesutuses tema tahte vastaselt hooldada, siis saab talle hooldusteenust pakkuda ainult juhul, kui selleks on olemas isiku kehtiv nõusolek. Kuna avaldaja väljendas korduvalt soovi lõpetada hoolekandeteenuse osutamine, siis puudus hooldekodul avaldaja nõusolek tema edasiseks hooldamiseks.

(5) Õiguskantsler esitas OÜ Hæckele soovitusel õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks. Menetluse tulemusena lõpetas OÜ Hæcke avaldajale hooldusteenuse osutamise. Samuti muutis hooldekodu oma sise-eeskirja sellisel, et hoolekandeteenuse lõpetamise tingimuseks ei pea isik enam taotlema hooldusele suunaja nõusolekut.

5. Hea halduse tava järgimine sotsiaalhoolekannet puudutavate avalduste menetlemisel Rõngus

Asi nr 7-8/070424

(1) Õiguskantsler kontrollis ühest teisest menetlusest laekunud teabe põhjal omaalgatuse korras, kas Rõngu Vallavalitsus järgib sotsiaalhoolekannet puudutavate avalduste menetlemisel haldusmenetluse reegleid.

(2) Õiguskantsler palus 22.03.2007 edastada Rõngu Vallavalitsusel perioodidel 01.11.2006–30.11.2006 ja 01.02.2007–28.02.2007 vallavalitsusele esitatud sotsiaalabi saamise taotlused ja neile antud vastused, sh haldusaktid. Ühtlasi palus õiguskantsler edastada ka taotluste menetlemise aluseks olnud Rõngu Vallavalikogu määrused. Lisaks palus õiguskantsler Rõngu Vallavalitsusel kirjeldada taotluste menetluse protsessi ning võimalusel esitada ka vallavalitsuses kehtestatud taotluste menetlemise sisejuhendid.

Rõngu Vallavalitsus vastas õiguskantslerile 26.04.2006, et vallavalitsus on püüdnud sotsiaalabi taotlusi menetledes järgida haldusmenetluse nõudeid. Taotluste menetlemisel lähtutakse ka õiguskantsleri antud soovitustest: rakendatakse uurimisühendust, lähtutakse menetluse eesmärgipärasuse nõudest ning isikutele antakse selgitusi.

Kirjas tõi Rõngu Vallavalitsus välja, et perioodidel 01.11.2006–30.11.2006 ja 01.02.2007–28.02.2007 esitati Rõngu Vallavalitsusele 21 sotsiaalhoolekannet taotlust. Sotsiaalteenistuse juhataja võttis asjaomased avaldused menetlusele ning kontrollis, kas need vastavad nõuetele. Teatud juhtudel võttis sotsiaalteenistuse juhataja isikutega ühendust, et selgitada välja toetuse taotlemise tagamaid ning selgitada toetuse andmise võimalusi. Taotlusi arutati sotsiaalkomisjonis ning arutelude põhjal esitati vallavalitsusele ettepanekud, kellele toetusi maksta. Toetuste maksmise kohta andis vallavalitsus välja korralduse. Isikuid, kelle taotlused rahuldati, teavitati otsusest üldjuhul suuliselt.

Rõngu Vallavalitsus lisas oma kirjale sotsiaalhoolekannete määramise aluseks olevad õigustloovad aktid ning perioodidel 01.11.2006–30.11.2006 ja 01.02.2007–28.02.2007 Rõngu Vallavalitsusele esitatud sotsiaalabi taotlused ning neile antud vastused.

Perioodidel 01.11.2006–30.11.2006 ja 01.02.2007–28.02.2007 Rõngu Vallavalitsusele esitatud sotsiaalabi taotlustest ning neile antud vastustest selgub järgmist.

Õiguskantslerile esitatud materjalist selgub, et viidatud perioodidel esitatud sotsiaaltoetuste taotluste lahendamiseks on sotsiaalkomisjon istunud koos neljal korral: 1) 16.11.2006; 2) 15.12.2006; 3) 16.02.2007 ja 4) 22.03.2007. Kõikidel vaatlusalustel juhtumitel on sotsiaalkomisjon pidanud vajalikuks isikute toetamist. Rõngu Vallavalitsus on sotsiaalkomisjoni seisukohtadega nõustunud ning määranud taotlejatele sotsiaaltoetused oma korraldustega: 1) 20.11.2006 nr 279 (õiguslikuks aluseks SHS § 8 p 2, § 23 lg 2, Rõngu Vallavolikogu 21.02.2006 määrus nr 4 “Sotsiaaltoetuste määramise kord”); 2) 18.12.2006 nr 313 (õiguslikuks aluseks SHS § 8 p 2, § 23 lg 2, Rõngu Vallavolikogu 21.02.2006 määrus nr 4 “Sotsiaaltoetuste määramise kord”, Rõngu Vallavolikogu 21.02.2006 määrus nr 7 “2006. a vallaelarve” § 6); 3) 20.02.2007 nr 39 (õiguslikuks aluseks SHS § 8 p 2, § 23 lg 2, Rõngu Vallavolikogu 21.02.2006 määrus nr 4 “Sotsiaaltoetuste määramise kord”) ja 4) 26.03.2007 nr 63 (õiguslikuks aluseks SHS § 8 p 2, § 23 lg 2, Rõngu Vallavolikogu 15.03.2007 määrus nr 5 “Sotsiaaltoetuste määramise kord”). Isikute taotluste lahendamise aeg kõigub neljast päevast 30 päevani, sõltuvalt sellest kui suur vahe jääb isiku taotluse esitamise ja sotsiaalkomisjoni istungi toimumise vahele. Näiteks on 26.03.2007 langetatud otsus isikule R. L küttepuude toetuse andmiseks 30 päevaga, kuigi isik märkis oma 21.02.2007 taotluses, et tal on puud juba otsakorral. Ühel teisel juhul aga määrati isikule A. L küttepuude soetamiseks toetust viie päevaga (taotlus esitati 15.11.2006 ja vallavalitsus andis korralduse 20.11.2006). Keskmiselt lahendati taotlusi 20 päeva jooksul.

Asjaomasest dokumentatsioonist selgus veel, et olenemata sellest, kas isiku taotlus rahuldati täielikult või osaliselt, olid Rõngu Vallavalitsuse korraldused vormistatud ühtemoodi: esitatud oli korralduse andmise õiguslik alus ja resolutsioon (mida otsustati). See tähendab, et ka kui isiku taotlus rahuldati vaid osaliselt, puudus Rõngu Vallavalitsuse korralduses selle andmise faktiline alus ning põhjendus otsuse kohta. Asjaomased faktilised asjaolud ja põhjendused ei selgunud ka korralduses viidatud sotsiaalkomisjoni protokollist. Näiteks ühel juhul taotles E. K 1000 krooni suurust toetust, ent vastavast sotsiaalkomisjoni 16.02.2007 protokollist nr 2 ja Rõngu Vallavalitsuse 20.02.2007 korraldusest nr 39 selgub, et E. K-le otsustati määrata toetus summas 500 krooni. Põhjendusi, miks isiku taotlust täielikult ei rahuldatud, korraldusest ega selle aluseks olevast protokollist ei leia. Teisel juhul taotles aga E. A 1160 krooni suurust toetust, ent 15.12.2006 sotsiaalkomisjoni protokollist nr 12 ja Rõngu Vallavalitsuse 18.12.2006 korraldusest nr 313 selgus, et isikule peeti vajalikuks määrata toetus summas 1000 krooni. Põhjendusi, miks isiku taotlust täielikult ei rahuldatud, korraldusest ega selle aluseks olevast protokollist ei leidunud.

Kolmandaks tuli korraldustest välja, et neist ei nähtu kaalutlusi, miks ühel juhul otsustati ühtemoodi, teisel juhul aga teisiti. Nii jäi näiteks selliste kütetetoetuste taotluste puhul, millest ei selgunud taotletava toetuse suurus, ent millest nähtus isikute sissetuleku suurus, selgusetuks, miks peaaegu kõikidel juhtudel otsustati isikuid toetada 500 krooniga, sõltumata sellest, kui suur on isiku sissetulek ja kui palju kütet isikul kulub. Mõnel juhul on isikuid toetatud ka suurema summaga: 1000 krooniga (E. R-le määratud toetus Rõngu Vallavalitsuse 18.12.2006 korralduse nr 313 alusel), teisel juhul aga 600 krooniga (L. P-le määratud toetus Rõngu Vallavalitsuse 26.03.2007 korraldusega nr 63). Lisaks jäi taotluste puhul, milles sooviti toetust kahe või enama abivajaduse rahuldamiseks, selgusetuks, millise abivajaduse rahuldamiseks kui suur summa on isikule eraldatud. Näiteks R. L taotles toetust majanduslike raskuste leevendamiseks ja küttepuude soetamiseks. Talle määras Rõngu Vallavalitsus oma 26.03.2007 korraldusega nr 63 toetust kokku 600 krooni täpsustamata, milline osa määratud summast on mõeldud majanduslike raskuste leevendamiseks, milline aga küttepuude muretsemiseks. Ühel teisel juhul taotles aga L. J toetust ravimite ja küttepuude soetamiseks, Rõngu Vallavalitsus määras talle toetuseks 1200 krooni, täpsustamata, kui suur osa toetusest on mõeldud ravimitele ja küttepuudele.

Neljandaks selgus Rõngu Vallavalitsuse korralduses esitatud vaidlustamisviitest, et isikud võivad korraldusega mitte-nõustumisel esitada vaide Rõngu Vallavalitsusele või Tartu Halduskohtule.

Rõngu Vallavalitsus täpsustas 08.05.2007 õiguskantslerile antud vastust osas, mis puudutas isikute ärakuulamist ning nende teavitamist taotluste rahuldamisest või mitterahuldamisest. Rõngu Vallavalitsuse sõnade kohaselt kuulatakse isikud ära vastavalt kaasusele. Näiteks juhul, kui isik esitab taotluse personaalselt, vesteldakse temaga reeglina kohe, et selgitada välja isiku võimalused ja vajadused ning selleks, et isikut nõustada. Kui aga taotlus esitatakse posti teel ning taotluse lahendamisel tõusetub küsimusi, siis helistab sotsiaalteenistuse juhataja taotlejale, saadab talle kirja andemete täpsustamise vajaduse kohta või teeb kodukülastuse. Kui taotleja ja vallavalitsuse kontaktid on sagedased, ei vaja vallavalitsus lisaandmeid avalduse lahendamiseks.

Taotluse rahuldamisest või mitterahuldamisest teavitamise kohta vastas vallavalitsus, et isikut teavitatakse taotluse rahuldamisel telefoni teel suuliselt (avaldusele tehakse ka vastav märge) või antakse isiku palvel suuline vastus kohapeal. Taotluse rahuldamata jätmise korral antakse isikule kirjalik vastus.

Rõngu Vallavalitsus edastas õiguskantslerile 08.05.2007 ka kaks vastust isikutele, kelle taotlusi ei rahuldatud. Rõngu Vallavalitsuse sõnade kohaselt jäetakse taotlus rahuldamata suhteliselt harva. Kuna reeglina isikud ei taotle sotsiaaltoetusi konkreetse summaga, on vallavalitsus harva pidanud põhjendama, miks rahuldati taotlus osaliselt. Kui isik on esitanud taotluse kindla summa peale, selgitatakse isikule tavaliselt juba tema ärakuulamise käigus, miks ei ole taotlust võimalik täies mahus rahuldada.

(3) Menetletavas asjas tuli leida vastus küsimusele, kas Rõngu Vallavalitsus lahendas perioodidel 01.11.2006–30.11.2006 ja 01.02.2007–28.02.2007 laekunud sotsiaalhoolekannet puudutavaid avaldusi mõistliku aja jooksul ning andis õiguspäraseid haldusakte.

(4) HMS § 5 lg 2 kohaselt toimub haldusmenetlus eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Sama paragrahvi lg 4 järgi tehakse menetlustoimingud viivituseeta, kuid mitte hiljem kui seaduses või määruises sätestatud tähtaja jooksul. Sisuliselt tähendab see, et menetlus tuleb teostada mõistliku aja jooksul vastavalt konkreetse kaasuse faktilistele asjaoludele tuginedes, st arvestada tuleb küsimuse tähtsust isikule, sooritatavate menetlustoimingute keerukust, seda kui palju on menetlusosalisi, kas isik aitab küsimuse kiirele lahendamisele ise kaasa jms.⁶⁷⁹ Põhjendamatu viivitamine haldusakti andmisel tähendaks haldusorgani omavolilist käitumist⁶⁸⁰, sest võib panna isiku määramata ajaks ebakindlasse olukorda.⁶⁸¹

Ka juhul, kui seadus või määrus näevad ette haldusmenetluse teostamise kindla tähtaja, tuleb haldusmenetluse teostamisel lähtuda eelkõige konkreetse asja keerukusest, kuid jäädes üldjuhul õigustloovas aktis esitatud tähtaega. See tähendab, et kui isiku taotlust on võimalik lahendada kiiremini kui seadus või määrus seda ette näeb, tuleb see lahendada lahendamiseks kuluva aja jooksul ja mitte venitada etteantud tähtaja saabumiseni.

Antud juhul nähtub õiguskantslerile laekunud teabest, et isiku taotluse esitamise ja selle rahuldamise, osalise rahuldamise või mitterahuldamise vaheline aeg Rõngu Vallavalitsuses oli 4–30 päeva sõltumata sellest, millise taotlusega tegemist oli. Näiteks on langetatud otsus isikule küttepuude toetuse andmiseks ühel juhul 30 päevaga, kuigi isik oli taotluses märkinud, et tal on puud juba otsakorral. Ühel teisel juhul aga määrati isikule A. L küttepuude soetamiseks toetust viie päevaga (taotlus esitati 15.11.2006 ja vallavalitsus andis korralduse 20.11.2006). Keskmiselt kulub taotluste lahendamiseks 20 päeva.

Vastavalt Rõngu Vallavolikogu 21.02.2006 määruse nr 4 “Sotsiaaltoetuste määramise kord” § 15 lõigetele 1 ja 2 vaatab Rõngu Vallavolikogu sotsiaalkomisjon isikute taotlused läbi ühe kuu jooksul. Aega arvestatakse päevast, kui sotsiaalteenistuse juhataja on taotlused üle andnud, kuni vallavalitsusele ettepaneku toetuste kohta tegemiseni. Sama määruse § 15 lg 3 järgi teeb vallavalitsus isikule toetuste määramise küsimuses lõpliku otsuse. Tähtaega asjaomane määrus selleks ette ei näe. Ka Rõngu Vallavolikogu 15.03.2007 määruse nr 5 “Sotsiaaltoetuste määramise kord” § 12 lõigete 1 ja 3 kohaselt vaatab Rõngu Vallavolikogu sotsiaalkomisjon isikute taotlused läbi ühe kuu jooksul alates nende esitamisest sotsiaalteenistuse juhataja poolt ning teeb selle aja jooksul vallavalitsusele ettepaneku toetuste määramiseks. Viidatud määruse § 12 lg 4 järgi teeb vallavalitsus isikule toetuste määramise küsimuses lõpliku otsuse. Tähtaega asjaomane määrus selleks ette ei näe.

Eespool toodut kokku võttes saab võtta seisukoha, et Rõngu Vallavolikogu vastavad määrused ei näe sisuliselt ette aega, mille jooksul tuleb vastu võtta isiku suhtes lõplik ja siduv otsus, kas talle määratakse toetust või mitte. Vastavaid menetlustähtaegu ei sätesta ka SHS. Seetõttu tuleb menetlustähtaegade arvestamisel lähtuda SHS § 1 lõikest 2 tulenevalt HMS-st. Täpsemalt tuleb menetlustähtaja kindlaksmääramisel juhinduda HMS § 5 lõigetest 2 ja 4, mis näevad ette menetluse teostamise mõistliku aja jooksul. Menetluse teostamine mõistliku aja jooksul tähendab seda, et menetlus sooritatakse aja jooksul, mis vastab konkreetse elulise kaasuse asjaoludele, arvestatakse küsimuse tähendust isikule, menetlusosalise käitumist vms.⁶⁸²

Rõngu Vallavolikogu 21.02.2006 määrusest nr 4 “Sotsiaaltoetuste määramise kord” § 12 lõikest 1 nähtub, et ühe-kordseid toetusi makstakse majanduslikus raskustes olevale üksikisikule või perekonnale, kelle iga liikme netosissetulek on alla 1500 krooni. Vastavalt lõikele 2 makstakse küttepuude toetust abivajajale üks kord aastas tingimusel, et ta ei oma metsamaad. Sama määruse § 14 lg 1 punktide 1–4 järgi tuleb taotluse esitamisel märkida taotleja isiku- ja kontaktandmed, andmed perekonna koosseisu ja sissetulekute kohta, taotluse põhjendus, toetuse saaja või teenust osutava isiku pangakonto number, kulutusi tõendavad dokumendid.

Nende normide põhjal saab järeldada, et toetuse saamiseks tuleb isikul endal esitada vastavad andmed. Rõngu Vallavalitsuse ülesandeks on pigem kontrollida, kas taotlus vastab nõuetele ja esitatud andmed on tõepärased ning nende andmete põhjal otsustada, kas asjaomase toetuse andmine on põhjendatud. Seega ei ole Rõngu Vallavalitsuse toimingute hulk toetuse määramisel suur. Viimast kinnitavad ka toetuste määramise otsuste aluseks olevad sotsiaalkomisjoni protokollid, millest ei nähtu, et toetuste määramiseks on vallavalitsusel tulnud teha suurel määral lisatööd. Protokollidest nähtub pigem, et otsused langetatakse isikute endi esitatud andmete põhjal, st et avalduse menetlemiseks vajaliku teabe hankimine ei ole aeganõudev.

Rõngu Vallavolikogu 15.03.2007 määruse nr 5 “Sotsiaaltoetuste maksmise kord” § 2 lg 2 punktide 1–10 järgi on

679 I. Pilving. Menetlus mõistliku aja jooksul. – A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 124; Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 11.03.1980 toimunud 316 kohtumisel vastu võetud ministrite asetäitjate soovitus nr R (80) 2 *Concerning The Exercise Of Discretionary Powers By Administrative Authorities* punkt 5 ja seletuskirja punkt 27. kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.coe.int>.

680 RKHKm 13.06.1997, nr 3-3-1-18-97, p 1.

681 Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 11.03.1980 toimunud 316 kohtumisel vastu võetud ministrite asetäitjate soovitus nr R (80) 2 *Concerning The Exercise Of Discretionary Powers By Administrative Authorities* punkt 5 ja seletuskirja punkt 26. kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.coe.int>.

682 I. Pilving. Menetlus mõistliku aja jooksul. – A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 124.

sotsiaaltoetuse taotleja sissetulekust sõltuvateks täiendavateks sotsiaaltoetusteks lasteaias käivate laste toitlustamistoe- tus toimetulekuraskustes olevatele peredele, õpilaste riiete ja jalatsite ostu toetus, õppevahendite ostu toetus, töötute, pensionäride ja puuetega inimeste raviteenuse toetus, puuetega inimestele abivahendite ja põetusevahendite soetamise toetus, laste ja puuetega inimeste ravimi toetus, hooldekodusse paigutatud isiku ülalpidamiskulude tasumise toetus, materiaalse kahju osalise hüvitamise toetus tule- ja loodusõnnetuse, veeavarii jms korral, ühekordne toetus raske ma- jandusliku olukorra puhuks ning toetus küttepuude soetamiseks. Sama määruse § 11 lg 3 kehtestab, et täiendavat sotsiaaltoetust makstakse majanduslikes raskustes olevale üksikisikule või perekonnale, kelle iga liikme netosissetulek on alla 1700 krooni.

Asjaomase määruse § 11 lg 1 punktide 1–5 järgi tuleb kirjalikus taotluses märkida taotleja isiku- ja kontaktandmed, andmed perekonna koosseisu ja sissetulekute kohta, taotluse põhjendus, toetuse saaja või teenust osutava isiku pangakonto number, kulutusi tõendavad dokumendid. Lisaks näeb sama lõike p 6 ette, et isikul tuleb esitada vallavalitsusele ka andmed ja dokumendid, millest taotlejat teavitatakse avalduse vastuvõtmisel või kuni 30 tööpäeva jooksul pärast avalduse vastuvõtmist.

Õiguskantsler leidis, et esitatud näite puhul on Rõngu Vallavalitsus eksinud mõistliku aja jooksul menetlemise nõude vastu. Küttepuude jaoks toetust palunud isik oli märkinud oma avalduses, et tema jaoks on tegemist kiireloomulise küsimusega (olemasolevad küttepuude varud olid ammendumas), ent Rõngu Vallavalitsus otsustas taotluse rahulda- mise alles 30 päevaga. Samas tulnuks Rõngu Vallavalitsusel arvestada menetlemiseks kuluva aja kindlaksmääramisel, et isiku jaoks on tegemist kiiret lahendust vajava küsimusega ning ta on esitanud nõutud andmed (isiku- ja kontak- tandmed, pere koosseisu, sissetulekud, toetuse saamise põhjenduse ja arveldusarve numbri).

Lisaks märkis õiguskantsler, et üldjuhul on asjaomaste toetuste määramise mõistlikuks ajaks 10 tööpäeva. Viimast kinnitavad ka sotsiaalkomisjoni istungi protokollid, millest nähtub, et isiku avalduse lahendamise aeg sõltub pigem sellest, millal toimub sotsiaalkomisjoni istung, ja mitte sellest, kui kiirelt tuleks isiku avaldus lahendada. Teisisõnu on võimalik nende taotluste lahendamine lühema aja jooksul kui 20 päeva.

10 tööpäeva jooksul on asjaomaseid taotlusi võimalik lahendada ka juba seetõttu, et isikul tuleb oma taotluses kõik vajalikud andmed ise märkida. Erandlikult võib 10 tööpäeva pikkusest menetlusajast kõrvale kalduda, kui taotluse aluseks olevate asjaolude väljaselgitamine on tavapärasest aeganõudvam, kui isik keeldub vastavaid andmeid avalikus- tamast, on kahtlus, et avaldatud andmed ei vasta tõele ja vajavad seetõttu ülekontrollimist või isikuid ei ole võimalik kätte saada, et asjaolusid selgitada.

Neil põhjustel võttis õiguskantsler seisukoha, et nimetatud toetuste menetlemine peab mahtuma maksimaalselt 10 tööpäeva piiresse ning seda ületava aja jooksul teostatud menetlus on eelduslikult ebamõistlikult pikk. Olenevalt kaasuse elulistest asjaoludest, võib teatud juhtudel pidada mõistlikku menetlisaega isegi lühemaks.

HMS § 54 kohaselt on õiguspärane haldusakt antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel, on sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Seega saab õiguspäraseks lugeda haldusakti, mille andmisel on järgitud: 1) pädevust; 2) kehtivat õigust; 3) proportsionaalsust; 4) kaalutlemisreegleid ja 5) vorminõudeid.

Haldusakti õiguspärasuse nõue tuleneb seaduslikkuse põhimõttest. See tähendab, et iga avaliku võimu akt peab põhi- nema nii formaalselt kui ka materiaalselt kehtival õigusel. Ühelt poolt tähendab see seda, et võimu teostamisel tuleb järgida pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid. Teisalt seisneb seaduslikkuse põhimõtte selles, et iga avaliku võimu akt peab olema sisuliselt kooskõlas hierarhias kõrgemal asuvate õigusaktide normidega, antud kindlal õiguslikul alusel, mahtuma kaalutusõiguse piiridesse ja vastama kaalutusõiguse eesmärgile ning proportsionaalsuse põhimõttele.⁶⁸³

HMS § 56 lg 1 lausest 1 tuleneb põhimõtte, et kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine peavad olema kirjalikult põhjendatud. Kõnealuse lõike lause 2 järgi esitatakse haldusakti põhjendus haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Lisaks tuleb HMS § 56 lõigete 2 ja 3 järgi haldusakti põhjenduses märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus ning kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud. Seejuures sätestab viidatud paragrahvi lõige 4, et haldusakti andmise faktilist alust ei pea põhjenduses näitama, kui haldusakti adressaadi taotlus rahuldati ja kolmanda isiku õigusi ega vabadusi ei piirata.

Eespool toodust saab järeldada, et kehtiva õiguse järgi on põhjendamiskohustuse täitmisena käsitatav nii haldusaktis õigusliku aluse äramärkimine⁶⁸⁴ kui ka haldusaktis sisuliste faktiliste ja õiguslike põhjenduste toomine. Seejuures on faktilisteks põhjusteks haldusmenetluse käigus välja selgitatud elulised asjaolud ja neile haldusorgani poolt antud hin- nangud ning õiguslikeks põhjusteks haldusaktiga kehtestatud õigusliku olukorra selgitused.⁶⁸⁵

Kirjeldata mõte seisneb esiteks selles, et isikul peab olema võimalus saada teada, millisel õiguslikul alusel haldusorgan

683 Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 06.06.2001, nr 456 SE I, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

684 I. Pilving. Õiguslik alus. – A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 277.

685 A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. – *Juridica* 2001, lk 533.

otsuse vastu võttis. Sellist võimalust on isikul vaja veendumaks, et haldusorgan ei ole talle antud võimu kuritarvitatud, st kas haldusorganil on üldse õigus tegutseda ning kui on, siis millist tegutsemisviisi näeb ette kehtiv õigus. Teiseks seisneb eespool toodu mõtte selles, et isik kui täieväärne õiguse subjekt peab saama teada, millised on need konkreetsed põhjendused, mis tingisid just sellise otsuse vastuvõtmise.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et haldusakti põhjendamiskohustust on vaja täita selleks, et isik saaks haldusorgani kui avaliku võimu teostajaga suhelda kui võrdne võrdsega ning vajadusel asuda oma õigusi kaitsma.

Mis puutub märgitud HMS § 56 lõikes 4 sätestatud erandisse, siis selle rakendamine ei ole haldusorganile kohustuslik, st haldusorgan võib ka juhul, mil haldusakti adressaadi taotlus rahuldati ja kolmanda isiku õigusi ega vabadusi ei piirata, esitada haldusaktis selle andmise faktilise põhjenduse. Seejuures on oluline tähele panna, et taotluse osalisel rahuldamisel tuleb haldusakti kindlasti faktidega põhjendada osas, milles taotlus jäeti rahuldamata.⁶⁸⁶ Viidatud erandit saab rakendada ka juhul, kui haldusakt on antud kaalutusõiguse alusel.⁶⁸⁷

Haldusakti põhjendamiskohustuse eesmärkidest võib välja tuua kolm peamist, mille olemasolu on kinnitanud oma lahenditega ka Riigikohus:

- 1) haldusorgani poolt sisult võimalikult õige ning õiglase otsuse tegemine;⁶⁸⁸
- 2) isikule võimaluse andmine haldusorgani argumentidega nõustumiseks või mittenõustumiseks, et isik saaks hinnata oma õiguslikku positsiooni ning vajadusel pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse;⁶⁸⁹
- 3) kohtul akti õiguspärasuse üle kontrolli teostamise aitamine.⁶⁹⁰

Teisisõnu realiseeritakse põhjendamiskohustusega täpsemini HMS § 1 lõikes 1 sätestatud haldusmenetluse seaduse eesmärki. Selleks on tagada isiku õiguste kaitse ühtlase, isiku osalust ja kohtulikku kontrolli võimaldava haldusmenetlusega.

Rääkides põhjendamiskohustuse täitmise vajalikkusest puhtalt haldusorgani vaatenurgast, siis saab välja tuua järgmised põhjused, miks on haldusorganil endal kasulik põhjendamiskohustust täita:

- 1) halduse enesekontrolli teostamine⁶⁹¹ (haldusakti põhjendamine aitab haldusorganil teostada enesekontrolli, sundides haldusakti andmise poolt- ja vastuargumente enne akti andmist ise läbi mõtlemata ja sellega kindlustada oma positsiooni võimaliku vaidluse tekkimise puhuks; hoiab ära ohu langetatud otsust hiljem põhjendada asjaoludega, mis ei omanud otsustamisel tegelikult tähendust⁶⁹²);
- 2) kindlate tegevusvariantide tüpiseerimine (vähendab menetleja koormust samasisuliste taotluste lahendamisel põhjenduste andmisel);⁶⁹³
- 3) ühtlase halduspraktika väljatöötamine (võimaldab tõhusalt lahendada samasisulisi avaldusi tagades halduspraktika järjepidevuse ning muu hulgas tagada isikute võrdne kohtlemine);
- 4) hoida kokku menetluskulusid ning -aega (kui haldusakt vaidlustatakse, tuleb haldusorganil kulutada vahendeid ja aega kohtuskäimiseks).

Korrektelt koostatud haldusakti põhjendus peab:

- 1) olema lihtne, selge, arusaadav ning esmäärgipärane;⁶⁹⁴
- 2) sisaldama ainult asjaolusid ning kaalutlusi, mida haldusakti mõistmiseks ja vaidlustamiseks on vaja;⁶⁹⁵
- 3) olema lühike ja otstarbekas, seejuures seda põhjalikum ja mahukam, mida keerulisem on õiguslik ja faktiline olustik⁶⁹⁶ (Riigikohus on leidnud, et kui põhjendus terviklik äratoomine on ebaproportsionaalne, on otstarbekas haldusaktis ära tuua vähemalt põhimotiivid ja viidata dokumentidele, mis sisaldab täpsemat põhjendust;⁶⁹⁷ seejuures on Riigikohus märkinud, et viide muule dokumendile peab olema sellise täpsusega, et isik

686 Samas, lk 536.

687 Samas, lk 535.

688 Samas, lk 530; RKHKo 27.02.2007, nr 3-3-1-93-06, p 13.

689 A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. – *Juridica* 2001, lk 531; RKHKo 30.05.1997, nr 3-3-1-14-97, p 2; RKHKo 07.11.1997, nr 3-3-1-30-97, p 2; RKHKo 22.05.2000, nr 3-3-1-14-00, p 5; RKHKo 28.10.2003, nr 3-3-1-66-03, p 18.

690 A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. – *Juridica* 2001, lk 531; RKHKo 10.11.1995, nr III-3/1-35/95; RKHKo 30.05.1997, nr 3-3-1-14-97, p 2; RKHKo 22.05.2000, nr 3-3-1-14-00, p 5; RKHKo 17.05.2005, nr 3-3-1-16-05, p 17; RKHKo 27.02.2007, nr 3-3-1-93-06, p 13; RKHKo 30.05.1997, nr 3-3-1-14-97, p 2; RKHKo 22.05.2000, nr 3-3-1-14-00, p 5; RKHKo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 36; RKHKo 28.10.2003, nr 3-3-1-66-03, p 18; RKHKo 04.05.2006, nr 3-3-1-28-06, p 9.

691 RKHKo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 36; RKHKo 28.10.2003, nr 3-3-1-66-03, p 18; RKHKo 04.05.2006, nr 3-3-1-28-06, p 9.

692 A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. – *Juridica* 2001, lk 531.

693 Samas, lk 530.

694 Samas, lk 532.

695 Samas.

696 U. Häfelin, G. Müller. *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich: Schultheiss*, 1990, lk 283. viidatud A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. – *Juridica* 2001, lk 532.

697 RKHKo 27.02.2007, nr 3-3-1-93-06, p 13; RKHKo 17.05.2005, nr 3-3-1-16-05, p 17; Põhjendused võivad olla esitatud ka adressaadi ja haldusorgani kirjavahetuses jt isikule kättesaadavates dokumentides, vt RKHKo 10.03.2005, nr 3-3-1-77-04, p 17; RKHKo 09.06.2004, nr 3-3-1-28-04, p 17; haldusaktis ei tule viidata eraldi kõigile toimikus olevatele dokumentidele, mida akti andmisel arvesse võeti vt RKHKo 14.01.2004, nr 3-3-1-82-03, p 19; ülemääraseks peab Riigikohus põhjendust, mis on võrreldes haldusaktis lahendatava küsimuse tähtsuse ja keerukusega ebaproportsionaalselt mahukas, vt RKHKo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 36.

mõistaks, milline osa viidatud dokumendist on haldusakti põhjenduseks;⁶⁹⁸ Riigikohus on öelnud ka seda, et põhjendamiskohustuse täitmise olulisuse aspektist vaadatuna tuleb soovitatavalt esitada olulised asjaolud ja põhjendused haldusaktis⁶⁹⁹);

- 4) olema keeleliselt korrektne (isikul peab olema võimalus mõista, mida haldusorgan on tahtnud talle öelda);⁷⁰⁰
- 5) olema üles ehitatud loogiliselt nii, et haldusorgani mõttekäiku oleks võimalik jälgida⁷⁰¹ ning veenab selle lugejat otsuse õigsuses, õigluses ja ratsionaalsuses (seejuures on Riigikohus märkinud, et haldusakti õiguslik ja faktiline põhjendus peavad olema omavahel loogiliselt seotud);⁷⁰²
- 6) sisaldama kõiki olulisi faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, mille põhjal haldusorgan otsuse langetas⁷⁰³ (Riigikohus on öelnud, et haldusakti põhjenduses tuleb märkida need asjaolud, mis näitavad ära haldusakti aluseks oleva õigusnormi kohaldamise õigsuse⁷⁰⁴; viide õigusnormile peab olema arusaadav, piisav, asjakohane ja õige⁷⁰⁵).

Rõngu Vallavalitsuse edastatud materjalidest selgub, et olenemata sellest, kas isiku taotlus rahuldati täielikult või osaliselt, on Rõngu Vallavalitsuse korraldused vormistatud ühtemoodi: esitatud on korralduse andmise õiguslik alus (üldjuhul SHS § 8 p 2, § 23 lg 2 ja vastav Rõngu Vallavolikogu määrus) ja resolutsioon (mida otsustati). Kui taotlus rahuldati vaid osaliselt, ei sisalda Rõngu Vallavalitsuse korraldus selle andmise faktilist alust ning põhjendust, miks sellisel moel otsustati. Asjaomased faktilised asjaolud ega põhjendus ei selgu ka korralduses viidatud sotsiaalkomisjoni protokollist.

Rõngu Vallavalitsuse vastava praktika kirjelduse põhjal leidis õiguskantsler, et Rõngu Vallavalitsus on sotsiaalhoolekannet puudutavate haldusaktide andmise õiguslike aluste äramärkimisel mõningatel juhtudel eksinud. Kui seadus volitab vallavolikogu kehtestama teatud küsimust reguleerivat määrust, siis on konkreetse haldusakti andmise aluseks selle määruse normid, mis annavad vallavalitsusele õiguse antud küsimust reguleerivat haldusakti anda. Seetõttu ei saa pidada korrektseks haldusaktis SHS § 8 punktile 2 ja § 23 lõikele 2 viitamist, sest need normid ei määra täpselt kindlaks, millal on vallavalitsus õigustatud ja kohustatud ühel või teisel moel tegutsema. Seda teeb Rõngu Vallavolikogu vastav määrus. Seepärast ongi Rõngu Vallavalitsuse tegevuse aluseks antud juhul Rõngu Vallavolikogu vastavad määrused, mistõttu on korralduse õiguslikuks aluseks see määruse norm, mis volitab Rõngu Vallavalitsust ühel või teisel moel otsustama.

Mis puutub haldusaktis faktilise ja õigusliku põhjenduse esitamisesse, siis siin esinevad järgmised probleemid. Esiteks pole sotsiaalkomisjoni protokollist võimalik aru saada, millised faktilised asjaolud tingivad isikule toetuse määramise ja maksimise või sellest osaliselt või täielikult keeldumise. Viimast põhjusel, et faktilisi asjaolusid on neis esitatud vähe, samuti puudub protokollides neile faktilistele asjaoludele antud hinnang. Sisuliselt pole sellises olukorras võimalik kontrollida, millised asjaolud tingivad ühele või teisele isikule toetuse määramise. See aga tähendab, et kontroll selle üle, kas isikutele on tagatud võrdne kohtlemine, on raskendatud. Teiseks puudub asjaomastes haldusaktides ja neis viidatud sotsiaalkomisjoni protokollides õiguslik põhjendus: Rõngu Vallavalitsus pole haldusakti andes andnud selgitusi õigusliku olukorra kohta, mis tingivad isikule toetuse määramise ja maksimise või sellest osaliselt või täielikult keeldumise. Antud puudus ei võimalda kontrollida haldusakti õiguspärasust. Muu hulgas ei saa teostada kontrolli selle üle, kas isikule toetuse määramisel ja maksimisel või sellest osaliselt või täielikult keeldumisel on Rõngu Vallavalitsus järginud võrdse kohtlemise põhimõtet, sest haldusaktis on esitamata kaalutlused, millele tuginedes on otsustus vastu võetud.

Neil põhjustel ei saa pidada õiguspärasteks haldusakte, millest ei nähtu põhjuseid, miks ei ole isikutele määratud ja makstud toetusi nende taotluste ulatuses. Õiguspärasteks ei saa pidada ka selliseid haldusakte, mis on antud vastuseks isiku mitmele taotlusele, ent millest ei selgu, millised faktilised asjaolud ja milline õiguslik põhjendus, sh kaalutlused tingivad konkreetse taotluse rahuldamise või mitterahuldamise. Samuti pole täielikult rahuldatud taotluste puhul faktilise ja õigusliku põhjenduse, sh kaalutluste puudumise tõttu täielikku kindlust, et Rõngu Vallavalitsus on järginud võrdse kohtlemise põhimõtet.

Kokkuvõtlikult leidis õiguskantsler, et Rõngu Vallavalitsus on sotsiaalhoolekannet puudutavate haldusaktide puhul ebatäpse õigusliku aluse märkimise ja põhjendamiskohustuse täitmata jätmisega eksinud hea halduse põhimõtte vastu: haldusaktid on sisuliselt kontrollimatud.

Nagu juba eespool märgitud, on haldusakti põhjendamiskohustust vaja täita ka selleks, et tehtud otsuse õiguspärasust oleks võimalik kontrollida. Haldusakti kontrolli on vaja aga selleks, et välistada haldusorgani omavoli haldusakti andmisel. Selline kontrollimehhanism on demokraatlikus õigusriigis hädavajalik, et tagada riigi toimimine.

698 RKHKo 09.06.2004, nr 3-3-1-28-04, p 17; RKHKo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 36.

699 RKHKo 27.02.2007, nr 3-3-1-93-06, p 14.

700 H. P. Bull. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 5. väljaanne, Heidelberg: Müller, 1997, äärenr 456. viidatud A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. - *Juridica* 2001, lk 532.

701 A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. - *Juridica* 2001, lk 532.

702 RKHKo 04.05.2006, nr 3-3-1-28-06, p 10; RKHKo 28.10.2003, nr 3-3-1-66-03, p 19; RKHKo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 34; RKHKo 06.11.2002, nr 3-3-1-62-02, p 12.

703 H.J. Wolff, O. Bachhof, R. Stober. *Verwaltungsrecht I*. 10. väljaanne. München: Beck, 1994, lk 687. viidatud A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. - *Juridica* 2001, lk 533.

704 RKHKo 28.10.2003, nr 3-3-1-66-03, p 19; RKHKo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 34; RKHKo 06.11.2002, nr 3-3-1-62-02, p 12.

705 RKHKo 06.03.2001, nr 3-3-1-61-00, p 3.

Kui haldusakt on koostatud põhjalikult ja asjatundlikult ning selles on märgitud andmise aluseks olevad faktilised ja õiguslikud alused, aitab see nii haldusakti adressaati kui ka kohut. Haldusakti adressaadil aitab nõuetele vastavalt koostatud haldusakt sõnastada kaebust. Kohtule on see abiks ülevaate saamisel juhtumi asjaoludest.⁷⁰⁶ Peale selle aitab korralikult koostatud haldusakt haldusorganit ennastki. Haldusorgan saab ära hoida põhjendamata kaebuste esitamist ja kaitsta end esitatud kaebuste vastu.

Selleks, et isik saaks kaebust koostama hakata ning kohus pärast selle kaebuse saamist haldusakti õiguspärasuse üle kontrolli teostama, on kõigepealt vaja isikut teavitada võimalusest, et haldusorgani tegevuse seaduslikkust saab üldse kontrollida. Halduse seaduslikkuse üle kontrolli teostamise ja isiku õiguste ja vabaduste tõhusa kaitse⁷⁰⁷ seisukohalt on seetõttu oluline haldusaktis märkida ära ka akti vaidlustamisvõimalused. Nimelt suurendab haldusakti vaidlustamise võimalus haldusmenetluse seaduslikkust, selle võimaluse tagamine on vajalik selleks, et asi oleks lahendatud igakülselt ning täielikult.⁷⁰⁸

Vaidlustamisviite haldusaktis märkimine on üks haldusmenetluse üldpõhimõtetest, aga ka PS §-st 15 tulenev nõue.⁷⁰⁹ Seetõttu näebki HMS § 57 lg 1 ette, et haldusaktis peab olema viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta. Asjaomase nõude sisuks on isikule anda teada, et tal on õigus antud haldusakti vaidlustada ning kuidas seda teha ja millise instantsi poole tuleb tal selleks pöörduda. Kuna vaidlustamisviide on informatiivse tähendusega ning selles sisalduva teabe põhjal võib isik astuda samme haldusakti vaidlustamiseks, peab seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt viites sisalduv teave olema õige ning arusaadav.

Rõngu Vallavalitsuse korraldusest nähtub, et isikud võivad korraldusega mittenõustumisel esitada vaide Rõngu Vallavalitsusele või Tartu Halduskohtule.

Asjaomane vaidlustamisviide ei vasta kehtivale õigusele ning on isikuid eksitav. Nimelt tuleneb SHS § 33 lõikest 3, et sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmise või sellest keeldumise otsusega mittenõustumisel on taotlejal õigus esitada vaie maavanemale. Seetõttu tuleb võtta seisukoht, et Rõngu Vallavalitsuse sotsiaalhoolekannet puudutavaid haldusakte saab vaidlustada üksnes maavanema juures ja halduskohtus. Viimasest tulenevalt ei saa pidada Rõngu Vallavalitsuse sotsiaalhoolekannet puudutavates haldusaktides esitatud vaidlustamisviidet õigeks.

Eespool toodud faktiliste asjaolude ja õigusliku analüüsi põhjal leidis õiguskantsler kokkuvõtlikult, et Rõngu Vallavalitsuse menetluspraktika sotsiaalhoolekannet puudutavate asjade menetlemisel ei vasta hea halduse põhimõttele osas, milles ei ole täidetud haldusakti põhjendamiskohustust, lisatud haldusakti tõest vaidlustamisviidet ega ole menetlust teostatud mõistliku aja jooksul.

(5) Selleks, et Rõngu Vallavalitsuse tegevus oleks edaspidi kooskõlas hea halduse tavaga, soovitas õiguskantsler vallavalitsusel: 1) teostada haldusmenetlus mõistliku aja jooksul; 2) täita asjatundlikult ja põhjalikult haldusakti põhjendamiskohustust, sh esitada isiku taotluse rahuldamisest haldusaktis ka selle andmise faktiline alus; 3) märkida haldusaktis õige vaidlustamisviide; 4) teatud juhtudel kaaluda riigi õigusabi voldiku lisamist haldusaktile, millega on osaliselt või täielikult jäetud isiku taotlus rahuldamata (isikutele teabe andmiseks, et neil on õigus riigipoolsele õigusabile, kui neil puuduvad vajalikud vahendid asjaomase teenuse ostmiseks).

Õiguskantsler palus Rõngu Vallavalitsusel esitada 14.12.2007 perioodil 01.11.2007–30.11.2007 laekunud sotsiaalhoolekannet puudutavad isikute taotlused, neile antud vastused ja haldusaktid koos nende vajalike lisadega ning igal üksikul juhul eraldi andmed selle kohta, kuidas need haldusaktid isikutele teatavaks tehti.

Rõngu Vallavalitsus vastas 13.12.2007, et sotsiaalhoolekannet puudutavate asjade menetlemisel võetakse arvesse õiguskantsleri tehtud ettepanekuid. Edastatud 01.11.2007–30.11.2007 laekunud sotsiaalhoolekannet puudutavate taotluste lahendamisesse puutuvalt teavitas vallavalitsus õiguskantslerit, et laekunud avaldused on lahendatud mõistliku aja jooksul, st keskmiselt menetleti avaldusi kahe nädalaga. Kõikide taotlejate vestles sotsiaalteenistuse juhataja, kes selgitas vestluse käigus välja taotlejate majandusliku olukorra, vajadused ning valla võimalused taotlejate abistamiseks. Kuna isikud avaldasid soovi saada teada otsusest telefoni teel, anti neile vallavalitsuse otsusest sel viisil ka teada. Haldusakti vaidlustamisviide viidi kooskõlla sotsiaalhoolekande seadusega.

Edastatud dokumentatsioonist nähtub, et Rõngu Vallavalitsus lahendas laekunud avaldusi kolmel juhul 10 tööpäeva jooksul, kahe avalduse lahendamine on aga võtnud rohkem kui kümme tööpäeva.

Kuigi kahel juhul on taotluse lahendamine võtnud kauem aega kui kümme tööpäeva ning õiguskantsleril oli kahtlus, et Rõngu Vallavalitsus ei ole halduspraktikat asjaomases küsimuses muutnud, leidis ta siiski, et käesoleval juhul ei ole niivõrd väikese arvu avalduste juures võimalik teha järeldust, et sotsiaalhoolekande avalduste lahendamisel on Rõngu Vallavalitsus järginud menetluse mõistliku aja jooksul teostamise põhimõtet. Seepärast ei otsustanud õiguskantsler, kas Rõngu Vallavalitsus on tema soovitusel selles küsimuses täitnud.

706 A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. - *Juridica* 2001, lk 531.

707 Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 06.06.2001, nr 456 SE I, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

708 A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. - *Juridica* 2001, lk 530.

709 RKHKm 09.05.2007, nr 3-3-1-23-07, p 13.

Rõngu Vallavalitsus esitas ka oma 26.11.2007 korralduse nr 286 ning selles viidatud Rõngu Vallavolikogu sotsiaalkomisjoni 22.11.2007 protokoll nr 11. Korraldusest nähtuvalt ei ole ühelgi juhul sotsiaalabi taotlejale keelduvalt, sh osaliselt keelduvalt vastatud. Korralduse õiguslikuks aluseks on märgitud Rõngu Vallavolikogu 15.03.2007 määrus nr 5 "Sotsiaaltoetuste määramise kord" ning selle faktiliseks aluseks on Rõngu Vallavolikogu sotsiaalkomisjoni 22.11.2007 protokoll nr 11.

Rõngu Vallavalitsuse esitatud korralduses on selle andmise õiguslikule alusele viidatud üksnes üldsõnaliselt. Seega ei saa antud haldusakti pidada selles osas õiguspäraseks.

Põhjendamiskohustuse täitmisesse puutuvalt leidis õiguskantsler, et Rõngu Vallavalitsus ei täida vastavat kohustust.

Riigi õigusabi voldiku kohta, mille vallavalitsus lisas haldusaktile, kui taotlus jäeti osaliselt või täielikult rahuldamata, rohkem teavet juurde ei lisatud. Seepärast ei saanud õiguskantsler otsustada, kas Rõngu Vallavalitsus on õiguskantsleri soovitus täitnud.

Rõngu Vallavalitsuse 26.11.2007 korraldusest nr 286 nähtub vaidlustamisviide järgmises sõnastuses: "Korralduse peale võib esitada Tartu maavanemale vaide haldusmenetluse seaduses sätestatud korras 30 päeva jooksul arvates korralduse teadasaamise päevast või päevast, millal oleks pidanud korraldusest teada saama või esitada kaebuse Tartu Halduskohtule halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras 30 päeva jooksul arvates korralduse teatavakstegemisest."

Õiguskantsler leidis, et esitatud vaidlustamisviide vastab kehtivale õigusele. Rõngu Vallavalitsus oli õiguskantsleri soovitus täitnud.

Esitatud tõdemustega lõpetas õiguskantsler menetluse. Samas teavitas õiguskantsler, et kontrollib omaalgatuse korras edaspidi veel Rõngu Vallavalitsuse tegevust hea halduse põhimõtte järgimist.

6. Sotsiaalhoolekannet puudutavate avalduste menetlemine Rägavere vallas

Asi nr 7-8/070413

(1) Õiguskantsler kontrollis ühest teisest menetlusest laekunud teabe põhjal omaalgatuse korras, kas Rägavere Vallavalitsus järgib sotsiaalhoolekannet puudutavate avalduste menetlemisel haldusmenetluse reegleid.

(2) Õiguskantsler tegi 06.09.2006 Rägavere Vallavalitsusele soovitus muuta halduspraktikat isikute avalduste menetlemisel nii, et see oleks kooskõlas hea halduse tavaga (isikule oleks tagatud õigus olla ära kuulatud, saada selgitusi ja nõustamist jne).

Pärast seda, kui õiguskantsleri antud soovitus oli möödunud pool aastat, palus õiguskantsler Rägavere Vallavalitsusel hiljemalt 30.03.2007 vastata, millisel moel Rägavere Vallavalitsus muutis halduspraktikat isikute avaldustele vastamisel, et see oleks kooskõlas hea halduse tavaga. Ühtlasi palus õiguskantsler, et Rägavere Vallavalitsus annaks teavet, milliseid põhimõtteid arvestades Rägavere Vallavalitsus isikute avaldusi menetleb, ning kirjeldaks avalduse menetlemise protsessi. Seejuures palus õiguskantsler Rägavere Vallavalitsusel esitada perioodil 01.10.2006–01.03.2007 Rägavere Vallavalitsusele laekunud sotsiaalhoolekannet puudutavad avaldused ning neile antud vastused. Lisaks palus õiguskantsler teavet ka selle kohta, kui palju ja millistes avaldusalustes asjades on Rägavere Vallavalitsuse antud vastuseid vaidlustatud.

Rägavere Vallavalitsus vastas õiguskantslerile 23.03.2007 ja 26.04.2007 ning esitas perioodil 01.10.2006–01.03.2007 laekunud sotsiaalhoolekannet puudutavad avaldused ning neile antud vastused. 22.05.2007 edastas Rägavere Vallavalitsus õiguskantslerile ka isikute avalduste kohta antud haldusaktid ja nende aluseks olevad Rägavere Vallavolikogu sotsiaal- ja tervishoiukomisjoni protokollid. Samal kuupäeval saatis Rägavere Vallavalitsus õiguskantslerile ka asjaspepuutuvad kehtivad õigustloovad aktid: Rägavere Vallavolikogu 02.05.2005 määruse nr 42 "Rägavere valla eelarvest sotsiaaltoetuste maksmise ja soodustustega sotsiaalteenuste osutamise kord" ning Rägavere Vallavolikogu 22.02.2007 määruse nr 37 "Rägavere valla 2007. aasta eelarve projekti II lugemine ja kinnitamine".

Rägavere Vallavalitsuse antud vastusest selgus esiteks, et vallavalitsus ei esitanud õiguskantslerile kõiki palutud dokumente, sest laekunud dokumentide koopiate hulgas ei olnud nt kõiki sotsiaalabi taotlenud isikutele antud vastuseid.

Teiseks nähtus Rägavere Vallavalitsuse edastatud teabest, et isikutele antakse vastuseid vastavalt probleemile leitud lahendustest või väljakujundatud seisukohtadest. Isikutele jagatakse selgitusi vastavalt avaldustest tulenevatele küsimustele. Rägavere Vallavalitsuse selgituse järgi suheldakse sotsiaalabi taotlusi esitanud isikutega sagedasti telefoni teel, et neid ära kuulata ja nõustada. Samuti võetakse isikuid vastu ning vajadusel külastatakse neid kodudes. Soovi korral antakse lisaselgitusi nii suuliselt kui ka kirjalikult.

Kolmandaks sai Rägavere Vallavalitsuse vastuskirjale lisatud dokumentatsiooni põhjal järeldada, et üldjuhul ei toimetata Rägavere Vallavalitsus isikule talle adresseeritud haldusakti kätte, vaid edastab isikule teatise, milles viidatakse haldusakti vastu võtnud organile, haldusakti vastuvõtmispäevale ja numbrile ning vastatakse lühidalt, kas isiku taotlus rahuldati või mitte. Seda ka juhul, kui haldusakt on keelduv. Keelduva otsuse ja osaliselt keelduva otsuse korral ei esitata teatise kindlat faktilist ja õiguslikku põhjendust, miks taotlus jäeti rahuldamata. Samuti ei nähtu teatisest, kuidas on võimalik haldusakti kätte saada ja kas seda on võimalik ka vaidlustada.

Ühel juhul oli teatis koostatud järgmisel moel:

“Teade

Vastavalt Rägavere Vallavalitsuse 23.10.2006 nr 81 korraldusele ei maksta Teile haiglas viibitud voodipäevatasu, kuna Teie sissetulekud on piisavad.

Siinkohal toome välja määrus nr 43 “Rägavere valla eelarvest sotsiaaltoetuste maksmise ja soodustusega sotsiaalteenuste osutamise kord” 13.6. Täiendavad sotsiaaltoetused punkt 13.6.3. Retseptiravimite ostmiseks krooniliste haiguste korral 50% ulatuses maksumusest, üks kord kvartalis. See tähendab, et iga kolme kuu tagant tuleb esitada välja ostetud kolme kuu ravimi/te kviitungid, mis on Teie nimel välja kirjutatud.”

Teisel korral oli teatis aga selline:

“Teade

Vastavalt Rägavere Vallavalitsuse 27.12.2006 nr 100 korraldusele ei võimaldata Teile koduteenusena puude ja vee toojat.

Väljavõte “Perekonnaseaduse” § 64. Täisealiseks saanud lapse kohustus vanemat ülal pidada. (1) Täisealiseks saanud laps on kohustatud ülal pidama oma abi vajavat töövoimetut vanemat.”

Neljandaks selgus Rägavere Vallavalitsuse antud haldusaktidest, et reeglina otsustatakse ühe korraldusega ära mitme isiku taotlustesse puutuv. Seejuures on tavaline, et haldusaktis ei nimetata otseselt ära kõiki selle adressaate, vaid viidatakse Rägavere Vallavolikogu sotsiaal- ja tervishoiukomisjoni protokollidele. Haldusaktidest nähtub seegi, et neis puudub vajalik õiguslik ja faktiline põhjendus. Antud haldusaktides viidatakse küll Rägavere Vallavolikogu sotsiaal- ja tervishoiukomisjoni protokollidele, ent ka neist ei selgu, miks ühe või teise isiku taotlus rahuldati osaliselt või jäeti rahuldamata. Lisaks on haldusakti õiguslikuks aluseks märgitud üldjuhul SHS § 22 lõige 3 ja SHS § 22² ning SHS § 23. Haldusaktides sisaldub vaidlustamisviide, mille järgi on isikul õigus esitada haldusaktiga mittenõustumisel vaie Rägavere Vallavalitsusele või esitada kaebus halduskohtule.

Viiendaks nähtus õiguskantslerile laekunud teabest, et taotluse esitamise ja selle rahuldamise, osalise rahuldamise või mitterahuldamise vaheline aeg on mõningatel juhtudel umbes 30 päeva. Näiteks on langetatud otsus anda ravimitoetus mõnel juhul 30 päevaga.

(3) Menetletavas asjas tuli leida vastus küsimusele, kas Rägavere Vallavalitsus lahendas perioodil 01.10.2006–01.03.2007 laekunud sotsiaalhoolekannet puudutavaid avaldusi mõistliku aja jooksul, andis õiguspäraseid haldusakte ning tegi asjaomased haldusaktid isikutele õigesti teatavaks.

(4) Kuna üldseadusena reguleerib haldusmenetlust haldusmenetluse seadus, mis kohaldub ka sotsiaalhoolekande seadusele, tuleb perioodil 01.10.2006–01.03.2007 Rägavere Vallavalitsusele laekunud sotsiaalhoolekannet puudutavate taotluste menetlemise hea halduse tavale vastavust kontrollida eelkõige haldusmenetluse nõuetest lähtuvalt.

HMS § 54 kohaselt on õiguspärane haldusakt antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel, on sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Seega saab õiguspäraseks lugeda haldusakti, mille andmisel on järgitud: 1) pädevust; 2) kehtivat õigust; 3) proportsionaalsust; 4) kaalutlemisreegleid ja 5) vorminõudeid.

Haldusakti õiguspärasuse nõue tuleneb seaduslikkuse põhimõttest. See tähendab, et iga avaliku võimu akt peab põhinema nii formaalselt kui ka materiaalselt kehtival õigusel. Ühelt poolt tähendab see seda, et võimu teostamisel tuleb järgida pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid. Teisalt tähendab see, et avaliku võimu akt peab olema sisuliselt kooskõlas hierarhias kõrgemal asuvate õigusaktide normidega, antud kindlal õiguslikul alusel, mahtuma kaalutusõiguse piiridesse ja vastama kaalutusõiguse eesmärgile ning proportsionaalsuse põhimõttele.⁷¹⁰

Antud kaasuse asjaolude põhjal väärrib eelkõige selgitamist haldusakti põhjendamiskohustusse puutuv.

HMS § 56 lg 1 lausest 1 tuleneb põhimõte, et kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine

710 Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 06.06.2001, nr 456 SE I, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

peavad olema kirjalikult põhjendatud. Kõnealuse lõike lause 2 järgi esitatakse haldusakti põhjendus haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Lisaks tuleb HMS § 56 lõigete 2 ja 3 järgi haldusakti põhjenduses märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus ning kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud. Seejuures sätestab viidatud paragrahvi lõige 4, et haldusakti andmise faktilist alust ei pea põhjenduses näitama, kui haldusakti adressaadi taotlus rahuldati ja kolmanda isiku õigusi ega vabadusi ei piirata.

Kehtiva õiguse kohaselt on põhjendamiskohustuse täitmisenä käsitatav nii haldusaktis õigusliku aluse äramärkimine⁷¹¹ kui ka haldusaktis sisuliste faktiliste ja õiguslike põhjenduste toomine. Seejuures on faktilisteks põhjusteks haldusmenetluse käigus välja selgitatud elulised asjaolud ja neile haldusorgani poolt antud hinnangud ning õiguslikeks põhjusteks haldusaktiga kehtestatud õigusliku olukorra selgitused.⁷¹²

Kirjeldatu mõte seisneb esiteks selles, et isikul peab olema võimalus saada teada, millisel õiguslikul alusel haldusorgan otsuse vastu võttis. Sellist võimalust on isikul vaja veendumaks, et haldusorgan ei ole talle antud võimu kuritarvitav, st kas haldusorganil on õigus tegutseda ning kui on, siis millise tegutsemisviisi näeb ette kehtiv õigus. Teiseks seisneb eespool toodu mõte selles, et isik kui täieväertuslik õiguse subjekt peab saama teada, mis põhjusel üks või teine otsus vastu võeti.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et haldusakti põhjendamiskohustust on vaja täita selleks, et isik saaks haldusorgani kui avaliku võimu teostajaga suhelda kui võrdne võrdsega ning vajadusel kaitsta oma õigusi.

Mis puutub märgitud HMS § 56 lõikes 4 sätestatud erandisse, siis selle rakendamine ei ole haldusorganile kohustuslik, st haldusorgan võib ka siis, kui haldusakti adressaadi taotlus rahuldati ja kolmanda isiku õigusi ega vabadusi ei piirata, esitada haldusaktis selle andmise faktilise põhjenduse. Seejuures on oluline tähele panna, et isiku taotluse osalisel rahuldamisel tuleb haldusakti siiski kindlasti faktiliselt põhjendada osas, milles taotlus jäeti rahuldamata.⁷¹³ Viidatud erandit saab rakendada ka siis, kui haldusakt on antud kaalutusõiguse alusel.⁷¹⁴

Peatudes täpsemalt haldusakti põhjendamiskohustuse eesmärkidel, siis võib neist välja tuua kolm peamist, mille olemasolu on kinnitanud oma lahenditega ka Riigikohus:

- 1) haldusorgani poolt sisult võimalikult õige ning õiglase otsuse tegemine;⁷¹⁵
- 2) isikule võimaluse andmine haldusorgani argumentidega nõustumiseks või mittenõustumiseks, et ta saaks hinnata oma õiguslikku positsiooni ning vajadusel pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse;⁷¹⁶
- 3) kohtul akti õiguspärasuse üle kontrolli teostamise aitamine.⁷¹⁷

Teisisõnu realiseeritakse põhjendamiskohustusega täpsemini HMS § 1 lõikes 1 sätestatud haldusmenetluse seaduse eesmärki. Selleks on ühtlase, isiku osalust ja kohtulikku kontrolli võimaldava haldusmenetlusega tagada isiku õiguste kaitse.

Põhjused, miks on haldusorganil endal kasulik põhjendamiskohustust täita:

- 1) halduse enesekontrolli teostamine⁷¹⁸ (haldusakti põhjendamine aitab haldusorganil teostada enesekontrolli, sundides haldusakti andmise poolt- ja vastuargumente enne akti andmist ise läbi mõtlema ja sellega kindlustada oma positsiooni võimaliku vaidluse tekkimise puhuks; hoiab ära ohu langetatud otsust hiljem põhjendada asjaoludega, mis ei omanud otsustamisel tegelikult tähendust⁷¹⁹);
- 2) kindlate tegevuste tüpiseerimine (vähendab menetleja koormust samasisuliste taotluste lahendamisel põhjenduste andmisel);⁷²⁰
- 3) ühtlase halduspraktika väljatöötamine (võimaldab tõhusalt lahendada samasisulisi avaldusi tagades halduspraktika järjepidevuse ning muu hulgas tagada isikute võrdne kohtlemine);
- 4) hoida kokku menetluskulusid ning -aega (kui haldusakt vaidlustatakse, tuleb haldusorganil kulutada vahendeid ja aega kohtuskäimiseks).

Korrektelt koostatud haldusakti põhjendus peab:

- 1) olema lihtne, selge, arusaadav ning eesmärgipärane;⁷²¹

711 I. Pilving. Õiguslik alus. – A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 277.

712 A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. – *Juridica* 2001, lk 533.

713 Samas, lk 536.

714 Samas, lk 535.

715 Samas, lk 530; RKHKo 27.02.2007, nr 3-3-1-93-06, p 13.

716 A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. – *Juridica* 2001, lk 531; RKHKo 30.05.1997, nr 3-3-1-14-97, p 2; RKHKo 07.11.1997, nr 3-3-1-30-97, p 2; RKHKo 22.05.2000, nr 3-3-1-14-00, p 5; RKHKo 28.10.2003, nr 3-3-1-66-03, p 18.

717 A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. – *Juridica* 2001, lk 531; RKHKo 10.11.1995, nr III-3/1-35/95; RKHKo 30.05.1997, nr 3-3-1-14-97, p 2; RKHKo 22.05.2000, nr 3-3-1-14-00, p 5; RKHKo 17.05.2005, nr 3-3-1-16-05, p 17; RKHKo 27.02.2007, nr 3-3-1-93-06, p 13; RKHKo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 36; RKHKo 28.10.2003, nr 3-3-1-66-03, p 18; RKHKo 04.05.2006, nr 3-3-1-28-06, p 9.

718 RKHKo 14.10.2003 nr 3-3-1-54-03, p 36; RKHKo 28.10.2003 nr 3-3-1-66-03, p 18; RKHKo 04.05.2006 nr 3-3-1-28-06, p 9.

719 A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. – *Juridica* 2001, lk 531.

720 Samas, lk 530.

721 Samas, lk 532.

- 2) sisaldama ainult asjaolusid/kaalutlusi, mida haldusakti mõistmiseks ja vaidlustamiseks on vaja;⁷²²
- 3) olema lühike ja otstarbekas, seejuures seda põhjalikum ja mahukam, mida keerulisem on õiguslik ja faktiline olustik⁷²³ (Riigikohus on leidnud, et kui põhjenduse terviklik äratoomine on ebaproportsionaalne, on otstarbekas haldusaktis ära tuua vähemalt põhimotiivid ja viidata dokumendile, mis sisaldab täpsemat põhjendust;⁷²⁴ seejuures on Riigikohus märkinud, et viide muule dokumendile peab olema sellise täpsusega, et isik mõistaks, milline osa viidatud dokumendist on haldusakti põhjenduseks;⁷²⁵ Riigikohus on öelnud ka seda, et põhjendamiskohustuse täitmise olulisuse aspektist vaadatuna tuleb soovitatavalt haldusaktis esitada olulised asjaolud ja põhjendused⁷²⁶);
- 4) olema keeleliselt korrektne (isikul peab olema võimalus mõista, mida haldusorgan on tahtnud talle öelda);⁷²⁷
- 5) olema üles ehitatud loogiliselt nii, et haldusorgani mõttekäiku oleks võimalik jälgida⁷²⁸ ning veenab selle lugejat otsuse õigsuses, õigluses ja ratsionaalsuses (seejuures on Riigikohus märkinud, et haldusakti õiguslik ja faktiline põhjendus peavad olema omavahel loogiliselt seotud);⁷²⁹
- 6) sisaldama kõiki olulisi faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, mille põhjal haldusorgan otsuse langetas⁷³⁰ (Riigikohus on öelnud, et haldusakti põhjenduses tuleb märkida need asjaolud, mis näitavad ära haldusakti aluseks oleva õigusnormi kohaldamise õigsuse⁷³¹; viide õigusnormile peab olema arusaadav, piisav, asjakohane ja õige⁷³²).

Eespool toodud faktilistest asjaoludest tuleb välja, et Rägavere Vallavalitsuse sotsiaalhoolekannet puudutavates haldusaktides viidatakse faktilise ja õigusliku põhjenduse osas Rägavere Vallavolikogu sotsiaal- ja tervishoiukomisjoni protokollidele. Neist protokollidest ei selgu, miks ühe või teise isiku taotlus rahuldati osaliselt või jäeti rahuldamata. Sotsiaalhoolekannet puudutavate haldusaktide õiguslikuks aluseks on märgitud üldjuhul SHS § 22 lg 3 ja SHS § 22 ning SHS § 23.

Rägavere Vallavalitsuse vastava praktika kirjelduse põhjal leidis õiguskantsler, et Rägavere Vallavalitsus on sotsiaalhoolekannet puudutavate haldusaktide andmise õiguslike aluste äramärgimisel mõningatel juhtudel eksinud. Kui seadus volitab vallavolikogu kehtestama teatud küsimust reguleerivat määrust, siis on konkreetse haldusakti andmise aluseks selle määruuse normid, mis annavad vallavalitsusele õiguse antud küsimust reguleerivat haldusakti anda. Seetõttu ei saa pidada õiguspäraseks haldusaktis pelgalt SHS §-le 23 viitamist, sest see norm volitab vallavolikogu kehtestama teatud sisuga määruuseid, ent ei määra täpselt kindlaks, millal on vallavalitsus õigustatud ja kohustatud ühel või teisel moel regutsema.

Teiseks oli Rägavere Vallavalitsuse edastatud materjalidest näha, et sisuliselt puudub sotsiaalhoolekannet puudutavatel haldusaktidel asjatundlik ja põhjalik faktiline ning õiguslik põhjendus, olenemata sellest, kas haldusaktiga rahuldati isiku taotlus täielikult, osaliselt või jäeti see hoopiski rahuldamata. Muu hulgas ei ole antud haldusaktidest võimalik aru saada, miks taotlust ei rahuldatud või rahuldati osaliselt. Sisult tuleb selliseid haldusakte pidada kontrollimatuteks ning seetõttu õigusvastasteks.

Kokkuvõtlikult leidis õiguskantsler, et sotsiaalhoolekannet puudutavate haldusaktide puhul ebatäpse õigusliku aluse märkimine ja põhjendamiskohustuse täitmata jätmine Rägavere Vallavalitsuse poolt on hea halduse põhimõtte vastane.

Õiguskantsler asus seejärel analüüsima, kas haldusaktis esitatud vaidlustamisviide on õige.

Nagu juba eespool märgitud, on haldusakti põhjendamiskohustust vaja täita ka selleks, et tehtud otsuse õiguspärasust oleks võimalik kontrollida. Haldusakti kontrolli on vaja aga selleks, et välistada haldusorgani omavoli haldusakti andmisel. Selline kontrollimehhanism on demokraatlikus õigusriigis suisa hädavajalik, et tagada riigi toimimise viidatud printsiipe järgivalt.

Kui haldusakt on koostatud põhjalikult ja asjatundlikult ning selles on märgitud andmise aluseks olevad faktilised ja õiguslikud alused, aitab see nii haldusakti adressaati kui ka kohut. Haldusakti adressaadil aitab nõuete kohaselt

722 Samas.

723 U. Häfelin, G. Müller. *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich: Schultheiss*, 1990, lk 283. viidatud A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. – *Juridica* 2001, lk 532.

724 RKHKo 27.02.2007, nr 3-3-1-93-06, p 13; RKHKo 17.05.2005, nr 3-3-1-16-05, p 17; Põhjendused võivad olla esitatud ka adressaadi ja haldusorgani kirjavahetuses jt isikule kättesaadavates dokumentides, vt RKHKo 10.03.2005, nr 3-3-1-77-04, p 17; RKHKo 09.06.2004, nr 3-3-1-28-04, p 17; haldusaktis ei tule viidata eraldi kõigile toimikus olevatele dokumentidele, mida akti andmisel arvesse võeti vt RKHKo 14.01.2004, nr 3-3-1-82-03, p 19; ülemäärases peab Riigikohus põhjendust, mis on võrreldes haldusaktis lahendatava küsimuse tähtsuse ja keerukusega ebaproportsionaalselt mahukas, vt RKHKo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 36.

725 RKHKo 09.06.2004, nr 3-3-1-28-04, p 17; RKHKo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 36.

726 RKHKo 27.02.2007, nr 3-3-1-93-06, p 14.

727 H. P. Bull. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 5. väljaanne, Heidelberg: Müller, 1997, äärenr 456. viidatud A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. – *Juridica* 2001, lk 532.

728 A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. – *Juridica* 2001, lk 532.

729 RKHKo 04.05.2006, nr 3-3-1-28-06, p 10; RKHKo 28.10.2003, nr 3-3-1-66-03, p 19; RKHKo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 34; RKHKo 06.11.2002, nr 3-3-1-62-02, p 12.

730 H.J. Wolff, O. Bachhof, R. Stober. *Verwaltungsrecht I*. 10. väljaanne. München: Beck, 1994, lk 687. viidatud A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. – *Juridica* 2001, lk 533.

731 RKHKo 28.10.2003, nr 3-3-1-66-03, p 19; RKHKo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 34; RKHKo 06.11.2002, nr 3-3-1-62-02, p 12.

732 RKHKo 06.03.2001, nr 3-3-1-61-00, p 3.

koostatud haldusakt sõnastada kaebust. Kohtule on see abiks ülevaate saamisel juhtumi asjaoludest.⁷³³ Peale selle aitab korralikult koostatud haldusakt haldusorganit ennastki. Haldusorgan saab hoida ära põhjendamatute kaebuste esitamist ja kaitsta end esitatud kaebuste vastu.

Selleks, et isik saaks kaebust koostama hakata ning kohus pärast selle kaebuse saamist haldusakti õiguspärasuse üle kontrolli teostama, on kõigepealt vaja isikut teavitada võimalusest, et haldusorgani tegevuse seaduslikkust saab üldse kontrollida. Halduse tegevuse seaduslikkuse üle kontrolli teostamise ja isiku õiguste ja vabaduste tõhusa kaitse⁷³⁴ seisukohalt on seetõttu oluline haldusaktis märkida ära ka akti vaidlustamisvõimalused. Nimelt suurendab haldusakti vaidlustamise võimalus kui selline haldusmenetluse seaduslikkust, selle võimaluse tagamine aga on vajalik selleks, et asi oleks lahendatud igakülselt ning täielikult.⁷³⁵

Vaidlustamisviite haldusaktis märkimine on üks haldusmenetluse üldpõhimõtetest, aga ka PS §-st 15 tulenev nõue.⁷³⁶ Seetõttu näebki HMS § 57 lg 1 ette, et haldusaktis peab olema viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta. Asjaomase nõude sisuks on isikule anda teada, et tal on õigus antud haldusakti vaidlustada ning kuidas seda teha ja millise instantsi poole tuleb tal selleks pöörduda. Kuna vaidlustamisviide on informatiivse tähendusega ning selles sisalduva teabe põhjal võib isik astuda samme haldusakti vaidlustamiseks, peab seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt viites sisalduv teave olema õige ning arusaadav.

Rägavere Vallavalitsuse edastatud teabest selgus, et Rägavere Vallavalitsuse sotsiaalhoolekannet puudutavates haldusaktides sisaldub vaidlustamisviide, mille järgi on õigus haldusaktiga mittenõustumisel esitada vaie Rägavere Vallavalitsusele või esitada kaebus halduskohtule.

Õiguskantsler leidis, et Rägavere Vallavalitsuse esitatud vaidlustamisviide ei vasta kehtivale õigusele ning on isikuid eksitav. Nimelt tuleneb SHS § 33 lõikest 3, et sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmise või sellest keeldumise otsusega mittenõustumisel on taotlejal õigus esitada vaie maavanemale. Õiguskantslerile laekunud Rägavere Vallavalikogu 02.05.2005 määrus nr 42 "Rägavere valla eelarvest sotsiaaltoetuste maksmise ja soodustustega sotsiaalteenuste osutamise kord" ei näe SHS-s kehtestatud menetluskorrad ette erinevat regulatsiooni. Seetõttu võttis õiguskantsler seisukoha, et Rägavere Vallavalitsuse sotsiaalhoolekannet puudutavaid haldusakte saab vaidlustada üksnes maavanema juures ja halduskohtus. Viimasest tulenevalt ei saanud õiguskantsler pidada Rägavere Vallavalitsuse sotsiaalhoolekannet puudutavates haldusaktides esitatud vaidlustamisviidet õigeaks.

Järgmisena hindas õiguskantsler Rägavere Vallavalitsuse teostava menetlusaja vastavust mõistliku aja kriteeriumile.

HMS § 5 lg 2 järgi toimub haldusmenetlus eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Sama paragrahvi lõike 4 järgi tehakse menetlustoimingud viivituseeta, kuid mitte hiljem kui seaduses või määruis sätestatud tähtaja jooksul. Sisuliselt tähendab see, et menetlus tuleb teostada mõistliku aja jooksul faktilistest asjaoludest lähtuvalt, st arvestada tuleb küsimuse tähtsust isikule, sooritavate menetlustoimingute keerukust, kui palju on menetlusosalisi, kas isik aitab küsimuse kiirele lahendamisele kaasa jms.⁷³⁷ Põhjendamatut viivitamine haldusakti andmisel tähendaks haldusorgani omavolilist käitumist⁷³⁸, sest võib panna isiku ebakindlasse olukorda määramata ajaks.⁷³⁹

Ka juhul, kui seadus või määrus näevad ette haldusmenetluse teostamise kindla tähtaja, tuleb haldusmenetluse teostamisel lähtuda eelkõige konkreetse asja keerukusest, kuid jäädes üldjuhul õigustloovas aktis esitatud tähtaega. See tähendab, et kui taotlust on võimalik lahendada kiiremini kui seadus või määrus seda ette näeb, tuleb see lahendada lahendamisele kuuluva aja jooksul ja mitte venitada etteantud tähtaja saabumiseni.

Antud juhul nähtus õiguskantslerile laekunud teabest, et isiku taotluse esitamise ja selle rahuldamise, osalise rahuldamise või mitterahuldamise vaheline aeg Rägavere Vallavalitsuses on mõningatel juhtudel umbes 30 päeva. Näiteks on langetatud otsus ravimitoetuse andmiseks 30 päevaga.

Rägavere Vallavalikogu 02.05.2005 määrus nr 42 "Rägavere valla eelarvest sotsiaaltoetuste maksmise ja soodustustega sotsiaalteenuste osutamise kord" ravimitoetuse määramise menetluse teostamise tähtaega ette ei näe. Sisuliselt on viidatud määrus antud SHS § 21 ja § 23 lg 1 alusel.

Sisuliselt on kõnealune määrus antud sotsiaalhoolekande seaduse alusel ning kui määrus ei reguleeri teatud küsimusi,

733 A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. – *Juridica* 2001, lk 531.

734 Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 06.06.2001, nr 456 SE I, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

735 A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. – *Juridica* 2001, lk 530.

736 RKHKm 09.05.2007, nr 3-3-1-23-07, p 13.

737 I. Pilving. Menetlus mõistliku aja jooksul. – A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 124; Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 11.03.1980 toimunud 316 kohtumisel vastu võetud ministrite asetäitjate soovitus nr R (80) 2 *Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities* punkt 5 ja seletuskirja punkt 27, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.coe.int>.

738 RKHKm 13.06.1997, nr 3-3-1-18-97, p 1.

739 Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 11.03.1980 toimunud 316 kohtumisel vastu võetud ministrite asetäitjate soovitus nr R (80) 2 *Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities* punkt 5 ja seletuskirja punkt 26, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.coe.int>.

tuleb juhinduda sotsiaalhoolekande seadusest. Kuna käesoleval juhul vastav määrus ei näe ette menetluse teostamise tähtaega, tulebki menetlustähtaja kindlakstegemisel juhinduda sotsiaalhoolekande seadusest. Ka sotsiaalhoolekande seadus ei reguleeri menetlustähtaegade küsimust. Samas viitab SHS § 1 lg 2 haldusmenetluse seadusele, mis kohaldub sotsiaalhoolekande seadusele niivõrd, kuivõrd viimases ei ole menetlusküsimust reguleeritud. Seetõttu tuleb menetlustähtaegade arvestamisel lähtuda HMS § 5 lõigetest 2 ja 4, mis näevad ette menetluse teostamise mõistliku aja jooksul.

Ravimitoetuse määramise näitel tähendab eespool öeldu, et menetlus tuleb teostada konkreetse kaasuse faktilistest asjaoludest lähtuvalt, st arvestada tuleb küsimuse tähtsust isikule, sooritatavate menetlustoimingute keerukust, kui palju on menetlusosalisi, kas isik aitab küsimuse kiirele lahendamisele kaasa jms.

Nähtuvalt määruse punktist 13.6.1 ja punktist 13.6.3 antakse ravimitoetust kord kvartalis krooniliste haiguste korral sotsiaaltoetusteks määratud eelarveliste vahendite olemasolu korral väikese sissetulekuga leibkondadele hädavajalike kulutuste osaliseks katmiseks, eesmärgiga säilitada taotleja ja tema leibkonna võimalikult iseseisev toimetulek. Järelikult tuleb nimetatud toetuse määramiseks välja selgitada: 1) kui suur on leibkonna sissetulek; 2) kas leibkonna sissetulek on nii väike, et vajab valla toetust; 3) kas ravimeid on vaja kroonilise haiguse raviks; 4) kas isik on antud kvartalis juba toetust saanud ja 5) kas vallas on vahendeid.

Nimetatud andmete väljaselgitamine ei tohiks üldjuhul võtta kauem aega kui 10 tööpäeva. Eriti veel, kui isik on oma taotluses juba kõik vajalikud andmed üles märkinud või on toetust taotlenud korduvalt. Erandlikult võib nende asjaolude väljaselgitamine olla aeganõudvam juhul, kui isik keeldub küsitud andmeid avalikustamast, on kahtlus, et avaldatud andmed ei vasta tõele ja neid tuleb kontrollida, või isikuid ei ole võimalik kätte saada, et asjaolusid selgitada.

Neil põhjustel leidis õiguskantsler, et ravimitoetuste menetlemine peaks mahtuma üldjuhul maksimaalselt 10 tööpäeva piirsesse ning kauem teostatud menetlus on ebamõistlikult pikk. Nimetatud tähtaega ületanud menetlusi peab õiguskantsler menetluse mõistliku aja jooksul teostamise põhimõtte vastaseks ning Rägavere Vallavalitsust selle põhimõtte vastu eksinuks.

Järgnevalt analüüsis õiguskantsler Rägavere Vallavalitsuse halduspraktikat haldusakti teatavakstegemise küsimuses. Isikut tuleb teavitada teda puudutava haldusakti andmisest.⁷⁴⁰ Teatavakstegemine on vajalik ka selleks, et haldusakt hakkaks kehtima. HMS § 60 lg 1 sätestab, et õiguslikke tagajärgi loob ja täitmiseks on kohustuslik ainult kehtiv haldusakt. HMS § 61 lg 1 ls 1 järgi kehtib aga haldusakt aadressaadile teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest alates, kui haldusaktis ei ole ette nähtud hilisemat kehtima hakkamist.

Isikule saab haldusakti teha teatavaks, kas vabas vormis või kättetoimetamise teel.

HMS § 62 lõikest 1 tulenevalt tehakse haldusakt menetlusosalisele teatavaks vabas vormis, kui seaduses või määruis ei ole sätestatud teisiti. Vabas vormis saab haldusakti teha teatavaks suuliselt, elektrooniliselt või kirjalikult. Isikule sellises vormis haldusakti teatavakstegemisel tuleb teates esitada vähemalt selle aadressaat, akti andja rekvisiidid, akti resolutsioon (mida lõpuks otsustati), põhjendused haldusakti andmise kohta või viide menetlusosalise jaoks kättesaadavale dokumendile, kus haldusakti põhjendus on esitatud.⁷⁴¹

Vastavalt HMS § 62 lõigetele 2 ja 5 tuleb haldusakt teha teatavaks kättetoimetamise teel, kui: 1) isiku õigusi haldusaktiga piiratakse või kellele pannakse haldusaktiga täiendavaid kohustusi; 2) isiku kahjuks tunnistatakse kehtetuks või muudetakse varasem haldusakt; 3) isiku taotlus haldusakti andmiseks jäetakse rahuldamata, sh olukorras, kus isiku taotlus rahuldatakse osaliselt.

Haldusakti kättetoimetamine tähendab haldusakti originaali või selle ametlikult kinnitatud ärakirja isiklikku üleandmist või tähtkirjaga saatmist. HMS § 62 lg 2 p 1 järgi tehakse isikule, kelle õigusi haldusaktiga piiratakse või kellele pannakse haldusaktiga täiendavaid kohustusi, haldusakt teatavaks kättetoimetamisega HMS 1. ptk 7. jaos sätestatud korras.

Viidatud jaos asetsev HMS § 25 lg 1 järgi saab haldusakti kätte toimetada postiga või elektrooniliselt ning dokumendi väljastanud haldusorgani poolt vahetult. Üldreegli kohaselt otsustab sobivaima viisi üle haldusorgan, kui seaduses või määruis pole sätestatud mõnda kindlat kättetoimetamise viisi või haldusakti aadressaat pole ise midagi kindlalt valinud. Asjaomase otsuse langetamisel tuleb haldusorganil järgida eesmärgipärasust, mistõttu tuleb haldusakt toimetada isikule kätte temale kõige kättesaadavamal viisil. Samas tuleb arvestada Riigikohtu halduskolleegiumi vastavasisulise lahendiga, mille järgi peavad posti teel kättetoimetamise võimaluse välistamiseks olema erilised põhjused.⁷⁴²

Posti teel kättetoimetamist reguleerib HMS § 26, mille lg 1 ls 1 kohaselt saadetakse dokumendi postiga kättetoimetamise korral dokument menetlusosalisele taotluses märgitud aadressil tähtkirjaga. Seejuures loetakse vastavalt HMS § 26 lõikele 3 dokument menetlusosalisele kättetoimetatuks, kui see on kohale toimetatud menetlusosalise elu- või asukoha aadressil või kui see on menetlusosalisele postiasutuses allkirja vastu üle antud. Lisaks sätestab HMS § 26

740 Vt ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee. 11.03.1980 toimunud 316 kohtumisel vastu võetud ministrite asetäitjate soovitus nr R (80) 2 *Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities*, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.coe.int>, punkti 7.

741 I. Pilving. Teate sisu. – A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 312.

742 RKHKm 03.03.2004, nr 3-3-1-10-04, p 12.

lg 4, et dokument saadetakse menetlusosalisele viimasel haldusorganile teadaoleval aadressil ja sellega loetakse dokument kättetoimetatuks, kui menetlusosaline ei ole haldusorganile oma aadressi muutmisest teatanud.

Käesoleval juhul nähtus Rägavere Vallavalitsuse esitatud dokumentatsioonist, et üldjuhul Rägavere Vallavalitsus ei toimeta isikutele adresseeritud haldusakti kätte, vaid edastab teatise, milles viidatakse haldusakti vastu võtnud organile, haldusakti vastuvõtmispäevale ja numbrile ning vastatakse lühidalt, kas isiku taotlus rahuldati või mitte. Seda ka juhul, kui haldusakt on keelduv.

Õiguskantsler leidis, et Rägavere Vallavalitsuse asjaomane praktika ei vasta täiel määral haldusmenetluse seaduses sätestatule. Esiteks seetõttu, et Rägavere Vallavalitsus ei toimeta reeglina keelduvat ja osaliselt keelduvat haldusakti isikule kätte vastavalt haldusmenetluse seadusele, vaid saadab isikule haldusakti andmise kohta teatise. Teiseks ei selgu juhtudel, mil isikule võib haldusakti teha teatavaks vabas vormis, Rägavere Vallavalitsuse väljastatud teatistest haldusakti põhjendus. Viidet antud haldusaktile ei saa seejuures pidada piisavaks, sest haldusakt viitab ise juba Rägavere Vallavolikogu sotsiaal- ja tervishoiukomisjoni protokollidele. See tähendab, et kui isik soovib vallavalitsuselt viidatud haldusakti kätte saada, ei väljastata talle haldusakti põhjendusi sisaldama pidavaid protokolle, vaid isikul tuleb haldusakti põhjenduste teadasaamiseks pöörduda uuesti vallavalitsuse poole.

Lisaks nähtus dokumentatsioonist, et pahatihti on isikule haldusakti andmise kohta edastatud teatis koostatud moel, mis ei võimalda selle lugejal aru saada, mida vallavalitsus on isikule soovinud öelda. Teatis on segane seetõttu, et seal on vaid väljavõte õigusnormist, kuid ei ole selgitust, mis on selle seos kehtestatud haldusaktiga. Seepärast jääb selguseks, millist eesmärki täidab väljavõte esitatud kujul.

Ühtlasi võttis õiguskantsler seisukoha, et isikule keelduva ja osaliselt keelduva haldusakti kättetoimetamata jätmisel on Rägavere Vallavalitsus selgelt rikkunud hea halduse tava.

Toodud faktiliste asjaolude ja õigusliku analüüsi põhjal leidis õiguskantsler, et Rägavere Vallavalitsuse menetluspraktika sotsiaalhoolekannet puudutavate asjade menetlemisel ei vasta hea halduse põhimõttele osas, milles ei ole täidetud haldusakti põhjendamiskohustust, lisatud haldusakti tõest vaidlustamisviidet, ei ole menetlust teostatud mõistliku aja jooksul ega teavitatud isikuid neid puudutavatest haldusaktidest seaduses ette nähtud korras.

(5) Neil põhjustel tegi õiguskantsler Rägavere Vallavalitsusele soovitusi: 1) täita haldusakti põhjendamiskohustust; 2) lisada sotsiaalhoolekannet puudutavatele haldusaktidele tõene vaidlustamisviide; 3) teostada haldusmenetlust mõistliku aja jooksul igal üksikul juhul; 4) teha üldiselt teatavaks, millised andmed ja tõendid tuleb vallavalitsusele esitada, millist sisetulekut loeb vallavalitsus väikeseks; 5) kaaluda toetuste määramise korraldusliku poole tõhusamaks muutmist (pidada igal nädalal komisjoni istungeid või anda toetuste ja teenuste määramise õigus vallavalitsusele); 6) toimetada isikutele kätte neid puudutavad keelduvad ja osaliselt keelduvad haldusaktid ja 7) muuta vabas vormis haldusakti andmisest teavitamine isikule arusaadavamaks.

Lisaks palus õiguskantsler Rägavere Vallavalitsusel kaaluda haldusmenetluse alase koolituse andmist Rägavere Vallavalitsuse ametnikele.

Õiguskantsler palus Rägavere Vallavalitsusel 30.10.2007 esitada: 1) Rägavere Vallavalitsusele perioodil 03.09.2007–28.09.2007 laekunud sotsiaalhoolekannet puudutavad isikute taotlused, neile antud vastused ja haldusaktid koos nende vajalike lisadega ning igal üksikul juhul eraldi andmed selle kohta, kuidas need haldusaktid isikutele teatavaks tehti ning 2) kas ja millal toimub haldusmenetluse koolitus Rägavere Vallavalitsuse ametnikele.

01.11.2007 edastas Rägavere Vallavalitsus üksnes perioodil 03.09.2007–28.09.2007 laekunud sotsiaalhoolekannet puudutavad taotlused ja neile antud vastused ning haldusaktid. 30.11.2007 edastas Rägavere Vallavalitsus haldusaktide vajalikud lisad.

Õiguskantsler analüüsis laekunud teavet ning jõudis järeldusele, et Rägavere Vallavalitsus ei olnud õiguskantsleri soovitusi sisuliselt täitnud. Õiguskantsler kutsus Rägavere Vallavalitsust üles koostööle ja palus esitatud soovitusi täita. Seejuures palus õiguskantsler endale teada anda, kui Rägavere Vallavalitsus ei oska asjaomast soovitusi täita. Ta palus välja tuua konkreetse kitsaskohad, mille Rägavere Vallavalitsus vajab abi. Lisaks palus õiguskantsler endiselt teavet, kas ja millal toimub haldusmenetluskoolitus valla ametnikele. Õiguskantsler palus Rägavere Vallavalitsusel vastata hiljemalt 15.01.2008.

Rägavere Vallavalitsus vastas õiguskantslerile 07.02.2008, et arvestab edaspidi õiguskantsleri soovitusiga. Vallavalitsus märkis, et ametnikud on läbinud haldusmenetluskoolituse ning võimalusel täiendavad end selles vallas edaspidigi.

7. Täiendavate sotsiaaltoetuste maksmise lõpetamine Võnnus

Asi nr 7-5/070184

(1) Õiguskantsler kontrollis mitme erineva avaldaja kaebuse alusel, kas Võnnu Vallavalitsus järgis täiendava sotsiaaltoetuse maksmise lõpetamisel haldusmenetluse reegleid.

(2) Võnnu Vallavalitsus lõpetas korraldustega kolmekümne ühele isikule puudega inimese täiendava sotsiaaltoetuse maksmise alates 01.06.2006.

Võnnu Vallavalitsuse 17.08.2005 korraldusega määrati avaldajale puudega inimese täiendav sotsiaaltoetus. Võnnu Vallavalitsuse 26.06.2006 haldusaktiga lõpetati nimetatud toetuse maksmine ning tühistati varasem Võnnu Vallavalitsuse 17.08.2005 korraldus. Sarnase sisuga korraldused vormistati 2006. aasta juunis ka ülejäänud kolmekümnele isikule, kes varasema korralduse alusel said puudega inimese täiendavat sotsiaaltoetust. Vallavalitsuse 26.06.2006 haldusaktis märgitakse avaldajale täiendava toetuse maksmise lõpetamise põhjenduseks asjaolu, et riigieelarvest hooldajatoetusteks eraldatud vahenditest makstakse Võnnu Vallavolikogu 05.05.2005 määruse nr 7 alusel ka puuetega inimese täiendavat sotsiaaltoetust, ning et hooldajatoetusteks eraldatud vahenditest piisab ainult hooldajatoetuste maksmiseks. Õiguskantsleri poole pöördunud avaldajatele tehti toetuse maksmise lõpetamise otsust sisaldav haldusakt teatavaks 2006. aasta juulis, kui nad pöördusid vallavalitsuse poole, et aru pärida, miks ei ole neile määratud toetus laekunud.

2007. aasta alguses pöördus õiguskantsleri poole mitu avaldajat, kes vaidlustasid täiendava sotsiaaltoetuse maksmise lõpetamise õiguspärasuse ning Võnnu Vallavalitsuse haldusmenetluse reeglite järgimise.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmisega Võnnu vallavanema poole.

Oma vastuses selgitas Võnnu vallavanem, et täiendava sotsiaaltoetuse maksmine lõpetati vahendite puudumise tõttu. Täiendavat sotsiaaltoetust maksti riigieelarvest hooldajatoetusteks eraldatud vahenditest, kuid kuna valla sotsiaal-nõunik ei pidanud arvestust, ilmnas puudujääk aasta keskel. Õiguslikku alust haldusakti andmiseks, millega lõpetati täiendava toetuse maksmine, vallavanem ei nimetanud.

(3) Põhiküsimuseks on, kas Võnnu Vallavalitsus käitus puudega inimese täiendava sotsiaaltoetuse maksmise lõpetamisel õiguspäraselt ning järgis haldusmenetluse reegleid.

(4) Sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 26 lg 2 sätestab, et valla- või linnavalitsus korraldab abi vajava puudega isiku toimetuleku sotsiaalteenuste osutamise, sotsiaaltoetuste maksmise, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi osutamise teel. Sellest lähtuvalt on kohaliku omavalitsuse üksusel kohustus tagada puudega isiku toimetulek ning heaolu. Eesmärgi efektiivseks saavutamiseks vajalike meetmete valimine on kohaliku omavalitsuse pädevuses. Üheks võimalikuks meetmeks on maksta puudega isiku hooldajale hooldajatoetust, mida maksavad kohalikud omavalitsused enda kehtestatud hooldajatoetuse määramise ja maksmise korra järgi riigieelarvest eraldatud vahenditest. Riigieelarvest eraldatav raha on ette nähtud eelkõige kohalike omavalitsuste võimaluste suurendamiseks puuetega inimeste hoolekande korraldamisel, millest hooldajatoetused on ainult üks võimalus. Võnnu Vallavalitsuse puudega inimese täiendava sotsiaaltoetuse maksmise lõpetamise haldusaktis on faktilise alusena toodud põhjendus, et riigieelarvest hooldajatoetusteks eraldatav vahenditest piisab ainult hooldajatoetuse maksmiseks. Riigieelarvest eraldatavad vahendid ei ole määratud eranditult hooldajatoetusteks, vaid selleks, et aidata kanda puuetega inimeste hoolekandest tulenevaid kulusid. Kohalikel omavalitsustel on kohustus pakkuda erinevaid sotsiaalteenuseid, et tagada abivajavatele isikutele parim hoolekanne. Kohalike omavalitsuste pakutava abi liigi määramine eeldab tihedat koostööd ning kokkuleppe saavutamist taotlejaga.

Võnnu Vallavolikogu otsustas oma 05.05.2005 määrusega nr 7 "Hooldajatoetuse ja puudega inimese täiendava sotsiaaltoetuse määramise ja maksmise kord" lisaks hooldajatoetusele kehtestada ka puudega inimese täiendava sotsiaaltoetuse, mida makstakse nimetatud määruse p 11.3 kohaselt hooldajatoetuseks eraldatud rahalistest vahenditest. Vallavolikogu 05.05.2005 määruse nr 7 p 11.6 näeb puudega inimese täiendava sotsiaaltoetuse maksmise lõpetamiseks ette kaks võimalikku alust: 1) kui inimese toimetulek paraneb ja ta ei vaja enam abi toimetulekut toetavate teenuste ostmiseks ning 2) kui puudega inimesele määratakse hooldaja. Isikutel, kellele määrati üksikaktiga vallavolikogu 05.05.2005 määruse nr 7 p 11 alusel puudega inimese täiendav sotsiaaltoetus, tekkis õiguspärane ootus, et toetust makstakse, kuni on olemas üks lõpetamise alusest. Õiguspärase ootuse põhimõte tuleneb PS §-s 10 sätestatud õiguskindluse printsiibist. Riigikohus on õiguskindluse printsiibi kohta öelnud: "Kõige üldisemalt peab see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes."⁷⁴³ Õiguskindluse printsiibi üheks elemendiks on õiguspärase ootuse põhimõte.⁷⁴⁴

Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt peab igatüüpi olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu ootamatult isikule ebasoodsas suunas. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on sellega seoses märkinud, et õiguspärase ootuse print-

⁷⁴³ RKPJKo 02.12.2004 nr 3-4-1-20-04, p 12.

⁷⁴⁴ M. Ernits. Kommentaarid §-le 10. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 10 komm 3.4.3.

siibi kohaselt peab igäiks saada temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul.⁷⁴⁵ Riigikohus on mitmel korral öelnud, et õigusakt ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik. Kuna täiendava toetuse maksmise lõpetamise alused olid ammendava loeteluna vallavolikogu 05.05.2005 määruse nr 7 punktis 11.6 välja toodud, siis ei saanud toetusesaajad ette näha, et Võnnu Vallavalitsus võib lõpetada toetuse maksmise mõnel muul põhjusel ning teha seda neid sellest ette teavitamata.

Võnnu Vallavolikogu võttis 23.10.2006 vastu määruse nr 13, millega muudeti Võnnu Vallavolikogu 05.05.2005 määrust nr 7 "Hooldajatoetuse ja puudega inimese täiendava sotsiaaltoetuse määramise ja maksmise kord" ning lisati p 11.6.3, millega kehtestati täiendav alus toetuse maksmise lõpetamiseks juhul, kui hooldajatoetuseks eraldatud eelarvevahendid ei võimalda toetust maksta. Nimetatud muudatus jõustus 27.10.2006. Korraldused, millega alates 01.01.2006 lõpetati puudega inimese täiendava sotsiaaltoetuse maksmine kolmekümne ühele isikule eelarvevahendite nappuse tõttu on välja antud juunikuus. Eelarvevahendite puuduse tõttu täiendava sotsiaaltoetuse maksmise lõpetamist lubav õiguslik alus jõustus neli kuud hiljem.

Menetletavas asjas omas tähtsust veel ka küsimus, kas puudega inimese täiendava sotsiaaltoetuse määramise haldusakti kehtetuks tunnistamisel järgis Võnnu Vallavalitsus haldusmenetluse nõudeid. Võnnu Vallavalitsus tunnistas 26.06.2006 antud korraldusega kehtetuks oma 17.08.2005 korralduse, millega määrati avaldajale puudega inimese täiendav sotsiaaltoetus.

Haldusmenetluse läbiviimisele ja haldusaktile esitatavaid nõudeid reguleerib haldusmenetluse seadus. Sotsiaalhoolekande seadus reguleerib asjaajamise korda sotsiaalhoolekandes üksnes siis, kui tegemist on sotsiaalhoolekande seaduse alusel antava abiga. Sotsiaalhoolekande seadus on haldusmenetluse seaduse suhtes eriseaduseks ning viimane kohaldub osas, milles sotsiaalhoolekande seadus ei näe ette erisusi. Seega peab vallavalitsuse antav haldusakt ning läbiviidav haldusmenetlus vastama oma kvaliteedilt haldusmenetluse seaduses sätestatud nõuetele. Tulenevalt sellest, et puudega inimese täiendava sotsiaaltoetuse määramise puhul on tegemist sotsiaalhoolekande seaduse alusel antud määrusest tuleneva õigusega, kohalduvad asjaomasele haldusaktile ka SHS 6. peatükis esitatavad nõuded.

HMS § 64 lg 3 sätestab, et haldusorgan peab kaalutusõiguse teostamisel arvestama muuhulgas haldusakti andmise ja kehtetuks tunnistamise tagajärgedega isikule ning haldusakti kehtetuks tunnistamise põhjuste olulisusega.

HMS § 66 reguleerib haldusakti kehtetuks tunnistamist isiku kahjuks. Võnnu Vallavalitsuse 26.06.2006 korraldusega tunnistati tagasiulatavalt (alates 01.06.2006) kehtetuks 17.08.2005 korraldus. HMS § 66 lg 3 sätestab, et haldusakti, mis andmise ajal oli õiguspärane, võib tunnistada isiku kahjuks tagasiulatavalt kehtetuks § 65 lg 2 punktides 1, 3 ja 4 sätestatud juhul. Kui see on lubatud seadusega või kui selleks on jätud võimalus haldusaktis; teiseks, kui haldusaktiga on seotud lisakohustus ja isik ei ole seda täitnud; kolmandaks, kui isik ei kasuta haldusakti alusel üleantud raha või asja eesmärgipäraselt. Kehtetuks tunnistatud haldusakt on antud sotsiaalhoolekande seaduse alusel, mis on nimetatud haldusakti suhtes eriseaduseks. Sotsiaalhoolekande seaduses ei ole ette nähtud kohaliku omavalitsuse määratavate toetuste kehtetuks tunnistamise reservatsiooni, sest pädevus tingimuste kehtestamiseks on kohalikul omavalitsusel. Võnnu Vallavalitsuse 05.05.2005 määruses nr 7 "Hooldajatoetuse ja puudega inimese täiendava sotsiaaltoetuse määramise ja maksmise kord" on kehtestatud kaks õiguslikku alust toetuse maksmise lõpetamiseks, mis kumbki ei kattu vaidlusaluse haldusakti kehtetuks tunnistamise põhjendusega. Ka haldusaktis eneses ei ole sellekohast reservatsiooni ette nähtud. Kui haldusakti hilisemat kehtetuks tunnistamist tahetakse hõlbustada haldusakti reservatsiooni lisamisega, tuleb arvestada, et sellekohane reservatsioon ei tohi olla abstraktne ja alati kehtetuks tunnistamist lubav, vaid peab olema seotud konkreetse tingimusega.⁷⁴⁶

HMS § 54 kohaselt on haldusakt õiguspärane, kui selle on andnud pädev haldusorgan andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, akt on proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Samadest kriteeriumidest lähtub sisuliselt ka SHS § 33 lg 2 ls 1, mille järgi peab otsus olema põhjendatud ning tuginema seadustele ja muudele õigusaktidele. HMS § 56 lg 2 järgi tuleb haldusakti põhjenduses märkida akti andmise faktiline ja õiguslik alus. Võnnu Vallavalitsuse puudega inimese täiendava sotsiaaltoetuse maksmise lõpetamise üksikaktides on faktilise alusena märgitud, et hooldajatoetusteks eraldatud vahenditest piisab ainult hooldajatoetuse maksmiseks. Võnnu Vallavalitsuse sotsiaalnouniku edastatud hooldajatoetuse maksmise ülevaatest nähtub, et maksta mõlemat toetust eelarveaasta lõpuni jäi puudu 41 942 krooni. Sellest lähtuvalt otsustas vallavalitsus lõpetada täiendava toetuse maksmise. Riigikohus on leidnud, et faktilises põhjenduses peavad olema ära näidatud asjaolud, mis toovad kaasa akti aluseks oleva õigusnormi kohaldamise. Oluline on ka faktilise ja õigusliku põhjenduse omavaheline loogiline sidumine, mis peab haldusakti adressaati ja aktiga tutvujat veenma, et juhtumi asjaolud koostoimes kohaldatavate õigusaktidega toovad tööpoolest kaasa just sellise haldusotsustuse.⁷⁴⁷ Vaidlusalusel juhul on faktiliseks põhjenduseks puudujääk eelarves, ent loogiline sidusus haldusaktis osundatud õigusliku põhjendusega puudub. Haldusaktis on õigusliku alusena viidatud järgmistele õigusaktidele: hooldajatoetuse ja puudega inimese täiendava sotsiaaltoetuse vajaduse hindamise komisjoni 07.06.2006 koosoleku protokollile nr 3, SHS § 23 lõikele 2, 2006. aasta riigieelarve seaduse §-le 11 ja Võnnu Vallavolikogu 05.05.2005 määruse nr 7 punktidele 1.2 ja 11.3. Nimetatud sätted omavad vaid kaudset puutumust

⁷⁴⁵ RKPJKo 30.09.1994, nr III-4/A-5/94. Kuigi Riigikohus on öelnud, et isikutel peab olema võimalik kasutada seadusega ettenähtud õigusi selles sätestatud tähtaja jooksul, tuleb öeldut kindlasti ka laiendada määrusele, mis on sarnaselt seadusega õigustloov akt.

⁷⁴⁶ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004, lk 356.

⁷⁴⁷ RKHK 3-3-1-66-03, p 19 (RKHK 3-3-1-13-02).

haldusakti faktilise alusega ning ei põhjenda eelarvevahendite puudujääki ega ole käsitletavad õigusliku alusena, et nimetatud põhjusel toetuse maksmine lõpetada.

SHS § 34 lõikest 1 tuleneb nõue, mille järgi peab otsus olema asjaosalisele isikule teatavaks tehtud isiku vanust ja arengutaset arvestaval ja talle arusaadaval viisil. See tähendab, et lisaks HMS § 55 lõikes 1 sätestatud selguse ja üheselt mõistetavuse nõuete järgimisele peab vallavalitsus haldusakti koostamisel lähtuma ka isiku vanusest ja arengutasemest ning sellest, et haldusakti saaja mõistaks langetatud otsuse sisu. Avaldaja väitis, et talle ei selgitatud ega tehtud arusaadavaks, miks toetuse maksmine lõpetati.

SHS §-des 31 ja 33 sätestatakse isiku arvamuse ärakuulamise ja isiku tahte arvestamise nõue. Avaldusealuses asjas oleks isiku ärakuulamine ja isiku tahte arvestamine olnud äärmiselt olulise tähtsusega, sest enne haldusakti andmist oleks tulnud hinnata isiku abi- ja hooldusvajadust ning toimetulekut.

HMS § 62 lg 2 p 2 sätestab, et haldusakt tehakse kättetoimetamisega teatavaks käesoleva seaduse 1. ptk 7. jaos sätestatud korras isikule, kelle kahjuks tunnistatakse kehtetuks või muudetakse varasem haldusakt. Sellest tulenevalt oleks Võnnu Vallavalitsus pidanud järgima haldusakti teatavaks tegemisel puudutatud isikutele HMS 1. ptk 7. jaos sätestatud. § 25 lg 1 kohaselt toimetatakse haldusakt, kutse, teade või muu dokument menetlusosalisele seaduses või määruuses ettenähtud korra järgi või taotluses soovitud viisil kas postiga, dokumendi väljastanud haldusorgani poolt või elektrooniliselt. Võnnu Vallavalitsus ei võtnud avaldusealustel juhtudel ette midagi, et haldusakt teatavaks teha.

Õiguskantsler leidis, et Võnnu Vallavalitsus on haldusakti andes rikkunud HMS § 54, § 56 lõikes 2 ja SHS § 33 lõikes 2 sätestatud haldusakti õiguspärasuse, põhjendamise ning faktilise ja õigusliku alusele viitamise nõudeid. Samuti on Võnnu Vallavalitsus rikkunud haldusakti kättetoimetamist puudutavaid nõudeid.

(5) Õiguskantsler saatis 23.04.2007 Võnnu Vallavalitsusele soovitusel õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimise kohta. Õiguskantsler soovitas haldusaktide andmisel edaspidi arvestada isikute õiguspärase ootusega haldusakti kehtimajäämise suhtes ning palus pöörata kõrgendatud tähelepanu haldusaktide õigusliku aluse ning faktiliste asjaolude sidususele. Peale selle soovitas õiguskantsler teostada sisejuurdlust, et välja selgitada põhjused, miks ei suutnud Võnnu Vallavalitsus ette näha eelarvevahendite nappust ning planeerida oma ressursse viisil, mis ei rikuks isikute õiguspärase ootuse põhimõtte realiseerumist.

Õiguskantsleri menetluse tulemusena viis Võnnu vallavanem vallavalitsuses läbi sisejuurdlust, et selgitada välja, miks tunnistati toetuse määramise haldusaktid õigusliku alusega kehtetuks ning millised vallaametnikud rikkusid oma tööülesannete täitmisel hea halduse tava. Sisejuurdluste tulemusena on sotsiaalnõunikule määratud distsiplinaarkaristuse-na noomitus teenistuskohustuste mittenouetekohasse täitmise eest. Samuti hinnati uuesti avaldajate hooldusvajadust ning neile selgitati täiendava sotsiaaltoetuse maksmise lõpetamise põhjuseid.

8. Pensionilisa tagasiulatuv maksmine

Asi nr 7-4/070669

(1) Avaldaja esitas õiguskantslerile kaebuse Tartu Pensioniameti Viljandi osakonna peale pensionilisa tagasiulatuva maksmise asjus.

(2) Viimased 21 aastat töötas avaldaja riigiametis metsavahina, metsatehnikuna ja metsnikuna. Tema töösuhe Hiiumaa Metsamajandiga lõppes 31.12.1996. Avaldaja hakkas vanaduspensioni saama alates 21.02.2000.

2006. aasta novembris külastas avaldaja Hiiumaal oma viimast töökohta, kus ta sai teada õigusest saada pensionilisa avalikus teenistuses olemise eest. Seepeale pöördus ta 2006. aasta novembris Tartu Pensioniameti Viljandi osakonda. Avaldaja esitas avalduse pensioni ümberarvutamiseks 05.12.2006 ja talle hakati pensionilisa avalikus teenistuses olemise eest maksuma alates 01.01.2007.

Avaldaja leidis, et tal on õigus saada pensionilisa tagasiulatuvalt alates 27.01.2001 ning pöördus seetõttu 18.04.2007 õiguskantsleri poole. Avaldaja soovis õiguskantslerilt teada, kas ja kes oleks pidanud teda teavitama pensionilisa saamise võimalusest; kas pensioniamet pidanuks tema pensioni ümber arvutama automaatselt; kas ja kuidas on tal võimalik saada pensionilisa tagasiulatuvalt alates 27.01.2001.

Õiguskantsler võttis asjaomase avalduse menetlusse. Avaldaja teadmisel palus õiguskantsler 10.05.2005 tema kaasuse kohta lähemat teavet Tartu Pensioniametilt.

Tartu Pensioniamet vastas 21.05.2007. Tartu Pensioniameti ütluste järgi tekkis avaldajal õigus talle määratud vanaduspensioni tagasiulatuvaks ümberarvutamiseks 07.08.2005, mil jõustus sotsiaalministri 20.07.2005 määrus nr 92 "Sotsiaalministri 31.12.2001. a määruse nr 167 "Riikliku pensioni määramise, ümberarvutamise ja maksmise juhend" muutmise" ning Tartu Pensioniameti Viljandi osakond ei edastanud teateid vanaduspensioni tagasiulatuva ümberarvutamise võimaluse kohta, sest pensioniametil puudus võimalus eristada kõikide pensionäride hulgast neid,

kes kunagi töötasid metsavalve süsteemis. Kuna avaldajale vanaduspensioni määramise ajal ei olnud teada asjaolu, et metsavalve süsteemis töötanud isikutel on õigus pensionilisa, ei olnud vajadust vastavaid andmeid pensioni määramisel isikutelt paluda. Taotluse õigeaegselt esitanud isikud said teavet pensioni tagasiulatuva ümberarvutamise kohta oma endistelt tööandjatel. Peale selle on kõnesolev küsimus olnud mitme aasta jooksul väga aktuaalne.

Seejärel pöördus õiguskantsler 07.06.2007 sotsiaalministri poole, et selgitada välja, mis põhjusel sotsiaalminister kehtestas normi, mis nägi pensioni ümberarvutamiseks ette võrdlemisi lühikese aja ja milliste elanikkonna teavitamise meetmete kasutuselevõttu nägi minister kõnealuse normi kehtestamisel ette.

Sotsiaalminister vastas õiguskantslerile 02.07.2007. Sotsiaalminister märkis, et ajal, kui Vabariigi Valitsuse 01.04.2004 määrusega nr 100 otsustati rakendada Vabariigi Valitsuse 19.03.2002 määrust nr 97 tagasiulatuvalt alates 27.01.2001, puudus Sotsiaalkindlustusametil õiguslik alus pensionide tagasiulatuvaks väljamaksmiseks. Samas olid mitmed kohtud langetanud otsuseid, mis kohustasid Sotsiaalkindlustusametit tagasiulatuvaid väljamaksmiseid tegema. Selleks, et ära hoida isikute kohtusse pöördumist, muudeti 20.07.2005 sotsiaalministri 20.07.2001 määrust nr 167 ja anti Sotsiaalkindlustusametile õiguslik alus pensionilisa tagasiulatuvaks väljamaksmiseks. Automaatselt ei saanud pensione ümber arvutada, sest pensioniametitel ei olnud kõiki dokumente, mille alusel määrata pensionilisa avaliku teenistuse seaduse alusel, st isikutel tuli vastavad dokumendid pensioniametitele esitada. Sotsiaalkindlustusameti praktika järgi on antud aeg piisavalt pikk, et kõik huvitatud isikud jõuaksid avalduse esitada õigeaegselt. Tähtaeg sätestati selleks, et olemasolevast riigieelarvest kinni pidada ning tulevast riigieelarvet planeerida. Lisaks on tähtaja kehtestamine põhjendatav pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse tagamisega. Rakendatud meede soodustas pensionide kiiret tagasiulatuvat ümberarvutamist ja väljamaksmist. Kuna vahendid tagasiulatuvaks pensionide ümberarvutamiseks ja väljamaksmiseks nähti ette 2005. aasta eelarves, tuli pensionid ümber arvutada 2005. aastal. Tähtaja näol kehtestatud piirang oli mõõdukas, sest praktika näitab, et antud aeg on piisav selleks, et isikud saaksid oma õigusi realiseerida. Sotsiaalministri 20.07.2005 määruse nr 92 kehtimahakkamisel palus sotsiaalminister Sotsiaalkindlustusametil otsida välja metsandustöötajaid puudutavad pensionitoimikud, millest nähtus vanaduspensionile juurde arvatud avaliku teenistuse staaži lisa teenistusperioodi 2002–2004 kohta. Asjaomaseid metsandustöötajaid teavitas Sotsiaalkindlustusamet pensionilisa tagasiulatuva taotlemise õigusest kirjalikult. Ülejäänuid metsandustöötajaid riiklikust pensionikindlustuse registrist ja pensioniametite toimikutest ei olnud võimalik leida. Seepärast andis Sotsiaalkindlustusamet 15.08.2005 pressiteate BNSile ja üleriigilise levikuga ning kohalikele lehtedele, milles selgitati, kellel ja millistel tingimustel on õigus pensioni tagasiulatuvale ümberarvutamisele ning kuidas vastavat pensionilisa taotleda. Eraldi tegevuskava isikute teavitamiseks ette ei nähtud, kuid ministri määruse seletuskirja järgi oli vastav teavitamiskohustus ette Sotsiaalkindlustusametil. Õigeaegselt taotlesid pensioni tagasiulatuvat ümberarvutamist 237 isikut. Pärast 30.09.2005 on Sotsiaalkindlustusameti poole pensioni ümberarvutamise avaldusega pöördunud kolm isikut. Seetõttu ei ole võimalik anda hinnangut, kui palju on veel isikuid, kes ei ole Sotsiaalkindlustusameti poole pensioni ümberarvutamiseks pöördunud. Keskkonnaministeeriumi prognoositud 130 isiku asemel on Sotsiaalkindlustusameti poole pöördunud juba niigi 240 isikut.

Õiguskantsler kontrollis veel, kas Sotsiaalkindlustusamet on massiteabevahendite kaudu isikuid teavitanud pensioni tagasiulatuva ümberarvutamise võimalusest. Selgus, et Sotsiaalkindlustusamet edastas 15.08.2005 pressiteate Erametsakeskuse kodulehele ning keskele uudisteagentuurile BNS. Lisaks ilmus 15.08.2005 asjaomase pressiteate põhjal uudis Äripäev *Online*'is ning Metsalehes (Maalehe vahelehenä 25.08.2005 ja Eesti Päevalehe vahelehenä). Pressiteate põhjal ilmus ka 08.09.2005 lugu Maalehes. Lisaks esitati asjaomane teave ka Sotsiaalkindlustusameti ja Sotsiaalministeeriumi kodulehekülgedel.

(3) Käesoleva kaasuse põhiküsimuseks on, kas Tartu Pensioniameti Viljandi osakond käitus avaldajale pensioni tagasiulatuvalt ümber arvatamata jätmisel kooskõlas hea halduse tavaga.

(4.1) Selleks, et mõista antud kaasuse kehtivat õiguslikku olustikku, seda analüüsida ja anda hinnang Tartu Pensioniameti Virumaa osakonna tegevusele, tuleb esmalt käsitleda kõnealuse normistiku kujunemislugu.

ATS võeti vastu 25.01.1995 ning see hakkas kehtima alates 01.01.1996. ATS § 182 kehtis 01.01.1996–26.01.2001 järgmises redaktsioonis:

“Paragrahv 182. Varasema tööstaaži lisamine teenistusstaažile

(1) Isikule, kes käesoleva seaduse jõustumisel on teenistuses, arvutatakse teenistusstaaži käesoleva seaduse paragrahvides 153 – 156 sätestatud korras. Käesoleva seaduse paragrahv 153 punktis 1 sätestatud tegevuse hulka arvatakse enne käesoleva seaduse jõustumist riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutustes töötatud aeg, välja arvatud teenistusaeg endise NSV Liidu julgeolekuorganites ja relvajõududes.

(2) Riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutuste loetelu, kus töötatud aeg vastavalt käesoleva seaduse paragrahvi 153 punktile 1 ja käesoleva paragrahvi 1. lõikele arvatakse avaliku teenistuse staaži hulka, kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega.”

Kõnealust normi muudeti 2000. aasta lõpus ning ajavahemikul 27.01.2001–01.06.2006 kehtis ATS § 182 järgmises redaktsioonis:

“Paragrahv 182. Varasema tööstaaži lisamine teenistusstaažile

(1) Isikule, kes käesoleva seaduse jõustumisel on teenistuses, arvutatakse teenistusstaaži §-des 153 – 156 sä-

testatud korras. Paragrahvi 153 punktis 1 sätestatud tegevuse hulka arvatakse enne käesoleva seaduse jõustumist riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutustes töötatud aeg ja nimetatud asutustele allunud ettevõtetes, asutustes ja organisatsioonides ametikohtadel, mis eeldasid avaliku võimu ülesannete täitmist, töötatud aeg, välja arvatud teenistusaeg endise NSV Liidu julgeolekuorganites või relvajõududes.

(2) Riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutuste loetelu, kus töötatud aeg vastavalt käesoleva seaduse paragrahvi 153 punktile 1 ja käesoleva paragrahvi 1. lõikele arvatakse avaliku teenistuse staaži hulka, kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega.

(3) Ametikohtade loetelu riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutustele allunud ettevõtetes, asutustes ja organisatsioonides, kus töötatud aeg vastavalt käesoleva seaduse § 153 punktile 1 ja käesoleva paragrahvi 1. lõikele arvatakse avaliku teenistuse staaži hulka, kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega.”

ATS § 182 uus redaktsioon jõustus 27.01.2001. Sellega muudeti ATS § 182 nii, et edaspidi oleks võimalik arvestada teenistusstaaži hulka ka riigi ja kohalike omavalitsuste ametiasutustele allunud ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide teatud ametikohtadel töötamise aega, mis eeldasid avaliku võimu ülesannete täitmist. Seejuures nägi seadusemuudatus ette vastava ametikohtade loetelu kehtestamise Vabariigi Valitsuse määrusega. Täpsemalt nägi vastav norm alates 27.01.2001 välja selline:

“Paragrahv 182. Varasema tööstaaži lisamine teenistusstaažile

(1) Isikule, kes käesoleva seaduse jõustumisel on teenistuses, arvatakse teenistusstaaži §-des 153–156 sätestatud korras. Paragrahvi 153 punktis 1 sätestatud tegevuse hulka arvatakse enne käesoleva seaduse jõustumist riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutustes töötatud aeg ja nimetatud asutustele allunud ettevõtetes, asutustes ja organisatsioonides ametikohtadel, mis eeldasid avaliku võimu ülesannete täitmist, töötatud aeg, välja arvatud teenistusaeg endise NSV Liidu julgeolekuorganites või relvajõududes.

(2) Riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutuste loetelu, kus töötatud aeg vastavalt käesoleva seaduse paragrahvi 153 punktile 1 ja käesoleva paragrahvi 1. lõikele arvatakse avaliku teenistuse staaži hulka, kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega.

(3) Ametikohtade loetelu riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutustele allunud ettevõtetes, asutustes ja organisatsioonides, kus töötatud aeg vastavalt käesoleva seaduse § 153 punktile 1 ja käesoleva paragrahvi 1. lõikele arvatakse avaliku teenistuse staaži hulka, kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega.”

Vabariigi Valitsuse 19.03.2002 määrusega nr 97 “Keskonnaministeeriumi valitsemisalas olnud asutuste ja organisatsioonide nende ametikohtade loetelu, kus töötatud aeg arvatakse avaliku teenistuse staaži hulka” kehtestas Vabariigi Valitsus Keskonnaministeeriumi valitsemisalas olnud asutuste ja organisatsioonide nende ametikohtade loetelu, mis eeldasid avaliku võimu ülesannete täitmist. Asjaomane määrus jõustus 25.03.2002, mistõttu tekkis isikutele õigus riikliku vanaduspensioni suurendamisele alates sellest kuupäevast, s.o pea aasta hiljem päevast, mil seadusandja volitas Vabariigi Valitsust vastavat määrust kehtestama.

Kuna Keskonnaministeerium oli jätnud mitmed isikud ATS § 63 lg 1 kohaselt teenistusse tagasiulatuvalt alates 01.01.1996 nimetamata, taotlesid isikud pärast riikliku vanaduspensioni suurendamise avalduse esitamist pensioniametile halduskohtus avalik-õigusliku suhte tuvastamist avalikus teenistuses 01.01.1996 seisuga. Näiteks tuvastas Tallinna Halduskohus, et peametsaülevaade ametikohtal töötanud isiku ja riigi vahel esines seisuga 01.01.1996 avalik-õiguslik suhe.⁷⁴⁸

Pärast seda, kui halduskohtud olid isikute avalik-õiguslikud suhted avalikus teenistuses tuvastanud, esitasid isikud pensioniametitele kohtuotsused, millest nähtus avalik-õigusliku suhte olemasolu avalikus teenistuses. Seejärel rahuldasi pensioniametid isikute avaldused pensioni suurendamiseks Vabariigi Valitsuse 19.03.2002 määruse nr 97 jõustumise kuupäevast 25.03.2002 sotsiaalministri 31.12.2001 määrusega nr 167 kinnitatud riikliku pensioni määramise, ümberarvutamise ja maksmise juhendi § 53 lg 3 alusel.

Õiguskantsleri poole pöördus 17.03.2003 isik avaldusega, milles rõstas küsimuse Vabariigi Valitsuse 19.03.2002 määruse nr 97 “Keskonnaministeeriumi valitsemisalas olnud asutuste ja organisatsioonide nende ametikohtade loetelu, kus töötatud aeg arvatakse avaliku teenistuse staaži hulka” § 3 lg 2 vastavusest põhiseadusele. Avaldaja leidis, et viidatud määruse rakendussättega rikuti kõigi määrusega loetletud ametikohtadel töötanud isikute, sealhulgas avaldaja õigusi seoses sellega, et määrust otsustati rakendada alates määruse jõustumisest 25.03.2002, mitte tagasiulatuvalt vanaduspensioni saamise õiguse saabumisele pärast 01.01.1996.

Õiguskantsler esitas 2003. aasta mais Vabariigi Valitsusele ettepaneku viia määruse § 3 lg 2 kooskõlla ATS § 182 lõikega 3 ja PS §-ga 14. Isiku õiguse materiaalõiguslikuks aluseks ei ole konkreetse volitusnormi alusel antud õigusakt, vaid volitusnorm ise. Seetõttu on isikul õigus saada suurendatud riiklikku vanaduspensioni avaliku teenistuse seaduse muutmise seaduse jõustumisest (27.01.2001), mitte aga Vabariigi Valitsuse määruse jõustumisest.

Vabariigi Valitsus viiski määruse kooskõlla ATS § 182 lõikega 3 ja PS §-ga 14 ning võttis 01.04.2004 vastu määruse nr 100 (jõustus 15.04.2004), millega kehtestasid Vabariigi Valitsuse 19.03.2002 määruse nr 97 tagasiulatuvalt alates 27.01.2001. Seega tekkis isikutele, kes olid varem juba riikliku vanaduspensioni suurendamist taotlenud, õigus saada suurendatud riiklikku vanaduspensioni ka perioodi 27.01.2001–25.03.2002 eest.

748 Tallinna Halduskohus otsus 11.09.2002, nr 3-971/2002.

Arvestades asjaolu, et riiklike vanaduspensionide ümberarvutamine oli võimalik RPKS § 25 lg 1 p 3 järgi üksnes edasiulatavalt ning 2004. aastal kehtinud sotsiaalministri 31.12.2001 määrusega nr 167 kinnitatud riikliku pensioni määramise, ümberarvutamise ja maksmise juhendi § 53 lg 3 redaktsiooni järgi sai tagasiulatavalt pensioni määrata, mitte aga ümber arvutada, ei arvutanudki pensioniametid isikute pensioneid ümber tagasiulatavalt. See tähendab, et olenemata sellest, et isikul oli õigus saada perioodi 27.01.2001–25.03.2002 eest suurendatud riiklikku vanaduspension, ei olnud tal võimalik seda õigust sotsiaalministri kehtestatud juhendi tõttu realiseerida. Seepeale pöördusid mitmed isikud kohtusse pensioniameti toimingute õigusvastasuse tunnistamiseks ja kohustava ettekirjutuse tegemiseks.

Nii leidiski Tartu Ringkonnakohus, et isikul peab olema võimalik seadusega antud õigust realiseerida, et juhendi § 53 lõiget 3 on võimalik rakendada ka siis, kui pension tuleb ümber arvutada tagasiulatavalt (ringkonnakohus kasutas küll mõistet “pensionilisa juurdemaksmine”), mitte ainult siis, kui on tegemist pensioni määramisega tagasiulatavalt.⁷⁴⁹

Pärast seda, kui kohtud leidsid, et pensionide ümberarvutamine peab tagasiulatavalt olema võimalik, muutis sotsiaalminister 20.06.2005 oma 31.12.2001 määrust nr 167 “Riikliku pensioni määramise, ümberarvutamise ja maksmise juhend” nii, et lisas määrusesse § 53¹, mille kohaselt tuli ATS § 182 lg 3 alusel kehtestatud ametikohtadel töötamise korral pensionide ümberarvutamisel arvutada pension ümber tagasiulatavalt ATS § 182 lg 3 jõustumisest, kui avaldus koos dokumentidega on esitatud hiljemalt 30.09.2005. Asjaomane sotsiaalministri määrus jõustus 07.08.2005. Teisisõnu tuli pensioni tagasiulatavaks ümberarvutamiseks esitada vastav avaldus ajavahemikul 07.08.2005–30.09.2005.

(4.2) Käesoleva kaasuse faktilistest asjaoludest nähtub, et avaldajale määrati 2000. aastal vanaduspension üldises korras. 01.01.2007 arvutati avaldaja pension ümber vastavalt sotsiaalministri 31.12.2001 määruse nr 167 “Riikliku pensioni määramise, ümberarvutamise ja maksmise juhend” (edaspidi juhend) §-le 53¹, mille lause 1 järgi ATS § 182 lg 3 alusel kehtestatud ametikohtadel töötamise korral riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel pensionide ümberarvutamisel, arvutatakse pension ümber tagasiulatavalt ATS § 182 lg 3 jõustumisest juhul, kui avaldus koos dokumentidega on esitatud hiljemalt 30.09.2005. Viidatud sätte lause 2 järgi avalduse ja dokumentide hilisemal esitamisel arvutatakse pension ümber avalduse esitamise kuule järgneva kuu esimesest kuupäevast.

Arvestades asjaolu, et avaldaja pöördus pensioniameti poole 2006. aasta lõpul, tuleb pensioniameti tegevust pidada formaalselt õiguspäraseks. Seda põhjusel, et juhendi § 53¹ järgi oli võimalik pensione tagasiulatavalt ümber arvutada kuni 30.09.2005. Avaldaja pöördus pensioniameti poole märksa hiljem.

Sellest loost ei saa järeldada, et pensioniameti tegevus oli materiaalselt õiguspärane. Riikliku pensioni määramise ja ümberarvutamise küsimusi reguleerib esmajoones riikliku pensionikindlustuse seadus. Juhendi § 53¹ kehtestamise ajal (20.06.2005) ei olnud seadusandja riikliku pensionikindlustuse seaduses pensioni tagasiulatava ümberarvutamise küsimust reguleerinud. Seda tegi seadusandja märgatavalt hiljem (20.11.2006). Kirjeldatud olukorras on mõistlik selgitada välja, kas sotsiaalministri nägemus pensioni tagasiulatavast ümberarvutamisest kattub seadusandja tahtega. Selleks tuleb omavahel võrrelda juhendi § 53¹ ja RPKS § 61².

Alates 20.11.2006 kehtib RPKS § 61², mis reguleerib pensioni tagasiulatavalt määramist ja ümberarvutamist. Selle sätte kohaselt pensionärile, kellel seaduse jõustumisel või muutmisel tekib õigus pensionile või lisapensionistääzile, määratakse pension või arvutatakse pension ümber seaduse jõustumise või vastava muudatuse jõustumise päevast arvates, kui avaldus ja pensioni määramiseks vajalikud dokumendid on esitatud kuue kuu jooksul, arvates seaduse või vastava muudatuse jõustumisest. Avalduse hilisema esitamise korral määratakse pension kooskõlas RPKS § 32 lõikega 2 või arvutatakse pension ümber kooskõlas RPKS § 25 lõikega 1.

Juhendi § 53¹ kehtestab, et ATS § 182 lg 3 alusel kehtestatud ametikohtadel töötamisel riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel pensionide ümberarvutamisel, arvutatakse pension ümber tagasiulatavalt ATS § 182 lg 3 jõustumisest juhul, kui avaldus koos dokumentidega on esitatud hiljemalt 30.09.2005. Avalduse ja dokumentide hilisemal esitamisel arvutatakse pension ümber avalduse esitamise kuule järgneva kuu esimesest kuupäevast.

Eespool toodust nähtub, et seadusandja on otsustanud reguleerida pensioni tagasiulatava ümberarvutamise küsimuse juhendi §-s 53¹ kehtestatud erinevalt: oluliselt on pikendatud vastava avalduse esitamise aega. Viimases tulenevalt saab järeldada, et seadusandja on pidanud kuut kuud mõistlikuks ajaks, mille jooksul vastav avaldus tuleb pensioniametile esitada.

Sotsiaalminister kehtestas juhendi § 53¹, mis reguleerib pensioni tagasiulatavat ümberarvutamist, üksnes ühe konkreetse elulise juhtumi tarbeks. Seejuures võttis minister kõnealuse normi vastu 20.07.2005 ja see hakkas kehtima 07.08.2005. Seega tuli isikul vastavale regulatsioonile reageerida ajavahemikul 07.08.2005–30.09.2005.

PS § 14 sätestab põhiõiguse heale haldusele.⁷⁵⁰ Õigus heale haldusele tuleneb õigusriigi põhimõttest⁷⁵¹ ja demokraa-

⁷⁴⁹ Tartu Ringkonnakohtu otsus 29.10.2004, nr 2-3-250/2004.

⁷⁵⁰ RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 16; vt ka RKHKo 19.12.2006, nr 3-3-1-80-06, p 18.

⁷⁵¹ Euroopa I Astme Kohtu 30.01.2002 otsus asjas nr T-54/99, max.mobil Telekommunikation Service GmbH vs Euroopa Komisjon, *ex parte*: Madalmaade Kuningriik, p 48. viidatud G. della Cananea. *Beyond the State: the Europeanization and Globalization of Procedural Administrative Law.* – *European Public Law* 4 (2003), lk 568.

tia printsiibist⁷⁵² ning lähtub nn kasutaja kaitse ideest. Viimase mõte seisneb haldusorgani kui avaliku huvi esindaja ja isiku vahelisele suhtele tasakaalu andmises.⁷⁵³ Vastav tasakaal on saavutatud siis, kui ühelt poolt on kaitstud riigi tegevusest otseselt mõjutatud ja puudutatud isikute õigused ja huvid ning ka ühiskonna huvid (eriti tuleb arvestada kergelt haavatavate või nõrka positsiooni omavate ühiskonnagruppide huvidega).⁷⁵⁴

Hea halduse põhimõtte kohaselt tuleb halduskandjal endal olla aktiivne ning isikuid teavitada sellest, mis võiks isikuid mõistlikult võttes huvitada.⁷⁵⁵ Halduskandja peab end asetades isiku positsiooni hindama, millise teabe vastu isikul võib huvi olla ja vastavalt tegutsema. Riigikohus on öelnud, et isegi olukorras, kus seadusandja on piiritletud isikute ringi, kellele halduskandja on kohustatud teavet isiklikult jagama, tuleb halduskandjal teavitada ka isikuid, kel võib halduskandjale teadaolevalt olla huvi vastava teabe kohta.⁷⁵⁶ Seejuures on Riigikohus võtnud seisukoha, et haldusorganil tuleb isikuid olukorrast lähtuvalt teavitada, kui saab mõistlikult eeldada, et ainuüksi õigustloovates aktides sätestatu järgimine ei pruugi olla piisav asjaomase teabe huvitatud isikute ni jõudmiseks ja täiendav teavitamine ei tooks kaasa ebamõistlikke kulusid.⁷⁵⁷

Riigikohus on leidnud ka seda, et näiteks üksikakti Riigi Teatajas avaldamine ei pruugi tõenäoliselt tagada isikute tegelikku teavitamist, sest teabe põhimõtteline kättesaadavus ei tähenda seda, et isikul oleks teave, mille alusel seda sealt otsima hakata.⁷⁵⁸ Lisaks on Riigikohus märkinud, et kuigi ajalehtedes-kirjades, raadios või televisioonis teabe avalikustamine ei taga täielikult kõigi asjaomasest teabest huvitatud isikute teavitatust, on taoline teavitamise moodus oluliselt parem kui teabe avalikustamine üksnes Riigi Teatajas. Kohus on rõhutanud sedagi, et demokraatlikus riigis tuleb isikul endal seista selle eest, et temani jõuaks teave ning jälgida massimeediat. Riigikohtu sõnusti on kõikide potentsiaalselt huvitatud isikute isiklik teavitamine ebamõistlikult koormav.⁷⁵⁹

Pensionilisast on huvitatud iga pensionär. Kuna vastav muudatus õiguskorras puudutas vaid teatud isikute ringi, tuligi pensioniametil jagada teavet isikutele, kelle kohta oli võimalik kindlaks teha, et nad olid avalikus teenistuses olnud. Lisaks lasus pensioniametil kohustus teavitada sobivate kanalite kaudu ka neid, kelle kohta polnud pensioniametil teavet avalikus teenistuses oleku kohta.

Nagu öeldud, oli ministri antud tähtaeg oluliselt lühem hiljem seadusandja kehtestatud tähtjast. Enne juhendi § 53¹ kehtestamist puudus regulatsioon, mis võimaldanuks pensione tagasiulatavalt ümber arvutada.

Kui toimingute teostamiseks antud aeg on elulisi asjaolusid arvestades selgelt lühike, lasub halduse kandjal kohustus näidata isikute teavitamisel üles tavapärasest enam aktiivsust. Intensiivsuset mõjutab lisaks, et tegemist on õiguskorras uue regulatsiooniga, millest selle adressaadid ei pruugi olla teadlikud.

Antud kaasuse kontekstis tuleb arvestada halduskandja toimekuse intensiivsusetme hindamisel sellegagi, et minister kehtestas juhendi § 53¹ suvel, kui paljud isikud viibivad oma tavapärasest elukohast eemal.

Tuvastatav oli, et Sotsiaalkindlustusamet edastas 15.08.2005 pressiteate Erametsakeskuse kodulehele ning keskele uudisteagentuurile BNS. Lisaks ilmus 15.08.2005 asjaomase pressiteate põhjal uudis Äripäev *Online*'is ning Metsalehes (Maalehe vaheleheena 25.08 ja Eesti Päevalehe vaheleheena). Pressiteate põhjal ilmus ka 08.09.2005 lugu Maalehes. Vastav teade on avalikustatud ka Sotsiaalkindlustusameti ja Sotsiaalministeeriumi kodulehekülgedel.

Seega valis Sotsiaalkindlustusamet isikute laiemaks teavitamiseks sellise mooduse, millega isikute teavitamine sõltus suuresti sellest, mida ajalehtede toimetajad pidasid vajalikuks avalikustada. Sotsiaalkindlustusamet ei avaldanud vastavasisulist teadet oma kulul ega astunud ka samme, et veenda toimetajaid teate avalikustamise vajalikkusest.

Mõistlikult kättesaadavate vahendite abil hangitud teabe abil ei ilmunud vastavasisulist teavet kohalikus lehes ega edastatud seda ka Eesti Televisiooni või Eesti Raadio kaudu.

Kuigi õigeaegselt esitas pensioni ümberarvutamise avalduse 237 isikut ja mitteõigeaegselt kolm isikut, tulnuks halduse kandjal astuda isikute laialdasemaks teavitamiseks intensiivsemad samme. Teisisõnu tulnuks Sotsiaalkindlustusametil valida meediakanaleid nii, et asjaomane teave jõudnuks tõenäoliselt selle adressaatideni. Sotsiaalministri vastusest nähtub, et Sotsiaalkindlustusametil puudub senimaani teave, kui palju on veel isikuid, kellel on õigus pensioni ümberarvutamisele, ent kes ei ole seda õigust kasutanud. Nende isikute arv, kes on juba pensioni ümberarvutamist taotlenud, ületab pea kahekordselt Keskkonnaministeeriumi vastavaid prognoose. Eelnevast järeldub, et ka vastava teavituse toimimise hetkel ei võinud Sotsiaalkindlustusametil olla teada isikute arv, kellel tegelikult oli õigus pensioni ümberarvutamisele. Seetõttu pidanukski Sotsiaalkindlustusamet astuma mõistlikke samme selleks, et teavitada potentsiaalselt teemast huvitatud isikuid laiemalt.

752 Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 20.06.2007 liikmesriikidele suunatud hea halduse kohta käiv soovitus nr CM/Rec(2007)7, preambula.

753 T. Fortsakis. *Principles Governing Good Administration*. – *European Public Law 2* (2005), lk 208; vt ka Euroopa hea halduse koodeksi artikli 6 lõiget 2, mille järgi tuleb halduse kandjal leida õiglane tasakaal avaliku huvi ja isiku huvi vahel.

754 Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 20.06.2007 liikmesriikidele suunatud hea halduse kohta käiv soovitus nr CM/Rec(2007)7, preambula.

755 RKHKo 10.05.2007, nr 3-3-1-100-06, p 15.

756 RKHKo 27.09.2005, nr 3-3-1-47-05, p 13.

757 RKHKm 07.05.2003, nr 3-3-1-31-03, p 26; RKHKo 27.09.2005, nr 3-3-1-47-05, p 14.

758 RKHKm 07.05.2003, nr 3-3-1-31-03, p 30

759 RKHKm 07.05.2003, nr 3-3-1-31-03, p 33.

Seejuures ei saa õigeaegselt pensioniametitesse pöördunud isikute ja asjaomase avalduse esitamisega hilinenute suhet käesoleval juhul võtta aluseks, et hinnata Sotsiaalkindlustusameti teavitustegevust piisavaks. Viimast seepärast, et õigeaegselt pensioniametite poole pöördunud isikute hulka tuleb arvata ka isikud, kellele Sotsiaalkindlustusamet saatis kirjaliku teatise pensioni ümberarvutamise võimaluse ja tingimuste kohta.

Eespool toodud põhjendustel leidis õiguskantsler, et metsandustöötajate pensioni ümberarvutamise võimalusest teavitamisel eksis Sotsiaalkindlustusamet hea halduse tava vastu, kuna ei valinud isikute laiemale teavitamiseks selle eesmärgi arvestades sobivat moodust.

(5) Õiguskantsler tegi Tartu Pensioniametile ettepaneku maksta avaldajale tagantjäre tal ajavahemikul 27.01.2001–30.01.2006 saamata jäänud pensioniosa.⁷⁶⁰ Ettepaneku täitmise praktilise võimalikkuse kohta viitas õiguskantsler seejuures Sotsiaalkindlustusameti lahendile, kus Sotsiaalkindlustusamet pidas võimalikuks maksta isiku abikaasale tagantjärele vanemahüvitist ja seda suuremas summas kui vanemahüvitise seadus võimaldanud oleks.⁷⁶¹ Õiguskantsler palus end Tartu Pensioniametil hiljemalt 22.10.2007 teavitada, kuidas pensioniamet tema ettepanekut järgis.

Tartu Pensioniamet vastas 22.10.2007 õiguskantslerile, et õiguskantsleri ettepanekut täidetakse. 30.10.2007 andiski Tartu Pensioniameti Viljandi osakond haldusakti, millega avaldajale otsustati maksta tagantjärele ajavahemikul 27.01.2001–30.01.2006 saamata jäänud pensioniosa..

9. Ööpäevaringse vältimatu psühhiaatrilise abi rahastamine SA-s Viljandi Haigla

Asi nr 7-4/061341

(1) Avaldaja palus kontrollida, kas Sotsiaalministeeriumi tegevus SA Viljandi Haiglas osutatava ööpäevaringse vältimatu psühhiaatrilise abi mitterahastamisel on olnud seaduspärane.

(2) Sotsiaalministri kehtestas 19.01.2007 määrusega nr 9 “Kindlustatud isikult tasu maksmise kohustuse Eesti Haigekassa poolt ülevõtmise korra ja tervishoiuteenuse osutajatele makstava tasu arvutamise meetodika”, mille § 21 lg 6 sätestas üldhaiglatele vältimatu ööpäevaringse abi teenuse eest tasumise:

“§ 21. Ööpäevaringse vältimatu arstiabi eest tasumine
[...]

(6) Ööpäevaringse vältimatu arstiabi andmise toetust ühe eriala kohta kvartalis (kood 2280K) tasub haigekassa üldhaiglatele järgmiste erialade eest:

- 1) üldkirurgia;
- 2) sünnitusabi ja günekoloogia;
- 3) sisehaigused;
- 4) erakorraline meditsiin.”

Õiguskantsleri poole pöördus SA Viljandi Haigla. Avalduse kohaselt on SA Viljandi Haigla näol tegemist üldhaiglaga, kes osutab psühhiaatrilist abi Jämejalas asuvas kliinikus. Muuhulgas osutatakse kliinikus erakorralist või vältimatut abi ägedate psühhosiseisundite lühiaegseks raviks. Täiendavalt asuvad kliinikus Eesti ainukesed eriprofiliga pikaajase ravi osakonnad, sundraviosakond ning psüühikahäiretega tuberkuloosihaigete ravi osakond. Kliinik pakub ööpäevaringset raviteenust kogu Eesti elanikkonnale. Tulenevalt eeltoodust on avaldaja korduvalt pöördunud sotsiaalministri poole taotlusega n-ö valveringi tasu saamiseks psühhiaatrilise abi osutamise eest. Sotsiaalministeerium on oma arvukates vastustes keeldunud avaldajale valvetegevuse eest tasu maksmisest. Kuna Jämejala psühhiaatrikliinikus, mis on üldse üks suuremaid psühhiaatrilise abi osutajaid vabariigis, osutatakse ööpäevaringset psühhiaatrilist abi kogu Eesti elanikkonnale, on õigustatud teenuse osutamiseks vajalike kulutuste katmine Eesti Haigekassa eelarvest. Tulenevalt eeltoodust palus avaldaja kontrollida Sotsiaalministeeriumi tegevuse õiguspärasust SA-le Viljandi Haigla valveringi tasu määramata jätmise küsimuses.

Õiguskantsler esitas teabe nõudmise sotsiaalministrile.

Sotsiaalminister teatas oma vastuses, et Eesti Haigekassa on käesolevaks ajaks välja töötanud ööpäevaringsete valvete korraldamise ja rahastamise uued põhimõtted. Üldiseks ja läbivaks põhimõtteks on, et erakorralise arstiabi vajadusele vastav vältimatu arstiabi andmise kohustus peab olema sätestatud haigla liikide nõuete määrusega. Tulenevalt eeltoodust esitas Eesti Haigekassa Sotsiaalministeeriumile ettepaneku muuta sotsiaalministri 19.01.2007 määrust nr 9 “Kindlustatud isikult tasu maksmise kohustuse Eesti Haigekassa poolt ülevõtmise kord ja tervishoiuteenuse

⁷⁶⁰ Ettepaneku aluseks võetud ajavahemik algab ATS vastava volitusnormi jõustumisest ja arvestab ajaga, mil osutus võimalikuks pensioni tagasiulatuvalt ümber arvutada (07.08.2005), ning ajaga, mille järgi kehtiva õiguse kohaselt on tavapärastel võimalikel vastavatel avaldustel esitada (kuus kuud).

⁷⁶¹ K. Rannamäe. Arne Lokk võitles bürokratidelt abikaasale tagantjärele emapalga välja, kättesaadav arvutivõrgus: <http://arileht.epl.ee/uudised/382620>.

osutajatele makstava tasu arvutamise meetoodika” ning sätestada tasustamine üldhaiglatele vältimatu ööpäevaringse abi teenuse eest. Seda lõiget täiendatakse psühhiaatria tervishoiuteenusega, mida rakendatakse SA Viljandi Haigla puhul. Sotsiaalminister avaldas, et ta toetab sellist Eesti Haigekassa tehtud ettepanekut. Käesolevaks ajaks on Sotsiaalministeeriumis alustatud vajalike õigusaktide muutmist. Ministri arvates saab SA-le Viljandi Haigla maksta tasu ööpäevaringse vältimatu psühhiaatrilise abi teenuse osutamise eest alates 01.01.2008.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas Sotsiaalministeerium on toiminud õiguspäraselt, kui SA-le Viljandi Haigla on küll antud erandlik õigus osutada ööpäevaringset vältimatut psühhiaatrilist abi, kuid on keeldutud sellise abi rahastamisest samadel alustel, kui analoogilist õigust omavate teiste tervishoiuteenuse osutajate puhul.

(4) Tervishoiuteenuste osutamise korralduse ja nõuded ning tervishoiu juhtimise, rahastamise ja järelevalve korra sätestab tervishoiuteenuste korraldamise seadus (TTKS). Nähtuvalt TTKS § 22 lõikest 4 on haigla liigid piirkondlik haigla, keskhaigla, üldhaigla, kohalik haigla, erihaigla, taastusravihaigla ja hooldushaigla. Nõuded haigla liikidele kehtestab sotsiaalminister.

Sotsiaalminister on nõuded oma 19.08.2004 määrusega nr 103 kinnitanud. Vastavalt määruse §-le 2 võib üldhaiglas osutada nii ambulatoorset kui statsionaarset psühhiaatriateenust sisehaiguste eriala vooditel tervishoiuteenuse osutaja pädevuse piires. Psühhiaatria ambulatoorsete ning statsionaarsete tervishoiuteenuste osutamine on kohustuslik vaid piirkondlikus haiglas. Määruse § 44 sätestab nõuded psühhiaatria tervishoiuteenuste osutamisele piirkondlikus haiglas. Kummategi võib määruse § 85 lg 1 kohaselt Tervishoiuamet lubada Vabariigi Valitsuse 02.04.2003 määruses nr 105 “Haiglavõrgu arengukava” loetletud haiglatel osutada määruses haiglaliigi osas piiratud või nimetatuta tervishoiuteenuseid, kui haigla pidajal on Sotsiaalministeeriumi kooskõlastus tervishoiuteenuse riikliku vajaduse tõttu. Vastavalt Tervishoiuameti antud loale kooskõlastas Sotsiaalministeerium 19.01.2004 SA Viljandi Haigla esitatud erisuse taotluse ööpäevaringse psühhiaatrilise tervishoiuteenuse osutamiseks, pidades selle teenuse osutamist piirkondliku haigla tasemel riiklikult vajalikuks ja põhjendatuks.

Solidaarsesse ravikindlustusse puutuvat reguleerib ravikindlustuse seadus (RaKS). Seadusest nähtuvalt on ravikindlustus tervishoiukulude katmise süsteem kindlustatud isiku haiguste ennetamise ja ravi, ravimite ja meditsiiniliste abivahendite ostmise rahastamiseks ning ajutise töövõimetuse hüvitiste ja muude hüvitiste maksmiseks seaduses sätestatud tingimustel ja korras. Vastavalt RaKS §-le 32 kehtestab sotsiaalminister määrusega kindlustatud isikult haigekassa poolt tasu maksmise kohustuse ülevõtmise korra ja tervishoiuteenuse osutajatele makstava tasu arvutamise meetoodika, mis ka on ministri 19.01.2007 määrusega nr 9 kehtestatud. Vastavalt määruse § 24 lõikele 6 tasub haigekassa üldhaiglatele ööpäevaringse vältimatu arstiabi andmise toetust ühe eriala kohta kvartalis selliste erialade eest nagu üldkirurgia, sünnitusabi ja günekoloogia, sisehaigused ja erakorraline meditsiin. Psühhiaatria ööpäevaringse vältimatu arstiabi andmise toetust makstakse vaid SA-le Tartu Ülikooli Kliinikum ning SA-le Põhja-Eesti Regionaalhaigla.

Seega on SA-le Viljandi Haigla andnud Sotsiaalministeeriumi loa osutada ööpäevaringse vältimatu psühhiaatrilise abi teenust juba 2004. aastal, kuid hoolimata korduvatest pöördumistest ei ole Eesti Haigekassa eelarvest ööpäevaringse vältimatu arstiabi andmise toetust maksnud.

(5) Sotsiaalminister on lubanud tagada SA-le Viljandi Haigla tasu maksmise ööpäevaringse vältimatu psühhiaatrilise abi osutamise eest alates 01.01.2008 ning õiguskantsler lõpetas asja menetlemise.

Sotsiaalministri 19.01.2007 määrust nr 9 “Kindlustatud isikult tasu maksmise kohustuse Eesti Haigekassa poolt ülevõtmise kord ja tervishoiuteenuse osutajatele makstava tasu arvutamise meetoodika” muudeti sotsiaalministri 04.01.2008 määrusega nr 1. Tagasiulatuvalt alates 01.01.2008 jõustatud määruse muudatus tagab SA-le Viljandi Haigla tasu maksmise ööpäevaringse vältimatu psühhiaatrilise abi osutamise eest.⁷⁶²

10. Sportivate laste tervisekontrolli regulatsioon

Asi nr 7-7/070721

(1) Õiguskantsler korraldas omal algatusel järelevalvemenetluse aktiivselt spordiga tegelevate laste tervisekontrolli tagamise küsimuses.

(2) 2007. aasta maikuu esimestel päevadel vapustas Eesti avalikkust 13-aastase Viljandi koolilapse ootamatu surm jalgpallitreeningul.⁷⁶³ Lapse surma põhjustas äge südame veresoonekonna puudulikkus.⁷⁶⁴ Ajakirjanduses avaldatud andmete järgi oli hukkunud laps käinud tervisekontrollis eelmisel aastal, kuid siis tal kaebusi ei olnud ning piiranguid spordi tegemiseks talle ei seatud.⁷⁶⁵

⁷⁶² Sotsiaalministri kehtestas 19.01.2007 määrust nr 9 täiendati uue § 21 lõikega 6: “Ööpäevaringse vältimatu arstiabi andmise toetust ühe eriala kohta kvartalis (kood 2280K) tasub haigekassa SA Viljandi Haigla lisaks lõikes 6 sätestatule psühhiaatria eriala eest.”

⁷⁶³ K. Masing. Viljandis suri jalgpallitreennis 13-aastane poiss. – EPL *Online* 02.05.2007; M. Kass.

Germo püüdis veel püsti tõusta, aga ei suutnud. – SL Õhtuleht 03.05.2007.

⁷⁶⁴ M. Šmutov. Treeningul surnud poisil oli südamepuudulikkus. – Postimees.ee 05.05.2007.

⁷⁶⁵ M. Kass. Germo püüdis veel püsti tõusta, aga ei suutnud. – SL Õhtuleht 03.05.2007.

Õiguskantsler alustas omal algatusel menetluse ajakirjanduses avaldatud teabe põhjal. Ajakirjanduses avaldatud andmetest nähtus, et paljude sportivate laste võimalused regulaarse tervisekontrolli läbimiseks on piiratud.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmistega sotsiaalministri, Eesti Olümpiakomitee, Spordimeditsiini Sihtasutuse (SA) ning Eesti Jalgpalli Liidu (EJL) poole. Õiguskantsler soovis teada, kui palju on hetkel Eestis spordiklubides käivaid lapsi, kui paljud nendest läbivad regulaarset tervisekontrolli ja kas selles osas oleks vajalik täiendada seadusandlust.

Sotsiaalminister selgitas vastuses, et peab vajalikuks reguleerida õigusakti tasandil spordiga tegelevate laste regulaarse tervisekontrolli läbimise nõudeid ja tingimusi. Sotsiaalminister märkis, et eelkooliealiste laste tervisekontrolli teostatakse hetkel kooskõlas Eesti Perearstide Seltsi ja Eesti Lastearstide Seltsi koostatud 0–7-aastaste laste profülaktilise tervisekontrolli juhendiga ning sporti tegevate laste tervisekontroll on seni olnud tagatud ebaühtlaselt. Noorsportlaste tervisekontrolli ajakava ja tingimused soovis minister jõustada alates 01.08.2008 koos 0–18-aastaste laste ennetavat tervisekontrolli reguleeriva koolitervishoiu korraldamise õigusakti eelnõuga. Samas leidis sotsiaalminister, et kehtiva spordiseadusega on piisavalt reguleeritud vastutus sportivate laste tervise eest, kuna treeningute vastavuse lapse tervisele peab tagama treener.

Spordimeditsiini SA märkis oma vastuses, et spordikoolides ja spordiklubides käivate laste korrapäraselt tervisekontrolli tuleks reguleerida õigusakti tasandil. Spordimeditsiini SA oli arvamusel, et käesoleval ajal puudub mehhanism, mis kohustaks spordiklubisid või treenereid oma õpilasi terviseuuringutele suunama. Samuti puudusid spordikoolidel ning klubidel sageli eelarvelised vahendid terviseuuringute teostamiseks või kasutatakse vastavaid vahendeid mittesihipäraselt. Spordimeditsiini SA hinnangul käis 2007. aastal Eestis spordiklubides ja koolides umbes 80 000 last, kellest vähemalt kord aastas läbib regulaarse tervisekontrolli vaid ligikaudu 9 000 last. Spordimeditsiini SA arvates peab iga spordiga tegelev laps tegema läbi terviseuuringu kord aastas.

Eesti Olümpiakomitee leidis vastuses, et sportivate laste regulaarne tervisekontroll on hädavajalik. Spordikoolides ja -klubides regulaarselt treenivad saavutustele orienteeritud lapsed peaksid tervist kontrollima vastava erialase hariduse või täiendkoolituse saanud meedikute juures ning antud küsimust tuleks reguleerida õigusakti tasandil.

EJL märkis, et liit on valmis tegema (hinnanguliselt 10 miljoni krooni suuruse) investeeringu Spordimeditsiini SA-sse, et tagada kõigi jalgpalliga tegelevate sportlaste kontrollimise kord aastas. Samas möönis EJL, et regulaarne tervisekontroll tuleks tagada ka teiste spordialadega tegelevatele lastele. EJL ei pidanud õigeks teha spordikoolides ja spordiklubides õigusakti tasandil tervisekontrolli läbimist kohustuslikuks, kuna see viiks isiku tasandilt vastutuse organisatsiooni tasandile. EJL pidas õigemaks süsteemi loomist, mille läbi on alaliidud kohustatud nõudma kõikidel tasandil võistlevatelt sportlastelt mitte rohkem kui aasta tagasi läbitud tervisekontrolli tõendit.

(3) Asja lahendamisel tuli õiguskantsleril analüüsida, kas sportivate laste regulaarse tervisekontrolli reguleerimine õigusaktide tasandil on vajalik.

(4) PS § 14 sätestab, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Kooskõlas PS § 27 lõikega 4 sätestab seadus vanemate ja laste kaitse. Vastavalt PS § 28 lõikele 1 on igapäevane õigus tervise kaitsele.

ÜRO lapse õiguste konventsiooni art 24 lg 1 järgi tunnustavad riigid lapse õigust võimalikult heale tervisele ning ravivahenditele ja tervise taastamisele. Osalisriigid püüavad tagada, et ükski laps ei jääks ilma õigusest niisugustele tervishoiuteenustele. Kooskõlas sama artikli lõikega 2 on osalisriigid muuhulgas kohustatud võtma tarvitusele abinõud ennetava tervisekaitse arendamiseks.

Lastekaitse seaduse (LaKS) § 5 lg 1 järgi on riiklik lastekaitse riigieelarveline ja sotsiaalfondi vahenditest finantseeritav õigusloome ning investeerimise ja järelevalve tegevus laste tervishoiu, hariduse, töö, puhkuse, huvitegevuse ja hoolekande korraldamisel. Vastavalt § 5 lõikele 2 koordineerib riiklikku lastekaitse tööd Sotsiaalministeerium. LaKS § 8 näeb ette, et igal lapsel on sünnipärane õigus elule, tervisele, arengule, tööle ja heaolule.

Rahvatervise seaduse (RTerS) § 4 sätestab elukeskkonna ja tervisekaitse põhinõudeid. Ühe põhinõudena näeb RTerS § 4 p 8 ette, et õppe- ja töötingimused peavad olema tervisele kahjutud ning nendes valdkondades, kus võivad esineda tervist kahjustavad tegurid, peab inimene enne õppima või tööle asumist ja edaspidi perioodiliselt läbima tervisekontrolli. Kooskõlas RTerS § 4 punktiga 10 ei tohi teenuste osutamine spordi-, õppe- ja lasteasutustes kahjustada tervist.

Haiguste ennetamise vahendiks on rahvatervise seaduse järgi laste tervisliku arengu tagamiseks ja tervisehäirete varajaseks avastamiseks ennetav arstlik tervisekontroll. Kooskõlas RTerS § 8 lõikega 1 on Sotsiaalministeeriumi ülesandeks tervisekaitse, haiguste ennetamine ja tervise edendamise kavandamine ning kavandatu elluviimine, samuti tervisekaitse, haiguste ennetamise ja tervise edendamise alaste seaduste ning muude õigusaktide eelnõude väljatöötamine. Vastavalt RTerS § 8 lõikele 2 on Sotsiaalministeerium kohustatud kehtestama tervisekaitse alased õigusaktid koolidele ja koolieelsetele lasteasutustele.

Spordiseaduse (SpS) § 5 kohaselt on spordikool huvikooli seaduse või erakooli seaduse alusel tegutsev asutus.

Kooskõlas huvikooliseaduse §-ga 10 võib huvikool tegeleda spordivaldkonnaga. Vastavalt SpS § 6 lg 1 punktile 2 on treener kohustatud jälgima treeningkoormuse vastavust juhendatavate tervislikule seisundile.

Eespool märgitud õigusaktide järgi on Sotsiaalministeeriumi ülesandeks tagada, et lastele mõeldud spordikoolides ja klubides ei kahjustataks laste tervist ning, et lapsed läbiksid vajaliku ennetava arstliku tervisekontrolli.

Sotsiaalministeeriumi seisukohta, mille järgi ei ole õigusakti tasandil vajalik sätestada spordikoolides ning -klubides käivate laste terviseuuringute kohustuslikkust, ei saa pidada õigustatuks. Kehtiv spordiseadus uuringute kohustuslikkust ette ei näe ega sätesta ka ühtlasi, millistele alustele tuginedes peaks treener määratlema treeningkoormuse vastavuse lapse tervislikule seisundile. Sportiva lapse tervislikku seisundit saab adekvaatselt hinnata vaid vastava eriala arst ja treener võib lapse seisundi hindamisel tugineda eeskätt arsti otsusele. Seega tuleks laste tervise tagamisel muuta õigusakte viisil, mis tagaks lastele regulaarsete terviseuuringute tegemise.

Laste ennetava tervise kaitse tagamine on riigi kohustus, mida tuleb muuhulgas täita vastavate õigusaktide kehtestamise kaudu. Tulenevalt lapse arengu iseärasustest on igapäevaselt sportiva lapse tervise kontrollimine oluline, et tuvastada juba varakult võimalikke riske, mis treeningute jätkamisel või ebaõige koormuse tõttu võiksid kaasa tuua raskeid tagajärgi.

(5) Õiguskantsler pöördus Sotsiaalministeeriumi poole märgukirjaga, milles tegi sotsiaalministrile ettepaneku sätestada õigusaktide tasandil nõue tagada spordikoolides ja -klubides käivate laste regulaarse tervisekontrolli kohustus.

Sotsiaalminister selgitas vastuses märgukirjale, et peab vajalikuks reguleerida õigusaktide tasandil spordiga tegelevate laste regulaarse tervisekontrolli tegemine ja kord. Samuti pidas minister vajalikuks sätestada edaspidi õigusaktides nõue, mille järgi võetakse regulaarsetele treeningutele ainult see laps, kes on läbinud ettenähtud tervisekontrolli.

Noorsportlaste tervisekontrolli ajakava ja uuringute mahtu puudutavad nõuded soovis minister jõustada koos 0–18-aastaste laste ennetavat tervisekontrolli reguleerivate õigusaktidega. 2008. aasta kevadel on õiguskantsleri soovitatud rakendusaktid endiselt väljatöötamisel.

11. Mitteresidentide kindlustuskaitse tekkimine Eesti Haigekassas

Asi nr 6-3/070081

(1) Õiguskantsler algatas avalduse alusel järelevalvemenetluse küsimuses, kas isikukoodi omamine ravikindlustuse kaitse laienemise kohustuslikuks eeltingimuseks on õiguspärane.

(2) Sotsiaalministri 18.08.2004 määruse nr 101 “Eesti Haigekassas kindlustuskaitse tekkimiseks, lõppemiseks ja peatumiseks vajalike dokumentide loetelu ning nendes sisalduvate andmete koosseis” § 12 lg 1 p 5 kõlas:

“12. Kindlustatavate isikute nimekirja

(1) Kindlustatavate isikute nimekirja peab sisaldama järgmisi andmeid:

[...]

5) kindlustatava isiku isikukood;”

Õiguskantslerile esitas avalduse välismaalane, kes juhtis sellele õiguskantsleri tähelepanu. Avaldaja väidab, et Eesti Vabariigi kodanike ja teiste Euroopa Liidu liikmesriikide kodanike ravikindlustuskaitse tekkimise aeg Eestis on erinev, kuna tööandja peab ravikindlustuse tekkimiseks vajalikus Eesti Haigekassale esitatavas nimekirjas märkima lisaks töötajate nimedele ära ka nende isikukoodid. Kui ühe tööandja juures asuvad samast päevast tööle Eesti alaline elanik ja muust Euroopa Liidu liikmesriigist pärit isik, ei ole võimalik samal ajal tööle asunud isikutele tagada ravikindlustuskaitse samast kuupäevast. Seda põhjusel, et teisest Euroopa Liidu liikmesriigist pärit isikul võib Eesti isikukood tööle asudes puududa. Isikukoodi väljastamine Kodakondsus- ja Migratsiooniametis võtab aega kuni üks kuu. Kindlustuskaitse mitetekkimine isikukoodi puudumise tõttu ei vabasta aga tööandjat sotsiaalmaksu maksmisest töötaja eest.

Õiguskantsler esitas teabe nõudmise sotsiaalministrile.

Minister teatas oma vastuses, et Euroopa Liidu liikmesriigi kodanikul, kes asub Eestis tööle ja samaaegselt taotleb erinevate menetluste käigus isikukoodi ning sellise töötaja tööandjal on võimalik taotleda isikule ravikindlustust. Isik, kellel isikukood puudub, kantakse ravikindlustuse andmekogusse ilma Eesti isikukoodita juhul, kui ravikindlustuse seaduses sätestatud tingimused kindlustuskaitse tekkimiseks on täidetud ja isiku eest makstakse või isik maksab ise sotsiaalmaksu seaduses sätestatud alustel ja korras, või kui isiku elukohariigi pädev asutus on kinnitanud andmeid isiku kindlustatuse kohta. Sotsiaalministri sõnul võtab isiku kindlustatuse kontrollimine teise Euroopa Liidu riigi pädevast asutusest Eesti Haigekassal aega vaid paar päeva ning selline menetlus ei too lõppastmes kaasa erinevat kohtlemist Eesti alalisest elanikest ning muust Euroopa Liidu liikmesriigist pärit töötavate isikute vahel. Kummatigi on tõi see,

et juhul, kui Eestis tööle asuv muust Euroopa Liidu liikmesriigist pärit isik ei ole oma elukohariigis eelnevalt olnud kaetud ravikindlustusega, saab isiku ravikindlustus Eestis alata vaid juhul, kui isikul on olemas Eesti isikukood või kui isik ise on tasunud või tema eest on tasunud sotsiaalmaks. Sotsiaalmaksu laekumisel kantakse ilma Eesti isikukoodita isik ravikindlustuse andmebaasi ning tema andmeid töödeldakse käsitsi. Minister lisas, et Eesti Haigekassal puudub võimalus väljastada ravikindlustuse andmekogusse kantud, kuid Eesti isikukoodi mitteomavatele isikutele Euroopa Ravikindlustuskaarti, kuna nimetatud kaart on riigi nimel väljastatud ravikindlustust tõendav dokument, millega riik võtab endale rahalisi kohustusi. Kokkuvõtlikult tõdes minister vastuses ebavõrdse kohtlemise aset leidmist ning põhistas seda asjaoluga, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Siseministeeriumi arendatavate riiklike IT-lahenduste üldiseks aluseks on Eesti isikukoodi kasutamine kõikides riigisisestes andmebaasides. Eesti isikukoodi kasutamisele on üles ehitatud kõik riiklikud registrid, muuhulgas ka Eesti Haigekassa peetav ravikindlustuse andmekogu. Võimatu on Eesti isikukoodi ravikindlustuse andmekogus mittekasutamine, kuna see ei vasta Eestis arendatud ja kasutusel olevale infotehnoloogilisele standardile.

(3) Antud asjas oli õiguslik põhiküsimuseks see, kas mitteresidentide kindlustuskaitse tekkimisel Eesti Haigekassas tagatakse võrdsuspõhiõigus.

(4) Solidaarsesse ravikindlustusse puutuvat reguleerib ravikindlustuse seadus (RaKS). Nähtuvalt RaKS § 5 lõikest 1 on kindlustatud isikuks Eesti alaline elanik, tähtajalise elamisloa või elamisõiguse alusel Eestis elav isik, kelle eest sotsiaalmaksu maksja on kohustatud maksma sotsiaalmaksu või kes iseenda eest maksab sotsiaalmaksu sotsiaalmaksuseaduses sätestatud korras, suuruses ja tähtaegadel, samuti nende isikutega võrdsustatud isik. Muuhulgas on kindlustatud isikuks, kelle eest sotsiaalmaksu maksja on kohustatud maksma sotsiaalmaksu, ka üle ühekuulise tähtajaga või määramata ajaks sõlmitud töölepingu alusel töötav isik hoolimata kodakondsusest. Vastavalt RaKS § 6 lõikele 1 tekib eelnimetatud isikute kindlustuskaitse tööle või teenistusse asumisest arvestatava neljateistkümnapäevase ooteaja möödumisel, kui tööandja esitab isiku ravikindlustuse andmekogusse kindlustuskaitse algamise kande tegemiseks vajalikud dokumendid haigekassale seitsme kalendripäeva jooksul, alates isiku tööle või teenistusse asumisest. Kui tööandja esitab vajalikud dokumendid pärast eelnimetatud seitsmepäevase tähtaja möödumist, tekib kindlustuskaitse ravikindlustuse andmekogusse kindlustuskaitse algamise kande tegemisest, kuid mitte varem kui tööle või teenistusse asumisest arvestatava neljateistkümnapäevase ooteaja möödumisel. Kindlustuskaitse tekkimiseks, lõppemiseks ja peatumiseks vajalike dokumentide loetelu ning nendes sisalduvate andmete koosseisu kehtestab sotsiaalminister oma määrusega.

Sotsiaalminister on nimetatud määruse kehtestanud 18.08.2004. Nähtuvalt määruse §-st 4 on RaKS § 5 lg 2 punktides 1–6 nimetatud isikute kindlustuskaitse tekkimiseks esitatav dokument kindlustatavate isikute nimekirj. Kindlustatud isikute nimekirjas sisalduvad kohustuslikud andmed fikseerib määruse § 12. Nimetatud paragrahvi lg 1 p 5 järgi peab Eesti Haigekassale esitatav nimekirj sisaldama muuhulgas ka kindlustatava isiku isikukoodi.

Rahvastikuregistri seaduse § 50 lg 2 kohaselt moodustatakse isikukood muuhulgas ka Euroopa Liidu, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ja Šveitsi Konföderatsiooni kodanikule elukohta esmakordsel registreerimisel Eestis. Isikukoodide moodustamise ja andmise kord on täpsemalt reguleeritud regionaalministri 07.01.2005 määrusega nr 4. Nähtuvalt määrusest annab juhul, kui isikule ei ole varem isikukoodi antud, selle Kodakondsus- ja Migratsiooniamet isikut tõendava dokumendi väljaandmisel, elamisloa või elamisõiguse taotluse või muu seaduses sätestatud menetluse käigus. Isikukoodi andmiseks Euroopa Liidu kodanikule, kelle elukoht registreeritakse Eestis esmakordselt ja kellele ei ole varem isikukoodi antud, esitab isik isiklikult elukohajärgse kohaliku omavalitsusüksuse pädevale asutusele kirjaliku taotluse, misjärel kohalik omavalitsus menetleb isikukoodi andmist samas korras nagu Kodakondsus- ja Migratsiooniamet. Seega võib isikukoodi väljastamine Euroopa Liidu teise liikmesriigi kodanikule aega võtta tõepoolest kuni kuu aega.

Olulise sotsiaalse põhiõigusena sätestab PS § 28 lg 1 igaihe õiguse tervise kaitsel. Õiguse tervise kaitsel tagamiseks on riigil kohustus tegutseda aktiivselt ning luua muuhulgas tervisekindlustussüsteem. Tervisekindlustussüsteemi loomisel ning reguleerimisel tuleb aga muuhulgas lähtuda PS §-st 12, mis sätestab võrdsuspõhiõiguse. PS § 12 ls 1, mille järgi on kõik seaduse ees võrdsed, kujutab endast üldist võrdsuspõhiõigust. Selline võrdsuspõhiõigus laieneb lisaks õiguse kohaldamise võrdsusele ka õigusloome võrdsusele.⁷⁶⁶ Seega ei tohi õigusaktide rakendamine automaatselt kaasa tuua kahe võrdse isikute grupi ebavõrdset meelevaldset kohtlemist. Samuti ei tohi riik oma erinevate ülesannete täitmiseks mehhanismide loomisel põhjustada isikute meelevaldset ebavõrdset kohtlemist. Ebavõrdset kohtlemist ei saa ka õigustada pelgalt administratiivsete ja tehnilist laadi raskustega.⁷⁶⁷

PS § 9 lõikes 1 on põhiseaduses loetletud kõigi ja igaihe õigused, vabadused ja kohustused võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. Ometi tekib Eesti isikukoodi omavatel isikutel ravikindlustuse seaduse alusel õigus ravikindlustuskaitsele tööle või teenistusse asumisest arvestatava neljateistkümnapäevase ooteaja möödumisel ning juba enne tegelikku sotsiaalmaksu maksmist. Eesti isikukoodi mitteomavatel ning eelnevas elukohariigis mittekindlustatud isikutel see õigus puudub. Samuti ei väljastata Eesti isikukoodi mitteomavatele isikutele Euroopa Ravikindlustuskaarti ka juhul, kui sellised isikud on tegelikult ravikindlustusega kaetud ning kantud Eesti Haigekassa peetavasse ravikindlustuse andmekogusse.

766 M. Ernits. Kommentaarid §-le 12. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 12 kōmm 1, 6.2.

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

Kokkuvõtlikult võib teha järelduse, et kasutusel olev süsteem, kus ravikindlustuse andmekogusse saab isiku kanda vaid Eesti isikukoodi olemasolul või siis pärast sotsiaalmaksu maksmist, ei võimalda tagada Eesti isikukoodi omavate ja mitteomavate isikute võrdset kohtlemist ravikindlustuskaitse võimaldamisel ning Euroopa Ravikindlustuskaardi väljastamisel.

Õiguskantsler jõudis järeldusele, et kasutusel olev imperatiivselt isikukoodipõhine ravikindlustuse andmekogu süsteem ei ole kooskõlas PS §-s 12 sätestatud kõigi isikute võrdse kohtlemise nõudega.

(5) Õiguskantsler saatis sotsiaalministrile märgukirja, milles palus ministril koostöös siseministriga luua infotehnoloogilised lahendused, mis võimaldaksid ravikindlustuskaitse tekitamisel ning Euroopa Ravikindlustuskaardi väljastamisel kohelda Eesti isikukoodi omavaid ning mitteomavaid isikuid võrdselt. Ühtlasi palus ta ka nimetatud küsimusi reguleerivaid õigusakte muuta nõnda, et oleks välistatud isikute ebavõrdne kohtlemine ravikindlustuskaitse tekkimisel.

Õiguskantsler teavitas avaldajat menetluse tulemustest ning sotsiaalministrile esitatud ettepanekust.

Sotsiaalminister muutis 18.08.2004 määrust nr 101 "Eesti Haigekassas kindlustuskaitse tekkimiseks, lõppemiseks ja peatumiseks vajalike dokumentide loetelu ning nendes sisalduvate andmete koosseis". Alates 21.09.2007 kehtiv määruse redaktsioon arvestab õiguskantsleri ettepanekus välja toodud asjaolusid.

12. Süstitava risperidooni depoovormiga ravi ühtlane kättesaadavus

Asi nr 6-2/071353

(1) Õiguskantsler kontrollis, kas skisofreenia ravimi hüvitamine Haigekassa poolt ainult osades Eesti haiglates on kooskõlas põhiseadusega.

(2) Vabariigi Valitsuse 20.02.2007 määruse nr 49 "Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetelu" § 48 lg 23 sätestas:

"§ 48. Tervishoiuteenuste osutamisel kasutatavad meditsiiniseadmed ja ravimid [...]"

(23) Koodiga 333R⁷⁶⁸ tähistatud tervishoiuteenust rakendatakse Põhja-Eesti Regionaalhaigla Sihtasutuses, Tartu Ülikooli Kliinikumi Sihtasutuses ja Viljandi Haigla Sihtasutuses."

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole ja palus kontrollida, kas see säte on kooskõlas põhiseadusega. Avalduse järgi kasutas üks SA Pärnu Haigla psühhiaatrikliiniku patsient raskekujulise skisofreenia raviks ravimit *Rispolept Consta*. Nimetatud ravim oli isikule kättesaadavaks tehtud ravimiuringu kaudu. Saadud raviga taandus psühhos kiiresti, isik asus tööle ja lõi lähisuhteid. Ravimiuringu lõppedes hakkas isik manustama ravimit *Risperidoon* suukaudsena. Suukaudse ravimi manustamise ajal isiku tervislik seisukord halvenes ja elukvaliteet langes, isik on loobunud töötamisest ning tal on ilmnenud ravimi kõrvaltoime värisemise näol. SA Pärnu Haigla psühhiaatrikliinikus puudub võimalus isiku ravimiseks häid tulemusi andnud ravimiga *Rispolept Consta*, kuna nähtuvalt Vabariigi Valitsuse 20.02.2007 määruse nr 49 "Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetelu" § 48 lõikes 23 toodust on ravi süstitava risperidooni depoovormiga võimalik rakendada vaid Põhja-Eesti Regionaalhaigla Sihtasutuses, Tartu Ülikooli Kliinikumi Sihtasutuses ja Viljandi Haigla Sihtasutuses.

Õiguskantsler esitas teabe nõudmise sotsiaalministrile.

Sotsiaalminister nõustus õiguskantsleri seisukohaga, et käesoleval ajal ei võimalda ülalmainitud määruse § 48 lg 23 tagada isikute võrdset kohtlemist nende elukohast ja sissetulekust olenemata. Erialaekspertide ja Eesti Haigekassaga tehtud konsultatsioonide tulemusel jõuti seisukohale, et süstitava risperidooni depoovormi kalli hinna tõttu on kontrollmehhanismide rakendamine põhjendatud ning ravi ordineerimine peaks aset leidma erialaekspertidest koosneva komisjoni korraldusel. Teenuse kättesaadavuse parandamiseks peaks ravi tegelik osutamine kuuluma aga patsiendi elukohajärgse psühhiaatri pädevusse. Kokkuvõtlikult sedastas sotsiaalminister, et on algatatud menetlus Vabariigi Valitsuse 20.02.2007 määruse nr 49 "Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetelu" § 48 lõikes 23 toodud piirangu muutmiseks. Muudatuse järgi on ekspertidest koosneva komisjoni määratud ravi süstitava risperidooni depoovormiga 25 mg võimalik osutada patsiendile tervishoiuteenust kohaliku psühhiaatri poolt.

(3) Antud asjas on põhiküsimuseks, kas süstitava risperidooni depoovormiga ravi asukoha järgi tehtavad piirangud on kooskõlas PS §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõigusega ning PS §-s 28 sätestatud õigusega tervise kaitsele.

(4) PS § 28 lg 1 sätestab ühe sotsiaalse põhiõigusena õiguse tervise kaitsele. Sotsiaalsete õiguste näol on tegemist igaühe õigusega saada riigilt hüvesid. Ühtlasi on riik kohustatud aktiivselt tegutsema, et igaühele need õigused tagatud oleksid. Õiguse tervise kaitsele realiseerimiseks on seadusandja loonud tervisekindlustussüsteemi, mis tagab isikutele, kelle eest on kohustus maksta sotsiaalmaksu, õiguse ravikindlustushüvitiste saamiseks haigekassalt.

768 Ravi süstitava risperidooni depoovormiga annuses 25 mg.

Lisaks sätestab PS § 12 lg 1 võrdsuspõhiõiguse. PS § 12 lg 1 ls 1, mille kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed, kujutab endast üldist võrdsuspõhiõigust. Selline võrdsuspõhiõigus laieneb lisaks õiguse kohaldamise võrdsusele ka õigusloome võrdsusele.⁷⁶⁹ Seega ei tohi õigusaktide rakendamine automaatselt kaasa tuua isikute ebavõrdset meelevaldset kohtlemist. Lisaks üldisele ebavõrdsest kohtlemisest hoidumisele tuleb pöörata tähelepanu ka samas põhiseaduse paragrahvis sisalduvale diskrimineerimiskeelule.

Solidaarsesse ravikindlustusse puutuvat reguleerib ravikindlustuse seadus (RaKS). RaKS § 3 lg 1 kohaselt on ravikindlustuse kindlustusandjaks Eesti Haigekassa. Haigekassa võtab kindlustatud isikult üle tasu maksmise kohustuse nende tervishoiuteenuste eest, mis on kantud haigekassa tervishoiuteenuste loetellu ja on osutatud meditsiinilistel näidustustel. Haigekassa tervishoiuteenuste loetelu kehtestab sotsiaalministri ettepanekul Vabariigi Valitsus määrusega.

Vabariigi Valitsus on 20.02.2007 määrusega nr 49 kinnitanud "Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetelu" (loetelu). Loetelu § 48 lg 3 sätestab tervishoiuteenusel osutatavate ravimite piirhinnad. Muuhulgas hüvitatakse 1760 krooni ravi läbi viimisel süstitava risperidooni depoovormiga annuses 25 mg. Sellise tervishoiuteenuse koodiks on 333R. Nähtuvalt sama määruse § 48 lõikest 23 rakendatakse koodiga 333R tähistatud tervishoiuteenust Põhja-Eesti Regionaalhaigla Sihtasutuses, Tartu Ülikooli Kliinikumi Sihtasutuses ja Viljandi Haigla Sihtasutuses.

Kokkuvõtlikult võib võtta seisukoha, et risperidooni depoovormiga ravi saavaid isikuid ei kohelda võrdselt. Ravimi manustamisel on eelisolukorras isikud, kes elavad SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla, SA Tartu Ülikooli Kliinikum ja SA Viljandi Haigla teeninduspiirkonnas. Kummatigi võib aga ka teiste tervishoiuteenuse osutajate juures ravi saavatel isikutel tekkida vajadus risperidooni depoovormiga ravi järele. Sellisel juhul on ravimi manustamise õigust omavatest tervishoiuteenuse osutajatest kaugemal elavatele isikutele ravimi kättesaadavus oluliselt komplitseeritum. Menetluse aluseks olnud avaldusest nähtuvalt on SA Pärnu Haigla psühhiaatrikliinikus ravi saava isiku elukvaliteet ja tervislik seisukord suukaudse ravimi manustamise ajal oluliselt halvenenud, isik on loobunud töötamisest ning tal on ilmnenud ravimi kõrvaltoime värisemise näol. Seega põhjustab risperidooni depoovormiga ravi ebavõrdne kättesaadavus erinevates Eesti paikkondades elavatele isikutele selgelt kannatusi ning ebainimlikku kohtlemist. PS § 18 keelab otsesõnu piinava, julma ja väärikut alandava kohtlemise. Ravi ebaühtlase tagamise võib aga just selline käitumine aset leida.

Tervishoiuteenuste kättesaadavuse korraldamisel peab olema tagatud PS §-s 12 sätestatud võrdne kohtlemine kõigile isikutele hoolimata elukohast või sotsiaalselt seisundist. Kaalukate põhjuste olemasolul võib ravi ordineeriv ekspertkomisjon jääda tegutsema SA-sse Tartu Ülikooli Kliinikum, SA-sse Põhja-Eesti Regionaalhaigla ja SA-sse Viljandi Haigla. Kuid ravi tegelik osutamine, raviskeemi järgimise üle järelevalve teostamine ning ravi lõpetamise otsustamine peab kuuluma isikule tervishoiuteenust osutava psühhiaatri või vähemalt iga statsionaarset psühhiaatrilist abi osutava tervishoiuteenuse osutaja pädevusse. Eesti Haigekassa ning muudest allikatest rahastatava ravi puhul on tervishoiuteenuse osutajal kohustus tervishoiuteenuse osutamise dokumenteerida. Seega on vaja dokumenteerida ka raviskeemi järgimise puutuv. Seda peavad tegema kõik tervishoiutöötajad hoolimata sellest, millise tervishoiuteenuse osutaja juures nad töötavad. Samuti on isiku raviarst tavapäraselt pädev vastu võtma otsuseid selle kohta, kas ja millises vormis on edasine ravi näidustatud. Eesti Haigekassa vahendite sihipärase kasutamise tagab käesoleval juhul ka klausel, mille kohaselt on risperidooni depoovormiga lubatud ravi määrata kuni 26 kuuri aastas. Sellest tulenevalt on välistatud, et tervishoiutöötaja hooletuse tagajärjel kestab mittenäidustatud ravikuur ning ravikindlustuse vahendeid kulutatakse mittesihipäraselt.

Õiguskantsler jõudis järeldusele, et Vabariigi Valitsuse 20.02.2007 määruse nr 49 "Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetelu" § 48 lõikes 23 toodud piirangud süstitava risperidooni depoovormiga ravi tervishoiuasutuste nimekirjale ei ole käesoleval ajal kooskõlas PS §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõigusega ning PS §-s 28 sätestatud õigusega tervise kaitsele.

(5) Tulenevalt asjaolust, et sotsiaalminister algatas menetluse Vabariigi Valitsuse 20.02.2007 määruse nr 49 "Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetelu" § 48 lõikes 23 toodud piirangu muutmiseks, ei pidanud õiguskantsler vajalikuks lisamärgukirja esitamist.

Õiguskantsler teavitas avaldajat menetluse tulemustest ning sotsiaalministri tegevusest määruse muutmisel.

Vabariigi Valitsuse 20.02.2007 määrus nr 49 "Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetelu" tunnistati kehtetuks Vabariigi Valitsuse 10.01.2008 määruse nr 12 "Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetelu" jõustumisest. Alates 01.01.2008 kehtiv määrus arvestab õiguskantsleri tehtud tähelepanekuid ravi ühtlase tagamise vajaduse kohta ning piirangud süstitava risperidooni depoovormi kättesaadavusele on kaotatud.

⁷⁶⁹ M. Ernits. Kommentaarid §-le 12. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 12 komm 1, 6.2.

13. Sotsiaalministri kehtestatud tõendi vorm*Asi nr 7-7/061430*

(1) Õiguskantsler kontrollis omal algatusel, kas sotsiaalministri kehtestatud tõendi vorm on kooskõlas volitusnormiga.

(2) Sotsiaalminister on kehtestanud 22.06.2004 määrusega nr 85 “Menetlustoimingule väljakutsutud isiku enda haigestumise või lähedase isiku ootamatu raske haiguse kohta vormistatava tõendi vorm ja väljaandmise korra” (määrus). Määruse § 4 lg 9 sätestab:

“§ 4. Tõendile kantavad andmed

[...]

(9) Tõendile tehakse kanne, millega arst kinnitab, et tõend antakse välja esitamiseks kohtule tõendamaks takistuse olemasolu, mille tõttu isik ei saa ilmuda menetlustoimingule kutsel märgitud tähtjaks.”

Määruse volitusnormid on kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 170 lg 4 ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 206 lg 3.

Õiguskantsler algatas omal algatusel menetluse eesmärgiga kontrollida sotsiaalministri 22.06.2004 määruse nr 85 “Menetlustoimingule väljakutsutud isiku enda haigestumise või lähedase isiku ootamatu raske haiguse kohta vormistatava tõendi vorm ja väljaandmise kord” § 4 lg 9 vastavust kriminaalmenetluse seaduses toodud volitusnormile.

Õiguskantsler pidas menetluse käigus vajalikuks esitada teabe nõudmise sotsiaalministrile.

Sotsiaalminister vastas õiguskantslerile, et on tehtud ettepanek Eesti Perearstide Seltsile välja töötada tervishoiutöötaja poolt vormistatava tõendi näidivorm või blankett eesmärgiga tagada tervishoiuteenuse osutamise dokumenteerimise täpsus ning kõigile osapooltele ühene mõistetavus. Samuti on Eesti Perearstide Seltsil palutud välja töötada põhilised kriteeriumid menetlustoimingule väljakutsutud isikule tema või tema lähedase isiku raske haigestumise korral tervishoiutöötaja poolt tõendi väljastamiseks. Lisaks nõustus sotsiaalminister õiguskantsleri välja toodud asjaoluga, et määruse § 4 lõige 9 on eksitav ning ei vasta kriminaalmenetluse seadustikus antud volitusnormile, kuna nimetab tõendi adressaadina vaid kohut.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas määruse § 4 lg 9 on kooskõlas kriminaalmenetluse seadusest tuleneva volitusnormiga.

(4) Määruse volitusnormina märgitud KrMS § 170 asub kriminaalmenetluse seadustiku 5. ptk 3. jaos, mis sätestab nõuded isiku väljakutsumisele menetleja poolt. Vastavalt KrMS § 16 lõikele 1 on menetlejad kohus, prokuratuur ja uurimisasutus.

KrMS § 170 lg 1 sätestab, et kui kutsutul ei ole võimalik tähtpäevaks ilmuda, peab ta sellest viivitamata teatama. KrMS § 170 lg 4 kehtestab: “Käesoleva paragrahvi lõike 2 punktis 3 nimetatud takistuse esinemise kohta esitab isik menetlejale tõendi. Tõendi vormi ja väljaandmise korra kehtestab sotsiaalminister.” KrMS § 170 lg 2 p 3 sätestab, et ilmumata jäämise mõjuvaks põhjuseks on muuhulgas raske haigestumine või lähedase ootamatu raske haigus.

Sotsiaalminister on menetlustoimingule ilmumisest vabastava tõendi vormi ja selle väljaandmise korra kehtestanud 22.06.2004 määrusega nr 85 “Menetlustoimingule väljakutsutud isiku enda haigestumise või lähedase isiku ootamatu raske haiguse kohta vormistatava tõendi vorm ja väljaandmise kord”. Nimetatud määrus kehtib eranditeta sarnaselt nii tsiviilkohtumenetluses kui ka kriminaalmenetluses ning analoogiana ka halduskohtumenetluses.

Määruse järgi antakse tõend välja juhul, kui terviseseisundist tingitud põhjendatud takistus ei võimalda väljakutsutud isikul ilmuda kutses esitatud tähtjaks menetlustoimingule. Tõendi väljaandmise õigus on perearsti nimistu alusel tegevseval perearstil, tegevsluba omaval eriarstil ja hambaarstil ning eriarstiabi tegevsluba omava tervishoiuteenuse osutaja juures töötaval arstil ja hambaarstil. Nähtuvalt määruse § 4 lõikest 9 tehakse tõendile kanne, millega arst kinnitab, et tõend antakse välja esitamiseks kohtule, et tõendada takistuse olemasolu, mille tõttu ei saa isik ilmuda menetlustoimingule kutsel märgitud tähtjaks.

Vastuolu esineb KrMS § 16 lg 1, § 170 lg 4 ning määruse § 4 lg 9 vahel. Kriminaalmenetluse seadustikus toodud korras võib isiku kutsuda menetlustoimingule nii uurimisasutusse, kohtusse kui ka prokuratuuri ning seega laieneb ilmumata jätmise põhjendusi ning nende tõestamise korda puudutav normistik kõigile kolmele menetlusasutusele. Määruse § 4 lg 9 sätestab aga, et tervishoiutöötaja väljastatud tõendile tehakse kanne, millega arst kinnitab, et tõend antakse välja esitamiseks kohtule, et tõendada takistuse olemasolu, mille tõttu ei saa isik ilmuda menetlustoimingule kutsel märgitud tähtjaks. Seega saab käesoleval ajal määruse alusel väljastada tõendeid vaid kohtus aset leidvate menetlustoimingute jaoks.

Samuti on probleemiks tõendite ebahütlane kvaliteet ning sellest tulenevad viivitused kohtumenetlustes. Samuti mitmete tõendi tegelikkusele vastavuse järelevetoimingute tegemine Tervishoiuametis. Ühtse tõendi vormi puudumine

koormab ebamõistlikult haldusaparaati ning toob kaasa viivitusi kohtueelsetes menetlustes ning kohtumenetlustes.

(5) Tulenevalt eeltoodust esitas õiguskantsler sotsiaalministrile märgukirja, milles tegi ettepanekud muuta sotsiaalministri 22.06.2004 määrust nr 85 “Menetlustoimingule väljakutsutud isiku enda haigestumise või lähedase isiku ootamatu raske haiguse kohta vormistatava tõendi vorm ja väljaandmise kord” viisil, mis arvestaks kriminaalmenetluse seadustikust tuleneva volitusnormiga ning laiendaks määruse kehtivust ka tõenditele, mille adressaadiks on uurimisasutus ja prokuratuur ning samuti töötada viivitusteta välja ja kehtestada menetlustoimingule väljakutsutud isiku enda haigestumise või lähedase isiku ootamatu raske haiguse kohta menetlejale esitatava tõendi vorm eesmärgiga tagada nii menetlejat kui ka menetlusosalisi rahuldava dokumendi väljastamine.

Sotsiaalminister teatas vastuses õiguskantsleri märgukirjale, et ministri 22.06.2004 määrus nr 85 “Menetlustoimingule väljakutsutud isiku enda haigestumise või lähedase isiku ootamatu raske haiguse kohta vormistatava tõendi vorm ja väljaandmise kord” viiakse vastavusse kriminaalmenetluse seadustikust tuleneva volitusnormiga hiljemalt 2008. aasta esimesel poolel. Samaks ajaks lubas sotsiaalminister välja töötada ning kehtestada ka menetlustoimingule väljakutsutud isikule tema või tema lähedase isiku raske haigestumise korral tervishoiutöötaja poolt tõendi väljastamise tingivad kriteeriumid ning väljastatava tõendi vormi. Käesoleva ülevaate koostamise ajal kehtis määrus endises redaktsioonis.⁷⁷⁰

14. Kontrollkäik Aa Hooldekodusse (OÜ-sse Hæcke)

Asi nr 7-9/071015

(1) Õiguskantsler korraldas 18.06.2007 oma-algatuslikult etteteatamata kontrollkäigu ning 02.08.2007 teise oma-algatusliku plaanilise kontrollkäigu Aa Hooldekodusse, mille käigus tutvuti põhiõiguste ja vabaduste tagamisega asutuses.

Aa Hooldekodu on üldtüüpi hooldekodu, milles hooldusteenust pakub OÜ Hæcke (juhatuse esimees Ilmar Köök). Kontrollkäigu ajal viibis hooldekodus juhatuse esimehe sõnul 182 klienti. Äriregistri andmetel on OÜ Hæcke tegevusaladeks muuhulgas vanurite hooldus ja sotsiaaltöö.

(2) Õiguskantsler kontrollis, kas hooldekodu tugevdatud järelevalvega osakonnas isikute liikumisvabaduse piiramine on õiguspärane, kas klientide eraldusruumi paigutamine toimub nõuetekohaselt ning kas eraldusruum vastab nõuetele. Samuti kontrollis õiguskantsler, kas psüühilise erivajadusega isikute suunamisega üldhooldekodusse toimub põhiõigustega kooskõlas, kas rehabilitatsiooniteenus on kättesaadav ning kas maavanem on teostanud nõuetekohast kontrolli hooldusteenuse kvaliteedi üle.

(3.1) Hoolekandeesutuses piirangute kehtestamise võimalused on nimetatud sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) §-s 20 ja nende piirangute rakendamise kord on kehtestatud sotsiaalministri määrusega. Piiranguteks on liikumisvabaduse piiramine ning teistest hoolealustest eraldamine.

Hoolekandeesutustes võib isikuid teistest eraldada ainult sotsiaalministri 30.05.2002 määruses nr 82 “Hoolekandeesutuses piirangute rakendamise kord” (piirangute rakendamise kord) §-s 4 nimetatud tingimuste esinemisel. Piirangute rakendamise korra § 4 lg 1 sätestab, et hoolekandeesutuses viibivat isikut võib eraldada psühhiaatrilise abi seaduse (PsAS) § 11 lõikes 1 sätestatud asjaolude esinemise kahtluse korral või avaliku korra rikkumisel, kui see on ainuke võimalus vältida isiku tekitatavat vahetut ja tõsist ohtu enesevigastusele või vägivalle teiste isikute vastu või nende varale.

PsAS § 11 lg 1 käsitleb tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi osutamist. Nimetatud sätte kohaselt võetakse isik tema enda või tema seadusliku esindaja nõusolekuta vältimatu psühhiaatrilise abi korras ravile haigla psühhiaatriasakonda või jätkatakse ravi, tahtest olenemata ainult järgmiste asjaolude koosinemise korral:

- 1) isikul on raske psüühikahäire, mis piirab tema võimet oma käitumisest aru saada või seda juhtida;
- 2) haiglaravita jätmisel ohustab isik psüühikahäire tõttu iseenda või teiste elu, tervist või julgeolekut;
- 3) muu psühhiaatriline abi ei ole küllaldane.

Piirangute rakendamise korra § 4 lg 1 sätestab täiendavalt, et isiku eraldamine on hoolekandeesutuses lubatud kuni kiirabi või politsei saabumiseni.

Iga eraldamisjuhtumi korral tuleb põhjendada eraldamise vajadust otsusega, mille allkirjastab hoolekandeesutuse juht või tema asendaja. Otsus peab olema põhjendatud ning igakordselt tuleb kaaluda vahetu ja tõsise ohu esinemist. Samuti kehtestab piirangute rakendamise korra § 4 lg 2 nõude, et eraldatud isikut tuleb hoida hoolekandeesutuse töötaja pideva järelevalve all.

Mõlema visiidi käigus uuris õiguskantsler eraldamisotsuste põhjendusi ning tunnistas nähtu põhjal, et mitmed eraldamisotsustes toodud põhjendused ei olnud kooskõlas piirangute rakendamise korra §-s 4 kehtestatud nõuetega. Piisavaks põhjenduseks ei saa pidada viidet asjaolule, et klient oli purjus, jooksis alasti koridoris, urineeris avalikult

⁷⁷⁰ Seisuga 01.06.2008.

vms. Nimetatud põhjustel isiku eraldamine ei ole lubatud, sest ei ole üheselt arusaadav, kuidas mõni eelnimetatud tegevustest põhjustab vahetut ja tõsist enesevigastuse ohtu või vägivalla ohtu teiste isikute või nende vara suhtes. Samuti ei ole lubatud isikute eraldamine kainenemise või muul distsiplineerival või preventiivsel eesmärgil. Eraldamist võib kohaldada vaid viimase abinõuna ning tõsise ohu esinemisel. Eraldusruumi paigutamise protseduur peab olema läbi-paiste ja kontrollitav ning järelevalvet teostav organ peab olema suuteline igakordset eraldamise otsuse motiveeritust tagantjärele hindama.

Eraldamisel tuleb tagada pidev järelevalve eraldatud isiku üle, mis hõlmab nii eraldatu visuaalset jälgimist kui ka te-male samalaadse võimaluse loomist (ka isik peab nägema, et teda valvatakse). Eraldatud isikul peab olema võimalus oma vajadustest hooldustöötajale teada anda kas läbi akna või äärmisel juhul häirelüliti kasutades.

Nõuded kasvatuse eritingimusi vajavate õpilaste kooli eraldusruumile ning selle sisustusele on sätestatud sotsiaal-mi-nistri 08.02.2002 määrusega nr 33 "Eraldusruumi ja selle sisustuse tervisekaitse- ning ohutusnõuded". Vangla sisekor-raeeskirja §-s 7 sätestatakse nõuded toa, kambri ja kartseri sisustusele. Need kehtivad ka eraldatud lukustatud kambri kohta, mida kasutatakse vanglas eraldusruumi paigutamise analoogsetel alustel.

Esmakordsel kontrollimisel selgus, et eraldusruumile esitatavate nõuete osas esineb suuri puudusi. Ruum ei olnud jälgitav, valgustus oli ebapiisav ning ruumi üldine sanitaarne olukord oli äärmiselt puudulik. Teistkordse kontrollimise käigus oli eraldusruumi sanitaarseid tingimusi tunduvalt parandatud, samuti oli ruumi mõlemale uksele (topeltuks) paigaldatud aken ning häirelüliti, millega eraldatud isik saab süüdata punase häirelambi koridoris.

Hoolimata parendustest, ei vastanud Aa Hooldekodu eraldusruum ikka nõuetele. Ruumis paiknes kaks voodit, mis-tõttu võis arvata, et vajadusel paigutatakse sinna enam kui üks isik. Samasse eraldusruumi ei ole lubatud paigutada samaaegselt mitut isikut, sest selline praktika on vastuolus eraldamise eesmärgiga. Eraldamise eesmärk on ohtliku isi-ku isoleerimine teistest asutuses viibivatest isikutest ning seda eesmärki ei ole võimalik saavutada mitme ohtliku isiku ühte ruumi lukustamisega.

Eeltoodust tulenevalt soovitas õiguskantsler Aa Hooldekodul viia eraldusruumi paigutamise praktika kooskõlla sot-siaalministri 30.05.2002 määruses nr 82 "Hoolekandeesutuses piirangute rakendamise kord" sätestatuga ning eral-dusruumile esitatavate nõuete-ga, mis sisalduvad sotsiaalministri 08.02.2002 määruses nr 33 "Eraldusruumi ja selle sisustuse tervisekaitse- ning ohutusnõuded".

(3.2) Aa Hooldekodu esimesel korral paikneb hooldekodu sisekorra eeskirjade järgi tugevdatud järelevalvega osa-kond. Sisuliselt on tegemist kinnise osakonnaga, milles paiknevad toad on varustatud väljastpoolt lukustatavate rau-dustega. Esimese etteteatamata kontrollkäigu ajal oli osakonnas hooldamisel 15–20 isikut, osakonda viiv uks oli kogu visiidi jooksul suletud, samuti olid suletud mitme toa ukсед. Ühe suletud ning jälgimist mittevõimaldava ukse taga (ning hiljem osakonna koridoris) määratses ilmselgelt psüühilise erivajadusega hooldekodu klient.

Aa Hooldekodu sisekorraeeskirja lisaga on 15.07.2002 loodud ööpäevaringne tugevdatud järelevalvega osakond, kuhu paigutatakse suurenenud ohtlikkuse astmega hooldekodu kliendid ajutiselt kuni ohu möödumiseni. Osakonna loomise õigusliku alusena on viidatud sotsiaalministri 03.01.2002 määrusele nr 4 "Hoolekandeteenused ja hoole-kandeteenustele esitatavad kohustuslikud nõuded". Kontrollkäigu ajal viibis tugevdatud järelevalvega osakonnas nii vabatahtlikkuse kui ka kohtuotsuse alusel hooldusteenust saavaid isikuid.

Sotsiaalministri 30.05.2002 määrus nr 82 "Hoolekandeesutuses piirangute rakendamise kord" näeb §-s 5 ette lii-kumispääsude kehtestamise alused ning korra. Korra § 5 lg 1 järgi võib õigust vabalt liikuda piirata isikutel, kes on paigutatud nõusolekuta hooldamisele kohtuotsuse alusel vastavalt SHS §-le 19 või kui see on vajalik isiku järe-levalvetuse ärahoidmiseks. Lg 2 sätestab, et isikud, kes on paigutatud nõusolekuta hooldamisele kohtuotsuse alusel, võivad väljaspool hoolekandeesutust viibida ainult asutuse töötaja saatel ning lg 3, et teiste isikute liikumise piiramine hoolekandeesutuses järelevalvetuse ärahoidmiseks tagatakse hoolekandeesutuse töötajate järelevalvega.

Vaba tahte alusel hooldekodus viibivate isikute liikumisvabaduse piiramine lukustamisega tubadesse või hoone eraldi osasse on õigusvastane. Kehtiv õiguskord ei jäta hoolekandeesutustele võimalust kehtestada lisaks SHS §-s 20 sätes-tatule ning sotsiaalministri määrusega täpsustatule täiendavaid aluseid liikumise piiramiseks. Aa Hooldekodu sise-korra eeskirja lisa kehtestab aga suurenenud ohtlikkuse astmega klientide ajutise paigutamise tugevdatud järelevalve osakonda kuni ohu möödumiseni. Kui liikumist on vajalik piirata isiku järelevalvetuse ärahoidmiseks, siis saab seda teha vaid hoolekandeesutuse töötaja järelevalvega, lähtudes piirangute kehtestamise korra § 5 lõikest 2. Järelevalvetuse ärahoidmine isiku lukustamisega kinnisesse ruumi ei ole lubatud.

Kuna Aa Hooldekodul ei ole õigust kehtestada täiendavaid liikumispääsude, siis on Aa Hooldekodu sisekorra ees-kirja lisa vastuolus SHS §-ga 20 ja piirangute rakendamise korra §-ga 5.

Liikumist võib piirata juhul, kui isik on paigutatud nõusolekuta hooldamisele kohtuotsuse alusel vastavalt SHS §-le 19. Sellisel juhul võib isik väljaspool hoolekandeesutust viibida ainult asutuse töötaja saatel. Vastavalt piirangute keh-

testamise korra § 5 lõikele 4, tuleb liikumise piiramise rakendamisel lähtuda ööpäevaringse tugevdatud hooldamise teenusele kehtestatud nõuetest, mis on sätestatud sotsiaalministri 09.01.2008 määruses nr 5 "Psüühiliste erivajadustega inimeste hoolekandeteenustele esitatavad kohustuslikud nõuded ning teenuste osutamise kord".

Kontrollimisel selgus, et Aa Hooldekodu ei täida erihoolekandeteenusele kehtestatud nõudeid, mistõttu ei ole tagatud nõusolekuta hooldamisel viibivate isikute õigused.

Õiguskantsler tegi Aa Hooldekodule ettepaneku lõpetada viivitamatult isikute liikumisvabaduse õigusvastane piiramine ning viia Aa Hooldekodu sisekorra eeskiri kooskõlla kehtiva õigusega.

Ühtlasi tegi õiguskantsler Aa Hooldekodule ettepaneku kohtuotsuse alusel hooldekodus viibivatele isikutele võimaldada ööpäevaringse tugevdatud järelevalvega hooldusteenusele kehtestatud nõuetest tulenevad tingimused. Vastavate tingimuste loomise võimatuse korral ei ole Aa Hooldekodu õigustatud vastu võtma nõusolekuta hooldamisele suunatud kliente.

(3.3) Aa Hooldekodu osutab põhikirjajärgselt ainult üldhoolekandeteenust ning võimalused erihoolekandeteenuste osutamiseks puuduvad. Arstliku ekspertiisi aktidest ilmnes aga, et mitmed hooldekodu kliendid olid eriarsti poolt määratud erihoolekandeteenusele, ent eriarsti ettekirjutust eirates oli isiku eestkostjaks olev kohalik omavalitsus suunanud isiku üldhoolekandetasutusse.

Selline olukord seab tõsisesse ohtu isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamise. Kuna erihoolekandeteenusele suunatakse üldjuhul isikud, kes ei suuda oma tegude eest vastutada ning võivad olla ohtlikud iseendale ja teistele, siis vajavad nad eriväljaõppe saanud personali hoolt. Lubamatu on olukord, kus kohalikud omavalitsused vabade erihoolekandetasutuse kohtade nappuse tõttu saadavad oma eestkostel olevad isikud üldhoolekandetasutusse, kus puuduvad tingimused ja oskused psüühilise erivajadusega klientide hooldamiseks. Selline praktika viib olukorrani, et üldhoolekodu suutmata keeruliste klientidega toime tulla, on sunnitud ohu vältimiseks nende liikumist õigusvastaselt piirama.

Erihoolekande korraldamine on riiklik ülesanne, mistõttu peab riik garanteerima piisaval hulgal erihoolekandeteenuse kohti. Igale isikule, kellel on arsti diagnoositud raske või püsiv psüühikahäire ning kes vastab sotsiaalministri 09.01.2008 määruses nr 5 "Psüühiliste erivajadustega inimeste hoolekandeteenustele esitatavad kohustuslikud nõuded ning teenuste osutamise kord" lisas 1 sätestatud kriteeriumitele, tuleb vajaduse ilmnemisel tagada kohe koht temale näidustatud erihoolekandeteenust osutavas hoolekandetasutuses.

Tulenevalt eeltoodust tegi õiguskantsler Aa Hooldekodule ettepaneku keelduda tulevikus üldhooldusteenuse osutamisest isikutele, kellele on näidustatud hoolekandeteenuse liik, mille osutamiseks Aa Hooldekodus ei ole loodud tingimusi.

(4) Kontrollkäigu tulemusel tegi õiguskantsler isikute põhiõiguste tagamiseks ettepanekud ja soovitusel OÜ Häcke juhatause esimehele. Soovituste ja ettepanekute täitmise kohta teostas õiguskantsler järelkontrolli kuue kuu möödudes.

Järelkontrolli teostamise ajaks oli Aa Hooldekodu võtnud kasutusele meetmeid kõikide õiguskantsleri tehtud ettepanekute ja soovitude täitmiseks. Muuhulgas muutnud eraldusruumi nõuetele vastavaks, viinud hooldekodu sisedokumentatsiooni kooskõlla kehtivate õigusaktidega ning taotlenud rehabilitatsioonikavasid rohkem kui pooltele rehabiliteerimist vajavale isikule.

15. Kontrollkäik FIE Tamara Luigase Puudega Laste Halastuskodusse

Asi nr 7-9/071517

(1) Õiguskantsler tegi 27.11.2007 oma-algatuslikult kontrollkäigu FIE Tamara Luigase Puudega Laste Halastuskodusse, mille käigus tutvuti põhiõiguste ja vabaduste tagamisega.

Halastuskodus viibis kontrollkäigu teostamise ajal 21 erivajadusega hoolealust, kellest 18 oli ööpäevaringsel hooldusel ning kolm päevahooldusel. Sügava puudega hoolealuseid oli 17, raske puudega neli. Liitpuue oli seitsmel hoolealusel. Hoolealuste vanus oli 11–30 aastat, täisealisi (üle 18) oli nendest 12.

Halastuskodu asutati 1994. aastal Kohtla- Järve linna munitsipaalasutusena (Puudega Laste Halastuskodukool). Õiguslik vorm muutus 1999. aastal, mil asutusest sai FIE Tamara Zimina (praegu Luigas) Puudega Laste Halastuskodu. Äriregistrisse kantud tegevuseks on "raske- ja sügava vaimupuudega laste ja noorukite hooldus, eneseteenindamise oskuste õpetamine ja intellekti arendamine."

Halastuskodus viibivad hoolealused on asutusse suunanud eestkostetasutused (peamiselt Kohtla-Järve linn), kes rahastavad oma eelarvest laste hooldamise teenust. Kohtla- Järve linn on sõlminud FIE Tamara Luigasega koostöölepingu ning iga lapse kohta ka individuaalsed rahastamise lepingud.

(2) Õiguskantsler kontrollis, kas lastele on tagatud eakohane hooldusteenus, kas rehabilitatsiooniteenus on lastele kättesaadav ning kas halastuskodu järgib oma tegevuses õigusaktides kehtestatud nõudeid.

(3.1) Halastuskodu vastusest kontrollkäiku ettevalmistavale küsimustikule selgus, et kahekümne ühest halastuskodus viibivast hoolealustest oli lapsi (alaealisi) üheksa. Hoolealuste toimikutega tutvumisel ilmnas, et vanemliku hoolitsuse- ta ning seeläbi SHS § 15² lg 1 alusel riiklikule asenduskoduteenusele õigustatud on üheksast lapsest vaid neli.

Hoolekandeesutuste liigid on ammendava loeteluna välja toodud SHS § 18 lõikes 1. Selle sätte kohaselt võib alali- ne laste ööpäevaringne hooldamine toimuda asenduskodus, koolkodus või noortekodus (alates 15-aastased lapsed) ning ajutine ööpäevaringne hooldus varjupaigas. Täiendavalt on § 18 lõikes 1 nimetatud veel puuetega isikute hoo- lekandeesutustena tugikodu, mis on kodus elavatele puuetega isikutele päevast või perioodilist ööpäevast hooldamist pakkuv asutus. Raske vaimse puudega isikute jaoks on elamiseks, hooldamiseks ja rehabilitatsiooniks mõeldud veel ka erihooldekodud.

Halastuskodu ei liigitu ühekski eelnimetatud asutustest. Hoolealuste vanusest lähtuvalt ei saa halastuskodu pidada las- teasutuseks, sest suurem osa hoolealuseid on täisealised ning vajaksid hooldusteenust erihooldekandeesutustes. Paraku ei ole Sotsiaalministeerium kehtestanud täpsemaid nõudeid erinevatele (laste) hoolekandeesutustele, mistõttu on hoo- lekandeesutuse liigi määramine raskendatud.

Sotsiaalhoolekande seadus sätestab (§ 18 lõiked 2 ja 3), et ööpäevased hoolekandeesutused peavad olema üldjuhul eraldi lastele, vanuritele, vaimuhaigetele, vaimsete puuetega täiskasvanutele ja teistele sotsiaalselt mittetoimetulevatele isikutele. Kuid vajadusel võib valla- või linnavolikogu luua segatüüpi ööpäevaseid hoolekandeesutusi, kus on erinevat hooldamist vajavatele isikute jaoks eraldi osakonnad.

Hoolealuste suurtest ealistest erinevustest lähtuvalt ei ole halastuskodus tagatud kõigile hoolealustele nende iga, tervis- likku seisundit ja arengu iseärasusi arvestav ning samas arendav tegevus. Halastuskodu praegused ruumid ei võimalda luua kahte erinevat osakonda lastele ja täiskasvanutele.

Eeltoodust tulenevalt tegi õiguskantsler FIE Tamara Luigasele ettepaneku viia asutuse tegevus kooskõlla SHS § 18 lõikega 2 viisil, mis tagab kõigi halastuskodu hoolealuste eale ja seisundile vastava hooldusteenuse.

Õiguskantsler soovitas Ida- Viru maavanemal abistada ja toetada FIE Tamara Luigase Puudega Laste Halastuskodu ümberkorraldamist, lähtudes maakonna sotsiaalteenuste arenguperspektiividest.

Ühtlasi soovitas õiguskantsler sotsiaalministril välja töötada erinevate hoolekandeesutuste tegevust reguleerivad sätted, mis täpsustaksid erinevate asutuse liikide eesmärgi, tegevuse sisu ning osutatavale teenusele esitatavaid üldisi nõudeid.

(3.2) Halastuskodu hoolealused on kõik isikud, kellel on vastavalt SHS § 11² lõikele 1, õigus riigi rahastatavatele rehabilitatsiooniteenustele. Halastuskodu vastusest kontrollkäiku ettevalmistavale küsimustikule selgus, et rehabilitat- siooniplaanid on koostatud vaid neljale hoolealusele. Kontrollkäigul ilmnas ka, et rehabilitatsiooniteenuse kättesaami- ne ei olnud korraldatud ning hoolealustele mingeid rehabiliteerivaid teenuseid ei osutatud.

Eeltoodust tulenevalt tegi õiguskantsler FIE Tamara Luigasele ettepaneku korraldada viivitamatult rehabilitatsiooni- plaanis märgitud teenuste kättesaamine kõigile hoolealustele.

(4) Kontrollkäigu tulemusel tegi õiguskantsler isikute põhiõiguste tagamiseks soovitusi FIE Tamara Luigasele, Ida- Viru maavanemale ning sotsiaalministrile. Ettepanekute ja soovitusete täitmise üle teeb õiguskantsler järelkontrolli kuue kuu möödudes ettepanekute tegemisest.

16. Kontrollkäik SA Tartu Ülikooli Kliinikum psühhiaatrikliinikusse

Asi nr 7-9/070049

(1) Õiguskantsler korraldas 21.02.2007 omal initsiatiivil kontrollkäigu SA Tartu Ülikooli Kliinikumi psühhiaatriklii- nikusse.

Kliinik tegutseb alates 1999. aastast SA Tartu Ülikooli kliinikumi struktuuriüksusena. Kliiniku tegevuse eesmärki- deks on ambulatoorse ja statsionaarse psühhiaatrilise abi kindlustamine, teaduspõhine psühhiaatriaalne ja kliinilise psühholoogia alane diplomieelne ja -järgne väljaõpe ning täienduskoolitus ning erialavajadustest lähtuvad teadusli- kud fundamentaal- ja rakenduslikud uuringud spetsialiseerunud osakondade baasil. Kliinikus on kolm osakonda: akuutpsühhiaatria osakond, psühhiaatria osakond ja lasteosakond. Peamiselt osutatakse tervishoiuteenuseid Lõuna- Eesti piirkonna elanikele, lastepsühhiaatria puhul ka Ida-Viru elanikele.

Psühhiaatrikliinikus on kokku 90 statsionaarset voodikohta. Akuutosakonnas on voodikohti 38, millest kaheksa voo-

dikohta asuvad akuutpsühhiaatria palatiplokis ja viis voodikohta jälgimispalatites. Psühhiaatriaosakonnas on kokku 36 voodikohta, millest kuus kohta asuvad söömishäirete keskuses, kuus kohta jälgimispalatites ja kaks kohta uneuuringute palatis. Lasteosakonnas on kokku 16 voodikohta, millest laste palatiplokis asub kümme kohta ja noorukite palatiplokis asub kuus kohta. Noorukite palatiplokis on kaks eraldiseisvat palatit alaealiste narkomaanide võrutusravi korraldamiseks. Kõigis osakondades on kasutusel videovalvesüsteem.

Kliinikus on loodud 127,5 ametikohta, millest 2006. aastal oli keskmiselt täidetud 118,19 ametikohta (23,27 arsti, 46,29 õe või abiõe, 30,35 hooldaja ja 17,83 tugipersonali ametikohta). Statsionaarsete ravijuhtude arv 2006. aastal oli 1846 juhtu, keskmine ravi kestus 14,6 päeva. Tahtest olenematu ravi juhte oli 2006. aastal 668, keskmine ravil viibimise aeg oli 20,3 päeva, millest 16,1 päeva oli seotud tahtest olenematu raviga.

(2) Kontrollkäigul kontrollis õiguskantsler, täites ühtlasi piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikut alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokolliga artiklis 3 sätestatud riigi ennetusastutuse funktsiooni, kas kliinikus on ravi ajal tagatud isikute põhiõigused ja -vabadused.

(3.1) Nii vastusest kontrollkäiku ettevalmistavale küsimustikule kui ka vestlusest kliinikus 21.02.2007 selgus, et vastavalt sisemises aktis "Psühhiaatriaosaosakonna sisekord" toodud ohjeldusmeetmete mõistele kasutatakse psühhiaatriakliinikus ohjeldusmeetmena ainult fikseerimist. Eraldamist spetsiaalsesse ruumi kliinikus ohjeldusmeetmena ei kasutata. Täiendavalt sätestab sisemine akt "Statsionaarsed ravirežiimid psühhiaatriakliinikus" p 3.9, et ohjeldusmeetmete rakendamine on lubatud vaid 3. ravirežiimi tingimustes.

Vastavalt PS § 20 lõikele 1 on igal isikul õigus vabadusele ja isikupuutumatusel. Vabadust võib võtta vaid seaduses ette nähtud juhtudel ja korras. Ohjeldusmeetmete rakendamise korra annab psühhiaatrilise abi seadus. PsAS § 14 järgi rakendatakse ohjeldusmeetmeid psüühikahäirega isiku suhtes sama seaduse § 11 lõikes 1 sätestatud asjaoludel, kui on otsene oht enesevigastuseks või vägivallaks teiste isikute vastu ja muud vahendid ohu kõrvaldamiseks ei ole osutunud küllaldaseks. Ohjeldusmeetmetena kasutatakse eraldamist ja fikseerimist. Eraldamine on isiku eralduspalatisse paigutamine ning seal tervishoiutöötaja järelevalve all kinnipidamine. Fikseerimine on eralduspalatis tervishoiutöötaja järelevalve all mehaaniliste vahendite (rihmade ja eririetuse) kasutamine isiku tegutsemisvabaduse piiramiseks.

Kliinikus kehtestatud sisemistest aktidest nähtub, et ohjeldusmeetmete kasutamine on kliinikus lubatud ka juhul, kui ohjeldamiseks puudub psühhiaatrilise abi seaduses toodud alus. Näiteks on kliiniku sisemise akti "Psühhiaatriaosaosakonna sisekord" p 2.5 kohaselt 3. ravirežiimiga patsientidel lubatud jälgimispalatist väljuda vaid raviarsti loal ja ainult hoolduspersonali saatel. Sama regulatsioon sisaldub ka sisemise akti "Statsionaarsed ravirežiimid psühhiaatriakliinikus" punktis 3.6. Liikumisvabaduse piiramise näol on sisuliselt tegemist pikaajalise eraldamisega, millele aga sisekorra järgi ei eelne ohjeldusmeetmete rakendamist.

Samuti on sisemise akti "Statsionaarsed ravirežiimid psühhiaatriakliinikus" p 1.4 kohaselt 1. ravirežiimi (ravi vaba tahte alusel) korral patsiendil õigus liikuda väljaspool osakonna territooriumi raviarsti kirjaliku loa alusel. Nimetatud rakendamisel on tegemist liikumisvabaduse piiramisega isikutele, kes on ravile tulnud vabatahtlikult ning kelle suhtes ei ole õigust rakendada sellises mahus põhiõiguste piiranguid, v.a piirangute rakendamine ohjeldusmeetmetena.

Tulenevalt eeltoodust tegi õiguskantsler kliiniku juhtkonnale ettepaneku läbi vaadata kliinikusisene töökorraldus eesmärgiga vältida ohjeldusmeetmete kasutamist eraldamise vormis isikute suhtes juhtudel, kui ei ole täidetud PsAS § 11 lõikes 1 toodud ohjeldusmeetmete kasutamise eeldused.

(3.2) Ringkäigul kliinikus 21.02.2007 selgus, et kliiniku 1. korrusel asuv akuutosakond on väga halvas seisundis. Kliiniku juhtkonna sõnul pole nimetatud osakonda põhjalikumalt remonditud alates kliiniku kolimisest praegusesse asukohta 1987. aastal. Akuutosakonna renoveerimist on takistanud rahapuudus. Ometi on 2006. aastal valminud akuutosakonna renoveerimisplaan ja ümberehituse projekt, mis on praegu kinnitamisel Tartu Linnavalitsuses. Kliiniku juhtkonna sõnul mõjub väga halvas seisukorras olev akuutosakond negatiivselt nii patsientide kui kliiniku töötajate psüühikale.

Samuti võimaldatakse kliinikus tahtest olenematul ravil viibivatel isikutel ööpäevas vaid 30-minuti pikkune jalutuskäik värskes õhus. Väga lühikese jalutusaja põhjuseks on sobiliku jalutusala puudumine, mille rajamine on samuti rahapuudusel viibinud. Jalutamise piiramine ebamõistlikult lühikese ajaga riivab aga isikute õigust vabale eneseteostusele suuremal määral, kui see tahtest olenematule ravile allutatud isikute puhul vajalik on.

Eeltoodust tulenevalt tegi õiguskantsler sotsiaalministrile ja Eesti Haigekassa juhatuse esimehele ettepaneku koostöös ja kiirendatud korras leida ning eraldada vajalikud vahendid SA Tartu Ülikooli Kliinikum psühhiaatriakliiniku akuutosakonna ning patsientide jalutusõue renoveerimiseks, et tagada ravil viibivatele isikutele inimväärset viibimistingimused ning vähendada riivet tahtest olenematul ravil olevate isikute põhiõigusele vabale eneseteostusele.

(4) Kontrollkäigu tulemusel tegi õiguskantsler ettepanekud sotsiaalministrile, Eesti Haigekassa juhatuse esimehele ja SA Tartu Ülikooli Kliinikumi psühhiaatriakliiniku juhtkonnale. Ettepanekute ja märgukirja täitmise kohta tegi õigus-

kantsler järelkontrolli kuue kuu möödudes ettepaneku tegemisest.

Sotsiaalminister teatas vastuseks õiguskantsleri ettepanekule, et psühhiaatrikliiniku akuutosakonna ja patsientide jalutusõue renoveerimise alguseks on planeeritud jaanuar 2008 ning tööd kestavad viis kuud.

SA Tartu Ülikooli Kliinikumi psühhiaatrikliiniku juhataja teatas vastuseks õiguskantsleri ettepanekule, et vältida võimalikke väärtõlgendamisi on muudetud sisemise akti "Statsionaarsed ravirežiimid psühhiaatrikliinikus" p 3.1 sõnastust. Uue redaktsiooni kohaselt eeldab 3. ravirežiimi kohaldamine tahtest olenematu ravi otsust ning ohjeldusmeetmete korra rakendamist. Lisaks teavitas kliiniku juhataja, et ka sisemise akti "Statsionaarsed ravirežiimid psühhiaatrikliinikus" p 1.4 sõnastust on muudetud ning kõrvaldatud on ülemäärased piirangud isikute kohta, kes on kliinikusse ravile tulnud vaba tahte alusel.

17. Kontrollkäik SA Pärnu Haigla psühhiaatrikliinikusse

Asi nr 7-9/071096

(1) Õiguskantsleri nõunikud korraldasid 05.09.2007 omal initsiatiivil kontrollkäigu SA Pärnu Haigla psühhiaatrikliinikusse. Kontrollkäigul osales eksperdina ka psühhiaatrilise abi teenuse tarbija.⁷⁷¹

Psühhiaatrikliinik koosneb neljast osast: statsionaarne osakond (kokku 30 voodikohta, alaosakondadeks akuutosakond (kaheksa voodikohta), üldosakond (kümme voodikohta), depressiooni ja ärevushäirete osakond 12 voodikohta), ambulatoorne osakond (kaks narkoloogia päevastatsionaari kohta), päevastatsionaar (kaheksa toetatud töökohta) ja rehabilitatsiooniüksus (kolm meeskonda). Aastal 2006 olid kliiniku statsionaaris peamisteks diagnoosideks sõltuvushäired (37%), skisofreenilised psühhosid (23%) ja meeleoluhäired (21%).

Kliinik korraldab psühhiaatrilise abi osutamist peamiselt Pärnu maakonnas. Samuti pakutakse kõrgema etapi teenust Saare, Hiiu ja Rapla maakonnale. Üksikuid abivajajaid on ka teistest maakondadest. Seega on kliinik oluliseks teenuseosutajaks oma teeninduspiirkonda kuuluvale hinnanguliselt 100.000 elanikule.

2006. aastast kuni käesoleva ajani kohaldati kliinikus tahtest olenematut ravi 305 korral, keskmine tahtest olenematu ravi pikkus kliinikus on 4,93 päeva.

(2) Kontrollkäigul kontrollisid õiguskantsleri nõunikud, täites ühtlasi piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärlikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokollis artiklis 3 sätestatud riigi ennetusametuse funktsiooni, kas kliinikus on ravi ajal tagatud isikute põhiõigused ja -vabadused.

(3.1) Kliiniku vastustest ettevalmistavale küsimustikule selgus, et ohjeldusmeetmete rakendamise keskmine pikkus 2005. aastal oli 4,32 päeva, 2006. aastal 2,56 päeva ja 2007. aastal 2,11 päeva. Eeltoodust andmete põhjal tekkis kahtlus, et ohjeldusmeetmete rakendamise selline pikkus võib olla vastuolus piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee (CPT) seisukohaga, mille järgi tuleb patsient ohjeldusmeetmete kasutamist põhjutanud hädaolukorra lõppedes viivitamatult vabastada.⁷⁷²

Kontrollkäigul toimunud vestlusel selgus, et kliinikus peetavas ohjeldusmeetmete rakendamise registris on ohjeldusmeetmete ajaliseks arvestusühikuks üks päev. Seega kajastuvad registris ka alla ühe päeva, näiteks vaid paar tundi kestnud ohjeldamised ühe päeva pikkustena.

Selline, vaid kalendripäeva täpsusega peetav ohjeldusmeetmete rakendamise register ei võimalda adekvaatset ohjeldamise intsidentide jälgimist ning ei anna ülevaadet ohjeldamiste toimumiste ulatusest. Nähtuvalt nii CPT 8. üldaruandest⁷⁷³ kui ka 16. üldaruandest⁷⁷⁴ tuleks iga patsiendile kohaldatud füüsiliste piirangute seadmise juhtum (käsitsi ohjeldamine, füüsiliste piirangute seadmete kasutamine ja isoleerimine) kanda vastavasse registrisse ja ka patsiendi haigusluku. Sissekanne peab kajastama meetmete kohaldamise algus- ja lõpuajaga, juhtumi asjaolusid, meetme kohaldamise põhjust, arsti nime, kes selleks korralduse või loa andis ja aruannet kõigi vigastuste kohta, mille tekitajaks oli asutuse töötaja või patsient ise. Lisaks on CPT rõhutanud, et ka patsiendil on õigus lisada registrisse selgitavaid märkusi enda ohjeldamise kohta ning sellisest õigusest tuleb patsienti teavitada. Seega ei vasta käesoleval ajal kliinikus peetav ohjeldusmeetmete rakendamise register nõuetele, kuna ei võimalda saada tegelikku ülevaadet ohjeldamiste arvust, sagedusest ja kestusest.

771 Teenuse tarbija nime delikaatsete isikuandmete kaitse kaalutlustel käesolevas kokkuvõttes ei avaldata.

772 Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee 16. üldaruanne (CPT/Inf (2006) 35) p 45. Kätesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-16.pdf>.

773 Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee 8. üldaruanne (CPT/Inf (98) 12) p 50. Kätesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-08.htm>.

774 Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee 16. üldaruanne (CPT/Inf (2006) 35) p 52. Kätesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-16.pdf>.

Tulenevalt eeltoodust soovitas õiguskantsler SA Pärnu Haigla psühhiaatrikliiniku juhatajal luua uus ja nõuetele vastav ohjeldusmeetmete rakendamise register, arvestades sealjuures ka CPT poolt soovitusi sellise registri pidamiseks.

(3.2) Kliiniku poolt õiguskantslerile saadetud "Juhis ohjeldusmeetmete rakendamiseks tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi osutamisel" p 2.2 kohaselt võib ohtlikus olukorras ohjeldusmeetmete rakendamise vajaduse üle otsustada öde.

Kontrollkäigul toimunud vestlusel selgus, et praktikas ollakse teadlikud sellest, et ohuolukorras võib küll teatud tingimustel olla ohjeldusmeetmete rakendamise õigus lisaks arstidele ka muudel tervishoiutöötajatel, kuid ohjeldusmeetmete rakendamise vajaduse üle otsuse langetab vaid arst.

Isikule psühhiaatrilise abi andmise korda ja tingimusi ning isikule psühhiaatrilise abi andmisel tekkivaid suhteid tervishoiuasutustega reguleerib psühhiaatrilise abi seadus (PsAS). PsAS § 14 lg 3 kohaselt rakendatakse ohjeldusmeetmeid arsti otsusel, mis vormistatakse koos põhjendusega ravidokumentides. Erandit seadus sellest normist ei loo.

Tulenevalt eeltoodust tegi õiguskantsler SA Pärnu Haigla juhatusel ettepaneku viia "Juhis ohjeldusmeetmete rakendamiseks tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi osutamisel" p 2.2 kooskõlla PsAS § 14 lõikes 3 tooduga, mille järgi ohjeldusmeetmete rakendamise vajaduse otsustab vaid arst.

(3.3) Kliiniku poolt õiguskantslerile saadetud "Juhis turvateenuse kasutamiseks tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi osutamisel" p 6 kohaselt on turvateenuse kasutamise põhjuseks psühhiaatrikliinikus vajadus rakendada ohjeldusmeetmeid. Ohjeldusmeetmeteks on agressiivse või ohtliku patsiendi fikseerimine või isoleerimine. Seda teeb turvatöötaja meditsiinitöötaja juhendamisel või järelevalvel.

Ohjeldusmeetmete rakendamine iseenesest ei ole tervishoiuteenus, vaid tervishoiuteenuse osutamist toetav teenus. Seega võivad ohjeldusmeetmete vahetuks rakendajaks olla lisaks tervishoiutöötajatele ka teised asutuses töötavad ning eriväljaõppe saanud isikud. Turvaseaduse (TurvaS) § 4 loetleb turvateenused ning sättes toodu kohaselt on turvateenuste eesmärgiks toetada asutuse põhitegevust siiski viimasesse sekkumata. TurvaS § 32 loetleb turvatöötaja õigused ning ka siin ei anta turvatöötajale õigust sekkuda asutuse põhifunktsiooni täitmisse, kuna turvatöötajale on antud eelkõige pädevus kinni pidada isik, kes takistab põhifunktsiooni täitmist ning seejärel anda isik üle pädevale asutusele (näiteks politseile). Kuna psühhiaatrikliiniku põhifunktsiooniks on psühhiaatrilise abi andmine, mis tähendab nii tervishoiuteenuse osutamist kui ka tervishoiuteenuse osutamise seotud tegevust (ohjeldusmeetmete rakendamist, isikute transporti ühest palatist teise, hooldust jne), ei tohi turvatöötaja psühhiaatrilise abi andmisesse sekkuda. Turvatöötaja ei ole õigustatud osutama abi isiku vastu ohjeldusmeetmete rakendamisel ka juhul, kui isik ründab teisi patsiente või personali. Isiku ohjeldamiseks on õigustatud vaid psühhiaatrikliiniku personal. Turvatöötaja võib kliinikus võtta meetmeid tarvitusele juhtudel, mis ei ole seotud psühhiaatrilise abi osamisega. Näiteks võib turvatöötaja kinni pidada külastaja, kes ründab patsienti või personali.

Turvatöötaja ohjeldusmeetmete rakendamisele kaasamise lubamatust on rõhutanud ka Tervishoiuameti peadirektor oma 30.11.2005 õiguskantslerile saadetud kirjas, millest selgus, et nimetatud asjaolule on juhitud muuhulgas ka SA Pärnu Haigla tähelepanu.

Eeltoodust tulenevalt tegi õiguskantsler SA Pärnu Haigla juhatusel ettepaneku muuta "Juhis turvateenuse kasutamiseks tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi osutamisel" p 6 viisil, mis välistaks turvatöötajate osalemise ohjeldusmeetmete rakendamisel.

(3.4) Kliiniku vastusest ettevalmistavale küsimustikule selgus, et öisel ajal on akuutosakonnas, kus on kaheksa voodikohta, tööl üks öde ja üks hooldaja ning üldosakonnas, kus on 12 voodikohta, vaid üks hooldaja.

CPT on oma 8. üldaruandes⁷⁷⁵ rõhutanud, et psühhiaatriaasutuses peab töötajaid olema piisavalt nii arvuliselt, liigiliselt (psühhiaatrid, terapeudid, meditsiiniõed, psühholoogid, kutseterapeudid, sotsiaaltöötajad jne), kogemustelt kui ka väljaõppelt. Puudujäägid töötajakonnas võivad ühel poolt tõsiselt õnnestada püüdeid pakkuda individuaalset lähenemist ning teiseks tekitada patsientidele riskantseid olukordi. Samuti rõhutab CPT vajadust tarvitusele võtta meetmed, et kaitsta ühtesid patsiente teiste eest, kes võivad neile halba teha. Muuhulgas nõuab see personali piisavat kohalolu igal ajal, sealhulgas ka öösiti ja nädalalõppudel.⁷⁷⁶

Personalipuudus võib kaasa tuua patsientide tarbetu ohjeldamise. Sellise ohjeldamise eesmärk, olgu see siis kas eluruumi sulgemise (eraldamise) või voodi külge fikseerimise vormis, on hõlbustada personali tööd öisel ajal. Samuti võib personalinappuses rakendada ohjeldusmeetmeid esimese käepärase abinõuna, millega personal kindlustab end problemaatiliste patsientide puhul muude ülesannete täitmise ajaks.

775 Piinamise ja ebaainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee 8. üldaruanne (CPT/Inf (98) 12) p 42. Kätesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-08.htm>.

776 Ibid, p 30.

Tulenevalt eeltoodust tegi õiguskantsler SA Pärnu Haigla juhatasele ettepaneku vaadata koos kliiniku juhatajaga läbi kliiniku personali koosseis ning otsustada täiendavate töökohtade loomise vajaduse.

(3.5) Kliiniku vastusest ettevalmistavale küsimustikule selgus, et vastavalt sisekorrale kannab haige akuutosakonnas haiglariieteid. Kliinikus toimunud vestlusel selgus, et haiglariiete kandmise eesmärgiks on välistada ohtlike esemete, nagu püksirihmad, traksid ja muu selline sattumist ravil viibivate isikute valdusse. Haigla põhjendas haiglariiete kandmise nõuet lisaks hügieeni kaalutlustega.

CPT on oma 8. üldaruandes märkinud, et patsientide järjepidev pidžaamadesse või öösärkidesse riietamine ei mõju soodustavalt nende isikuomadustele ja eneseväärikusele. Riietuse isikupärastamine peab olema osa raviprotsessist.⁷⁷⁷ Arusaadavalt võib teatud juhtudel olla õigustatud isiku riietamine haiglariietusse. See võib aset leida näiteks juhul, kui isik saabub haiglasse väga määrdund ja katkiste riietega või haiglas viibimiseks äärmiselt ebasobivate riietega. Ometigi peab võimaldama haiglas viibivatel isikutel kasutada isiklikke, haiglas viibimiseks kohaseid riideid võimalikult laiemal määral.

Tulenevalt eeltoodust soovitas õiguskantsler SA Pärnu Haigla psühhiaatrikliiniku juhatajal muuta praktikat, mille kohaselt on kliiniku akuutosakonnas ravil viibivad isikud kohustatud kandma haiglariietust ning võimaldama ravil viibivatel isikutel võimalikult laiemal määral kanda isiklikke, haiglas viibimiseks kohaseid riideid.

(4) Kontrollkäigu tulemusel tegi õiguskantsler ettepaneku SA Pärnu Haigla juhatasele ning soovitusel SA Pärnu Haigla psühhiaatrikliiniku juhatajale. Ettepaneku ja soovitude täitmise üle teeb õiguskantsler järelkontrolli kuue kuu möödudes.

SA Pärnu Haigla juhatase esimees teatas oma vastuses õiguskantsleri ettepanekule, et sisemise akti "Juhis ohjeldusmeetmete rakendamiseks tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi osutamisel" p 2.2 on muudetud ning viidud kooskõlla PsAS § 14 lõikega 3. Samuti on sisemise akti "Juhis turvateenuse kasutamiseks tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi osutamisel" p 6 muudetud viisil, mis edaspidi välistab turvatöötajate kasutamise ohjeldusmeetmete rakendamisel ning tervishoiuteenuste osutamisel. Samuti teavitati juhatase esimees, et psühhiaatrikliinikus on tööle võetud üks psühhiaater, psühhiaatriaõde ambulatoorsesse üksusesse ning tegevusterapeut, lisaks on struktuuri loodud üks uus psühholoogi ametikoht.

SA Pärnu Haigla psühhiaatrikliiniku juhataja teatas oma vastuses õiguskantsleri soovitusel, et kliinikus peetavat ohjeldusmeetmete rakendamise registreerimise korda on muudetud. Uue korra järgi märgitakse registrisse ka ohjeldusmeetme rakendamise alguse ja lõpu kellaeg, ohjeldamise käigus tekkinud kehavigastused ning patsiendi hinnang pärast ohjeldusmeetme rakendamist. Samuti ei keelata ravil viibivatel isikutel psühhiaatriaosakonnas oma riide kandmist tingimusel, et riietus on tervishoiuasutuses viibimiseks sobiv.

18. Kontrollkäik Kuressaare Haigla SA psühhiaatriaüksusesse

Asi nr 7-9/070539

(1) Õiguskantsler korraldas 18.05.2007 omal initsiatiivil kontrollkäigu Kuressaare Haigla SA psühhiaatriaüksusesse.

Psühhiaatriaüksus kuulub Kuressaare Haigla SA sisehaiguste kliiniku koosseisu. Üksus osutab nii ambulatoorset kui ka statsionaarset psühhiaatrilist eriarstiabi valdavalt Saare maakonna elanikele. Üksuses töötab kaks psühhiaatrit, üks kliiniline psühholoog, üks sotsiaaltöötaja, viis meditsiiniõde ja seitse põetajat. Üksuses on 15 voodikohta.

Aastal 2006 hospitaliseeriti 376 isikut ning toimus 2598 ambulatoorset vastuvõttu. Peamised diagnoosid olid mittepsühholoogilised psüühikahäired (133 juhtu) ja alkoholismist põhjustatud häired (112 juhtu). 2006. aasta algusest kuni 2007 aprillikuuni ei rakendatud psühhiaatriaüksuses tahtest olenematut ravi.

(2) Kontrollkäigul kontrollis õiguskantsler, täites ühtlasi piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokolliga artiklis 3 sätestatud riigi ennetusasutuse funktsiooni, kas üksuses on ravi ajal tagatud isikute põhiõigused ja -vabadused.

(3.1) Nii haigla vastusest kontrollkäiku ettevalmistavale küsimustikule kui ka vestlusest kohapeal selgus, et psühhiaatriaüksuses kasutatakse mõnel juhul turvatöötajate abi tervishoiutöötajatele isikukaitse osutamiseks ohjeldusmeetmete rakendamise või ka teiste tegevuste käigus. Sama kinnitab ka üksuse sisemise õigusakti "Ohjeldusmeetmete rakendamise juhend" p 4.6, mille kohaselt võib ohjeldusmeetmete rakendamiseks korralduse andnud arst kutsuda ohjeldusmeetmete rakendamise juurde isikukaitset osutama turvafirma töötajad. Kohale kutsutud turvatöötajatel on õigus sekkuda meditsiinipersonali ja teiste patsientide kaitseks, kui ohjeldatav isik ohustab oma tegevusega meditsiinipersonali või muid isikuid.

⁷⁷⁷ *Ibid*, p 34.

PS §-st 18 tulenevalt ei tohi kedagi piinata, julmalt või väarikust alandavalt kohelda ega karistada. Täiendavalt sätestab PS § 28 lg 1 õiguse tervise kaitsele. Mõlemad viidatud põhiõigused võivad saada riivatud juhul, kui psüühikahäirega isikutele tervishoiuteenuse osutamisele on kaasatud ilma kohase väljaõppeta isikud. Tuleb rõhutada, et ohjeldusmeetmete kohaldamise näol on tegemist tervishoiuteenusega, mida võivad osutada vaid vastava eriala tervishoiutöötajad. Seega ei või ohjeldusmeetmete rakendamisele olla kaasatud muud isikud, nagu turvatöötajad või ka politseiametlikud.

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10⁷⁷⁸ art 32.4 järgi peavad politseiteenistujad saama kohast väljaõpet, mis juhiks tähelepanu isiku haavatavusele politseiga seotud olukordades, psüühikahäiretega isikuid hõlmavate olukordade hindamiseks ja nendega toimetulekuks. Kui tervishoiuteenuse osutaja peab vajalikuks tervishoiutöötajatele isikukaitse osutamiseks teha koostööd turvateenuseid pakkuva äriühinguga, tuleb tagada, et isikute õigused oleks tagatud samaväärselt, nagu olukorras, kus isikukaitset teostaks politsei. Seega tuleb peavad psühhiaatriaüksuses isikukaitseteenuseid osutavad turvatöötajad olema saanud politseiametnikega samas, Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10 artiklis 32.4 toodud ulatuses väljaõpet.

Tulenevalt eeltoodust soovitas õiguskantsler Kuressaare Haigla SA juhatusele lülitada psühhiaatriaüksuses isikukaitseteenust pakkuva äriühinguga sõlmitavasse lepingusse kohustus tagada kohane, Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10 artiklis 32.4 toodud ulatuses väljaõppe korraldamine üksuses isikukaitset osutavatele turvatöötajatele.

(3.2) Kontrollkäigul toimunud ringkäigul üksuses selgus, et seal ravil viibivatele isikutele ei ole piisaval määral tagatud tegevusvõimalusi. Psühhiaatriaüksus pakub patsientidele vaba aja sisustamiseks vaid võimalust vaadata telerit ning mängida lauamänge.

PS § 19 lg 1 kohaselt on igal isikul õigus vabale eneseteostusele. Kaitstud on isiku otsustamisvabadus sõltumata sellest, milline kaal on valitud tegevusel eneseteostuse jaoks.⁷⁷⁹ ÜRO Peaassamblee resolutsiooni 46/119⁷⁸⁰ printsiibi 13.2 järgi peavad vaimse tervise asutuse olustik ning elutingimused olema nii lähedased normaalsetele samaealiste isikute elutingimustele, kui võimalik. Eriti peab pöörama tähelepanu tegeluse ja vaba aja veetmise võimaluste loomisele, samuti peab olema loodud võimalus osta või saada esemeid või vahendeid igapäevaeluks ja vaba aja veetmiseks. Lisaks peavad olema loodud võimalused patsientide julgustamiseks ning kaasamiseks aktiivsesse, nende sotsiaalse ja kultuurilise taustaga sobivasse tegevusse.

Seega on statsionaarset psühhiaatrilist ravi andva tervishoiuteenuse osutaja kohustuseks tagada ravil viibivatele isikutele õigus vabale eneseteostusele võimalikult laias ulatuses. Õiguse realiseerimine võib toimuda kas lubades isikutele kasutada eneseteostuseks vajalikke vahendeid või tagades tervishoiuteenuse osutaja poolt muude meetoditega isikutele tegevusvõimalused. Samuti tuleb hilisema sotsiaalse reintegreerumise soodustamiseks pidada vajalikuks tegevusterapeutide või -juhendajate olemasolu psühhiaatrilise abi osutajate juures.

Eeltoodust tulenevalt soovitas õiguskantsler Kuressaare Haigla SA juhtkonnal tagada senisest suuremal määral haiglas ning eriti psühhiaatriaüksuses isikute põhiõigus vabale eneseteostusele tegeluse ja vaba aja veetmise võimaluste loomise kaudu.

(4) Kontrollkäigu tulemusel tegi õiguskantsler isikute põhiõiguste tagamiseks soovitus Kuressaare Haigla SA juhtkonnale. Ettepaneku ja soovitusete täitmise üle teostas õiguskantsler järelkontrolli kuue kuu möödudes.

Kuressaare Haigla SA juhtkond teatas vastuseks õiguskantsleri soovitusel, et alates juunist 2007 osutavad Lääne Politseiprefektuuri Kuressaare Politseijaoskonnaga psühhiaatriaüksuses isikukaitset ainult kohase väljaõppe saanud politseinikud. Samuti on ravialustele loodud lisavõimalusi vaba aja veetmiseks – psühholoogi, ödede ja hooldustöötajate juhendamisel on võimalik tegeleda käsitööga, joonistada, kasutada raamatukogu ning arendada oma füüsilist jõudlust üksuses asuval trenazööril.

19. Kontrollkäik SA Narva Haigla psühhiaatriaosakonda

Asi nr 7-9/071493

(1) Õiguskantsler korraldas 28.11.2007 omal initsiatiivil kontrollkäigu SA Narva Haigla psühhiaatriaosakonda.

Osakonnas on 20 voodikohta ning 14 palatit. Töötajaid on 19. Aastal 2006 raviti osakonnas kokku 869 patsienti, neist kaks olid alla 15-aastased. Peamine ravil viibimise kestus oli 9,5 päeva. Statsionaari peamised diagnoosid aastal

⁷⁷⁸ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10 „Psüühikahäiretega isikute inimõiguste ja väarikuse kaitsest”, kättesaadav arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=775685&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

⁷⁷⁹ M.Ernits. Kommentaarid §-le 19. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus, Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 19 komm 3.1.

⁷⁸⁰ ÜRO Peaassamblee 17.12.1991 resolutsioon nr 46/119 „Vaimuhaigusega isikute kaitse ja vaimse tervishoiu edendamise printsiibid”, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/68.htm>.

2006 olid psühhoaktiivsete ainete kasutamisest tingitud psüühikahäired (47,3%), skisofreenia ja muud luululised häired (27,6%), orgaanilised psüühikahäired (11,1%) ja meeleoluhäired (7%).

Tahtest olenematule ravile on aastatel 2006 kuni kontrollkäigu toimumise ajani allutatud kokku 36 isikut, keskmine TOR kestus on olnud üks kuni kaks päeva, peamiseks diagnoosideks alkoholipsühhoosid. Ohjeldusmeetmeid kasutatakse aasta lõikes umbes 100 korda (25% fikseerimisi ja 75% eraldamisi).

(2) Kontrollkäigul kontrollis õiguskantsler, täites ühtlasi piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväarikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokolliga artiklis 3 sätestatud riigi ennetusastuse funktsiooni, kas osakonnas on ravi ajal tagatud isikute põhiõigused ja -vabadused.

(3.1) Haigla vastusest ettevalmistavale küsimustikule selgus, et osakonnas on tervishoiuteenuse osutamiseks 20 voodikohta. Tavaline on aga see, et osakonnas on pidevalt ravil rohkem kui 20 isikut: aastal 2006 oli keskmiselt iga päev ravil 22 isikut, mõnel päeval on osakonnas täituvus olnud kuni 30 isikut. SA Narva Haigla hinnangul oleks, arvestades haigla piirkondlikku eripära ning sõltuvushaigete suurt osakaalu, optimaalne ravikohtade arv osakonnas 25. Selline Eesti Haigekassa rahastatavate ravikohtade arv võimaldaks ühest küljest planeerida osakonna rahalisi vahendeid asjakohasemalt ning teisest küljest hoiaks ära olukorra, et isikud peavad ravikohtade puudusel ootama näidustatud ravile pääsemist ebamõistlikult pikalt. Lisaks võib vajadustele mittevastava arvu ravikohtade rahastamine kaasa tuua personali ebapiisavuse tervishoiuteenuse osutaja juures. Selline asjaolu seab aga juba otseselt ohtu isikute põhiõiguse tervise kaitsele.

Eeltoodust tulenevalt soovitas õiguskantsler Eesti Haigekassa juhatuse esimehel kaaluda lepingumahu suurendamist SA Narva Haigla psühhiaatriaosakonnas, tõstes haigekassa poolt rahastatavate ravikohtade arvu 25 kohani.

(3.2) Nii haigla vastusest kontrollkäiku ettevalmistavale küsimustikule kui ka vestlusest kohapeal selgus, et tervishoiuteenuse osutamisele osakonnas on kaasatud muuhulgas ka turvatöötajad. Nähtuvalt sisemisest aktist "Juhend ohjeldusmeetmete rakendamiseks SA Narva Haigla psühhiaatriaosakonnas" osalevad turvatöötajad ka isikute ohjeldamisel. Haigla esindajate väitel abistavad ja valvavad kohale kutsutud turvatöötajad patsienti ohjeldamisel.

Õiguskantsler soovitas SA Narva Haigla juhatusel lülitada psühhiaatriaosakonnas isikukaitseteenust pakkuva äriühinguga sõlmitavasse lepingusse kohustus tagada kohane, Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10 artiklis 32.4⁷⁸¹ toodud ulatuses väljaõppe korraldamine osakonnas isikukaitset osutavatele turvatöötajatele.

(3.3) Nii vestlusest SA Narva Haigla esindajatega kui ka kontrollkäigu jooksul tutvutud haiguslugudest selgus, et teatud juhtudel ei jälgita tahtest olenematut ravi ordineerimisel psühhiaatrilise abi seaduses (PsAS) toodud menetluskorda. Ühest haigusloost nähtus, et isik oli ravile saanud 17.11.2007 (laupäev) kell 01.20. Psühhiaater vaatas isiku läbi aga alles 19.11.2007 (esmaspäev) ning tegi samas ka otsuse tahtest olenematut ravi kohaldamiseks tagantjärele alates 17.11.2007.

PsAS § 11 lg 3 järgi teeb otsuse kohaldada tahtest olenematut ravi kohtu loata haigla psühhiaatriaosakonna psühhiaater isiku psühhiaatriaosakonda saabumisel viivitamata pärast isiku arstlikku läbivaatust. Otsus vormistatakse sotsiaalministri kehtestatud korra kohaselt ja otsuse vormistamise aeg loetakse tahtest olenematut haiglaravi alguseks. Samuti tuleb arvestada asjaolu, et tahtest olenematut ravi võib kohaldada 48 tunni jooksul tahtest olenematut haiglaravi algusest.

Seega ei ole õiguspärane olukord, kus psühhiaater vaatab tahtest olenematut ravile saanud isiku läbi alles kaks päeva pärast ning teeb otsuse isiku kohta tahtest olenematut ravi kohaldamiseks tagasiulatuvalt. Arvestades asjaolu, et isik viibis ravil alates 17.11.2007 kella 01.20, oli alates 19.11.2007 kella 01.20 vajadus isik kas ravilt vabastada, saada isikult teavitatud nõusolek tervishoiuteenuse osutamiseks või kohtu määrus isiku kohta üle 48-tunni kestva tahtest olenematut ravi kohaldamiseks. Ühtki eelnimetatud õiguspärast varianti aga ei rakendatud. Haigla esindajate sõnul on tavapärane see, et isiku saabumisel ravile nädalavahetusel või riigipühade ajal vaatab psühhiaater isiku üle alles esimesel tööpäeval. Lisaks alusetule kinni pidamisele toob selline menetluse käik kaasa asjaolu, kus akuutses seisundis isik ei saa haiglasse saabudes kohast ravi.

Sisuliselt riivab SA Narva Haigla psühhiaatriaosakonnas kasutusel olev praktika tahtest olenematut ravi otsustamiseks PS §-s 20 toodud vabaduspõhiõigust ning PS § 28 lõikes 1 toodud õigust tervise kaitsele.

Eeltoodust tulenevalt soovitas õiguskantsler SA Narva Haigla psühhiaatriaosakonna juhatajal tagada, et ka nädalavahetustel või riiklikel pühadel osakonda ravile saanud isikud vaataks psühhiaater üle kohe, ordineeritaks näidustatud ravi ning vajadusel tehtaks otsus tahtest olenematut ravi kohaldamise kohta.

(3.4) Nii haigla vastusest kontrollkäiku ettevalmistavale küsimustikule kui ka vestlusest kohapeal selgus, et ravil viibivaid isikuid eraldatakse vajadusel ka nende elu- või viibimisruumi.

781 Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10 „Psüühikahäiretega isikute inimõiguste ja väärikuse kaitses”, kättesaadav arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=775685&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

Osakonnas on olemas kaks eraldi palatit ohjeldusmeetmete rakendamiseks. Ohjeldamisruumid ei erine tavapärasest, haigete majutamiseks mõeldud palatitest. Ohjeldamisruumis on reformvoodi, kuhu isik fikseeritakse. Ukseks on luuk, mille kaudu tervishoiutöötajal on võimalik ohjeldatut jälgida. Puudub hädaabikutse nupp. Ohjeldamisruumis ei ole sanitaarvõrku, mistõttu eelkõige eraldatud isikutel ei ole võimalik kasutada tualetti kohe ning iseseisvalt.

Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee (CPT) on oma 16. üldaruandes ohjeldamisruumile ette nähtud tingimuste osas märkinud: “Üldiselt peaks koht, kuhu ohjeldatud patsient paigutatakse, olema selleks otstarbeks kohandatud. See peab olema turvaline (so ilma katkiste klaaside või plaatideta) ning nõuetekohaselt valgustatud ja köetud, pakkudes patsiendile rahustavat keskkonda. Lisaks sellele peab ohjeldatud patsient olema nõuetekohaselt riietatud ning väljaspool teiste patsientide vaatevälja [...] Patsiendi elulised funktsioonid nagu hingamine ning suhtlemine, söömine ja joomine, ei tohi olla takistatud. [...] Hooldustöötaja võib jääda väljapoole patsiendi palatit tingimusel, et patsient näeb hooldustöötajat täielikult ning viimane saab patsienti jätkuvalt näha ja kuulda.”⁷⁸²

Kaudselt väljendab sama printsiipi ka osakonna sisemise akti “Juhend ohjeldusmeetmete rakendamiseks SA Narva Haigla psühhiaatriaosakonnas” p 1.3, mille järgi peab eralduspalatis olema tagatud patsiendi ohutus.

Kummatigi ei vasta käesoleval ajal osakonnas asuvad ohjeldamisruumid eeltoodud standarditele. Esiteks ei ole lubatav eraldada isikuid nende elu- või viibimisruumi, kuna sellised igapäevaseks eluks kohandatud ruumid ei võimalda tagada patsientide turvalisust. Isikul, kellel esinevad ohjeldusmeetmete kohaldamise eeldused, ei või olla juurdepääsu mis tahes esemetele, millega ta võib ennast eraldamise käigus vigastada. Nimetatu tagamiseks on CPT rõhutanud vajadust eraldada isik vaid selleks kohaldatud ruumi.

Teiseks ei ole lubatav olukord, et ohjeldatut ei jälgi pidevalt kohase ettevalmistuse saanud haigla töötaja. Ühest osakonnas ravil viibiva isiku haigusloost nähtus, et isik oli ohjeldatud fikseerimise teel kell 01.20. Järgmine sissekanne isiku seisukorra jälgimise kohta oli tehtud 8.20. Seda hoolimata asjaolust, et osakonna sisemise akti “Juhend ohjeldusmeetmete rakendamiseks SA Narva Haigla psühhiaatriaosakonnas” p 1.6.4 järgi peab arst eraldatud patsiendi üle vaatama vähemalt 2–3 korda kaheksa tunni jooksul ning lisaks jälgitakse sellist patsienti akna kaudu regulaarselt iga 15–20 minuti järel. Fikseerimise puhul peab vastavalt juhendi punktile 2.5.4 arst fikseeritud isiku üle vaatama vähemalt 3–4 korda kaheksa tunni jooksul ning töötajad hindavad patsiendi seisundit iga 10–15 minuti järel.

Eeltoodust tulenevalt soovitas õiguskantsler SA Narva Haigla psühhiaatriaosakonna juhatajal tagada olukord, kus ravil viibivate isikute suhtes rakendatakse ohjeldusmeetmeid ainult selleks kohandatud ruumides. Samuti tuleb osakonnas asuvad ohjeldamisruumid viia vastavusse piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee 16. üldaruandes kirjeldatud kriteeriumitega. Ohjeldamise puhul peab olema tagatud olukord, kus ohjeldatud isik on pideva ja katkematu tervishoiuteenuse osutaja juures töötava isiku järelevalve all.

(3.5) Nii haigla vastustest kontrollkäiku ettevalmistavale küsimustikule kui ka vestlusest kohapeal selgus, et isikutel, kellel ei ole mobiiltelefoni, võimaldatakse kasutada lähedaste ja muude isikutega kontakteerumiseks valveõe ruumis asuvat telefoni.

PS § 26 järgi on igäihel õigus eraelu puutumatusse. PS § 43 kohaselt on igäihel õigus tema poolt või temale üldkasutataval teel edastatud sõnumite saladusele.

Osakonnas kasutusel oleva praktika järgi saab isik lähedaste või esindajaga ühendust võtta vaid tervishoiutöötaja diskretsiooni alusel ning tõenäoliselt tema juuresolekul. Kuna osakonnas viibivad isikud peavad oma eraelulisi asju ajama vaid tervishoiutöötaja juuresolekul, ei ole võimalik põhiseaduses nimetatud vabadusi piisavalt tagada. Samuti võib osakonna töötaja kuuldekauguses olemine takistada esindajaga usalduslikult kontakteerumist ning osakonnaga seonduvate probleemide edastamist.

Tulenevalt eeltoodust soovitas õiguskantsler SA Narva Haigla psühhiaatriaosakonna juhatajal tagada telefoniautomaatide paigaldamise või portatiivsete telefonide soetamise kaudu olukord, et ravil viibivatele isikutele oleks tagatud nende poolt telefoni teel edastavate sõnumite saladus ning eraelu kaitse.

(3.6) Nähtuvalt sisemise akti “SA Narva Haigla psühhiaatriaosakonna patsiendi kohustused ja õigused” punktist 5 on patsient kohustatud vastu võtma kõiki raviarsti määratud protseduurid ja ravimid.

Lähtuvalt võlaõigusseaduse § 766 lõikest 3 võib patsiendi läbi vaadata ja talle tervishoiuteenust osutada üksnes tema nõusolekul. Sama printsiipi kinnitab ka PsAS § 3 lg 1, mille järgi psühhiaatrilist abi antakse vaba tahte avalduse alusel, st isiku soovil või teadval nõusolekul. Lisaks sätestab PsAS § 4 p 3, et isikul on psühhiaatrilise abi saamisel õigus keelduda psühhiaatrilistest uuringutest ja ravist või neid katkestada, välja arvatud tahtest olenematu ravi ja sundravi korral. Seega ei ole õiguspärane panna sisemise aktiga patsiendile, kelle ravi põhineb vabal tahtel, kohustust osakonda saabumisel nõustuda mis tahes protseduuride ja ravimitega.

782 Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee 16. üldaruanne (CPT/Inf (2006) 35) p 48, 50. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-16.pdf>.

Tulenevalt eeltoodust soovitas õiguskantsler SA Narva Haigla psühhiaatriaosakonna juhatajal viia “SA Narva Haigla psühhiaatriaosakonna patsiendi kohustused ja õigused” p 5 kooskõlla kehtiva õigusega.

(3.7) SA Narva Haigla koduleht aadressil www.narvahaigla.ee on kättesaadavaks tehtud vaid vene keeles. Tervishoiuteenuse osutaja koduleht internetis on oluliseks allikaks, kust isikud saavad infot vastuvõtuaegade, haigla sisekorra, külastusaegade jms kohta.

Keeleseaduse § 4 järgi on igapäevaelus oluliseks asjaajamisele ja suhtlemisele muuhulgas ka mittetulundusühingutes ja sihtasutustes. Sama seaduse § 16 kehtestab, et teenuste (muuhulgas ka tervishoiuteenuse) tarbijal õigus eestikeelsele teabele ja teenindamisele.

Õiguskantsler soovitas SA Narva Haigla juhtkonnal viia SA Narva Haigla koduleht vastavusse keelseaduse nõuetega.

(3.8) Haigla vastusest kontrollkäiku ettevalmistavale küsimustikule ning samuti vestlusest kohapeal selgus, et ravil viibivate isikute õigus vabale eneseteostusele on piiratud. Osakonnas pakutakse võimalust vaadata televiisorit (osakonnas on kaks televiisorit) ning lugeda piiratud mahus venekeelset kirjandust. Patsiendid, kelle seisukord seda võimaldab, võivad koos saatjaga käia õues jalutamas.

PS § 19 lg 1 ja ÜRO Peaassamblee resolutsiooni 46/119⁷⁸³ printsiip 13.2 eeldavad, et vaimse tervise asutuse olustik ning elutingimused on nii lähedased normaalsele samaeliste isikute elutingimustele, kui võimalik. Eriti peab pöörama tähelepanu tegeluse ja vaba aja veetmise võimaluste loomisele, loodud peab võimalus osta või saada esemeid või vahendeid igapäevaeluks ja vaba aja veetmiseks.

Ka CPT on oma üldaruandes rõhutanud tavaeluga sarnaste olmetingimuste tagamise olulisust. 8. üldaruandes on vaba eneseteostuse vahendite kohta öeldud: “Psühhiaatriline ravi peaks põhinema individuaalsel lähenemisel, mis nõuab, et iga patsiendi jaoks koostataks raviplaan. See peaks hõlmama rehabilitatiivseid ja teraapilisi tegevusi, kaasa arvatud kutse-teraapia, rühmateraapia, individuaalne psühhoterapia, kunst, näitekunst, muusika ja sport. Patsientidel peaks olema regulaarne ligipääs vastava sisustusega puhkeruumidele ja igapäevane võimalus sooritada vabas õhus kehalisi harjutusi; samuti on soovitatav, et neil võimaldataks õppida ja sobivat tööd teha.”⁷⁸⁴

Tutvudes kontrollkäigu jooksul isikute haiguslugudega ei nähtunud mitte ühestki haigusloost, et patsiendile koostatud raviplaan oleks hõlmanud mingeid rehabilitatiivseid või teraapilisi tegevusi. Samas tuleb ühiskonda reintegreerumise eesmärkidel pidada äärmiselt vajalikuks erinevate tugiteenuste pakkumist ravil viibivatele isikutele. Eesmärgistatud ja kohase teraapia ordineerimist ja pakkumist tuleb teostada koostöös tegevusterapeutidega.

Eeltoodust tulenevalt soovitas õiguskantsler SA Narva Haigla juhtkonnal luua psühhiaatriaosakonna koosseisu tegevusterapeutide koostise kohta ning viivitamatult astuda samme selle koha täitmiseks psüühilise erivajadusega isikutele kohase teenuse osutamiseks pädeva isikuga. Edaspidine raviplaan koostamine osakonnas peab toimuma tihedas koostöös tegevusterapeutidega ning isikute raviplaan peaks olema integreeritud rehabilitatiivsete ja teraapiliste tegevustega.

(3.9) Ringkäigul osakonnas selgus, et üldkasutatavatesse ruumidesse on paigutatud kolm turvakaamerat. Turvakaamerate pilt kuvatakse õepostis, pilti ei salvestata.

Tulenevalt PS §-st 26 on igapäevaelus oluliseks asjaajamisele ja suhtlemisele muuhulgas ka mittetulundusühingutes ja sihtasutustes. Sama seaduse § 16 kehtestab, et teenuste (muuhulgas ka tervishoiuteenuse) tarbijal õigus eestikeelsele teabele ja teenindamisele. Tulenevalt PS §-st 26 on igapäevaelus oluliseks asjaajamisele ja suhtlemisele muuhulgas ka mittetulundusühingutes ja sihtasutustes. Sama seaduse § 16 kehtestab, et teenuste (muuhulgas ka tervishoiuteenuse) tarbijal õigus eestikeelsele teabele ja teenindamisele.

Kuni 31.12.2007 kehtinud isikuandmete kaitse seaduse (IKS) § 14 sätestas ilma andmesubjekti nõusolekuta isikuandmete töötlemise tingimused. Kuivõrd patsientide jälgimine videovalve teel puudutab ilmselgelt nende terviseandmeid, on tegu delikaatsete isikuandmetega IKS § 4 lg 3 p 3 mõttes. Delikaatseid isikuandmeid tohtis IKS § 14 lg 3 p 2 kohaselt töödelda küll andmesubjekti või muu isiku elu, tervise või vabaduse kaitseks, kuid nimetatud alust saab kohaldada vaid juhul, kui igakordselt isikuandmete töötlemise alguses hinnatakse vajadust konkreetse isiku jälgimiseks. 01.01.2008 jõustunud uus IKS § 14 lg 4 sätestab: “Isikute või vara kaitseks võib isikuandmeid edastavat või salvestavat jälgimisseadmestikku kasutada üksnes juhul, kui sellega ei kahjustata ülemääraselt andmesubjekti õigustatud huve ning kogutavaid andmeid kasutatakse ainult nende kogumise eemärgist lähtuvalt. Andmesubjekti nõusolekut asendab sellise andmetöötlemise korral jälgimisseadmestiku kasutamise fakt ning andmete töötlemise nime ja kontaktandmete pii-

783 ÜRO Peaassamblee 17.12.1991 resolutsioon nr 46/119 „Vaimuhaigusega isikute kaitse ja vaimse tervishoiu edendamise printsiibid”, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/68.htm>.

784 Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee 8. üldaruanne (CPT/Inf (98) 12) p 37. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-08.htm>.

785 U. Lõhmus. Kommentaarid §-le 26. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus, Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 26 kumm 8–8.1.

savalt selge teatavakstegemine. Nõue ei laiene jälgimisseadmestiku kasutamisele riigiasutuse poolt seaduses sätestatud alustel ja korras.” Seega loob seadus aluse videojärelvalveks erasektoris ka vabatahtliku ravi osas, kuid ka sel juhul kehtib andmesubjekti teavitamise nõue, mis asendab eelnevalt antud nõusolekut. Uus seadus eeldab eraldi volitusnormide loomist riigiasutustepoolseks videovalveks.

Õiguskantsler soovitas SA Narva Haigla psühhiaatriaosakonna juhatajal paigutada osakonda hästi nähtavale kohale teave videojärelvalve rakendamise kohta osakonnas. Teave peaks asuma kohas, mis on hõlpsasti nähtav osakonda sisenejale, samuti peab olema edastatud info, milliseid üldkasutatavaid ruume konkreetselt jälgitakse.

(3.10) Haigla vastusest kontrollkäiku ettevalmistavale küsimustikule selgus, et ravil viibivatele isikutele ei tehta takistusi kohtumiseks sõltumatu nõustajaga (Eesti Patsientide Esindusühinguga, riigi õigusabi andjaga jne). Samas selgus ringkäigul osakonnas, et ravil viibivatele isikutele ei ole tegelikkuses kättesaadavaks tehtud infomaterjalid patsiendiesindajatega kohtumise, riigi õigusabi taotlemise, õiguskantsleri pädevuse ja muude kaebevõimaluste kohta. Õiguskantsler soovitas SA Narva Haigla psühhiaatriaosakonna juhatajal teha kõigile ravil viibivatele isikutele igal ajal kättesaadavaks teave kaebevõimaluste kohta. Selleks tuleb kaaluda informeerivate stendide paigutamist osakonna üldkasutatavate ruumide seintele. Lisaks peab stendidel olema info nii haigla kui osakonna sisekorra kohta ja muu tähtis teave.

Kontrollkäigu kestel toimunud vestlusest selgus, et ohjeldusmeetmete rakendamisel ei ole ohjeldatud isikutele tagatud võõrutusravi. CPT on oma 16. üldaruandes märkinud: “Psühhiaatria haigla personali esmaseks ülesandeks on tagada, et ohjeldusmeetmete kasutamisega seotud tingimused ja olud ei halvendaks ohjeldatud patsientide vaimset ja füüsilist tervist. See tähendab muu hulgas eelnevalt kirjeldatud ravi katkemise vältimist võimaluse piires ning et ravimeid tarvitavad patsiendid saaksid nõuetekohast ravi sümptomite kõrvaldamiseks. Kas need sümptomid on põhjustatud narkootikumidest, nikotiinist või muudest ainetest ilmajäämisest, ei muuda asja.”⁷⁸⁶

Eeltoodu põhjal soovitas õiguskantsler SA Narva Haigla psühhiaatriaosakonna juhatajal võtta tarvitusele meetmed selleks, et kõigile isikutele, kellele on rakendatud ohjeldusmeetmeid, tagada näidustatud ravi jätkumine. Ka sõltuvushäirega patsiendid peavad saama ohjeldamise ajal vajalikku võõrutusravi.

(4) Kontrollkäigu tulemusel tegi õiguskantsler soovitusel Eesti Haigekassa juhatuse esimehele, SA Narva Haigla juhtkonnale ja SA Narva Haigla psühhiaatriaosakonna juhatajale. Soovituste täitmise üle tegi õiguskantsler järelekontrolli kuue kuu möödudes soovitude tegemisest.

Eesti Haigekassa juhatuse esimees teatas vastuseks õiguskantsleri soovitusele, et SA Narva Haigla ning Eesti Haigekassa vahel psühhiaatrilise abi osutamiseks sõlmitud lepingu täitmine 2007. aasta 11 kuu jooksul oli 91,4%. Seisuga 01.12.2007 ei olnud Eesti Haigekassa juhatuse esimehe andmetel ühtegi patsienti ravijärjekorras SA Narva Haigla statsionaarse psühhiaatria osakonnas. Ravijärjekorda ei olnud ka terve 2007. aasta jooksul. Eeltoodust tulenevalt võttis Eesti Haigekassa juhatuse esimees seisukoha, et juhul, kui SA Narva Haigla soovib statsionaarse psühhiaatrilise abi rahastamist 25 voodikoha ulatuses, peab selleks olema sotsiaalministri koostööst ning Tervishoiuameti välja antav tegevusluba vastavate voodikohtade arvuga.

SA Narva Haigla psühhiaatriaosakonna juhataja teatas vastuseks õiguskantsleri soovitusele, et sisemine akt “SA Narva Haigla psühhiaatriaosakonna patsiendi kohustused ja õigused” p 5 on viidud kooskõlla kehtiva õigusega ning tühistatud on nõue, mille järgi on patsient kohustatud vastu võtma kõiki raviarsti määratud protseduure ja ravimeid. Osakonda on nähtavatele kohtadele paigutatud teave videovalve ja kaebevõimaluste rakendamise kohta. Samuti on osakonnas olemas plaastrid nikotiinisõltlaste võõrutusraviks. Patsientidele on kättesaadavaks tehtud portatiivsed telefonid ning seega on tagatud ravil viibivatele isikute telefoni teel edastavate sõnumite saladus ning eraelu kaitse.

SA Narva Haigla juhatuse esimees teatas vastuseks õiguskantsleri soovitusele, et eesmärgiga tagada tervishoiuteenuse tarbija õigus eestikeelsele teabele on kodulehel sisalduv info antud tõlkimiseks eesti keelde.

786 Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee 16. üldaruanne (CPT/Inf (2006) 35) p 47. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-16.pdf>.

XIII VÄLISMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

Välisministeeriumi valitsemisalas on ettepanekute tegemine riigi välispoliitika kavandamiseks: välislepingute ja välismaajandusega seotud küsimuste lahendamine; Eesti seisukohtade kaitsmine Euroopa Liidu Nõukogu alaliste esindajate komitees ning kohtumenetluses Euroopa Kohtus ja esimese astme kohtus; Eesti Vabariigi suhtlemise korraldamine välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega; sise- ja välisprotokollide korraldamine riiklike tähtpäevade tähistamisel ning riiklikult oluliste välisviiside, samuti kõrgete külaliste vastuvõtmise korraldamine; Eesti riigi ja kodanike huvide kaitsmine välisriikides; rahvusvahelise arengu- ja humanitaarabi andmise korraldamine; Eesti tutvustamine ja õigusaktide eelnõude koostamine.

Välisministeeriumi struktuuriüksusteks on Eesti Vabariigi välisesindused (diplomaatilised esindused, konsulaarasutused ja Vabariigi Valitsuse moodustatud erimissioonid eriülesande täitmiseks).

Ülevaateasta alguses jõustusid uus välisteenistuse seadus ja uus välissuhtlemisseadus. Nimetatud õigusaktide rakendamise ülevaateastal õiguskantsleri poole ei pöördutud.

Uue välisteenistuse seadusega uuendati oluliselt Eesti välisteenistuse kontseptsiooni, et luua ühtne, paindlik, efektiivne, motiveeritud ja läbipaistev Eesti diplomaatiline teenistus, mis vastaks rahvusvaheliste nõuetele. Lisaks loodi diplomaatidele, haldusteenistujatele ning nende perekonnaliikmetele ajakohased sotsiaalsed tagatised. Ministeeriumil tuleb tagada, et välisteenistus on kvaliteetne, tõhus ja sobiv ning vastab erinevate huvirühmade vajadustele. Eesti välisteenistuse väljakutseks on NATO-s, EL-is ja muudes rahvusvahelistes organisatsioonides kupsuse näitamine Eesti huvide kaitsel.

Uue välissuhtlemisseadusega täpsustati välislepingute sõlmimist ja muid Eesti Vabariigi välissuhtlemise küsimusi. Samuti lahendati mitmeid praktikas esile kerkinud, kuid seadusega seni reguleerimata probleeme. Uue välissuhtlemisseaduse vastuvõtmisega kaasnes vajadus õiguskantsleri seaduse muutmiseks.⁷⁸⁷ Seni välissuhtlemisseaduses sisaldunud norm, mille järgi teostab õiguskantsler järelevalvet siseriiklike õigusaktide välislepingutele vastavuse üle on nüüd sätestatud õiguskantsleri seaduses ja kuulub õiguskantsleri põhiülesannete hulka. Järelevalve sätestamine õiguskantsleri seaduses kinnitab veel kord põhiseaduslikku printsiipi, mille järgi on ratifitseeritud välislepingud Eesti õigussüsteemi osa, millega peavad teised õigusaktid kooskõlas olema.

2007. aasta jooksul toimunud olulisematest välipoliitikat puudutavatest muudatustest, mis mõjutavad isikute põhiõigusi ja -vabadusi, tuleb mainida erinevate topele maksustamise lepingute⁷⁸⁸ ja koostöökokkulepete⁷⁸⁹ jõustumist, Eesti ühinemist Schengeni viisaruumiga (21.12.2007) ning Lissaboni lepingu allkirjastamist (13.12.2007).

Välisministeeriumi valitsemisala puudutavate küsimustega pöörduti õiguskantsleri poole 2007. aastal kaheksal korral. Neljal juhul paluti õiguskantsleri seisukohta viisamenetluses esile kerkinud probleemide kohta. Õiguskantsler ei vastanud rikkumist viisa andmisest keeldumise mittepõhjendamisel.⁷⁹⁰ Veel paluti õiguskantsleril kontrollida näiteks Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni vahel lihtsustatud korras viisa taotlemise võimaldamiseks sõlmitud protokollide põhiseadusele vastavust (väidetavast ebavõrdsest kohtlemisest elukohast lähtuvalt).

18.10.2006 võttis Riigikogu vastu ning 27.11.2006 jõustus piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikut alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokollide ratifitseerimise seadus. Sellega nimetati õiguskantsler riigi ennetusametuseks. Protokollide ratifitseerimise seaduse eelnõu menetleti Õiguskantsleri Kantselei ja Välisministeeriumi koostöös. Riigi ennetusametuse ülesandeks on teha piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikut alandava kohtlemise ja karistamise ennetamiseks külastusi kohtadesse, kus hoitakse või võidakse hoida isikuid, kellel on võetud vabadus.⁷⁹¹

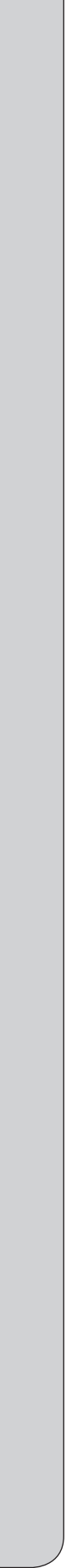
787 Riigikogu võttis õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse vastu 18.01.2007. Seadus jõustus 18.02.2007.

788 23.01.2007 jõustus Eesti Vabariigi valitsuse ja Luksemburgi Suurhertsogiriigi valitsuse vaheline tulu- ja kapitalimaksudega topele maksustamise vältimise ning maksudest hoidumise tõkestamise leping, 27.12.2007 jõustusid Eesti Vabariigi valitsuse ja Singapuri Vabariigi valitsuse vaheline tulumaksudega topele maksustamise vältimise ning maksudest hoidumise tõkestamise leping ning samuti Eesti Vabariigi ja Gruusia vaheline tulu- ja kapitalimaksudega topele maksustamise vältimise ning maksudest hoidumise tõkestamise leping.

789 01.03.2007 jõustus Eesti Vabariigi valitsuse ja Prantsuse Vabariigi valitsuse vaheline noorte spetsialistide vahetamise kokkulepe, 06.03.2007 jõustus Eesti Vabariigi valitsuse ja Rootsi Kuningriigi valitsuse vaheline mere- ja lennuotsingute ning -pääste koostöökokkulepe, 16.10.2007 jõustusid Eesti Vabariigi valitsuse ja Vene Föderatsiooni valitsuse vaheline pensionilise kindlustamise alane koostöökokkulepe ning Eesti Vabariigi valitsuse ja Vene Föderatsiooni valitsuse vaheline pensionilise kindlustamise alase koostöökokkulepe (25.06.1993) muutmise protokoll, 05.11.2007 jõustus Eesti Vabariigi valitsuse ja Uus-Meremaa valitsuse töötamisõigusega turismi käsitlev kokkulepe, 02.12.2007 jõustus Eesti Vabariigi valitsuse ja Läti Vabariigi valitsuse mere- ja lennuotsingute ning pääste koostöökokkulepe.

790 Välismaalaste seaduse § 10¹⁰ lg 3 kohaselt viisa andmisest keeldumist ei põhjendata. Viidatud erand üldreeglit (st põhjendamiskohustusest) lähtub traditsioonilisest rahvusvahelisest õiguse põhimõttest, mille kohaselt saab suveräänne riik diskretsiooniõiguse alusel ise otsustada, milliseid välismaalasi oma territooriumile lubada. Kahtlemata ei saa selline valikuvabadus demokraatliku õigussüsteemi puhul olla absoluutne, mistõttu ei tohi viisade väljastamisel rikkuda isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet. Selle tagamiseks on seadusandja välismaalaste seaduses määratlenud viisa andmisest keeldumise alused, millest lähtumist kontrollib teenistusliku järelevalve korras välisminister.

791 Vt 2. osa I 1 (Õiguskantsler riigi ennetusametuseks).



3. OSA

**ÜLEVAADE ÕIGUSKANTSLERILE SEADUSEGA PANDUD
MUUDE ÜLESANNETE TÄITMISEST**

I SISSEJUHATUS

Õiguskantsleri põhiülesanneteks on teostada normikontrolli ja tegutseda *ombudsman*'ina, kuid tal on lisaks mitmeid teisi pädevusi. Järgnevalt on esmalt peatunud õiguskantsleri seaduses sätestatud täiendavatel pädevustel. Seejärel tehakse ülevaade põhiseadusest ja teistest seadustest tulenevate ülesannete täitmise kohta. Pikemalt on seejuures kirjeldatud õiguskantsleri tegevusi kohtuniku distsiplinaarmenetluse algatamisel ning võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamisel.

ÕKS § 1 lg 3 kordab PS § 139 lõiget 3, sätestades, et õiguskantsler teeb Riigikogule ettepaneku Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri, Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks. Seoses Euroopa Liitu astumisega sai õiguskantsler sarnase pädevuse ka Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmete suhtes. ÕKS § 1 lg 3¹ näeb ette, et õiguskantsler teeb Euroopa Parlamendi presidendile ettepaneku Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmelt Euroopa Ühenduste privileegide ja immunitetide protokolliga ettenähtud immuniteedi võtmiseks.

2007. aastal ei tulnud õiguskantsleril alustada ühtegi menetlust, et teha ettepanek kõrge ametikandja kriminaalvastutusele võtmiseks.

Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaates juhtis ta Riigikogu tähelepanu sellele, et Eesti seadusandlik baas immuniteedi äravõtmisel on puudulik. Käesoleva ajani puudub kriminaalmenetluse seadustikus näiteks erikord Riigikogu liikme vastu algatatud kriminaalmenetluseks olukorras, kus süüdistusakt on juba koostatud ja kohtumenetlus alanud. Ka ei täpsustatud Riigikogu liikme staatuse seaduses toiminguid, mida tehakse immuniteedimenetluse kohaldamisega väärteomenetluses.

ÕKS § 1 lg 4 annab õiguskantslerile pädevuse esitada Riigikohtu üldkogule taotlus, mis tunnistab, et Vabariigi President on kestvalt võimetu, et täita oma ülesandeid. Vabariigi Presidendi töökorra seadus ütleb, et kestev võimetus tähendab tervisliku seisundi tõttu kaotatud töövõimet. Samas ei ole taolist piirangut PS §-s 83 ega ka õiguskantsleri seaduses. Samuti ei ole sellist piirangut põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses, mis reguleerib vastava taotluse menetlemist Riigikohtus.

Kui Riigikohus tunnustab, et Vabariigi President on kestvalt võimetu oma ülesandeid täitma, siis presidendi volitused peatuvad. Kui president ei saa oma ametikohustusi täita üle kolme kuu järjest, siis valib Riigikogu neljateistkümne päeva jooksul uue Vabariigi Presidendi. Õiguskantsler ei ole vastavat taotlust kunagi pidanud esitama.

ÕKS § 1 lg 5 järgi lahendab õiguskantsler eraõiguslike isikute vahelisi diskrimineerimisvaidlusi toetudes sealjuures põhiseadusele ja teistele seadustele.

2007. aastal paluti õiguskantsleril alustada lepitusmenetlus kolmel korral. Istungini ega kokkuleppe sõlmimiseni need ei jõudnud.

Õiguskantsler tegeleb ka laiemalt võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamisega (ÕKS 4. peatüki 4. jagu). See tähendab, et õiguskantsler peab jälgima, et Riigikogu, täitevvõim, kohalik omavalitsus kui ka muud avaliku võimu kandjad arvestavad oma tegevuses võrdse kohtlemise põhimõtet. Kõnealust pädevust on käsitletud pikemalt ülevaate 3. osa 3. jaos.

ÕKS § 2 lg 1 kordab PS § 141 lõiget 2, mille alusel võib õiguskantsler sõnaõigusega võtta osa Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungitest. See tähendab õigust saada sõna Riigikogus ja Vabariigi Valitsuse istungil arutatavates päevakorrapunktides tõstatatud küsimustes ettenähtud korras. Õiguskantsleri suhtlust Riigikoguga ja seda, kuidas ta on oma sõnaõigust Riigikogus kasutanud, on kajastatud ülevaate 1. osas. Sõnaõiguse kasutamisest Vabariigi Valitsuse istungil on antud ülevaade 2. osas.

Õiguskantsler saab igal aastal palju avaldusi, milles ei olda rahul kohtu tegevusega kohtumenetluses või kohtuotsusega. Põhiseadusest tulenevalt on aga kohtud õigusemõistmisel sõltumatud ning teised organid või asutused ei või sellesse sekkuda. See kehtib ka õiguskantsleri kohta.

KS § 91 lg 2 p 2 annab õiguskantslerile õiguse algatada kõigi kohtunike vastu distsiplinaarmenetlus. Kuidas ja millele tuginedes õiguskantsler distsiplinaarmentlust kohtunike tegevuse üle kohaldab ning missugune on sellekohane praktika, on kirjas ülevaate 3. osa 2. jaos.

Põhiseadus ja õiguskantsleri seadus annab õiguskantslerile õiguse algatada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse. Õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse võivad lisaks õiguskantslerile algatada ka Vabariigi President, kohaliku omavalitsuse volikogu ning kohus. Neil juhtudel kaasatakse õiguskantsler kohtumenetluse menetlusosalisena, et ta annaks arvamuse vaidlustatud akti põhiseaduslikkuse kohta. Ülevaatejärgsel 2007. aastal andis õiguskantsler Riigikohtule kolmteist sellekohast arvamust:

1. Tallinna Halduskohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks Vabariigi Valitsuse 18.06.1996 määrusega nr 175 kinnitatud "Mitteeluruumide erastamise korra" p 6 ja p 9 alapunktis 2 kehtestatud enam-pakkumisest osavõtu tasu tasumise kohustus;
2. Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks Vabariigi Valitsuse 30.06.1998 määrusega nr 144 kinnitatud "Ehitise teenindamiseks vajaliku maa määramise korra" p 3 ls 4 ajavahemikul 13.06.1999 kuni 17.10.2003 kehtinud sõnastuses;
3. Riigikohtu seisukoha taotlemine KodS § 21 lg 1 p 5 vastavusest põhiseadusele;
4. Tartu Maakohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks KTS § 25²¹;
5. Tallinna Linnavolikogu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ShKS § 8 lg 2 ja § 9 lg 4;
6. Tallinna Halduskohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ATS § 120, § 130 lg 1, § 131 lg 3 ja § 133 lg 1 ja 3;
7. Riigikohtu seisukoha taotlemine Tallinna Linnavolikogu 27.06.1996. määruse nr 17 vastavusest põhiseadusele;
8. Tallinna Halduskohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks KMS § 15 lg 2 p 6;
9. Tallinna Halduskohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks VkVS kuni 01.12.2006 kehtinud redaktsiooni § 9;
10. Tartu Ringkonnakohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks MRS muutmise seaduse § 14 lg 2;
11. Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks rahandusministri 07.03.1997 määrusega nr 24 kinnitatud "Eesti kaupade nomenklatuuri rubriikide, millesse kuuluvad karastusjoogid" p 1;
12. Riigikohtu seisukoha taotlemine AVVKHS § 1 lg 3 vastavusest põhiseadusele;
13. Riigikohtu seisukoha taotlemine kaebajate menetluskulude väljamõistmiseks põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-14-07 (Tallinna Halduskohtu taotlus kontrollida ATS § 120, § 130 lg 1, § 131 lg 3 ja § 133 lg 1 ja 3 vastavust põhiseadusele).

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse järgi võib õiguskantsler anda arvamuse ka menetluses, milles otsustatakse erakonna tegevuse lõpetamise üle. Sama kehtib menetluse kohta, milles Riigikohus lahendab Riigikogu esimehe Vabariigi Presidendi ülesannetes taotlust anda nõusolek erakorraliste valimiste väljakuulutamiseks või seaduse väljakuulutamiseks keeldumiseks. Viidatud pädevusi ei ole Riigikohus veel kordagi kasutanud.

II DISTSIPLINAARMENETLUSE ALGATAMINE KOHTUNIKU VASTU

1. Üldiseloostus

Õiguskantsler on ainus kohtusüsteemi väline organ kohtute esimeeste ja Riigikohtu üldkogu kõrval, kellele on antud pädevus algatada distsiplinaarmenetlus kohtuniku vastu. Seejuures laieneb õiguskantsleri õigus algatada distsiplinaarmenetlus kõikidele kohtunikele (KS § 91 lg 2 p 2).

KS § 91 lg 1 järgi algatatakse distsiplinaarmenetlus juhul, kui ilmnevad distsiplinaarsüüteo tunnused. See tähendab kohtuniku süülist tegu, mis seisneb ametikohustuste täitmata jätmises, mittekohases täitmisel või väärutus teos (KS § 87 lg 2). KS § 94 lg 1 annab kohtuniku distsiplinaarsüüteo arutamise ja distsiplinaarkaristuse määramise õiguse Riigikohtu juures asuval distsiplinaarkolleegiumile⁷⁹².

Õiguskantsler on korduvalt juhtinud tähelepanu⁷⁹³ asjaolule, et kohtute seaduse distsiplinaarmenetlust reguleerivad normid on üldsõnalised ja lünklikud ning, et seadusandja võiks kohtute seadust täpsustada. Senini seda tehtud ei ole. Nii ei ole kohtute seaduse normistikku järgides väljastatud, et samaaegselt algatavad distsiplinaarmenetluse erinevad distsiplinaarmenetluse algatamise õigust omavad ametiisikud. Seetõttu vahetavad õiguskantsler ja Riigikohtu esimees asjakohast teavet. Samuti küsib õiguskantsler menetluse käigus infot ja selgitusi kohtunikult kohtu esimehe kaudu. See tagab kohtu esimehe informeerimise ning väldib võimalikku menetluse dubleerimist.

Distsiplinaarsüüteo mõiste sisustamine on praktikas sageli keeruline. Probleemseks muudab selle keeld sekkuda sisulisse õigusemõistmisesse, mille ainupädevus kuulub PS § 146 järgi kohtule. Õiguskantsler on kujundanud kriteeriumid ja põhimõtted, millest ta oma tegevuses kohtute üle kontrolli teostamisel lähtub. Pikemalt on neid tutvustatud õiguskantsleri 2005. aasta ülevaates⁷⁹⁴.

Ülevaate perioodil laekus õiguskantslerile 18 avaldust, milles taotleti kohtuniku vastu distsiplinaarmenetluse algatamist. Erinevalt 2006. aastast ei tulnud 2007. aastal kordagi pöörduda distsiplinaarsüüdistusega Riigikohtu juures asuva distsiplinaarkolleegiumi poole. Õiguskantsler edastas kohtutele siiski neli soovitusi kohtute töö parandamiseks.

Levinuimaks põhjuseks, miks õiguskantsleri poole kaebusega kohtuniku vastu pöörduti, oli mõistliku aja põhimõtte mittejärgimine. Sama tuli põhjuseks esile ka 2006. aastal. Õiguskantsleril on korduvalt oma järelevalvetegevuses tulnud sedastada, et kohus eksib mõistliku aja põhimõtte vastu. Kuna rikkumine ei ole sageli konkreetse kohtuniku süü, vaid probleemid on enamjaolt kogu kohtusüsteemi töökorralduses, siis ei ole distsiplinaarmenetluse algatamine olnud põhjendatud. Kahjuks puudub Eestis regulatsioon, mis võimaldaks heastada kohtupoolse mõistliku aja põhimõtte vastu eksimise tõttu tekitatud kahju. Seetõttu pöördus õiguskantsler Justiitsministeeriumi poole ettepanekuga algatada seaduseelnõu, mis võimaldaks saada isikutel siseriikliku (kohtu)menetluse puhul hüvitist, kui isikut puudutava kohtuasja lahendamisel on rikutud kohtumenetluse mõistliku aja jooksul toimumise põhimõtet⁷⁹⁵.

Lisaks mõistliku aja põhimõtte järgimisele on õiguskantsleril tulnud kohtunike distsiplinaarmenetluses tegeleda ka mitmete teiste probleemidega: nt lapsendamissaladuse hoidmise kohustuse vastu eksimisel, täitmiskohtuniku tegevuse õiguspärasus ennetähtaegse vabastamise tähtaja vaidluse lahendamisel, esindajate õigus osaleda kohtumenetluses ja edasikaebetähtaja alguse hetke sõnastamise täpsus jne.

Kohtuid puudutavate küsimuste otsustamisel saab õiguskantsler kaasa rääkida ka kohtute haldamise nõukoja töös, mille liikmeks ta on KS § 40 lg 1 järgi. Nii näiteks oli õiguskantsler kohtute haldamise nõukoja 25.05.2007 istungil vastu Viru Ringkonnakohtu likvideerimisele⁷⁹⁶ ja 27.09. ja 28.09.2007 istungil tegi ta mitmeid märkusi tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta.

Mõneti kokkupuutes õiguskantsleri pädevusega tuleb ülevaateastast välja tuua ka kohtunike täiskogu 09.02.2007 vastu võetud otsus "Kohtusüsteemi arengu põhimõtted"⁷⁹⁷, mis muuhulgas rõhutab vajadust lahutada kohtute haldamine täitevvõimust. Tervitatav on ühiskonnas tõusetunud arutelu õigusemõistmise ja eetika ning õigusemõistmise ja poliitika ümber. Neid teemasid käsitleti 2007. aasta kohtunike foorumil ja põhiseaduse 15. aastapäevale pühendatud rahvusvahelisel teaduskonverentsil "Poliitilise iseloomuga küsimused põhiseaduslikkuse järelevalves: kust läheb piir poliitikasse sekkumise ja tavapärase põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse vahel?"⁷⁹⁸. Viimasel pidas õiguskantsler ettekande teemal "Õiguskantsleri roll põhiseaduse kaitsel ja seadusandja tegevuse tasakaalustamisel – kas õiguskantsler on üksnes Riigikohtu prokurör?".

792 Vt lähemalt: <http://www.nc.ee/?id=99> (26.02.2008).

793 Vt õiguskantsleri 2004. aasta tegevuse ülevaade, lk 199, õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade, lk 346, õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade, lk 381.

794 Vt õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade, lk 346 347.

795 2. osa III 2 (Õiguskaitsevahendid kohtumenetluse mõistliku aja põhimõtte rikkumisel).

796 Kohtute haldamise nõukoja 25.05.2007 istungi päevakorrapunkt nr 5, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=31040/32%5B1%5D.+protokoll+25.05.2007.pdf> (26.02.2008). Vt ka kohtute seaduse muutmise seaduse eelnõu seisuga 19.09.2007, nr 114 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>. Vt ka 2. osa III 1 (Üldiseloostus).

797 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/?id=749> (01.03.2008).

798 Vt: <http://www.nc.ee/?id=63> (01.03.2008).

2. Bioloogilisele emale ja vanaemale avaldatud lapsendajate nimed

Asi nr 11/070607

(1) Õiguskantsleri poole pöördusid avaldajad, kes heitsid kohtunikule ette nende nimede avaldamist lapsendatava lapse bioloogilisele emale ja vanaemale ning palusid algatada kohtuniku vastu distsiplinaarmenetlus.

(2) Avaldajad esitasid maakohtule avalduse lapse lapsendamiseks. Avalduse järgi kutsus kohtunik personaalsete kohtukutsetega (millel olid lapsendavate vanemate nimed) samale kohtuistungile lapsendamise taotluse esitajad ja lapse bioloogilise ema koos vanaemaga. Telefonitsi olevat kohtunik väitnud neile, et kohtukutse bioloogilisele emale ei jõudnud temani, vaid tuli postkontorist tagasi. Samuti olevat kohtunik väitnud vallavalitsuse lastekaitse spetsialistile, et kohtukutsetel ei ole lapsendajate andmeid. Väidetavalt olevat ametnik saanud siiski ühe kohtukutse enda kätte (teine olevat bioloogilise ema käes) ning sellelt nähtuvad avaldajate andmed. Sellega andis kohus avaldajate hinnangul välja lapsendamise saladuse ning rikkus avaldajate põhiseadusest tulenevat perekonna eraelu puutumatus nõuet.

Avaldusele oli lisatud koopia kohtukutsest bioloogilisele vanaemale, kus on märgitud: “[...] Maakohus kutsub Teid puudutatud isikuna ärakuulamisele. Kohtuasi: xx ja yx avaldus zz lapsendamiseks.” Kohtukutse koopial oli istungisekretäri allkiri ja käsikirjaliselt lisatud kohtuniku e-posti aadress. Kohtuniku allkirja ei olnud.

Avaldajad olid arvamisel, et kui kohtul oli vajadus veenduda, kas vanem on loobunud lapsest n-ö ausalt, oleks kohus pidanud tõendeid koguma viisil, mis ei avaldaks lapsendajate andmeid lapse bioloogilisele vanemale ega vanaemale. Tõendeid peaks koguma eeskätt professionaalsete sotsiaaltöötajate abil.

Maakohtu esimehe vastuses selgitati, et lapse bioloogilise ema nõusolek ei vastanud PerekS § 78 lõikes 1 sätestatud nõuetele – märkimata oli nii lapsendaja isik kui ka eestkostetasutus. Kuigi nõusolek sisaldas alaealise bioloogilise vanaema ema (st lapsendatava vanaema) allkirja ning oli notari juuresolekul allkirjastatud, ei olnud avalduse faktid notari kinnitusel kontrollitud. Samuti ei olnud selge, kas bioloogilisele emale on selgitatud lapsendamise sisu ja tagajärgi. Bioloogiline vanem oli alaealine.

Kohtu esimees lisas, et tuginedes ÜRO peassamblee vastu võetud lapse õiguste konventsioonile ja lastekaitseadusele, otsustas kohtunik alaealise lapsevanema kui puudutatud isiku kaasata ja ära kuulata. Eesmärgiks oli välja selgitada, et tema arvamus on kujunenud vabalt ja ta on saanud kogu vajaliku teabe. Kuna bioloogiline ema oli alaealine, siis näeb TsMS § 202 lg 2 ette, et vähemalt 15-aastane alaealine isik osaleb menetluses üksnes koos oma seadusliku esindajaga. Seetõttu kaasas kohtunik puudutatud isikuna ka alaealise vanema ema (st lapsendatava vanaema). Lapsendamise nõusolekul oli ka tema allkiri. Seetõttu oli antud menetlustoiming puudutatud isikute ärakuulamine, mitte kohtuistung.

Esimehe kinnitusel olevat kohtuistungi sekretär helistanud maavalitsuse esindajale, teatanud puudutatud isikute ärakuulamise aja ning küsinud, kas maavalitsuse esindaja võtab puudutatud isikud ise kaasa. Et viimasel puudusid puudutatud isikute kontaktandmed, siis vormistas sekretär kutsed ja saatis need postiga. Ekslikult märkis sekretär kutsetele avaldajate nimed. Avaldajate isikukoode ega aadresse kutsed ei sisaldanud.

Kohtukutsetes märgitud ajal puudutatud isikud ärakuulamisele ei ilmunud. Postiasutusest saadeti tagasi kohtukutse teatis, mitte kohtukutse. Määratud ärakuulamise ajaks ei olnud puudutatud isikud kohtukutsete kätte saanud ega saanudki kohtusse ilmuda. Lapsendamise määrust mis tahes ulatuses puudutatud isikutele teatavaks ei tehtud.

Maakohtu esimees kinnitas, et kohtuistungisekretäri lohakus kohtukutse vormistamisel on lubamatu. Kohtunik tõdes, et kuigi ta vastutab ka sekretäri töö eest, ei ole antud asjaolu piisav distsiplinaarmenetluse algatamiseks tema vastu. Kohtunik mõistis täielikult oma viga ning seda, et oleks pidanud kohtuistungisekretäri väljastatud dokumente kontrollima.

Kuna maakohtu esimehe vastusele ei olnud lisatud kohtuniku seletust toimunu kohta, samuti kohtukutsete kätetoimetamise tõendeid bioloogilisele emale ja vanaemale, pöördus õiguskantsler veel kord maakohtu esimehe poole.

Oma seletuskirjas kordas kohtunik maakohtu esimehe vastust. Kohtunik lisas, et TsMS § 199 lg 1, § 38 lg 1 p 4, § 41 lg 3 koostoime tõlgendamise järel, et menetlusseadustik piirab lapsendamise asjades menetlusosalise (sh puudutatud isiku – nt lapsendatava vanema) õigusi seoses lapsendamise saladusega peamiselt menetluse kinniseks kuulutamise ja saladuse hoidmise kohustamise kaudu.

Kohtunik selgitas, et tavaliselt tehakse menetlustoiming menetlusosalistele teatavaks maavanema kui lapsendamist korraldava avalikku huvi kaitsma õigustatud isiku kaudu. Antud juhul see ei toiminud, kuna otsekontakt bioloogilise emaga maavanemal puudus. Seetõttu andis kohtunik istungisekretärile korralduse saata kohtukutse.

Kohtuniku kinnitusel olid lapsendamise asjaolud erandlikud. Kaaluda tuli nii alaealise ema kui ka lapsendajate õigusi. Seejuures tuli arvestada, et menetluse kinniseks kuulutamine või saladuse hoidmise kohustus ei pruugi bioloogilise ema ja vanaema asotsiaalse tausta korral anda reaalselt tulemust.

Kohtuniku seletuskirjale oli lisatud kohtule tagastatud teatis kohtukutse üleandmise kohta, kust nähtub, et kutsed võttis vastu bioloogiline vanaema. Vastuvõtmise kuupäeva ei olnud vastuvõtja märkinud. Teatistel oli AS Eesti Post templid.

(3) Kõnealusel asjas oli oluline leida vastus järgmistele küsimustele: (1) kas lapsendamissaladust on õigusnorme rikkudes avaldatud isikutele, kellele ei võiks seda avaldada; (2) kes on saladuse hoidmise kohustust rikkunud.

(4) Lapsendamissaladuse avaldamist analüüsid keskendus õiguskantsler eeskätt sellisele lapsendamisele, kus bioloogiline vanem annab nõusoleku lapsendamiseks lapsendajate isikuid teadmata, nagu konkreetsel juhul toimus, ning kus sellest tulenevalt on lapsendamissaladust vaja eriti kaitsta.

PS § 26 lause 1 järgi on igäihel õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel. Lause 2 lisab, et 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. Õiguse perekonna- ja eraelu puutumatusel näeb ette ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) art 8.

Õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel hõlmab ühest küljest lapse ja tema bioloogiliste vanemate vahelisi suhteid, teisalt aga ka suhteid lapsendatu ja lapsendaja vahel. Seejuures ei tulene PS §-st 26 mitte üksnes riigi negatiivne kohustus mitte sekkuda, vaid ka positiivne kohustus astuda samme selleks, et kolmandad isikud ei riivaks perekonna- ja eraelu puutumatuset põhjendamatult.

Lapsendamise tulemusel lõppevad õiguslikud seosed lapse ja tema bioloogilise vanema vahel ning lapsendaja ja lapsendatu vahel tekivad vanema ja lapse vahelised õigused ning kohustused. PerekS § 86 lg 1 rõhutab, et üheks lapsendamise õiguslikuks tagajärjeks on asjaolu, et lapsendatu ja tema alanejad sugulased loetakse lapsendajate ja nende sugulaste suhtes, samuti lapsendajad ja nende sugulased lapsendatu ja tema alanejate sugulaste suhtes võrdseks sugulastega isiklike ning varaliste õiguste ja kohustuste osas. Sellest tulenevalt on lapsendamine väga intensiivne perekonnaellu sekkumine, kus tuleb arvestada kõigi protsessis osalevate isikute õigustega – nii bioloogiliste vanemate, lapse kui lapsendajate õigustega. Lapsendamine puudutab kõiki neid väga lähedalt nii inimlikult kui emotsionaalselt ja ka õiguslikult.

Lapsendamise tulemusel muutub sisuliselt lapse identiteet, sest tema bioloogiliste vanemate päritolust tulenevad seosed lõppevad. Menetluse nõrgemaks pooleks on alati alaealine lapsendatav laps. Seetõttu tuleb lapsendamisel igal juhul seada esikohale lapse huvid. Kõnealust põhimõtet kordavad ka PerekS § 74 lg 1, ÜRO lapse õiguste konventsiooni⁷⁹⁹ art 21 ning Eesti Vabariigi lastekaitse seaduse § 3.⁸⁰⁰

Euroopa Inimõiguste Kohus on samuti rõhutanud, et perekonna- ja eraelu puutumatusel sätestav EIÕK art 8 nõuab, et siseriiklikud organid suudaksid lapsendamise menetluses saavutada kohase tasakaalu eri huvide vahel ning, et eriline kaal tuleb omistada lapse huvidel, mis sõltuvalt olemusest võivad üles kaaluda vanemate omad.⁸⁰¹

Lapsendamisprotsessi oluliseks olemuslikuks osaks on lapsendamissaladus, mis on samuti PS § 26 kaitsealas.

(4.1) TsMS § 475 lg 1 p 8 ja § 550 lg 1 p 3 järgi on lapsendamine hagita perekonnaasi.

TsMS § 564 lg 1 sätestab, et kohus otsustab lapsendamise üksnes lapsendamist sooviva isiku avalduse alusel. TsMS §-d 565 ja 566 näevad ette lapsendaja ja lapse ärakuulamise. Seadustik ei näe otseselt ette lapsendatava bioloogiliste vanemate ärakuulamist. TsMS § 567 lg 1 annab kohtule võimaluse anda korraldus lapsendamise otsustamiseks vajalike andmete kogumiseks ja kohtule esitamiseks lapse elukohajärgsele maavanemale. Lõikest 2 nähtub, et eeskätt puudutab see andmeid avaldaja kohta. TsMS §-st 552 tuleneb koostöö valla- või linnavalitsusega. Sisuliselt sama kordavad PerekS § 76 ja § 79 lg 1.

Üldnormina kohustab TsMS § 477 lg 5 kohut kontrollima hagita menetluses avalduse vastavust seadusele ja avalduse tõendatust ning vajaduse korral nõudma avaldajalt tõendite esitamist või koguma neid omal algatusel. Ehk nagu on märkinud Riigikohus “[...] tsiviilkohtumenetluse seadustiku järgi peab kohus olema hagita menetluses ise aktiivne.”⁸⁰²

PerekS § 78 lg 1 ls 1 ja lg 2 järgi võib last lapsendada vanemate kirjalikul nõusolekul, kusjuures vanemad võivad lapsendamiseks antud nõusolekust loobuda lapsendamise otsustamiseni. Vanemate nõusolekuta võib last lapsendada vaid juhul, kui neilt on vanema õigused ära võetud.

799 Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=24016>.

800 ÜRO lapse õiguste konventsiooni käsiraamatus on selgitatud, et art 21 ingliskeelsest tõlkest “the best interests of the child shall be the paramount consideration” tuleb esile tõsta rõhuasetust lapse huvide esikohale (“paramount”, mitte pelgalt “primary”) seadmisel – lapsele leitakse perekond, mitte vastupidi. (Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child. UNICEF 2002, p 296)

801 Euroopa Inimõiguste Kohtu 25.01.2007 otsus asjas *Eski vs. Austria*, p 35: “Article 8 requires that the domestic authorities strike a fair balance between the interests involved and that, in the balancing process, particular importance should be attached to the best interests of the child, which, depending on their nature and seriousness, may override those of the parents.”

802 RKTko 06.12.2006, nr 3-2-1-123-06, p 19.

ÜRO lapse õiguste konventsiooni art 21 punkt a rõhutab, et riigil tuleb tagada, et lapsendamine toimub üksnes pädevate ametivõimude abil, kes vastavalt kehtivatele seadustele ja ettenähtud korrale ning kogu asjasse puutuva ja usaldusväärse materjali alusel teevad kindlaks,

- kas lapsendamine on lubatav, pidades silmas lapse seisundit vanemate, sugulaste ja seaduslike hooldajate suhtes,
- ja et asjaosalised isikud oleksid nõutaval juhul andnud teadliku nõusoleku lapsendamiseks,⁸⁰³ olles vajadusel saanud nõuannet.

Lapsendamisel tuleb igal juhul esikohale seada lapsendatava huvid. Eeldatakse, et kõige parem on lapsel oma bioloogiliste vanemate juures, kellel on õigus, kohustus ja vastutus lapse eest hoolitseda. Seetõttu tuleb lapsendamine kõne alla vaid juhul, kui lapsendamismenetluse käigus tehakse kindlaks, et bioloogilised vanemad ei soovi või ei ole võimelised vastutust kandma.

Tõlgendades eeltoodud tsiviilkohtumenetluse seadustikku ning perekonnaseaduse ja lapse õiguste konventsiooni sätteid koosmõjus, on kohtul kohustus olla aktiivne lapsendamist puudutavate asjaolude väljaselgitamisel. Kui bioloogilistelt vanematelt ei ole vanema õigusi ära võetud, on oluline (lapsendajaid iseloomustavate andmete uurimise ja lapse enda seisukoha ärakuulamise kõrval) teha kindlaks, kas bioloogiline vanem on oma lapsendamisenõusoleku andnud vabatahtlikult ja teadlikult, saades aru kõikidest lapsendamisega kaasnevatest tagajärgedest.

Lähtudes eeltoodust ning sellest, et bioloogiline ema ise oli alaealine, oli õiguskantsleri hinnangul põhjendatud kohtuniku otsus täiendavaid menetlustoiminguid tehes jõuda veendumusele, et bioloogilist ema on piisavalt nõustatud lapsendamisega kaasneva osas. Selle vajadust rõhutasid ka puudulikult koostatud dokumendid (nõusolekul puudus eestkostesutuse kooskõlastus).

Tsiviilkohtumenetluse seadustikust ja perekonnaseadusest tuleneb, et üldjuhtudel saab kohus lisaasjaolusid välja selgitada elukohajärgse maavanema kaudu. Seadusest ei tulene, et kohus ei või seda bioloogilisi vanemaid ära kuulates ise teha. Kohtuniku otsus asjaolud vahetult välja selgitada oli õiguskantsleri hinnangul igati kooskõlas lapsendamismenetluse eesmärgiga.

TsMS § 198 lg 1 p 2 sätestab, et hagita menetluses on menetlusosalised avaldaja ja teised asjad puudutatud isikud. Bioloogiline ema on kahtlemata puudutatud isik. TsMS § 202 lg 2 ls 2 järgi võib vähemalt viieteistaastane alaealine menetluses osaleda koos seadusliku esindajaga. Seega oli põhjendatud bioloogilise vanaema kaasamine, eriti kui lapsendamisenõusolekul oli tema allkiri.

Õigusaktid ei reguleeri üheselt, kuidas kohtunik võib lapsendamise asjas bioloogilist vanemat kaasata ja tema arvamust ära kuulata. Seega on tegu kohtuniku kaalutusotsusega, mille teostamisel peab kohtunik käituma õiguspäraselt, sh tagama, et ei kahjustataks lapsendatava lapse ega ka lapsendajate õigusi ja huve. Harju Maakohtu esimees ja kohtunik rõhutasid, et tegu ei olnud mitte kohtuistungiga, vaid ärakuulamisega. Ka avaldusele lisatud kohtukutse koopias nähtub, et tegu oli kutsega “puudutatud isikuna ärakuulamisele”. Seetõttu leidis õiguskantsler, et ärakuulamine ei olnud õigusvastane.

(4.2) Kõik isikud, kellele saab teatavaks lapsendamise saladus, on kohustatud hoidma seda saladuses (PerekS § 77 lg 1).⁸⁰⁴ Nõue kehtib ka lapsendamise menetlusse kaasatud bioloogiliste vanemate jm sugulaste kohta.⁸⁰⁵

Mõistetakse on lapsendajate õigustatud soov, et vastav info oleks võimalikult väheste isikute teada. See aitab juba eos vältida muu hulgas võimalikke kuritarvitusi (nt bioloogilistel vanematel avaldada lapsendajatele õigusvastaselt survet). Soovitav on, et lapsendamisest teadvate inimeste hulk oleks maksimaalselt väike. Seetõttu tuleks kohtul tõendite kogumisel, sh puudutatud isikute ärakuulamisel vältida teabe, mis ei ole vajalik, edastamist ning otseseid kontakte bioloogiliste sugulaste ja lapsendajate vahel.

Puudutatud isikuid võib ärakuulamisest teavitada erinevalt. Esimeseks võimaluseks on maavalitsuse kaudu, mis paraku konkreetsel juhul ei olnud võimalik, nagu nähtub Harju Maakohtu esimehe selgitusest ja kohtuniku seletuskirjast. Teiseks võib teavitamine toimuda kohtukutse saatmise vormis, mida kõnealusel juhul ka tehti.

Menetluse käigus kogutud andmetest nähtub, et bioloogilisele emale ja vanaemale edastatud kutsele olid märgitud lapsendajate nimed. Teisi lapsendajate andmeid kutse ei sisaldanud. Adressaadid ei saanud kohtukutset tähtaegselt

803 Nõusoleku olulisust rõhutavad ka Euroopa laste adopteerimise konventsiooni (Eesti ei ole ühinenud) art 5 ning Euroopa Nõukogu perekonnaõiguse ekspertide koostatud Valge raamatu põlvnemise tuvastamise ja õiguslike tagajärgede põhimõtete kohta (*White Paper on principles concerning the establishment and legal consequences of parentage*) art 15. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/family_law_and_children%27s_rights/Documents/5DraftReportParentage.asp#TopOfPage (15.06.2007).

804 TsMS § 41 lg 1 sätestab, et kinnisel kohtuistungil hoitakse kohus menetlusosalisi ja teisi istungisaalis viibijaid, et kinnisel kohtuistungil arutata-
rut ja seal käsitletud dokumente ei ole lubatud avaldada ulatuses, milles see on vajalik TsMS §-s 38 nimetatud õiguse või huvi kaitseks. Antud sätte viitab kohtuistungile, millega bioloogiliste vanemate ärakuulamisel tegemist otseselt ei ole. Silmas pidades TsMS § 41 eesmärki ning PerekS § 77 lõiget 1, on see lapsendamismenetluse puhul põhimõttena siiski kohaldatav.

805 Euroopa laste adopteerimise konventsiooni (Eesti ei ole ühinenud) art 20 lg 1 sätestab, et riik peab võtma meetmeid selleks, et adopteerimise käigus ei avaldataks lapse bioloogilistele vanematele adopteerijate identiteeti.

kätte. Kuna kutsed anti üle bioloogilisele vanaemale, on lapsendajate nimed talle ja ilmselt ka bioloogilisele emale saanud teatavaks.

Selleks, et isikut täielikult tuvastada, on üldjuhul vajalik lisaks nimele teada ka isikukoodi, sünniaega või teisi andmeid, mis välistaks ühenimeliste isikute segamini ajamise. Ees- ja perekonnanimi on oluline info, mis võib viia isiku tuvastamiseni, eriti kui nimi ei ole levinud.

Kõnealusel juhul eksis kohus kahetsusväärset ning kohtukutsete saatmise tõttu bioloogilisele emale ja vanaemale said neile teatavaks andmed, mida ei oleks tohtinud neile edastada. See tõi kaasa lapsendajate õiguste rikkumise, mis on sätestatud PS §-s 26 kui perekonna- ja eraelu puutumatuses tulenev õigus lapsendamissaladusele. Taolist juhtumit tuleb õiguskantsleri hinnangul kindlasti taunida.

(4.3) KS § 71 lg 1 näeb ette, et kohtunik ei või avaldada andmeid, mis on talle teatavaks saanud. ATS § 67 sätestab, et teenistuja peab nii teenistussuhte ajal kui ka pärast teenistusest vabastamist hoidma saladuses talle teenistuse tõttu teatavaks saanud teiste inimeste perekonna- ja eraellu puutuvaid andmeid. Antud norm laieneb ka kohtuistungisekretärile (KS § 8 lg 3).

Kohtukutsete kättetoimetamine on osa kohtumenetlusest. TsMS § 306 lg 3 ja § 343 lg 1 (kohtuistungis kontekstis) järgi on kohtukutsete kättetoimetamine kohtu ülesanne.

Kohtumenetluse korra kohasuse eest vastutab kohtunik. Samas ei tee kohtunik kõike ise, vaid teda abistab muu hulgas kohtuistungisekretär, kes on õigusteenistuse töötaja (justiitsministri 22.12.2005 määrus nr 57 kinnitatud "Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kantsleil kodukorra" § 9).

Kohtudirektori 07.04.2006 käskkirjaga nr 8-3/19 kinnitatud "Harju Maakohtu kohtuistungis sekretäri ametijuhend" näeb ette, et istungisekretäri põhiülesanneteks on:

- 2.1.2. Kutsub menetlusosalised, tõlgi, tunnistaja, eksperdi, spetsialisti ning teised vajalikuks peetud isikud kohtuistungile. Korraldab väljaandes Ametlikud Teadaanded kohtukutsete avaldamist vastavalt kehtivale korrale; [...]
- 2.1.9. Koostab kohtuasja arutamise ettevalmistamiseks vajalikud kirjad ja järelepärimised; [...]
- 2.1.11. Vormistab kohtulahendid, kirjad ja muud menetluskirjandused trükitud kujul ning edastab need koos vajalike lisadega isikutele/asutustele, keda lahend või dokument puudutab;"

Nimetatud ametijuhendi p 6.1 järgi kooskõlastab kohtuistungisekretär oma tegevuse kohtunikuga.

Kohtuniku seletuskirjas selgitas kohtunik: "Seega andsin istungisekretärile korralduse kohtukutse saata. Avaldaja nime kohtukutsele märkimine on ülearune ning sekretäri eksitus." Harju Maakohtu esimehe vastuses märgiti: "[...] sekretäri eksituse tõttu märgiti avaldaja nimi kohtukutsele. [...] Pean küll täiesti lubamatuks [...] kohtuistungisekretäri [...] lohakust kohtukutse vormistamisel. Loomulikult vastutab kogu asja eest kohtunik, kes ka oli sekretärile mitmed korrad selgitanud lapsendamise asjade eripära, kuid tõepoolest ei kontrollinud kõiki kohtukutseid, mida sekretär väljastas."

Õiguskantsleri käsutuses oleva kohtukutse koopial oli istungisekretäri allkiri ja käsikirjaliselt lisatud kohtuniku e-posti aadress. Kohtuniku allkirja ei olnud.

KS § 87 lg 2 järgi on kohtuniku distsiplinaarsüütegu kohtuniku süüline tegu, mis seisneb ametikohustuse täitmata jätmises või mittekohases täitmis; distsiplinaarsüütegu on ka kohtuniku vääritud tegu.

Kohtunik vastutab kohtuasja menetlemise eest kohtus ning on kohustatud kontrollima teda menetlemisel abistavate teiste ametnike tööd. Samas ei olnud õiguskantsleri hinnangul konkreetsel juhul lapsendamissaladuse rikkumine siiski distsiplinaarkorras etteheidetav kohtunikule – see ei saanud teatavaks bioloogilisele emale ja vanemale kohtuniku süülise tegevuse tulemusel (KS § 87 lg 2).

Kohtunik ei andnud õiguskantslerile teada olevate andmete tuginedes kohtuistungisekretärile korraldust taolisi andmeid avaldada. Kohtu esimees ütles, et Harju Maakohtus on lapsendamise asjade arutamisele spetsialiseerunud eraldi kohtunikud ning nende sekretärile on ka eraldi selgitatud lapsendamisasjade eripära. Eelnimetatud kohtuistungisekretäri ametijuhendi punktid 3.1 ja 5.3 rõhutavad, et kohtuistungisekretär on kohustatud hoidma saladuses teenistuskohustuste täitmisel talle teatavaks saanud asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud informatsiooni ja ametisaladust. Kohtunik võis eeldada, et kohtuistungisekretär teab lapsendamist puudutavate andmete avaldamise keeldu ning hoidub selle avaldamisest. Õiguskantsler leidis, et kohtunikule ei saa ette heita süülist tegevust lapsendamissaladuse avaldamisel.

Eeltoodust tulenevalt võttis õiguskantsler seisukoha, et kohus rikkus avaldajate andmete lapsendatava lapse bioloogilisele emale ja vanaemale teatavaks tegemisel avaldajate PS §-s 26 sätestatud õigusest perekonna- ja eraelu puutumatuses tulenevat õigust lapsendamissaladuse kaitsele.

(5) Et kohtunikule ei saanud ette heita süülist tegevust lapsendamissaladuse avaldamisel, otsustas õiguskantsler mitte

algatada distsiplinaarmenetlust kohtuniku vastu. Kõnealune juhtum oli taunitav ja kahetsusväärne, mistõttu palus õiguskantsler kohtu esimehel ja kohtunikul avaldajate ees juhtunu tõttu vabandada.

Samuti palus õiguskantsler kohtu esimehel erilist tähelepanu pöörata lapsendamismenetlusega kokkupuutuvate kohtutöötajate juhendamisele. Et seadusandlus on napolisõnaline ja kohtu kaalutusõigus menetluse kujundamisel suur, on äärmiselt oluline, et lapsendamismenetlusele spetsialiseerunud kohtunikud ja neid abistavad kohtutöötajad kujundaksid ühesuguse isiku põhiõigustega arvestava praktika.

Kohtunik kinnitas õiguskantslerile, et ta vabandas avaldajate ees. Õiguskantsleri ja avaldajate vahel toimus kohtumine, kus õiguskantsler selgitas oma seisukoha põhjuseid.

3. Kohtuistungi toimumine mõistliku aja jooksul

Asi nr 11/070059

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldusega isik, kes ei olnud rahul tema kriminaalasja puudutava vaidluse lahendamise kestusega Viru Maakohtus.

(2) Avaldaja anti kohtu alla 2004. aasta juulis süüdistatuna KarS § 344 lg 1 ja § 345 lg 1 järgi (dokumendi, pitsati või plangi, mille alusel on võimalik omandada õigusi või vabaneda kohustustest, võltimine ja kasutamine). Avaldusele lisatud koopiatest Viru Maakohtu kirjadest nähtus, et kohtuistung määrati 07.05.2007 ning, et avaldaja suhtes kohaldatud tõkend elukohast lahkumise keelu näol jääb muutmata.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole avaldusega 09.01.2007. Asjaolude täpsustamiseks pöördus õiguskantsler Viru Maakohtu esimehe poole teabe nõudmisega, milles palus:

1. ülevaadet kõnealuse kohtuasja menetlusliku käigu kohta kohtus;
2. hinnangut, kas kõnealuse kohtumenetluse pikkus on jäänud mõistliku aja piiridesse (arvestades kohaldatud tõkendit, mis seab takistusi igapäeva elu toimingutele);
3. edastada koopia toimiku sellest osast (sisukorrast ja teadete lehest), kus on kajastatud ajalisel järgnevuses sooritatud toimingud;
4. asja menetlenud kohtuniku seletust eeltoodud avalduses sisalduvate asjaolude kohta.

Õiguskantsler lisas, et ühest küljest on mõistetav argument, et Viru Maakohus (Narva kohtumaja) on tööga ülekoormatud. Samuti tuleb õigeks pidada lähenemist, et prioriteediks on kriminaalasjad, kus isik viibib vahi all. Samas ei saa mööda vaadata aga avaldaja murest ja õigusest kohtumenetlusele mõistliku aja jooksul. "Õhus olev" kohtumenetlus kriminaalasjas, sellest tulenev määramatus tuleviku suhtes, kohaldatud tõkend elukohast lahkumise keelu näol – kõik see tekitab isikule pingeid ja võimalikke ebameeldivusi. Kui taoline olukord kestab pikema aja jooksul, võib see tuua kaasa isiku põhiõiguste rikkumise.

Viru Maakohtu esimees möönis oma vastuses, et kriminaalasi on tõepoolest 2004. aastast kohtumenetluses ning kohtunik ei ole veel asja sisulisele arutamisele asunud. Kohtu esimees lisas, et 2006. aasta statistiliste tulemuste järgi on Viru Maakohtu kohtunike töökoormus suurim vabariigis. Samas nõustus esimees, et kõnealuse kohtuasja arutamisele määramise edasilükkamist ei saa õigustada üksnes vahialuste kriminaalasjade arutamise vajadusega, sest vahialuste kriminaalasjade arv ei ole nii suur.

Viru Maakohtu esimees edastas ka kohtuniku seletuskirja. Selles kohtunik märkis, et 01.01.2007 seisuga on tema menetluses 165 asja ning avaldaja kohtuasi on määratud esimesele vabale kuupäevale 07.05.2007. Kohus leidis hiljem võimaluse arutada asja siiski varem ja asi vaadatakse läbi 15.02.2007.

Kahjuks ei edastanud Viru Maakohtu esimees kogu teabe nõudmises palutud informatsiooni – ülevaadet kõnealuse kohtuasja menetlusliku käigu kohta kohtus ega koopiat toimiku osast (sisukorrast ja teadete lehest), kus on kajastatud ajalisel järgnevuses sooritatud toimingud.

Seetõttu pöördus õiguskantsler veel kord Viru Maakohtu esimehe poole. Seekord lisas kohtu esimees vastusele kõik nõutud materjalid ning ka selleks ajaks avaldajat puudutavas kohtuasjas tehtud kohtuotsuse.

(3) Kõnealusel juhul tuli leida vastus küsimusele, kas kohtuistungi toimumine rohkem kui kaks aastat pärast isiku kohtu alla andmist on kohtuniku distsiplinaarsüütegu.

(4) PS §-dest 13, 14 ja 15 ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi EIÕK) artiklist 13 tulenev õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks on oluline isiku subjektiivne põhiõigus; kohtusse pöördumise õigus peab tagama isiku õiguste võimalikult tõhusa lünkadeta kaitse.⁸⁰⁶ Õigus ilma võimaluseta seda tõhusalt kohtuli-

⁸⁰⁶ Selle põhimõtte olulisusele on viidatud ka näiteks järgmistes Riigikohtu üldkogu määrustes ja otsustes: 22.12.2000, nr 3-3-1-38-00, punktid 15 ja 19; 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, punktid 17 ja 18; 06.01.2004, nr 3-3-2-1-04, punktid 26 ja 27; 28.04.2004, nr 3-3-1-69-03, p 24; samuti RKPJKo 25.03.2004, nr 3-4-1-1-04, p 18.

kult kaitsta on deklaratsioon, millel puudub sisu ja tähendus.

Õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks hõlmab muu hulgas õigust asja arutamisele mõistliku aja jooksul. Nii sätestab EIÕK artikli 6 lõike 1 lause 1 *expressis verbis* inimõiguse õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis. Vajadusele lahendada kohtuvaidlus mõistliku aja jooksul on korduvalt viidanud ka Riigikohus.⁸⁰⁷

Formuleering “mõistlik aeg” on määratlemata õigusmõiste, mis kohtupraktika kohaselt tuleb sisustada igal üksikjuhutamil, arvestades konkreetset kaasust. Kohtumenetluse pikkuse “mõistlikkus” sõltub järgmistest asjaoludest: vaidluse keerukus; kaalul olevate hüvede tähtsus; kaebuse, hagi või taotluse esitaja enda ning ametivõimude (eriti kohtu) käitumine.⁸⁰⁸ Sama on rõhutanud Riigikohus: “[s]elleks, et mõõta, kas kohtumenetlus on toimunud mõistliku aja jooksul, tuleb hinnata vaidluse keerukust ning menetlusosaliste ja kohtu käitumist.”⁸⁰⁹

Kindlasti tuleb kohtumenetluse “mõistliku aja” kui kriteeriumi puhul arvestada ka kohtu töökoormusest tingitud objektiivseid asjaolusid: olemasolevat ressursi, kaebuste hulka, vaidluste keerukamaks muutumist jms, mis tingivad viivitusi kohtumenetluses.⁸¹⁰

Avaldaja anti kohtu alla 2004. aasta juulis. Kohtu alla andmisel kohaldati tõkendit – elukohast lahkumise keeldu. Kohtuistung määrati algselt 07.05.2007. Hiljem muudeti siiski kuupäeva varasemaks ning kohtuasi määrati arutamisele 14.02. ja 15.02.2007 istungitel.

Eeltoodud andmetest nähtub, et kohtu alla andmisest asja arutamiseni kohtuistungil kulus kokku kaks aastat ja seitse kuud. Nagu eelnevalt öeldud, tuleb kõnealuse aja pikkuse mõistlikkuse hindamisel analüüsida konkreetset juhtumit: vaidluse keerukust, kaalul olevate hüvede tähtsust, isiku enda ning ametivõimude (eriti kohtu) käitumist.

Konkreetsel juhul ei olnud tegemist õiguslikult väga keerulise juhtumiga, mis eeldaks kohtunikult väga mahukat eeltööd või analüüsi enne asja kohtuistungil arutamisele määramist. Ka ei olnud kohtuasjas tegemist mitme süüdistatava või rohkearvulise menetlusosalistega, mis võivad tingida viivitusi asja arutamise istungi määramisel.

Õigus asja arutamisele mõistliku aja jooksul on eriti oluline kriminaalasjades, kus on kaalul üks isiku olulisemaid põhiõiguseid – õigus isiku vabadusele.⁸¹¹ Isiku vahi all viibimise korral tuleb iseäranis rangelt suhtuda mõistliku aja kriteeriumi järgimisse. Avaldaja vahi all ei viibinud, kuid tema suhtes kohaldati elukohast lahkumise keeldu. KrMS § 128 järgi seisneb see kahtlustatava või süüdistatava kohustuses mitte lahkuda oma elukohast ilma menetleja loata kauemaks kui üheks ööpäevaks. Taoline piirang riivab isiku liikumisvabadust (PS § 34) ja eneseteostusvabadust (PS § 19 lg 1). Arvestades kohtumenetluse pikkust üle kahe aasta, võib sellest saada teiste põhiõiguste riive: kutsetegevusvabaduse riive (PS § 29 lg 1), kui töö eeldab reisimist ja ringi liikumist, eraelu puutumatus riive (PS § 26), kui lähedaste külastamine nõuab elukohast lahkumist.

Süüdistuses kirjeldatud kuritegude eest süüdimõistmisel ähvardas avaldajat rahaline karistus või vangistus. N-õ õhus olev määramatus võimalikust tulevasest karistusest, sh vabaduskaotuslikust toob kaasa olulise psüühilise pinge ning loob takistusi tuleviku planeerimisel. Käimasoleva kriminaalmenetlusega võib kaasneda ka stigmatiseerimine.

Viru Maakohtu töökoormus on tõesti suur, mida tõendab statistika⁸¹². Suur töökoormus ei ole aga piisavaks põhjenduseks sellele, et kohtumenetlus venib. Mõistliku aja põhimõtte mittejärgimist ei saa antud juhul panna konkreetse kohtuniku süüks, kuna probleem on kohtusüsteemis üldine (eriti just Viru Maakohtus). 2004. aastal oli sama kohtuniku menetlusse antud 80 vana kriminaalasia, mis olid saanud kohtusse alates 1991. aastast.

(5) Eeltoodust tulenevalt võttis õiguskantsler seisukoha, et olukorda, kus üksnes kohtuistungini jõudmine võtab aega kaks aastat ja seitse kuud ning seejuures on isiku suhtes kohaldatud elukohast lahkumise keeldu, ei saa pidada konkreetse juhul kooskõlas olevaks isiku põhiõigusega kohtuasja arutamisele mõistliku aja jooksul. Samas ei ole kohtumenetluse mõistliku aja jooksul toimumise põhimõtte mittejärgimine konkreetse juhul etteheidetav üksnes konkreetsele

807 Näiteks RKEKm 10.04.2002, nr 3-3-4-2-02, p 10; RKÜKo 17.02.2004, nr 3-1-1-120-03, p 18; RKHKo 29.09.2004, nr 3-3-1-42-04, p 22; RKHKm 15.11.2004, nr 3-3-1-58-04, p 21.

808 Nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 18.01.2007 otsus asjas *Shchiglitsov vs. Eesti*, p 16: “The Court reiterates that the reasonableness of the length of proceedings must be assessed in the light of the circumstances of the case and with reference to the following criteria: the complexity of the case, the conduct of the applicant and the relevant authorities and what was at stake for the applicant in the dispute.”

809 RKHKm 15.11.2004, nr 3-3-1-58-04, p 16.

810 Vt nt Euroopa Nõukogu tegevuse kohta Euroopa Nõukogu kohtute efektiivsust hindava komisjoni (CEPEJ) koostatud raamprogrammi “Kohtusüsteemide uus eesmärk: iga kohtuasja menetlemine optimaalse ja ettenähtava aja jooksul” (CEPEJ (2004) 19 REV2, Strasbourg, 13.09.2005), mis mh võtab kokku Euroopa Nõukogu sellekohased soovitused ja resolutsioonid.

811 Nt RKHKo 09.06.2006, nr 3-3-1-20-06, p 15: “[...] oli isiku õiguseks, mida piirati, üks olulisemaid põhiõigusi – vabadus.” Põhiõiguste riive intensiivsuse mõttes on tuginedes Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale eristatud vabaduse võtmist ja piiramist – RKHKo 24.11.2005, nr 3-3-1-61-05, p 33: “[...] selle üle otsustamisel, kas on tegemist vabaduse võtmisega Konventsiooni art 5 tähenduses või vabaduse piiramisega, tuleb arvesse võtta konkreetse asja kõiki asjaolusid, sh kohaldatava vahendi tüüpi, kestvust, tagajärgi ja kohaldamise viisi. Vabaduse võtmine ja vabaduse piiramine erinevad üksnes riive intensiivsuse määras [...]”

812 Justiitsministeeriumi koostatud statistika; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=20039/Kohtute+statistika+2005+kodulehele.pdf>; <http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=27844/kohtute+statistika+2006.pdf>.

kohtunikule. Õiguskantsler otsustas jätta distsiplinaarmenetluse algatamata, kuna kohtute seadus eeldab kohtunikul süüd, mida konkreetsel kohtunikul ei olnud. Õiguskantsler leidis, et Viru Maakohtu esimehel tuleb vabandada avaldaja ees ebameeldivuste pärast, mida väga pikk kohtumenetlus on põhjustanud.

Samuti rõhutas õiguskantsler oma pöördumises Viru Maakohtu esimehe poole, et kõnealune lahendus ei lohuta ilmselt avaldajat ning et ta tegi sellise otsuse väga-väga raske südamega. Õiguskantsler palus kohtu esimehel pöörata erilist tähelepanu mõistliku aja põhimõtte järgimisele ning lisas veendumult, et ehk aitaks isikute rahulolematust leevendada kohtuistungite kindlaksmääramine – olgu see kasvõi kauges tulevikus (nt aasta pärast). Nii saavad isikud ka pikalt kohut oodates konkreetse tuleviku ja otsuste planeerimise aja.

4. Kinnipeetava õigused halduskohtumenetluses

Asi nr 7-4/070561

(1) Õiguskantsleri poole pöördus kinnipeetav, kelle hinnangul kasutati tema suhtes kohtuistungitel põhjendamatult erivahendina liikumispüüangut.

(2) 24.10.2006 esitas Tallinna Vanglas viibiv kinnipeetav vanglale teabenõude, millega taotles, et talle väljastataks vangla koosseisuliste ametnike nimekiri ja kontaktandmed paberkanjal. 06.11.2006 keeldus vangla teabenõude täitmisest. Kinnipeetav etapeeriti Tartu Vanglasse. 24.11.2006 esitas kinnipeetav Tallinna Halduskohtule kaebuse Tallinna Vangla peale nimekirja väljastamisest keeldumise tõttu. Tallinna Halduskohus andis kaebuse 27.11.2006 kohtumäärusega üle Tartu Halduskohtule. 06.03.2007 toimus Tartu Halduskohtus istung, kus kinnipeetav esitas taotluse, et ta saaks istuda laua taha. Järgneb väljavõte istungi protokollist:

“[Kinnipeetava nimi]: soovin istuda laua taha, seda õigust ma oman, esitan õiguskantsleri seisukoha. Olen istunud kohtulaua taga teistes kohtutes ja ka Tartu Halduskohtus, olin rahulik ja mingeid intsidente ei olnud. Tartu Vanglas on ettevalmistamisel minu ennetähtaegselt vabastamise materjalid. Esitan ka kontaktisiku korralise ettekanne.

Kohtunik määras: võtta asja juurde õiguskantsleri seisukoht ning kontaktisiku ettekanne.

Kohtunik määras: jätta rahuldamata [kinnipeetava nimi] taotlus istuda laua taha, kuna [kinnipeetava nimi] on Tartu Vangla kinnipeetav, kinnipeetav on eristaatusega isik, tuuakse konvoi saatel. Et oleks tagatud kord ning turvalisus kohtusaalis ja et vältida riski, et kinnipeetav võiks põgeneda, peab kohus õigustatuks, et [kinnipeetava nimi] istub barjääri taga.

[Kinnipeetava nimi]: ma ei ole nõus sellega, ka Tartu kohtus on rahuldatud minu taotlus istuda laua taha ja olen istunud kohtulaua taga. [...]”

Kinnipeetav pöördus õiguskantsleri poole. Avaldaja sõnul sai ta kinnipeetavate barjääri taga teha märkmeid vaid põrandal kükitades. Taoline situatsioon riivas avaldaja arvates tema inimväärikust ning võis kujundada kohtul tema suhtes eelarvamuse. Avaldaja hinnangul rikuti kohtumenetluse poolte võrdsuse printsiipi, sest vastustajate (vangla administratsiooni esindajate) suhtes liikumispüüanguid ei rakendatud.

Menetluse käigus tutvus õiguskantsleri esindaja Tartu Halduskohtu Tartu kohtumajas kohtusaaliga, kus korraldati avaldaja poolt viidatud kohtuistungid. Kohtusaalis puudusid aknad, mis võimaldaksid põgenemist. Kinnipeetavate koht oli barjääriga eraldatud. Seal puudus laud, millel oleks võimalik teha märkmeid.

Õiguskantsleri käsutuses oli ka avaldaja kohtule esitatud vangla kontaktisiku korraline ettekanne, mille järgi on avaldaja vaikne, rahulik ja mittekonfliktne. Samuti oli õiguskantsleri käsutuses avaldaja avaldus Tartu Vangla direktori asetäitjale, milles ta teatab, et ei soovi enda ennetähtaegset vabastamist vanglast.

Õiguskantsler tutvus ka Tartu Halduskohtu kohtuistungite protokollidega, kus avaldaja oli väljendanud soovi istuda kohtuistungil laua taha. Kohus oli keeldumist põhjendanud järgmiselt:

“[E]lnevalt konvoiga nõu pidanud, kes vastutab vanglavälise liikumise eest ja kes vaidleb laua taha lubamise vastu, jätta rahuldamata [avaldaja] taotlus istuda kohtulaua taha. Tegemist on kinnises vanglas kinni peetava isikuga. Tagatud peab olema kord ja turvalisus kohtusaalis ja see, et ei toimuks põgenemist. Kohus ei saa hinnata julgeoleku riske sedavõrd täpselt, et seda lubada.”

“[K]ohtu ülesanne ei ole kinnipeetavaga seotud turvariskide hindamine. Kinnipeetavad on eristaatusega kaebuse esitajad. Kohus kohtleb kõiki eristaatusega kaebuse esitajaid, kes on halduskohtule kaebuse esitanud ja kes soovivad kohtuistungist osa võtta, võrdselt. Kinnipeetavad istuvad kohtusaalis spetsiaalselt selleks kohaldatud barjääri taga, see ei takista seadusega ettenähtud õiguste ja kohustuste realiseerimist halduskohtumenetluses. Kui kinnipeetaval on soovi, siis on võimalik kasutada lauda märkmete tegemiseks.”

“[J]ätta taotlus rahuldamata. Kohus on seisukohal, et kaebuse esitajaid, kes on kinnises vanglas kinnipeetavad, tuleb kohelda kohtus kohtuistungil ühetaoliselt ja kohus peab vajalikuks, et nad istuksid spetsiaalselt selleks ettenähtud kohas – pingil, mis on barjääriga eraldatud. Kohtu veendumuse kohaselt ei takista see kaebuse esitaja HKMS § 15

sätetatud õiguste realiseerimist ja oma kohustuste täitmist. Vastavalt HKMS § 15 on kaebajal õigus osa võtta kohtuistungist, selle õiguse on kohus taganud, rohkemat HKMS § 15 ei sätesta. HKMS § 15 ei sätesta eristaatusega kaebaja õigust tingimata kohtus kohtuniku paremal käel kohtulaua taga istuda.”

“[M]itte rahuldada taotlust, [avaldaja] on kinnises vanglas karistust kandev isik. Kohus ei hinda turvariske, mis lähtuvad kinnipeetavatest, selleks on kohtusaalis kinnipeetavatele isikutele, kes on kaebuse esitanud, spetsiaalselt koht kohaldatud, mis on eraldatud barjääriga. Seda pinki ei saa nimetada kohtualuste pingiks, nagu kaebaja seda nimetab, kohus kohtleb kõiki kaebuse esitajaid, kes on vanglas kinnipeetavad isikud, halduskohtu istungitel ühetaoliselt. Kaebajad toimetatakse konvoi saatel kohtuistungile, kohus vabastab nad käeraudadest, kuid istumiseks on selleks spetsiaalselt kohaldatud pink barjääri taga. Kohtu veendumuse kohaselt ei takista see asjaolu HMS § 15 sätestatud kohustuste ja õiguste täitmist, kohus ei näe selles põhiõiguste ja vabadust piiramist, kohus on taganud võimaluse kohtuistungist osa võtta, paludes [avaldaja] vanglast kohtusse etapeerida.”

(3) Kõnealusel juhul oli oluline leida vastus küsimusele, kas Tartu Halduskohtu tegevus avaldaja kaebuste läbivaatamisel kohtuistungil rikkus avaldaja kaitsõigust ning poolte võrdsuse põhimõtet.

(4) Õiguskantsler oli varasemalt kujundanud seisukoha poolte võrdsuse printsiibi järgimisest halduskohtumenetluses. Tartu Halduskohtu esimehele⁸¹³ ning Tartu Ringkonnakohtu esimehele⁸¹⁴ edastatud seisukohti analüüsis õiguskantsler põhjalikult kinnipeetava õigusi halduskohtumenetluses: kohtu kohustust tagada kohtuistungil poolte võrdsuse printsiibi järgimist ning üksnes kohtule reserveeritud õigust otsustada kinnipeetava suhtes erimeetmete rakendamise üle igal konkreetsel juhul eraldi, hinnates kinnipeetavat isikut ning võttes arvesse konkreetset olukorda ja tõenäolist põgenemist.

HKMS § 15 lg 1 järgi on protsessiosalisel õigus tutvuda toimikuga, teha sellest ära kirju, võtta osa kohtuistungitest, teada asja arutava kohtu koosseisu, esitada taandusi ja taotlusi, anda kohtule seletusi, esitada põhjendusi ja kaalutlusi kõigi asja kohtulikul arutamisel tõusetunud küsimuste kohta, esitada tõendeid, võtta osa tõendite vaatlusest ja uurimisest, vaielda vastu teiste protsessiosaliste taotlustele, põhjendustele ja kaalutlustele, esitada küsimusi teistele protsessiosalistele, tunnistajatele ning ekspertidele, saada eraldi dokumendina vormistatud kohtulahendi tõestatud ära kirju. Protsessiosalisel on ka muud halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud protsessiõigused. HKMS § 5 lõike 1 järgi juhindub halduskohus seadustikuga reguleerimata küsimustes tsiviilkohtumenetluse sätetest.

TsMS § 7 järgi on õigusemõistmisel tsiviilasjades pooled ja muud isikud seaduse ja kohtu ees võrdsed.

Halduskohtumenetluse pooled on võrdsed. Poolte võrdsuse põhimõte tähendab seda, et pooltel peavad olema protsessis mitte ainult võrdsed õigused, vaid ka võrdsed võimalused nende õiguste realiseerimiseks. Kui ühel pooltel on võimalik teha kohtuistungil märkmeid ja kasutada abivahendeid, aga teise poolte suhtes kasutatakse erivahendina käeraudu ning tal ei ole võimalik kasutada märkmete tegemiseks lauda, ei ole pooltele tagatud võrdsed võimalused oma õiguste realiseerimiseks ja huvide kaitsmiseks kohtumenetluses.

Kohtul ja eriti tunnistajatel ei tohi tekkida ühegi poolte suhtes eelarvamusi. Eelhoiakud on kerged tekkima, kui üks pool on eraldatud barjääriga. Halduskohtumenetluses ei ole poolte staatusteks “kinnipeetav” ja “vangla”, vaid vastavalt halduskohtumenetluse seadustikule kaebuse esitaja ja vastustaja.

Samal ajal on oluline, et kohus aitaks kaasa kohtusaalis korra ning ohutuse tagamisele. Sel eesmärgil on kohtusaalis kinnipeetavaga kaasas konvoi. Tuleb mõõnda, et alati ei ole võimalik tagada pooltele võrdseid võimalusi oma õiguste realiseerimisel, seadmata samaaegselt ohtu kohtusaalis viibivate isikute turvalisust ning korda. Kohus peab leidma vastanduvate põhimõtete ja vajaduste vahel tasakaalu.

Politseipeadirektori 07.01.2003 käskkirjaga nr 6 on kinnitatud “Konvoitegevuse juhend”. Õiguskantsleri ettepanekul muudeti ühe varasema menetluse tulemusel nimetatud juhendit, täiendades seda punktiga 54², mis sätestab, et kohtuistungil ajal kasutatakse konvoeeritava suhtes liikumist piiravaid erivahendeid konvoeeritava isikut ja konkreetset olukorda arvestades ning põgenemisohtu korral.

Konvoitegevuse juhendi muudetud redaktsioon võimaldab tagada poolte võrduse printsiipi ning kohtusaali korda ja ohutust üheaegselt. Juhendi punktist 54² tulenevalt ei ole vaja üldjuhul rakendada kohtuistungil ajal konvoeeritava suhtes liikumispõranguid ega erivahendeid. Seega ei ole üldjuhul vajalik käeraudade ning barjääri kasutamine. Isikut ja konkreetset olukorda arvesse võttes võib kinnipeetava barjääriga eraldada ning kasutada ka käeraudu, ent selle rakendamisel peab olema andmeid kinnipeetava põgenemisohtu. Erandi kasuks saab otsustada üksnes kohus, hinnates kinnipeetava isikut ning võttes arvesse konkreetset olukorda ja põgenemise tõenäosust.

Kohtuistungite protokollidest selgus, et Tartu Halduskohtu kohtuistungitel oli avaldaja taotlenud kaheksal korral liikumist piirava erivahendi kasutamata jätmist ning tema kohtulaua taha lubamist, kus on tagatud poolte võrdsuse põhimõtte rakendamine ning tema võimalus teha kohtuistungist märkmeid. Igal korral lisas avaldaja oma taotlusele

813 Õiguskantsleri 19.06.2006 kiri nr 7-1/051655/0604162.

814 Õiguskantsleri 12.02.2007 kiri nr 7-4/070170/00800809.

nii õigusliku põhistuse (tuginedes õiguskantsleri seisukohale) kui ka dokumentaalsed tõendid selle kohta, et ta ei ole ohtlik ning tal ei ole põgenemiskavatsust. Kohtuistungil protokollidest selgus seegi, et kõigil kordadel oli kohtusaalis konvoi, kelle ülesanne on välistada põgenemine.

Kõigil juhtudel otsustas kohus jätta avaldaja taotluse rahuldamata, mistõttu pidi ta tegema märkmeid põrandal kükitades ja pingil kirjutades. Seetõttu ei pruukinud olla avaldajal võimalust kirjutada üles kõiki argumente, realiseerida oma menetlusõigusi normaalselt ega kuulata kõike istungil toimuvat tähelepanelikult. Kohtuistungil protokollist selgus, et teine menetluse pool (vangla esindajad) said samal ajal menetlust jälgida ja oma menetlusõigusi realiseerida kohtulaua taga istudes. Siinjuures tuleb märkida, et kohtusaalis ei olnud aknaid, mistõttu põgenemise ohtu võis pida minimaalseks.

Kohtuistungite protokollidest selgub, et kohus ei ole avaldaja taotlusi rahuldanud, kuna tegu on kinnises vanglas kinni peetava isikuga, kelle puhul ei saa kohus hinnata riske täpselt. Kuna kohtusaalis peab olema tagatud turvalisus ja kord, peab kohus õigustatuks, et avaldaja istub barjääri taga.

Kohus väljendas ka seisukohta, et kinnipeetavad on eristaatusega kaebuse esitajad, keda kohus kohtleb võrdselt. Kinnipeetavad peavad kohtu hinnangul istuma kohtusaalis spetsiaalselt selleks kohaldatud barjääri taga, mis ei takista neil seadusega ettenähtud õiguste ja kohustuste realiseerimist.

Teistest kohtuasjade protokollidest nähtub, et kohus ei ole avaldaja taotlust rahuldanud, kuna kohus on seisukohal, et kõiki kinnipeetavad tuleb kohelda ühetaoliselt ja seetõttu peavad kinnipeetavad istuma spetsiaalselt selleks ettenähtud kohas – pingil, mis on barjääriga eraldatud. Kohtu hinnangul on HKMS § 15 järgi kaebajal õigus osa võtta kohtuistungist, mille on kohus taganud. Rohkemat HKMS § 15 ei sisalda. Kohus on rõhutanud, et kohtu ülesanne ei ole lahendada küsimust, kas kinnipeetav võib saalis vabalt liikuda või mitte, ning kohtu veendumuse järgi ei takista kinnipeetavatele kohandatud istumiskoht õigust realiseerida halduskohtumenetluse seadustikust tulenevaid õigusi.

Õiguskantsleri hinnangul ei ole uuritavatest protokollidest kaheksal juhul kohus taganud poolte võrdsuse põhimõtte täitmist halduskohtumenetluses. Kohus jättis tähelepanuta avaldaja esitatud õiguslikud ja faktilised argumendid, mis rääkisid selle kasuks, et tema suhtes ei ole erivahendite kohaldamist tarvis. Kohus ei arvestanud ka avaldaja järjekindlaid märkusi, et ta ei saanud oma õigusi täiel määral ja teise menetluse poolega võrdselt realiseerida.

Samuti jättis kohus tähelepanuta varasema Tartu Halduskohtule esitatud õiguskantsleri seisukoha, mille järgi pida- nuks kohus igal konkreetsel juhul hindama kinnipeetavaga seotud riske ning otsustama liikumisvabaduse piirangu kohaldamise üksnes erandjuhul. Selle asemel on kohus nähtuvalt protokollidest jätnud otsustamata võimalike liikumisvabadust piiravate erivahendite kasutamise kinnipeetava isikut ning konkreetset olukorda ja põgenemise tõenäosust arvesse võttes, see tähendab küsimuses, mis on kehtiva õiguse järgi üksnes kohtu pädevuses.

Teistest kohtuasjade protokollidest nähtub, et kohus on võtnud seisukoha, et kõik kinnipeetavad peavad olema halduskohtuistungil barjääri taga, kuna see tuleneb nende eristaatusest. Sisuliselt on kohus võtnud seisukoha, et kohtu pädevuses ei olegi liikumist piiravate erivahendite kasutamise üle otsustada, kuna osade kinnipeetavate puhul liikumist piiravate erivahendite mittekohaldamisega ei kohtleks kohus neid teiste kinnipeetavatega võrdselt.

Õiguskantsler ei nõustunud kohtu seisukohaga. Kinnipeetavatele nn eristaatuse omistamine halduskohtumenetluses ei tulene ühestki õigusaktist ning on otseses vastuolus TsMS §-st 7 tuleneva põhimõttega, mille järgi on pooled seaduse ja kohtu ees võrdsed. Arusaamatuks jääb ka kohtu viide vajadusele kohelda kõiki kinnipeetavaid ühetaoliselt. PS § 12 lg 1 lausest 1 tulenev üldine võrdsusõiguse põhimõte nõuab, et võrdseid koheldaks võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt. Ebavõrdsete võrdseks kohtlemiseks või võrdsete ebavõrdseks kohtlemiseks peab olema mõistlik põhjus. Halduskohtumenetluses on võrdsed nii kohtumenetluse pooled kui ka kõik kaebuse esitajad. Mõistlik põhjus osa kinnipeetavate (kui kaebuste esitajate) puhul kohtumenetluses liikumist piiravate erivahendite kasutamiseks on kõrgendatud turvarisk ja põgenemisoht. Kõrgendatud turvariski ja põgenemisohtu ei saa aga automaatselt eeldada. Igal konkreetsel juhul tuleb kohtul kaaluda, kas turvarisk kaalub üles poolte võrdsuse põhimõttesse tehtava riive. Käesoleval juhul loobus kohus kaalutusotsuse tegemisest. Seeläbi on kohus kohaldanud väärtalt võrdsusõiguse põhimõtet ning jätnud tähelepanuta vajaduse tagada poolte võrdsus. Kriitiliselt tuleb suhtuda ka kohtu väitesse, et erivahendite kasutamise kinnipeetava suhtes kohtusaalis peab otsustama konvoi, mitte kohus, sest kohus tegeleb õigusemõistmisega. Kohus peab tagama protsessiosaliste võrdsuse ning andma vajadusel konvoile siduvaid korraldusi kinnipeetava suhtes erivahendite kasutamise kohta.

Antud juhul on kohtu protokollidest nähtavad seisukohad vastuolus. Algselt on kohus kaalunud kinnipeetava liikumist piiravate erivahendite kasutamata jätmist, kuid otsustanud (eeldatavalt pärast õiguskantsleri õigusliku hinnangu, kinnipeetava esitatud tõendite ning konvoi seisukohaga tutvumist), et kohus ei saa hinnata riske sedavõrd täpselt, et lubada liikumist piiravate erivahendite mittekasutamist. Teistest kohtuasjade protokollidest nähtub aga üheselt, et kohus on võtnud seisukoha, et tema pädevuses ei olegi kinnipeetavatega seotud turvariskide hindamine ning kinnipeetavate staatusest ning nende võrdse kohtlemise nõudest tulenevalt ei tohigi kohus liikumist piiravate erivahendite mittekasutamist lubada. Selle seisukoha võttis kohus pärast seda, kui avaldaja oli toonud lisatõendeid ja selgitanud avaldustes miks liikumist piiravad erivahendid ei ole vajalikud.

Õiguskantsleri hinnangul on kohus käitunud õiguste ning kohtu pädevuse selgitamisel sõnamurdlikult ning ebajärjekindlalt, jättes kinnipeetavale esmalt mulje, et juhul kui ta suudab tõendada oma ohutust, võib kohus lubada erivahendite mittekasutamist. Kuid pärast seda, kui kinnipeetav on vastavad tõendid esitanud, on kohus võtnud seisukoha, et tema pädevuses ei ole erivahendite lubatavuse üle otsustamine.

Samuti võttis õiguskantsler seisukoha, et kohtu tõlgendus HKMS §-le 15 on ekslik ja avaldaja menetlusõigusi põhjendamatult piirav. HKMS § 15 ei sisalda kaebaja õigust võtta osa kohtuistungist – taoline õigus on tagatud juba PS § 24 lõikega 2, mille järgi on igaühel õigus olla oma kohtuasja arutamise juures. HKMS § 15 sätestab loetelu menetluslikest õigustest, mille realiseerimiseks peab kohus looma protsessiosalistele võimalused, juhindudes sealjuures TsMS §-s 7 sisalduvast poolte võrduse printsiibist. Teisisõnu ei tohi kohus teha ühele protsessiosalisele tema HKMS §-s 15 toodud menetluslike õiguste realiseerimisel põhjendamatuid takistusi. Käesolevatel juhtudel raskendas kohus mõistliku põhjusega kaebajal HKMS §-s 15 toodud õiguste realiseerimist: õigus anda kohtule seletusi, esitada põhjendusi ja kaalutlusi kõigi asja kohtulikult arutamisel tõusetunud küsimuste kohta, vaielda vastu teiste protsessiosaliste taotlustele, põhjendustele ja kaalutlustele, esitada küsimusi teistele protsessiosalistele, tunnistajatele ning ekspertidele. Kui kaebajal ei ole võimalik teha kohtuistungist märkmeid samamoodi kui vastustajal, on tal võrreldes vastustajaga raskendatud eeltoodud õiguste realiseerimine. Taoline põhjendamata eristamine rikub õiglase kohtupidamise ning poolte menetlusliku võrdsuse põhimõtet halduskohtumenetluses.

Tulenevalt eeltoodust võttis õiguskantsler seisukoha, et Tartu Halduskohus on nii avaldaja kohtuasjas peetud istungil kui ka muudel uuritavatel kohtuistungitel loobunud täitmast oma kohustust otsustada igal konkreetsel juhul kinnipeetava suhtes barjääri kui liikumist piirava erivahendi kasutamise üle tema isikut, konkreetset olukorda ja põgenevise tõenäosust arvesse võttes. Samuti on kohus jätnud tagamata halduskohtumenetluses poolte võrdsuse põhimõtte, mistõttu on ühe halduskohtumenetluse poole võimalused oma menetluslike õigusi (HKMS § 15 lõikest 1 tulenevaid õigusi) realiseerida olnud raskendatud.

(5) Õiguskantsler tegi 05.07.2007 Tartu Halduskohtule soovitus otsustada halduskohtumenetluses igal konkreetsel juhul kinnipeetava suhtes liikumist piiravate erivahendite kasutamist, hinnates kinnipeetava isikut ja võttes arvesse konkreetset olukorda ja põgenemise tõenäosust ning arvestada halduskohtumenetlusele laieneva poolte võrdsuse põhimõtet.

5. Kohtutoimikule juurdepääsu võimaldamine ajakirjanikele Tartu Maakohtus

Asi nr 7-4/071181

(1) Õiguskantsler teostas avalduse põhjal järelevalvet Tartu Maakohtu kohtuniku tegevuse üle, kes lubas kolmandatel isikutel tutvuda ja teha koopiaid kohtutoimikust, mis sisaldasid muuhulgas ka eraelulisi ja delikaatseid isikuandmeid.

(2) Tartu Maakohtu kohtunik lubas kahel ajakirjanikul tutvuda kriminaalasja kohtutoimikuga.

Avaldaja, kes oli antud kriminaalasjas süüdistatav, pöördus Andmekaitse Inspeksiooni (AKI) poole. AKI jättis avaldaja kaebuse rahuldamata, tuginedes Tartu Maakohtu vastava kohtumaja selgitustele: “Tartu Maakohtu [...] kohtumaja on selgitanud, et vastavalt KrMS § 11 oli kohtuistung [...] süüdistuses avalik ja mingeid taotlusi kohtuistungist avalikkuse piiramiseks ei esitatud. Enne kohtuotsuse jõustumist ei võimaldatud peale süüdimõistetute ning nende kaitsjate mingit juurdepääsu kriminaalasja materjalidele, kuid kuna kohtuotsus oli avalik, siis ei saa välistada, et kohtuistungist võisid osa võtta kõrvalised isikud ja ka ajakirjanikud, kuid selle kohta kohtul informatsioon puudub.”

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole ja palus kontrollida kohtuniku tegevuse õiguspärasust. Avaldaja märkis, et kohtutoimiku materjale kasutati vähemalt kaheksas artiklis, millest seitse ilmusid ajalehes Postimees ja üks kohalikus ajalehes. Avaldaja järeltas avaldatud artiklite põhjal, et ajakirjanikel on olnud võimalus teha kohtutoimiku materjalidest koopiaid, nad olid tutvunud toimikus sisalduva jälitusteabega, sh sellega, mis oli osaliselt elektroonilistel andmekandjatel. Materjalidest avaldati väljavõtteid ajalehtedes. Avaldaja märkis, et antud kriminaalasja kohtutoimik sisaldas ka tunnistajate isikuandmeid. Avaldaja sõnul ei vasta tõele AKI edastatud informatsioon istungi avalikkuse kohta, sest kohtuistungist ei võtnud osa kõrvalisi isikuid, ka ei olnud istungil ajakirjanikke.

Asjaolude selgitamiseks pöördus õiguskantsler Tartu Maakohtu ja AKI poole. Tartu Maakohtule saadetud teabe nõudmises küsis õiguskantsler: miks võimaldati tutvuda terve toimikuga, kas enne juurdepääsu võimaldamist tehti selgeks, kelle isikuandmeid võib toimik sisaldada ning kas juurdepääsu tuleb piirata.

Tartu Maakohtu esimees märkis vastuses, et kriminaalasja ei ole arutatud kinnisel istungil. Ajakirjanikel võimaldati avaliku teabe seaduse (AvTS) § 30 lg 4 järgi tutvuda jõustunud otsuse ja määruste ning süüdistusaktiga. Antud kriminaalasjas osalenud teiste isikute, ametnike ja volikogu liikmete kohta on ajakirjanikud hankinud andmeid ilma kohtutoimikuga tutvumata.

Tartu Maakohtu kohtunik selgitas, et ajakirjanikel ei võimaldatud tutvuda kohtutoimikuga täies mahus ja kohtutoimikust ei tehtud väljavõtteid. Ajakirjanikel võimaldati tutvuda jõustunud kohtuotsuse ja määrustega ning süüdistusaktiga.

Suhtlemisel ajakirjanikega juhitud avaliku teabe seaduse, isikuandmete kaitse seaduse (IKS) ja kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) vastavatest sätetest. Samuti rõhutas kohtunik, et kohus ei ole väljastanud mitte ühegi isiku delikaatseid ega eraelulisi isikuandmeid.

AKI selgitas oma vastuses, et kriminaalmenetluse käigus kogutud andmete väljastamisel või nendele juurdepääsu võimaldamisel omab olulist tähtsust asjaolu, kas kriminaalmenetlus veel kestab, või on asjas tehtud jõustunud otsus või kriminaalmenetluse lõpetamise määrus. Kriminaalmenetluse seadustik reguleerib kriminaaltoimikuga tutvumise korda kriminaalmenetluses. Pärast kriminaalmenetluse lõppemist ning kohtuotsuse jõustumist tuleb teabele juurdepääsu võimaldamisel lähtuda juba avaliku teabe seadusest. Kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemise, tuleb juurdepääs tagada üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta piirangud ei kehti. Seega on teabevaldajal kohustus nõutavat teavet redigeerida, eemaldades või muutes loetamatuks teabe, mida avaldada ei tohi. Kohtunik väljastas teabe, mis teabevaldaja hinnangul ei kahjustanud andmesubjekti eraelu puutumast. AKI selgitas samuti, et kohtul ei ole kohustust registreerida kohtuistungil ajal saalis viibinud isikuid. Kuna tegemist oli avaliku kohtuistungiga ning taotlust istungi kinniseks kuulutamiseks ei olnud esitatud, siis oli võimalus saada avaldatud infot kohtuistungil käigus. Seega ei saa avaldaja üheselt väita, et ajakirjanikud oleksid kogu meedias avaldatud materjali kokku pannud pärast kriminaalasja materjalidega tutvumist.

(3) Antud juhtumil tuli leida vastus küsimusele, kas ajakirjanikele kohtuasja materjalidele juurdepääsu võimaldamine oli õiguspärane.

(4) AvTS § 3 lg 1 järgi on avalik teave mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Seega on ka kriminaalmenetluse käigus kogutud teave avalik teave ning juurdepääsu võimaldamisel tuleb juhendada avaliku teabe seadusest.

Õiguskantsler nõustus kohtutoimikule juurdepääsu võimaldamise hindamisel AKI seisukohaga, mille järgi kriminaalmenetluse käigus kogutud andmete väljastamisel või nendele juurdepääsu võimaldamisel omab olulist tähtsust, kas kriminaalmenetlus kestab, asja kohta on tehtud jõustunud otsus või kriminaalmenetluse lõpetamise määrus. AvTS § 35 lg 1 p 1 järgi on kriminaalmenetluses menetluse ajal kogutud teabele juurdepääs piiratud, sest teabevaldaja on kohustatud tunnistama kriminaal- või väärteomenetluses kogutud teabe asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks kuni asja kohtusse esitamiseni. Seda aga mitte kauemaks kui aegumistähtaaja lõpuni.

Kogu toimikule ei tule juurdepääsu tagada ka pärast seda, kui AvTS § 35 lg 1 p 1 alusel kehtestatud juurdepääsupiirang on ära langenud ehk kriminaalasi on esitatud kohtusse. Teabevaldaja on kohustatud kontrollima sealjuures kõiki teisi juurdepääsu piiramise aluseid. Nii on teabevaldaja kohustatud teabele juurdepääsu piirama, kui selle väljastamine või sellele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks avalikku huvi (AvTS § 35 lg 1 punktid 3–9) või andmesubjektide eraelu puutumast (AvTS § 35 lg 1 punktid 10 ja 11). Samuti jäetakse teabevaldajale võimalus kehtestada täiendavalt juurdepääsupiiranguid AvTS § 35 lõikes 2 ammendavalt sätestatud juhtudel, kui ta peab seda vajalikuks.

AvTS § 35 lg 1 p 11 alusel peab teabevaldaja langetama otsuse, kas isikuandmeid sisaldava teabe väljastamine kahjustab oluliselt andmesubjekti eraelu puutumast või mitte. IKS § 9 järgi on andmesubjekt isik, kelle isikuandmeid töödeldakse. Järelikult tuleb hinnata AvTS § 35 lg 1 p 11 asjakohasust kõigi isikute osas, kelle kohta sisaldub vastavas materjalis isikuandmeid.

AvTS § 38 lg 2 näeb ette, et juhul, kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tuleku, tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist (jäädvustatud informatsiooni või dokumendi osadele), mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti.

Õiguskantsler nõustus AKI seisukohaga ka selles osas, mis puudutas teabevaldaja kohustust nõutavat teavet redigeerida, eemaldades või muutes loetamatuks AvTS § 35 lõikes 1 toodud kriteeriumitele vastava teabe. Ülejäänud teabele, millele AvTS § 35 lõikes 1 toodud alusel juurdepääsupiirangut kehtestada ei saa või juurdepääsupiirangut kehtestada ei tohi tuleb ligipääs tagada.

Tartu Maakohtule saadetud teabe nõudmises küsis õiguskantsler, miks võimaldati tutvuda terve toimikuga ning kas enne juurdepääsu võimaldamist tehti selgeks, kelle isikuandmeid võib toimik sisaldada, ning kas kaaluti juurdepääsu piiramist.

Tartu Maakohtu vastava kohtumaja kohtunik selgitas, et ajakirjanikel ei võimaldatud tutvuda kohtutoimikuga täies mahus ja sellest ei tehtud väljavõtteid. Ajakirjanikel võimaldati tutvuda jõustunud kohtuotsuse ja määrustega ning süüdistusaktiga. Avaldaja oli oma avalduses kindlal seisukohal, et ajakirjanikel võimaldati tutvuda kogu toimikuga.

Õiguskantsler ei võtnud seetõttu seisukohta, kas toimik anti täies mahus ajakirjanikele tutvumiseks, nagu avaldaja väidab, või tagati juurdepääs üksnes süüdistusaktile, kohtuotsusele ja -määrustele. Kuid õiguskantsler märkis, et ajaleheartiklitest on ilmne, et need on kirjutatud kõnealuse kriminaalasja materjale kasutades, sest mitmetes artiklites on sellele otsesõnu viidatud. Ajalehes on avaldatud kaitsepolitsei salvestatud pealt kuulatud telefonivestluste stenogramme

ja jälitustegevuse käigus tehtud fotosid kuriteo toimepanemisest. Kõnealuse kriminaalasja kajastamisel avalikustati ajakirjanduses tunnistajate isikuandmeid, sh jälitustegevusele kaasatud isiku nimi (*“Kuid mingil hetkel oli [...] tärganud südametunnistus. Ta pihtis kaitsepolitseinikule plaanitavatest kuritegudest. Nüüd astus mees [...] kabinetti, kaitsepolitsei salakaamera põues.”*). Jälitustegevuse seaduse (JäTS) § 14 lg 2 näeb ette, et salajane koostöö ja sellesse kaasatud isikud on salastatud. Teavet koostöös osalenu kohta tohib avaldada ainult koostöös osalenu kirjalikul loal pärast seda, kui salastatuse tähtaeg on möödunud või seda on muudetud.

Tartu Maakohtu vastusest ilmneb, et kohtunik ei ole lähtunud ajakirjanikele kohtuasja materjalidele juurdepääsu võimaldades avaliku teabe seaduse eespool käsitletud sätetest, vaid on juhindunud üksnes AvTS § 30 lõikest 4, mis sätestab, et riigi ja kohaliku omavalitsuse asutused on kohustatud edastama ringhäälinguorganisatsioonidele või trükiajakirjandusele avalikustamiseks nende valduses oleva teabe sündmuste ja faktide kohta, mille puhul on eeldada avalikku huvi.

Õiguskantsler juhtis kohtu tähelepanu asjaolule, et AvTS § 30 paikneb seaduse 4. ptk 1. jaos “Avalikustamisele kuuluv teave”, millest tuleneb, et ajakirjandusele tuleb edastada vaid see teave, mis AvTS § 28 järgi on avalikustamisele kuuluv teave. Piiratud juurdepääsuga teabele juurdepääsu võimaldamist reguleerivad AvTS §-d 38 ja 39.

Tartu Maakohus ei vastanud küsimusele, kas enne juurdepääsu võimaldamist tehti selgeks, kelle isikuandmeid toimik sisaldab ning kas juurdepääsu tuleb piirata. Maakohus viitas üksnes juurdepääsu võimaldamisel AvTS § 30 lõikele 4. Seetõttu järeldas õiguskantsler, et jõustunud kohtuotsuse, määruste ja süüdistusaktile juurdepääsu võimaldamisel ei olnud selge AvTS § 35 sätestatud juurdepääsupiirangute olemasolu.

(5) Õiguskantsler soovitas Tartu Maakohtu esimehel informeerida (ringkirja või muu sobiva meetme abil) Tartu Maakohtu ametnikke antud menetluse probleemsetest teemadest ja sellega seonduvalt avaliku teabe seaduse rakendamisest kohtutoimikule juurdepääsu võimaldamisel.

III VÕRDÕIGUSLIKKUS JA VÕRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÕTE

1. Üldisloomustus

Eesti Vabariigi põhiseaduse üheks aluspõhimõtteks on isikute võrdse kohtlemise nõue. Võrdsusõigus tähendab Aristotelese järgi kõige üldisemalt: “Võrdseid tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt.”

Võrdsusõigused kaitsevad üksikisikut riigi õigustamatu ebavõrdse kohtlemise eest võrreldes teiste isikutega. Selleks, et tagada võrdne kohtlemine tegelikkuses, on vajalik keelata diskrimineerimine, likvideerida olemasolev ebavõrdsus ning edendada võrdse kohtlemise põhimõtet.

Õiguskantsleri seaduse järgi on võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise küsimustes õiguskantsleri pädevuses õigusakti põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine (normikontrolli pädevus), avaliku võimu esindaja tegevusega tekitatud diskrimineerimise kontrollimine (*ombudsman*i pädevus) ja lepitusmenetlus eraõiguslike isikute vahel (diskrimineerimisvaidluste lahendaja pädevus).

Seega on õiguskantsleri pädevusega seondult esiteks oluline eristada, kas vaidlusalune juhtum puudutab riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avaliku võimu esindaja tegevust või on tegu teise eraõigusliku isiku tegevusega (viimaste suhtes piirneb õiguskantsleri pädevus üksnes lepitusmenetlusega diskrimineerimisjuhtumite lahendamisel). Teiseks on oluline eristada õigusakti ja tegevuse põhiseadusele vastavuse kontrolli. Eristamisvajaduse tingib menetluslike üksikasjade erinevus.

Lisaks eeltoodule tuleneb õiguskantsleri seadusest pädevus analüüsida võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamisel õigusaktide mõju ja teha ettepanekuid nende muutmiseks, teha teavitustööd põhimõtte rakendamiseks ja teha koostööd põhimõtte arendamiseks.

Õiguskantsler peab oluliseks kantselei sees tegeleda valdkonna analüüsi, arutelu ja harimisega. 19.09.2007 toimus Õiguskantsleri Kantseleis arutelu võrdse kohtlemise põhimõtte tuvastamise skeemi võimalikkuse üle ning õiguskantsleri käsitlustest erinevate juhtumite lahendamisel. Intrigeeriva ning tulevikku vaatava ettekande tegi arutelul õiguskantsleri referent, kes kandis ette doktriini “Võrdsus seaduse ees” mitmetähenduslik olemus ning selle seos õigluse ideega”. Ettekandja tõi doktriinis välja ühise soomõiste, võrdsus seaduse ees ja võrdsus seaduse sees põhimõtted ning erineva kohtlemise mõistliku põhjuse ehk meelevaldsuse keelu käsitlused.

Eesti jaoks on siduvad nii Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon ja selle protokollid, kui ka Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid. Õiguskantsler on korduvalt viidanud Euroopa Inimõiguste Kohtu käsitlustele, kui on tulnud tuvastada võrdse kohtlemise põhimõtte järgimist. Ühena on kohus leidnud, et konventsiooni artikkel 14 kindlustab sarnases olukorras olevate isikute võrdse kohtlemise.⁸¹⁵ Diskrimineerimise tuvastamisel on kohus arvestanud asjaoluga, kas erineval kohtlemisel on õigustatud eesmärk ja kas rakendatavad abinõud on taotletava eesmärgi suhtes proportsionaalsed. Võrdse kohtlemise põhimõtet rikutakse juhul, kui erineval kohtlemisel ei ole demokraatlikus ühiskonnas tunnustatud objektiivset ega mõistlikku õigustust. Õigustatud eesmärgi tuvastamisel tuleb arvestada eesmärgi saavutamiseks valitud vahendit ning selle mõju. Proportsionaalsuse tuvastamisel tuleb jälgida, kas valitud vahendid on antud eesmärgi saavutamiseks mõõdupärased.⁸¹⁶

11.10.2007 käisid õiguskantsleri nõunikud koolitusreisil Euroopa Inimõiguste Kohtus. Kohtunik Rait Maruste tutvustas Euroopa Inimõiguste Kohtu käsitlust võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise tuvastamisel. Kokkuvõtvalt taandas kohtunik kõige olulisemaks üldise lähenemise, et erinevate isikute, gruppide vm eristamine on võimalik, aga see peab olema põhjendatud.⁸¹⁷

Kohtuniku kokkuvõttev seisukoht oli, et olulisim on üldine lähenemine: erinevate isikute ja gruppide eristamine on võimalik, kuid see peab olema põhjendatud.

Ülevaateastal käsitles õiguskantsler võrdse kohtlemise aspekti 60 juhtumi uurimisel (võrdluseks 2006. aastal oli 23 juhtumi), sh esitati õiguskantslerile viis avaldust lepitusmenetluse algatamiseks.

1. Vastavalt ÕKS §-le 15 on igal isikul õigus pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole, et kontrollida seaduse või mõne muu õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavust.

Nii nagu eelnevatel aastatel, palus õiguskantsler 2007. aastal korduvalt järelevalvealustel asutustel selgitada ja põhjendada, mis on tinginud teatud isikute või olukordade erineva käsitluse.

815 Euroopa Inimõiguste Kohtu 18.02.1991 otsus asjas nr 12033/86, *Fredin vs. Rootsi*, p 60.

816 Euroopa Inimõiguste Kohtu 23.07.1968 otsus asjas nr 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, *Belgian Linguistics vs. Belgia*, p 10.

817 Sarnase üldise lähenemise esitas Euroopa Inimõiguste Kohus nt oma 04.03.2008 lahendi asjas nr 42722/02, *Stoica vs. Rumeenia* punktis 117: “Kohtu praktika artikli 14 kohaldamisel ütleb, et diskrimineerimine tähendab suhteliselt sarnases olukorras olevate isikute objektiivse ja mõistliku õigustusega erinevat kohtlemist.”

Ülevaateastal tõusetus võrdse kohtlemise küsimus näiteks Saue valla lapsehoiutoetuse määramise kaasuses⁸¹⁸.

2. Vastavalt ÕKS § 19 lõikele 1 on igal isikul õigus pöörduda oma õiguste kaitseks õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida, kas riigiasutus, kohaliku omavalitsuse asutus või organ, avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Tegu on avaliku võimu tegevuse, sh mis tahes ametniku toimingute ja otsuste õiguspärasuse kontrolli pädevust võimaldava sättega. Pealtnäha üldises sättes diskrimineerimist sõnaselgelt ja eraldi ei nimetata, kuid diskrimineerimise keelamise ja võrdse kohtlemise nõue on üks olulistest põhimõtetest, millest avaliku võimu esindajad on kohustatud oma tegevuses lähtuma.

Ülevaateastal tõusetus võrdse kohtlemise küsimus näiteks kaasuses, kus lastelaagrid keeldusid vastu võtmast lastekodu lapsi⁸¹⁹.

Lähemalt on võimalik nimetatud juhtumitega tutvuda ülevaate 2. osas.

3. Vastavalt ÕKS § 19 lõikele 2 on igal isikul õigus pöörduda õiguskantsleri poole lepitusmenetluse korraldamiseks, kui ta leiab, et füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik on teda diskrimineerinud soo, rassi, rahvuse (etnilise kuuluvuse), nahavärvuse, keele, päritolu, usutunnistuse või usulise veendumuse, poliitilise või muu veendumuse, varalise või sotsiaalse seisundi, vanuse, puude, seksuaalse suundumuse või muu seaduses nimetatud diskrimineerimistunnuse tõttu.

Lepitusmenetlus lähtub ideest, et inimesel (või ka juriidilisel isikul) oleks võimalikult lihtne õiguskantsleri poole pöörduda ning protseduuri diskretsuse tõttu on pöörduja õigused ja huvid kogu uurimise vältel tagatud. Menetluse tulemiks ei ole kellegi karistamine, vaid õiguskantsleri kui vahemehe mõlema poole ärakuulamine, asjaolude selgitamine ja lepitamine. Kogu lepitusmenetlusega seonduv info avaldatakse üksnes kujul, mis ei võimalda menetluses osalevate isikute tuvastamist.

Vabatahtliku lepitamise eesmärgiks on vaidlevaid pooli omavahel lähendada ja julgustada seisukohti muutma ning ühiselt lahendust otsima. Õiguskantsleri roll on pakkuda lahendusi.

Lepitamine on väga oluline õigusrahu saavutamisel, tänu millele võib vaidlevatel pooltel olla võimalik jätkata koostööd ilma et keegi jääb ohvri olukorda.

2007. aastal ei toimunud Õiguskantsleri Kantsleis ühtegi kokkuleppega lõppenud lepitusmenetlust. Nagu eelnevalt märgitud, pöörduti õiguskantsleri poole viiel korral avaldusega, milles paluti alustada lepitusmenetlust.

Esimesel juhul leidis avaldaja, et teda on diskrimineeritud rahvuse tõttu. Avaldaja väitel muutus töötamine võimatuks pärast tema foto avaldamist ajalehes ja ta oli sunnitud töölt lahkuma. Avaldaja väitis, et tema foto oli tehtud enne aprillirahutuste algust ja ta ei osalenud rahutustes, kuid kaastöötajad ja juhtkond teda ei uskunud. Avaldaja palus õiguskantsleril algatada lepitusmenetlus ja tekitatud kahju hüvitada. Avaldusalusel juhul ei soovinud vastustaja lepitusmenetluses osaleda ja seetõttu ei pidanud õiguskantsler võimalikuks menetlust alustada. Õiguskantsler soovitas avaldajal kahju hüvitamiseks pöörduda kohtu poole.

Teisel juhul oli meessoost avaldaja seisukohal, et ööklubides meeste ja naistele erineva hinnaga piletite müümine on vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega ning palus õiguskantsleril alustada lepitusmenetlust. Õiguskantsler võttis seisukoha, et lepitusmenetlus ei ole antud küsimuses kõige tõhusam õiguskaitsevahend, sest see toimub vabatahtlikkuse alusel ning eeldab avaldaja õigusi väidetavalt rikkunud isiku või asutuse nõusolekut menetluse alustamiseks. Õiguskantsler soovitas avaldajal pöörduda soolise võrdõiguslikkuse voliniku poole.

Kolmandal juhtumil pöördus õiguskantsleri poole avaldaja, kes leidis, et teda on diskrimineeritud rahvuse tõttu. Avaldaja tegi ettepaneku määrata teda korteriühistu revisjonikomisjoni koosseisu, kuid korteriühistu üldkoosoleku korraldaja lükkas ettepaneku tagasi ega pannud hääletusele. Üldkoosoleku korraldaja arvas, et avaldaja ei oska eesti keelt. Kuna vastustaja ei reageerinud õiguskantsleri korduvatele ettepanekutele lepitusmenetluses osaleda, siis menetlust ei alustatud.

Neljandal juhul oli tegemist soolise ebavõrdse kohtlemisega, väikeste lastega naise võimaliku diskrimineerimisega. Avalduse menetlemisele seadis piirangu ÕKS § 35⁶, kus on sätestatud õiguskantsleri poole pöördumise tähtjaks neli kuud ajast, mil isik sai väidetavast diskrimineerimisest teada või oleks pidanud teada saama. Avaldaja pöördumisest nähtuvalt leidis väidetav diskrimineerimine aset 11 kuud enne tema avalduse esitamist õiguskantslerile. Avalduse menetlemine ei olnud selleks ajaks enam õiguskantsleri pädevuses. Avaldus edastati läbivaatamiseks ja arvamuse andmiseks soolise võrdõiguslikkuse volinikule, kelle pädevuses on soolise võrdõiguslikkuse seaduse nõuete täitmise jälgimine.

818 2. osa XII 3 (Isikute ebavõrdne kohtlemine Saue valla lapsehoiutoetuste määramisel).

819 2. osa II 9 (Lastelaagrite keeldumine võtta laagritesse vastu lastekodu lapsi).

Viiendal juhul pöördus õiguskantsleri poole kinnipeetav, kes palus algatada lepitusmenetlus tema ja Justiitsministeeriumi vahel. Avaldaja leidis, et tema pideva ümberpaigutamise tõttu ühest vanglast teise vanglasse on rikutud tema põhiõigusi ja -vabadusi. Õiguskantsler ei pidanud võimalikuks avalduse alusel menetlust algatada, kuna pöördumisest ei ilmnenu, et füüsilise või eraõigusliku juriidilise isiku tegevusega oleks avaldajat diskrimineeritud. Põhiseaduse ja õiguskantsleri seadusega ei ole kinnipeetava ümberpaigutamise küsimus õiguskantsleri pädevuses, mistõttu ei ole tal tulenevalt ÕKS § 25 lõike 1 järgi võimalik vastavaid avaldusi ka menetleda.

Kolme eespool välja toodud seadusesätte (ÕKS § 15, § 19 lg 1, § 19 lg 2) eesmärgiks on tagada potentsiaalse diskrimineeritu õiguste kaitse võimalikult lihtsalt, kiiresti ja tõhusalt. Diskrimineerimise näol on enamasti tegu emotsionaalsete juhtumitega, kuna inimese hinnang olnule võib olla subjektiivne. Seetõttu pakub õiguskantsler lepitades lahendusi, milles on maksimaalselt arvestatud ohvri õiguseid. Lahendusi leides tuleb välistada olukorrad, kus inimene loobub oma õiguste kaitses, kuna menetlus, milles tal tuleb osaleda, on ülemäära keeruline.

Õiguskantsler võib võrdsuspõhiõiguse rikkumise korral teha ettepaneku või soovitus Riigikogule, riigiasutusele või muule avaliku võimu esindajale (nt soovitus teha uus otsus või avaldaja ees vabandada). Menetlus võib lõppeda ka kokkuleppega lepitusmenetluses, mis ei ole kohtus vaidlustatav ja on kohtutäituri poolt sundtäidetav.

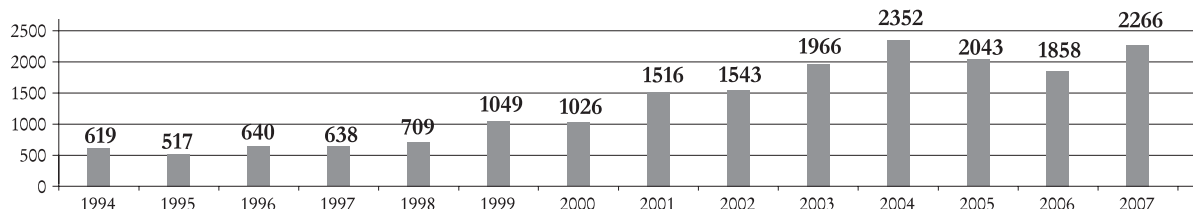
Õiguskantsleril ei ole õiguslikke sunnivahendeid (trahvimise võimalust), et sundida oma ettepanekuid täitma, kuid tugeva autoriteedi tõttu Eesti ühiskonnas on enamus tema ettepanekuist täidetud.

IV MENETLUSSTATISTIKA

1. Menetlusstatistika üldandmed

1.1. Avaldustepõhine statistika

2007. aastal esitati õiguskantslerile 2266 avaldust, mille põhjal algatati 1740 asjamenetlust. Avaldusi laekus 2007. aastal enam kui 2006. aastal, kuid samas suurusjärgus nagu aastatel 2004 ja 2005.



Joonis 1. Avalduste arv aastatel 1994–2007

1.2. Asjamenetluste põhine statistika

Kuni 2004. aastani peeti menetlusarvestust isikute avalduste alusel. Alates 2005. aastast põhineb statistika asjamenetlustel. Asjamenetlus hõlmab toiminguid ja dokumentide loomist ühe põhifunktsiooni asjaajamises oleva küsimuse lahendamiseks, mis tähendab, et isikute avaldused ühes ja samas küsimuses liidetakse üheks asjamenetluseks.

Õiguskantsler alustab asjamenetluse kas avalduse alusel või omaalgatusena. Need jagunevad sisulisteks ja sisulise menetluseta asjamenetlusteks. Sisulise menetlusega asjamenetlused jagunevad õiguskantsleri pädevusest tulenevalt järgmiselt:

- õigustloovate aktide põhiseaduse ja seadustega kooskõla kontrolli menetlus ehk normikontrolli menetlus;
- riigi, kohaliku omavalitsuse, muu avalik-õigusliku juriidilise isiku või avalikke ülesandeid täitva eraisiku, organi või asutuste tegevuse seaduslikkuse kontrolli menetlus ehk *ombudsman*'i menetlus;
- õiguskantsleri seadusest ja teistest seadustest tulenevad ülejäänud sisulised menetlused ehk erimenetlused.

Õiguskantslerile saabunud avalduste lahendamisel lähtutakse vormivabaduse ja eesmärgipärasuse põhimõtetest, tehes tõhusa ja erapooletu uurimise tagamiseks vajalikud uurimistoimingud. Asjamenetluste tulemite jagunemist vt jooniselt 2.

Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimisel liigitatakse menetluse tulemit vastavalt sellele, kas vastuolu on tuvastatud või mitte:

Vastuolu on tuvastatud, kui on esitatud:

- + ettepanek seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks;
- + ettepanek määruse põhiseadusega ja seadusega kooskõlla viimiseks;
- + taotlus Riigikohtule õigustloova akti põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamiseks;
- + ettekanne Riigikogule;
- + märgukiri täitevvõimule seaduseelnõu algatamiseks;
- + märgukiri täitevvõimule õigustloova akti vastuvõtmiseks;
- + lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus;

Vastuolu ei ole tuvastatud, kui on esitatud:

- seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta.

Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse seadustele vastavuse kontrollimisel liigitatakse menetluse tulemit vastavalt sellele, kas rikkumine on tuvastatud või mitte:

Rikkumine on tuvastatud, kui on esitatud:

- + ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks;
- + soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks;
- + lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus;

Rikkumine ei ole tuvastatud, kui on esitatud:

- seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta.

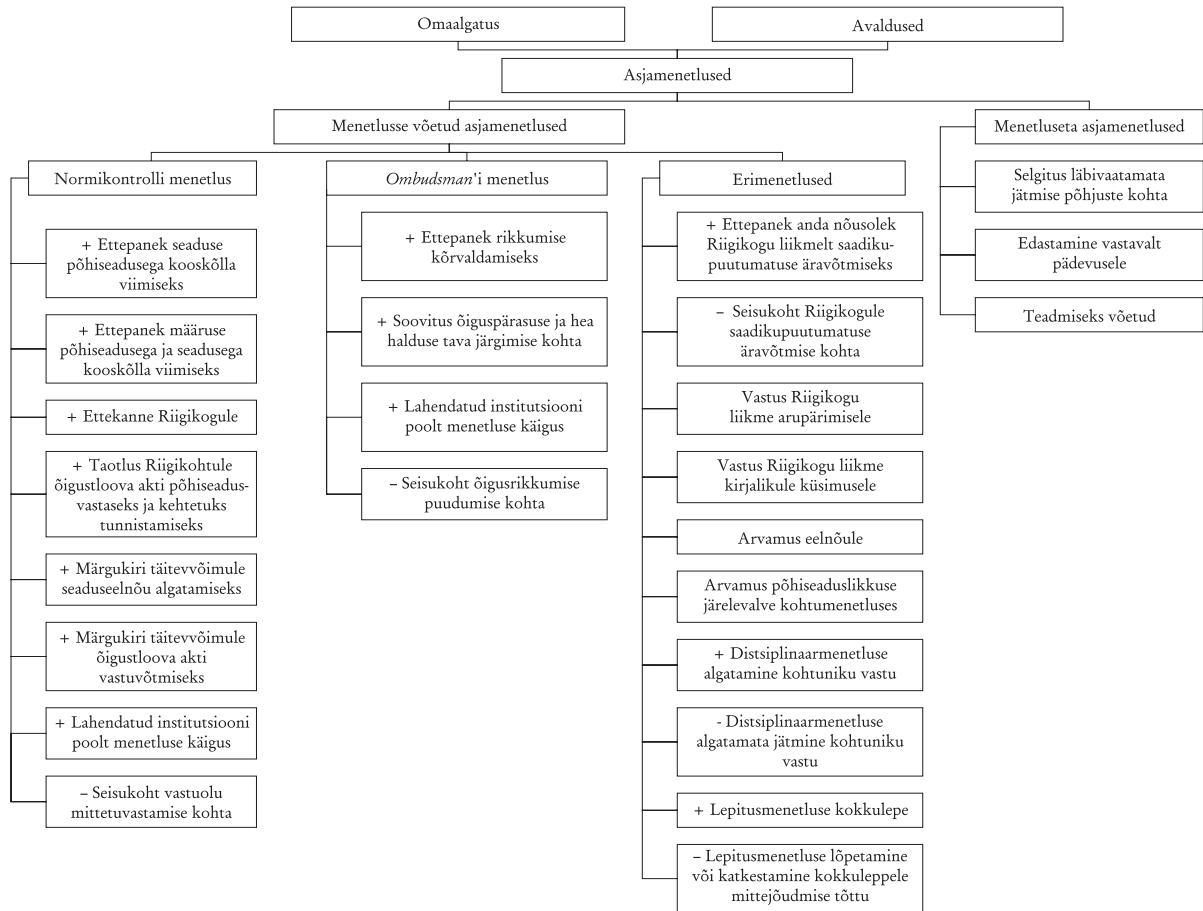
Erimenetlused liigitatakse menetluse tulemi järgi alljärgnevalt:

- o arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses;
- o vastus Riigikogu liikme arupärimisele;
- o vastus Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele;

- o arvamus eelnõule;
- + ettepanek anda nõusolek Riigikogu liikmelt saadikupuutumatusse äravõtmiseks ja tema kohta süüdistusakti koostamiseks;
- seisukoht Riigikogule saadikupuutumatusse äravõtmise kohta;
- + distsiplinaarmenetluse algatamine kohtuniku vastu;
- distsiplinaarmenetluse algatamata jätmise kohtuniku vastu;
- + lepitusmenetluse kokkulepe;
- lepitusmenetluse lõpetamine või katkestamine kokkuleppele mitte jõudmise tõttu.

Menetlusse võtmata jäetud avalduste puhul liigitatakse menetluse tulem järgmiselt:

- o selgitus läbivaatamata jätmise põhjuste kohta;
- o edastamine vastavalt pädevusele;
- o teadmiseks võetud.



Joonis 2. Asjamenetluste jaotus ja menetluste tulem

Aruandeaastal oli 1740 asjamenetlust, mis on 35% rohkem kui 2006. aastal. Seisuga 01.03.2008 oli lõpetatud 1621 menetlust. Nendest 51 on järelmenetluses ning 68 veel töös. Aruandeaastal algatatud asjamenetlusest 474 korral toimus sisuline menetlus, 1266 asjas jäeti see erinevatel põhjustel algatamata. Aruandeaastal toimus omal algatusel 70 asjamenetlust. Korraldati 28 kontrollkäiku.

Võrreldes 2006. aastaga kasvas omaalgatuslike menetluste arv kaks korda. Rohkem oli menetlusi, mille puhul jäeti sisuline menetlus algatamata. Kontrollkäike tehti 2007. aastal neli korda enam.

Tabel 1. Asjamenetluste jaotus sisu järgi

	2005	2006	2007
Menetlusse võetud asjamenetlusi	725 43,5%	551 34,6%	474 27,2%
sh normikontrolli menetlusi	247 14,8%	207 13%	150 8,6%
sh ombudsman'i menetlusi	372 22,3%	258 16,2%	252 14,5%
sh erimenetlusi	106 6,4%	86 5,4%	72 4,1%
Menetluseta asjamenetlusi	941 56,5%	1043 65,4 %	1266 72,8%
Asjamenetlusi kokku	1666 100%	1594 100%	1740 100%
sh omaalgatuslikke menetlusi	57 3,4%	35 2,2 %	70 4%
sh kontrollkäike	12 0,7%	8 0,5%	28 1,6%

2. Asjamenetluste tulem

Asjamenetluste tulem näitab seda, milliste lahendusteni, toiminguteni õiguskantsler oma menetluste tulemusena jõudis. Algatatud menetluste ja tulemite arv ei ole täpses vastavuses, kuna tulem saab olla üksnes lõppenud asjamenetlusel, samas kui asjamenetluste jaotus sisu järgi hõlmab kõiki aruandeaastal algatatud menetlusi.

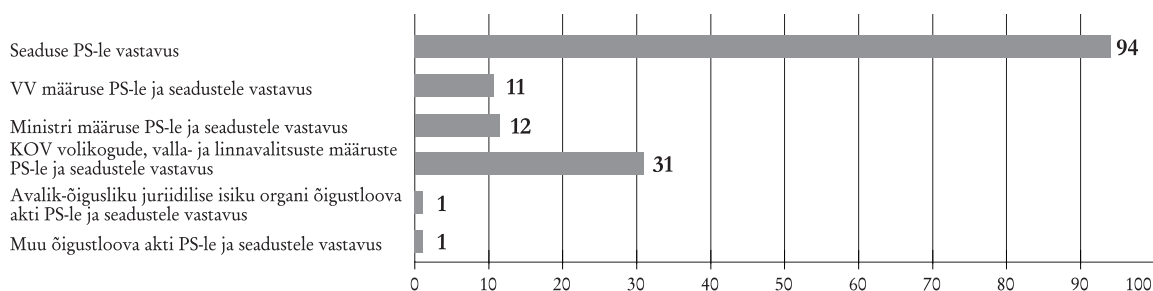
2.1. Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine

Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimiseks algatati 150 asjamenetlust ehk 8,6% asjamenetluste üldarvust, 31,6% sisuliste menetluste üldarvust. Neist 131 isiku avalduse alusel ning 19 omal algatusel.

Võrreldes 2006. aastaga on normikontrolli menetluste arv mõnevõrra vähenenud. 2006. aastal algatati õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimiseks 207 menetlust, 13% asjamenetluste üldarvust.

Põhiseaduslikkuse järelevalve menetlustes kontrolliti:

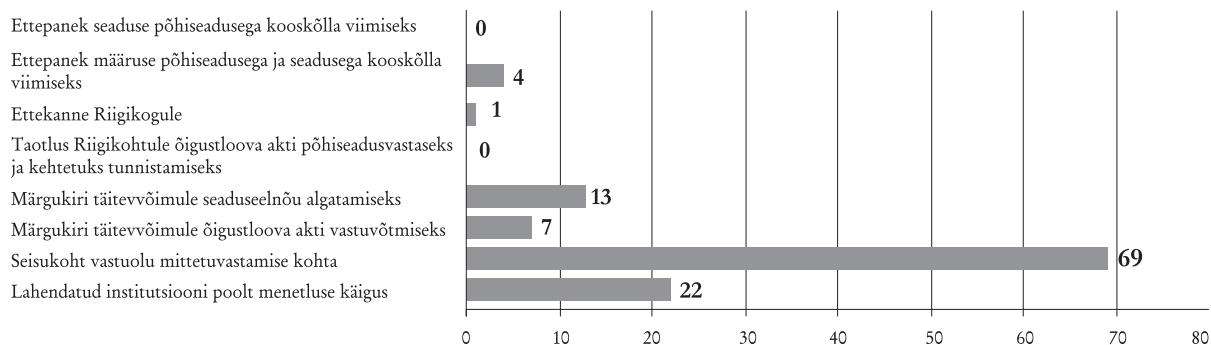
- seaduste põhiseadusele vastavust (94 menetlust, neist 80 isiku avalduse alusel ning 14 omal algatusel);
- Vabariigi Valitsuse määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (11 menetlust, neist kõik isiku avalduse alusel);
- ministrite määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (12 menetlust, neist 10 isiku avalduse alusel ning kaks omal algatusel);
- kohaliku omavalitsuse volikogude ning valla- ja linnavalitsuste määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (31 menetlust, neist kolm maavanema avalduse alusel, 26 isiku avalduse alusel ning kaks omal algatusel);
- avalik-õigusliku juriidilise isiku organi õigustloova akti seaduspärasust (üks menetlus isiku avalduse alusel);
- muu õigustloova akti õiguspärasust (üks menetlus omal algatusel).



Joonis 3. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluste jagunemine

Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimise tulemusel jõudis õiguskantsler järgmiste tulemiteni:

- ettepanek seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks (2007. aastal ei teinud õiguskantsler Riigikogule ühtegi ettepanekut);
- ettepanek määruse põhiseadusega ja seadusega kooskõlla viimiseks (neli menetlust);
- taotlus Riigikohtule õigustloova akti põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamiseks (2007. aastal ei esitanud õiguskantsler Riigikohtule ühtegi taotlust);
- ettekanne Riigikogule (üks menetlus);
- märgukiri täitevvõimule seaduseelnõu algatamiseks (13 menetlust);
- märgukiri täitevvõimule õigustloova akti vastuvõtmiseks (seitse menetlust);
- lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus (22 menetlust);
- seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta (69 menetlust).



Joonis 4. Põhiseaduse ja seadustele vastavuse kontrollimiseks algatatud asjamenetluste tulemid

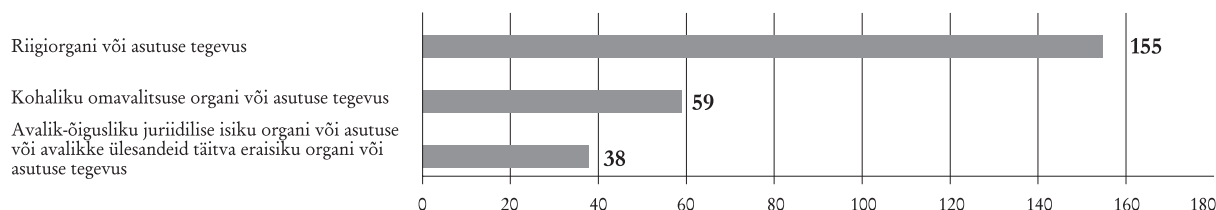
2.2. Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse seadustele vastavuse kontrollimine

Riigi, kohaliku omavalitsuse, muu avalik-õigusliku juriidilise isiku või avalikke ülesandeid täitva eraisiku, organi või asutuste tegevuse seaduslikkuse kontrolliks algatati 252 menetlust ehk 14,5% asjamenetluste üldarvust ja 53,2% sisuliste menetluste üldarvust. Neist 201 isiku avalduse alusel ning 51 omal algatusel.

Võrreldes 2006. aastaga on ombudsman'i menetluste arv jäänud samasse suurusjärku. 2006. aastal algatati riigi, kohaliku omavalitsuse, muu avalik-õigusliku juriidilise isiku või avalikke ülesandeid täitva eraisiku, organi või asutuste tegevuse seaduslikkuse kontrolliks 258 asjamenetlust ehk 16,2% asjamenetluste üldarvust.

Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse kontrollimiseks algatatud menetlustes kontrolliti:

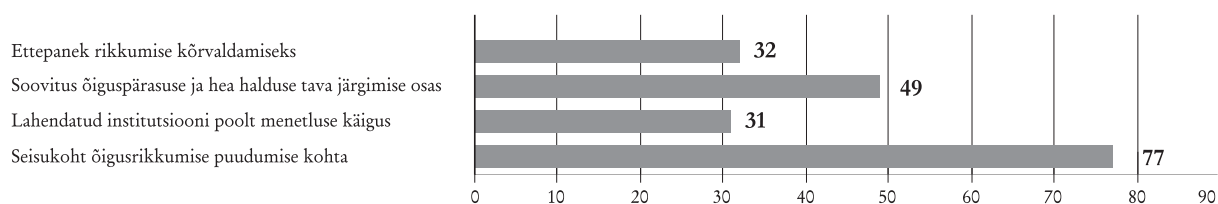
- riigiorgani või asutuse tegevust (155 menetlust, neist 126 isiku avalduse alusel ning 29 omal algatusel);
- kohaliku omavalitsuse organi või asutuse tegevust (59 menetlust, neist 53 isiku avalduse alusel ning kuus omal algatusel);
- avalik-õigusliku juriidilise isiku organi või asutuse või avalikke ülesandeid täitva eraisiku organi või asutuse tegevust (38 menetlust, neist 22 isiku avalduse alusel ning 16 omal algatusel).



Joonis 5. Isikute, asutuste, organite tegevuse kontrollimiseks algatatud asjamenetluste jagunemine

Järelevalve tulemused avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse üle:

- ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks (32 menetlust);
- soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks (49 menetlust);
- lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus (31 menetlust);
- seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta (77 menetlust).



Joonis 6. Isikute, asutuste, organite tegevuse kontrollimiseks algatatud asjamenetluste tulemid

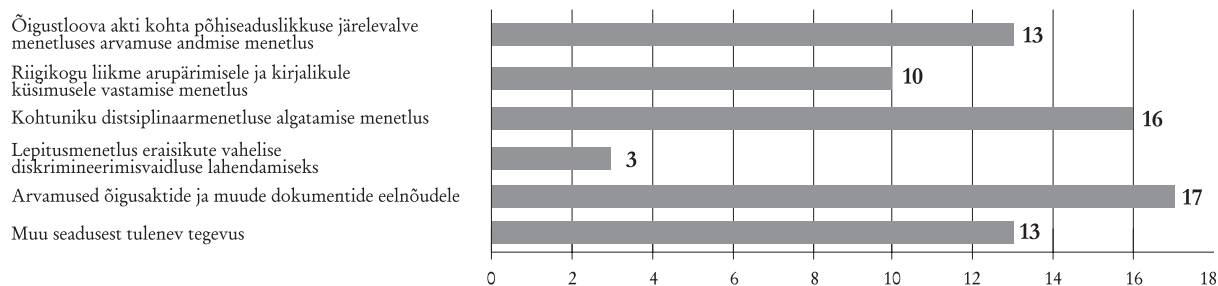
2.3. Erimenetlused

Erimenetlusi oli aruandeaastal 72 ehk 4,1% asjamenetluste üldarvust ja 15,2% sisuliste menetluste üldarvust.

Võrreldes 2006. aastaga oli erimenetlusi vähem. 2006. aastal algutati 86 erimenetlust, mis moodustas 5,4% asjamenetluste üldarvust.

Erimenetlused jagunevad järgmiselt:

- õigustloova akti kohta põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses arvamuse andmise menetlus (13 menetlust);
- Riigikogu liikme arupärimisele ja kirjalikule küsimusele vastamise menetlus (üheksa menetlust);
- kohtuniku distsiplinaarmenetluse algatamise menetlus (16 menetlust);
- lepitusmenetlus eraisikute diskrimineerimisvaidluse lahendamiseks (kolm menetlust);
- arvamused õigusaktide ja muude dokumentide eelnõudele (17 menetlust);
- muu seadusest tulenev tegevus (13 menetlust).



Joonis 7. Erimenetluste jagunemine

2.4. Menetluse võtmata jäetud asjamenetlused

Avalduse laekumisel hindab õiguskantsler seda. Ta jätab avalduse läbi vaatamata, kui selle lahendamine ei kuulu tema pädevusse. Sel juhul selgitab ta avaldajale, milline institutsioon või asutus antud küsimusega tegeleb. Avalduse võib läbi vaatamata jätta, kui see on ilmselgelt alusetu või kui avaldusest ei selgu, milles avaldaja õiguste või hea halduse tava rikkumine seisneb.

Õiguskantsler jätab avalduse läbi vaatamata ka siis, kui avalduses käsitletud asjas on jõustunud kohtuotsus, samal ajal toimub kohtumenetlus või kohustuslik kohtueelne kaebemenetlus (nt kui kaebust menetleb individuaalse töövaidluse lahendamise komisjon või muu selline kohtueelse kaebemenetluse organ). Õiguskantsler ei saa ega tohi dubleerida nimetatud menetlusi, kuna õiguskantsleri poole pöördumise võimalus ei ole õiguskaitsevahend. Pigem on tegemist petitsooniorganiga, kellel puudub otsene võimalus kasutada sunnivahendit. Õiguskantsler lahendab isikute õiguste rikkumise asju, kui isikul ei ole õiguskaitsevahendeid või neid ei ole võimalik mingil põhjusel kasutada (nt kohtusse kaebamise tähtaeg on möödunud).

Õiguskantsler võib jätta avalduse läbi vaatamata ka juhul, kui isikul on võimalik esitada vaie, kasutada muid õiguskaitsevahendeid või kui toimub vaidemenetlus või muu mittekohustuslik kohtueelne menetlus. Nendel juhtudel on tegu kaalutusõiguse alusel tehtava otsustusega, mis arvestab iga konkreetse pöördumise asjaolusid.

Õiguskantsler võib jätta avalduse läbi vaatamata samuti siis, kui see on esitatud pärast ühe aasta möödumist ajast, mil isik sai või pidi saama teada oma õiguste rikkumisest. Üheaastase tähtaja kohaldamine on õiguskantsleri otsustada

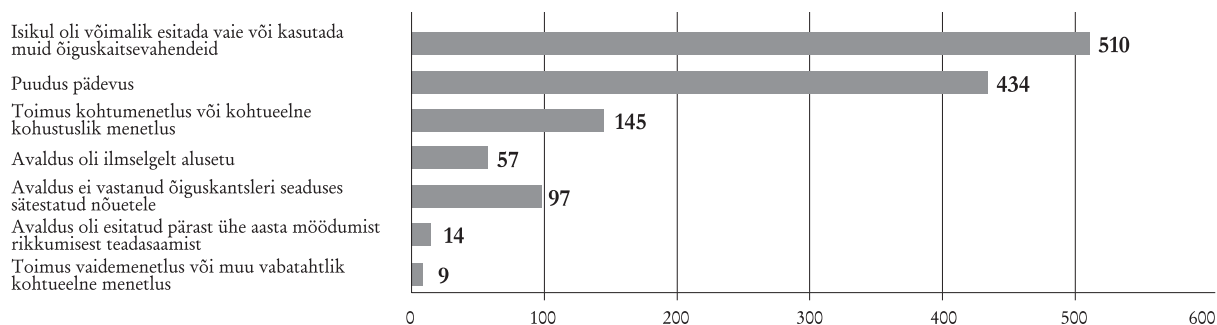
ning sõltub juhtumi asjaoludest: kui raske oli rikkumine, milliseid tagajärgi see kaasa tõi, kas rikkumine mõjutas kolmandate isikute õigusi või kohustusi jne.

Õiguskantsler jättis 2007. aastal menetluse algatamata 1266 asjas, mis on 72,8% asjamenetluste üldarvust.

Taas on võrreldes 2006. aastaga tõusnud nende avalduste hulk, mille puhul õiguskantsler ei pidanud võimalikuks menetlust algatada. (Algatamata menetlused moodustasid 65,4% asjamenetluste üldarvust.)

Menetlus jäeti algatamata alljärgnevatel põhjustel:

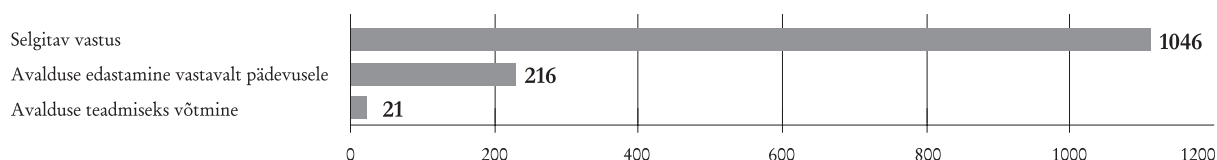
- isikul oli võimalik esitada vaie või kasutada muid õiguskaitsevahendeid (510 menetlust);
- puudus pädevus (434 menetlust);
- toimus kohtumenetlus või kohtueelne kohustuslik menetlus (145 menetlust);
- avaldus ei vastanud õiguskantsleri seaduses sätestatud nõuetele (97 menetlust);
- avaldus oli ilmselgelt alusetu (57 menetlust);
- avaldus oli esitatud pärast ühe aasta möödumist rikkumisest teadasaamist (14 menetlust);
- toimus vaidemenetlus või muu vabatahtlik kohtueelne menetlus (ühemena menetlust).



Joonis 8. Avalduse menetluse võtmata jätmise põhjused

Menetlemata avalduste puhul selgitati avaldajale õiguskantsleri pädevust, seadusi ja teisi õigusakte. Avalduste põhjal tehtud toimingud 2007. aastal:

- selgitav vastus (1046 menetlust);
- avalduse edastamine vastavalt pädevusele (216 menetlust);
- avalduse teadmiseks võtmine (21 menetlust).

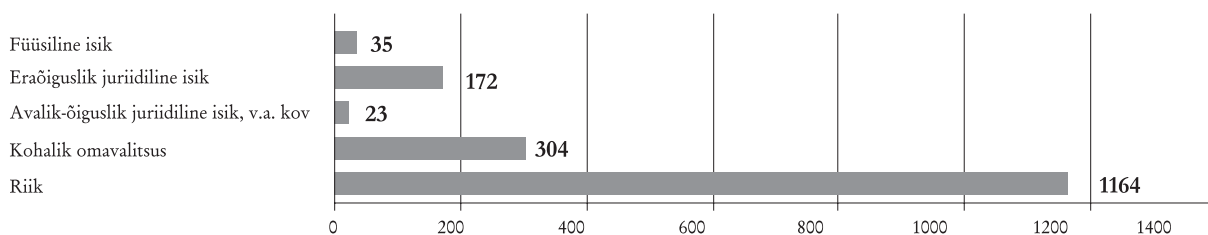


Joonis 9. Vastuste jaotus avalduste menetluse võtmata jätmiste korral

3. Asjamenetluste jaotus vastutusala järgi

Asjamenetlused jagunevad vastustajate järgi alljärgnevalt:

- riik – 1164 asjamenetlust;
- kohalik omavalitsus – 304 asjamenetlust;
- avalik-õiguslik juriidiline isik, v.a kohalik omavalitsus – 23 asjamenetlust;
- eraõiguslik juriidiline isik – 172 asjamenetlust;
- füüsiline isik – 35 asjamenetlust.



Joonis 10. Asjamenetluste jaotus vastustajate järgi

2007. aastal algatatud asjamenetluste jaotumine valitsemisalade ja menetluste lõikes on nähtav tabelites 2 ja 3. Menetlused on jaotatud valitsemisalade kaupa valitsusasutuste ning muude institutsioonide vahel selle põhjal, kelle pädevusse probleemküsimuse lahendamine kuulus või kelle tegevuse peale kaevati*.

* Seadusi käsitletavate normikontrolli menetluste puhul on vastustajaks Riigikogu.

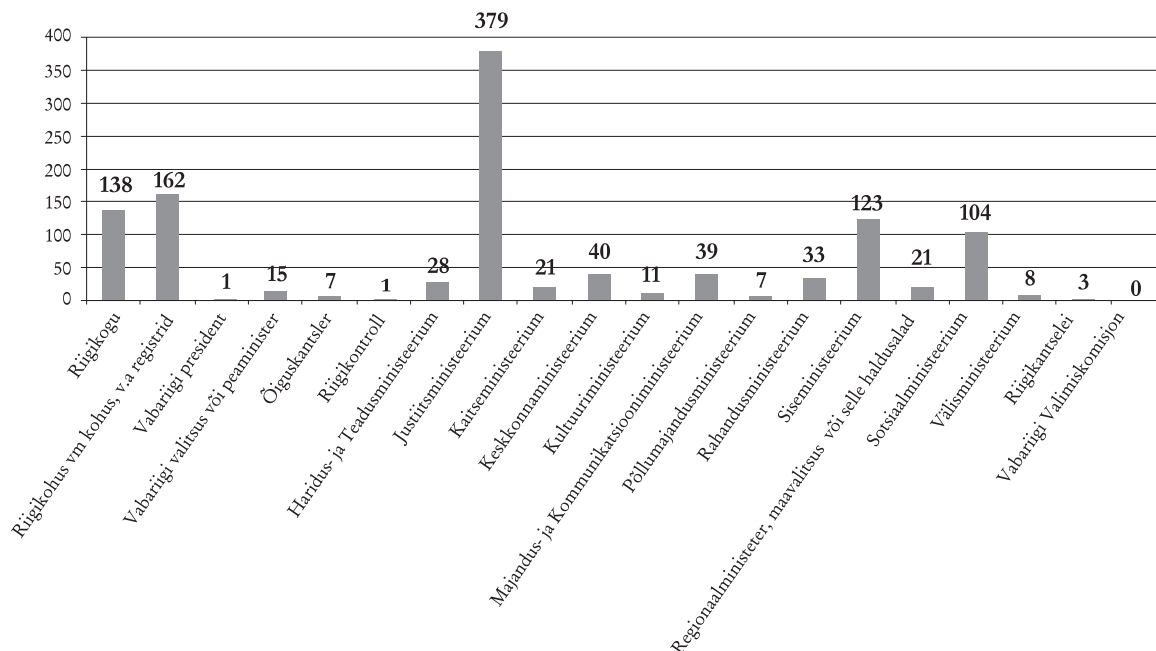
Tabel 2. Asjamenetluste jaotus vastutajate järgi riigi tasandil

Asutus, organ, isik	Asja- menetluste üldarv	Menetluse võetud	Tuvastatud õiguspärasuse ja hea halduse tava rikkumine	Tuvastatud vastuolu põhiseaduse või seadustega	Menetlemata jätud
Riigikogu	138	47	–	4	91
Riigikohus vm kohus, v.a registrid	162	26	4	–	136
Vabariigi President või Vabariigi Presidendi Kantslei	1	–	–	–	1
Vabariigi Valitsus või peaminister	15	3	–	–	12
Õiguskantsler või Õiguskantsleri Kantslei	7	3	–	–	4
Riigikontroll	1	–	–	–	1
Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala	28	15	4	2	13
Haridus- ja Teadusministeerium	20	10	3	1	10
Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatav asutus	8	5	1	1	3
Keeleinspeksioon	–	–	–	–	–
Justiitsministeeriumi valitsemisala	379	54	6	3	325
Justiitsministeerium	57	23	–	3	34
Justiitsministeeriumi hallatav asutus	27	3	–	–	24
Tallinna Vangla	77	12	2	–	65
Maardu vangla	1	–	–	–	1
Ämari Vangla	29	1	–	–	28
Tartu Vangla	86	7	1	–	79
Murru Vangla	56	4	2	–	52
Prokuratuur	38	2	–	–	36
Harku Vangla	4	–	–	–	4
Viljandi Vangla	4	2	1	–	2
Kaitseminsteeriumi valitsemisala	21	9	6	1	12
Kaitseminsteerium	7	3	1	1	4
Kaitseminsteeriumi hallatav asutus	14	6	5	–	8
Kaitseressursside Amet	–	–	–	–	–
Keskkonnaministeeriumi valitsemisala	40	13	5	–	27
Keskkonnaministeerium	28	12	4	–	16
Keskkonnaministeeriumi hallatav asutus	3	–	–	–	3
Maa-amet	6	1	1	–	5
Keskkonnainspeksioon	2	–	–	–	2
Sideamet	1	–	–	–	1
Veeteede amet	–	–	–	–	–
Kultuuriministeeriumi valitsemisala	11	6	1	–	5

ÜLEVAADE ÕIGUSKANTSLERILE SEADUSEGA PANDUD MUUDE ÜLESANNETE TÄITMISEST

Kultuuriministeerium	8	6	1	–	2
Kultuuriministeeriumi hallatav asutus	1	–	–	–	1
Muinsuskaitseamet	2	–	–	–	2
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala	39	17	2	1	22
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	20	12	–	1	8
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hallatav asutus	11	1	1	–	10
Tarbijakaitseamet	3	2	–	–	1
Tehnilise Järelevalve Inspeksioon	1	1	–	–	–
Energiaturu Inspeksioon	1	1	1	–	–
Maanteeamet	3	–	–	–	3
Patendiamet	–	–	–	–	–
Konkurentsiamet	–	–	–	–	–
Põllumajandusministeeriumi valitsemisala	7	–	–	–	7
Põllumajandusministeerium	3	–	–	–	3
Põllumajandusministeeriumi hallatav asutus	–	–	–	–	–
PRIA	4	–	–	–	4
Taimetoodangu Inspeksioon	–	–	–	–	–
Veterinaar- ja Toiduamet	–	–	–	–	–
Rahandusministeeriumi valitsemisala	33	15	1	–	18
Rahandusministeerium	19	12	–	–	7
Rahandusministeeriumi hallatav asutus	–	–	–	–	–
Maksu- ja Tolliamet	13	3	1	–	10
Riigihangete Amet	1	–	–	–	1
Siseministeeriumi valitsemisala	123	36	12	–	87
Siseministeerium	24	13	2	–	11
Siseministeeriumi hallatav asutus	7	–	–	–	7
Politseiamet	60	13	6	–	47
Kodakondsus- ja Migratsiooniamet	20	6	2	–	14
Andmekaitse Inspeksioon	3	–	–	–	3
Kaitsepolitseiamet	5	1	–	–	4
Päästeamet	–	–	–	–	–
Piirivalveamet	4	3	2	–	1
Regionaalminister, maavalitsus või selle haldusalas olev asutus	21	6	2	–	15
Sotsiaalministeeriumi valitsemisala	104	48	6	3	56
Sotsiaalministeerium	41	27	3	3	14
Sotsiaalministeeriumi hallatav asutus	13	4	1	–	9
Sotsiaalkindlustusamet	37	12	1	–	25
Tervisekaitseinspeksioon	5	3	1	–	2
Tööinspeksioon	1	–	–	–	1
Tervishoiuamet	6	2	–	–	4
Tööturu amet	1	–	–	–	1

Raviamet	–	–	–	–	–
Välisministeerium	8	3	1	–	5
Riigikantselei	2	–	–	–	1
Riigikantselei hallatav asutus	1	–	–	–	1
Vabariigi Valimiskomisjon	–	–	–	–	–

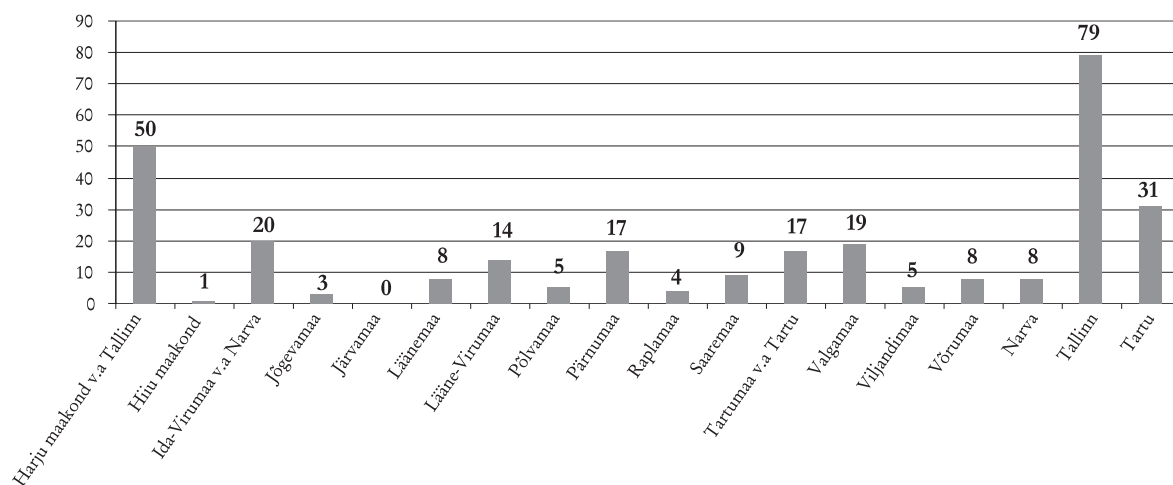


Joonis 11. Asjamenetluste jaotus vastustajate kaupa riigi tasandil

Tabel 3. Asjamenetluste jaotus vastustajate kaupa kohaliku omavalitsuse tasandil

Vastustaja kohaliku omavalitsuse tasandil	Asjamenetluste üldarv	Menetluse võetud	Tuvastatud õiguspärasuse ja hea halduse tava rikkumine	Tuvastatud vastuolu põhiseaduse või seadustega	Menetlemata jäetud
Harju maakonna kohalik omavalitsus, v.a Tallinn	50	6	1	1	44
Hiiu maakonna kohalik omavalitsus	1	–	–	–	1
Ida-Virumaa maakonna kohalik omavalitsus, v.a Narva	20	7	1	–	13
Jõgeva maakonna kohalik omavalitsus	3	1	1	–	2
Järva maakonna kohalik omavalitsus	–	–	–	–	–
Lääne maakonna kohalik omavalitsus	8	3	–	2	5
Lääne-Viru maakonna kohalik omavalitsus	14	4	1	1	10
Põlva maakonna kohalik omavalitsus	5	1	–	1	4
Pärnu maakonna kohalik omavalitsus	17	4	2	–	13
Rapla maakonna kohalik omavalitsus	4	2	1	–	2

Saare maakonna kohalik omavalitsus	9	3	–	–	6
Tartu maakonna kohalik omavalitsus, v.a Tartu	17	9	3	–	8
Valga maakonna kohalik omavalitsus	19	11	4	–	8
Viljandi maakonna kohalik omavalitsus	5	3	1	–	2
Võru maakonna kohalik omavalitsus	8	2	–	–	6
Narva	8	3	2	–	5
Tallinn	79	17	3	1	62
Tartu	31	11	–	–	20



Joonis 12. Asjamenetluste jaotus vastustajate kaupa kohaliku omavalitsuse tasandil

4. Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa

Sarnaselt eelnevate aastatega algatati 2007. aastal kõige enam asjamenetlusi kriminaaltäitemenetluse- ja vangistusõigusega seonduvalt. Teistest oluliselt enam oli asju omandireformiga seonduvates küsimustes ning sotsiaalhoolekandeõiguse valdkonnas. Võrreldes 2006. aastaga on peaaegu kaks korda kasvanud haridus- ja teadusõiguse valdkonna asjamenetluste arv.

Tabel 4. Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa

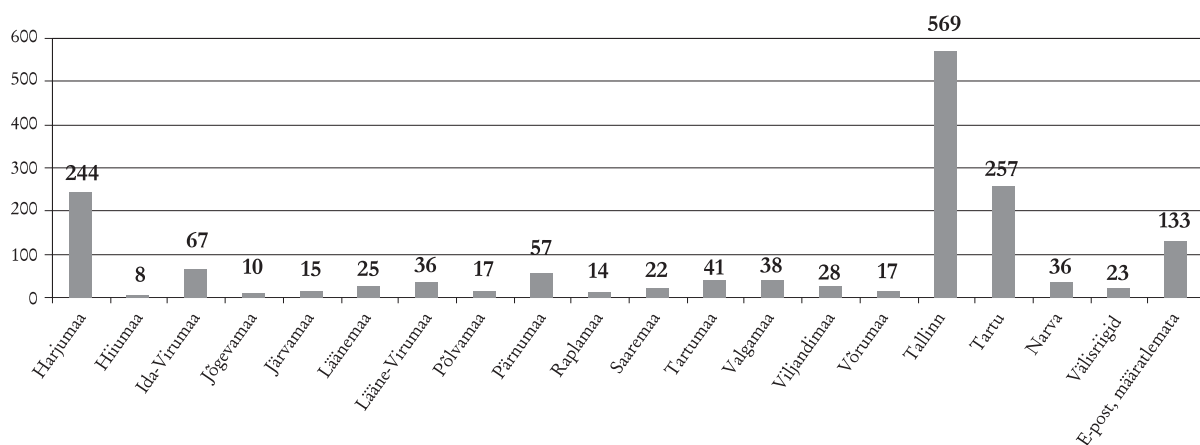
Õigusvaldkond	Menetluste arv
Kriminaaltäitemenetlus ja vangistusõigus	301
Omandireformiõigus	86
Sotsiaalhoolekandeõigus	70
Kohtueelne kriminaalmenetlus	68
Haridus- ja teadusõigus	65
Kohaliku omavalitsuse korraldusõigus	64
Terviseõigus	61
Ehitus- ja planeerimisõigus	61
Sotsiaalkindlustusõigus	59
Kriminaal- ja väärteo kohtumenetlus	59
Tsiviilkohtumenetluse õigus	58

Keskkonnaõigus	54
Finantsõigus (sh maksu- ja tolliõigus, riigieelarve, riigivara)	53
Haldusõigus (halduskorraldus, haldusmenetlus, haldustäide, avalik asjaõigus jms)	49
Avalik teenistus	42
Muu avalik õigus	41
Riigikorraldusõigus	40
Isikuandmete kaitse, andmekogude ja avaliku teabe, riigisaladuse õigus	38
Täitemenetluse õigus	37
Kodakondsus-, migratsiooni- ja keeleõigus	35
Energeetika-, ühisveevärgi ja kanalisatsiooniõigus	34
Transpordi- ja teedeõigus	30
Võlaõigus	29
Mittetulundusühingu ja sihtasutuseõigus	29
Omandiõigus, sealhulgas intellektuaalse omandi õigus	28
Tööõigus (sh kollektiivne tööõigus)	27
Õigusabi ja notariõigus	22
Politsei ja korrakaitseõigus	21
Majandushaldus, kaubandushaldus ja konkurentsõigus	17
Muu eraõigus	15
Väärteomenetlus	12
Halduskohtumenetluse õigus	12
Riigikaitseõigus	12
Valimis- ja rahvahääletusõigus, erakonnaõigus	11
Perekonnaõigus	10
Liikluskorraldusõigus	9
Telekommunikatsiooni-, ringhäälingu- ja postisideõigus	9
Äriühingu, pankroti ja krediitiasutusteõigus	8
Materiaalne karistusõigus	8
Tarbijakaitseõigus	6
Põllumajandusõigus (sh toidu-, veterinaarõigus)	6
Pärimisõigus	5
Rahvusvaheline õigus	5
Muinsuskaitseõigus	5
Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse õigus	3
Loomakaitse, jahindus ja kalandusõigus	1

5. Asjamenetlused regioonide lõikes

Aruandeaastal oli kõige rohkem pöördumisi ja nende alusel algatatud asjamenetlusi Tallinnast (569 menetlust), Tartust (257 menetlust) ja Harjumaalt (v.a Tallinn (244 asja)). Teistest enam menetlusi oli ka Ida-Virumaalt (v.a Narva (67 menetlust)) ja Pärnu maakonnast (57 menetlust). Seega on suurem menetluste arv regionaalses lõikes seotud endiselt eelkõige suuremate linnadega. Sarnaselt 2006. aastaga oli aruandeaastal kõige vähem menetlusi Hiiu maakonnast (kaheksa menetlust). Välisriikidest saabunud avalduste alusel menetleti 23 asja.

Võrreldes 2006. aastaga on suurenenud Tartust laekunud pöördumiste alusel algatatud menetluste arv. Tartust oli 2007. aastal 102 asjamenetlust enam kui 2006. aastal. Tõusnud on ka Ida-Virumaalt ja Narvast laekunud pöördumiste põhjal algatatud menetluste arv. Võrreldes 2006. aastaga oli asjamenetlusi vähem ka Tartumaalt (v.a Tartu) ja Lääne-Virumaalt. Teiste regioonide puhul jäi ajamenetluste arv enam-vähem samasse suurusjärku 2006. aastaga. Nagu ka eelneval aastal, oli palju e-posti vahendusel saabunud avalduste alusel algatatud menetlusi (133 menetlust).

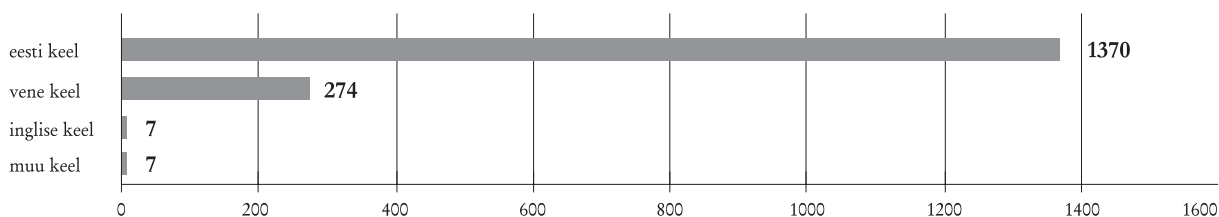


Joonis 13. Asjamenetluste jaotus avaldaja asukoha järgi

6. Asjamenetluste keel

Asjamenetlused algatati enamasti eestikeelsete avalduste alusel. Eestikeelsete avalduste põhjal algatati 1370 asjamenetlust ehk 78,7% menetluste üldarvust. Venekeelsete avalduste põhjal algatatud menetlusi oli 274 ehk 15,7% menetluste üldarvust.

Võrreldes 2006. aastaga on venekeelsete avalduste hulk jäänud peaaegu samaks. 2006. aastal moodustas venekeelsete pöördumiste alusel algatatud menetluste arv 16,1% asjamenetluste üldarvust.



Joonis 14. Asjamenetluste jaotus avalduse keele järgi

7. Kontrollkäigud

Õiguskantsleril on õigus teha kontrollkäike vanglasse, väeossa, arestimajja, väljasaatmiskeskusse, varjupaigataotlejate vastuvõtukeskusse või registreerimiskeskusse, psühhiaatriaiglasse, erihooldekodusse, erivajadustega õpilaste kooli, üldhooldekodusse, lastekodusse ja noortekodusse, samuti kõikidesse muudesse järelevalvealustesse asutustesse.

Kontrollkäigud liigituvad korralisteks ja erakorralisteks. Korrallised kontrollkäigud määratakse kindlaks Õiguskantsleri Kantselei aasta tegevusplaanis ja nende toimumisest teavitatakse järelevalvealust asutust ette. Erakorrallised kontrollkäigud ei kajastu aastaplaanis. Nendest järelevalvealusele ette teada ei anta või tehakse seda vahetult enne kontrollkäigu toimumist.

Kuna alates 18.02.2007 on õiguskantsler ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokoll (inglisekeelne lühend: OPCAT) artiklis 3 sätestatu järgi riigi ennetusasutus, siis on kontrollkäikude objektiks lisaks riiklikele kinnipidamisasutustele ka kõik teised asutused, kus võidakse piirata isikute vabadust.

Kontrollkäigud jagunevad kolmeks selle põhjal, millist asutust kontrollitakse:

- kinniste asutuste kontrollimine – asutused, kus isikud viibivad tahtevastasel ja kus viibivate isikute vabadust võidakse piirata (OPCAT'i asutused);
- lahtiste asutuste kontrollimine – asutused, kus isikud viibivad vaba tahte alusel (koolid, lastekodud);
- ametiasutuste kontrollimine – riigi- või kohaliku omavalitsuse asutused, kus kontrollitakse hea halduse tava järgimist (ministeeriumid, maavalitsused, kohaliku omavalitsuse üksused).

Aruandaastal tegi õiguskantsler kokku 28 kontrollkäiku, neist 18 kinnistesse asutustesse, viis lahtistesse asutustesse ja viis ametiasutustesse. Erakorrallisi kontrollkäike oli kuus, neist kõik kinniste asutuste kontrollimiseks.

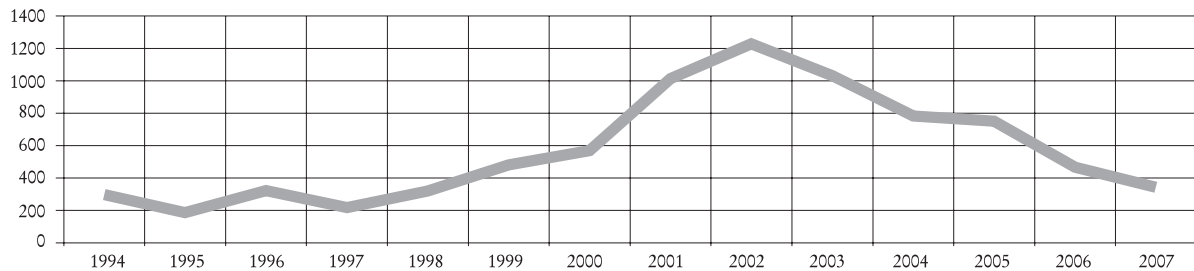
Võrreldes 2006. aastaga on kontrollkäikude arv oluliselt tõusnud. 2006. aastal toimus kaheksa kontrollkäiku,

2007. aastal korraldati kontrollkäike peaaegu neli korda enam. Õiguskantsleri nimetamist OPCAT'i ennetusasutusseks võib pidada kontrollkäikude saagenemise põhjuseks.

8. Isikute vastuvõtt

2007. aastal käis Õiguskantsleri Kantseleis ja maakondades vastuvõttudel 343 isikut. Isikuid võeti vastu lisaks Tallinnale veel Tartus, Jõhvis, Narvas ja Pärnus. Õiguskantsleri nõunikud korraldasid vastuvõttusid teenistuslähete ajal maavalitsustes, valla- ja linnavalitsustes ning asutustes, kui korraldati kontrollkäike. Vastuvõttude toimumisest teavitati isikuid kohalike ajalehtede vahendusel, samuti avaldati vastav informatsioon õiguskantsleri kodulehel.

Võrreldes 2006. aastaga on vastuvõttudel käinud isikute hulk langenud. 2006. aastal käis vastuvõttudel 467 isikut. Samas on leitud varasemast rohkem lahendusi isikute probleemidele suheldes nendega telefoni teel.



Joonis 15. Vastuvõtul käinud isikute arv aastatel 1994–2007

Kõige rohkem käis isikuid vastuvõttudel Tallinnas (187) ja Tartus (55). Pärnumaal ja Ida-Virumaal (v.a Narva) käis vastuvõttudel mõnevõrra vähem isikuid (vastavalt 43 ja 30).

Vastuvõttudel küsiti kõige enam omandireformiõiguse ja omandiõiguse valdkonda jäävaid küsimusi (vastavalt 56 ja 31 isikut), Pöörduti sotsiaalhoolekandeõigusega (28 isikut), tsiviilkohtumenetlusega (23 isikut) ning kohaliku omavalitsuse korraldusega seoses (21 isikut). Nagu ka varasematel aastatel huvituti kohtueelsest kriminaalmenetlusest, kriminaal- ja väärteo kohtumenetlusest ning kriminaaltäite- ja vangistusõigusest (kokku 18 isikut).

Peamiselt vajasisid isikud erinevate õigusaktide selgitamist ning juriidilist nõu. Enamikul juhtudel said isikute mured lahenduse vastuvõtu käigus, samas soovitati neil ka esitada õiguskantslerile kirjalik avaldusi, et alustada asjamenetlusi.

9. Kokkuvõte

Õiguskantslerile saabunud avalduste hulk aruandeaastal võrreldes 2006. aastaga veidi suurenes, kuid jäi 2004. ja 2005. aasta tasemele.

Aruandeaastal algatas õiguskantsler 146 asjamenetlust enam kui 2006. aastal. 2007. aastal oli omaalgatuslikke menetlusi kaks korda rohkem kui 2006. aastal.

Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrolliks algatatud menetluste arv on mõnevõrra väiksem, avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse kontrollimiseks algatatud menetluste arv on 2006. aastaga võrreldes jäänud samale tasemele. Normikontrolli menetluste käigus tuvastas õiguskantsler 2007. aastal 26 juhul vastuolu põhiseaduse või seadustega. Ombudsman'i menetlustes esines õiguspärasuse ja hea halduse tava rikkumisi 81 korral.

Kasvanud on nende menetluste hulk, mille puhul jäeti sisuline menetlus algatamata. Kui 2006. aastal jäeti sisuline menetlus algatamata 65,4% juhtudel, siis 2007. aastal 72,8% juhtudel. Sisulise menetlusega asjamenetluste puhul korraldajastati kõige enam selgitavaid vastuseid, mis moodustab 83% koguvastuste hulgast.

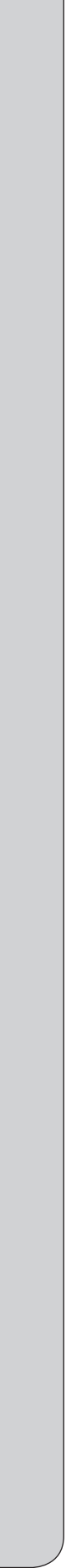
Kõige enam asjamenetlusi algatati aruandeaastal kriminaaltäitemenetluse ja vangistusõigusega seonduvalt. Teistest rohkem asjamenetlusi oli ka omandireformiga seonduvates küsimustes ning sotsiaalhoolekandeõiguse valdkonnas. Võrreldes 2006. aastaga on tõusnud haridus- ja teadusõiguse valdkonda jäävate asjamenetluste hulk. Regionaalses loikes on asjamenetlusi enam taas suurematest linnadest. Aruandeaastal algatati kõige rohkem asjamenetlusi Tallinnast ja Tartust laekunud avalduste alusel. Maakondadest on asjamenetluste poolst esimene Harjumaa.

Asjamenetlused algatati enamasti eestikeelsete avalduste alusel, mis moodustab 78,7% asjamenetluste üldarvust.

Venekeelsete avalduste põhjal algatatud menetlused moodustasid 15,7% menetluste üldarvust.

2007. aastal korraldati kontrollkäikusid peaaegu neli korda rohkem kontrollkäike kui 2006. aastal. OPCAT'i funktsiooni täites toimus 18 kontrollkäiku.

2007. aastal käis Õiguskantsleri Kantseleis ja maakondades vastuvõttudel 343 isikut. Võrreldes 2006. aastaga on vastuvõttudel käinud kodanike arv mõnevõrra langenud. Vastuvõttudel küsiti kõige enam omandireformiõiguse, sotsiaaltoetusteõiguse, tsiviilkohtumenetluse ning kohaliku omavalitsuse korraldusega seonduvaid küsimusi.



4. OSA

ÓIGUSKANTSLERI KANTSELEI TEGEVUS

I ORGANISATSIOON

Õiguskantsleri Kantselei (edaspidi kantselei) on õiguskantslerit kui põhiseaduslikku institutsiooni teenindav asutus. Kantselei juht on õiguskantsler.

1. Struktuur

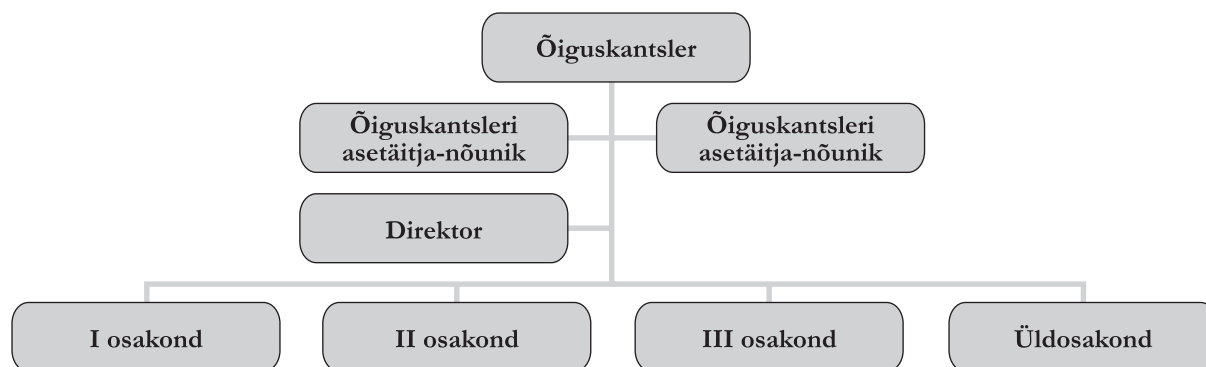
Kantselei struktuuri kuulub õiguskantsler, kaks õiguskantsleri asetäitja-nõunikku, direktor ning neli osakonda – üldosakond ja kolm põhitegevuse osakonda, mille pädevuse jaotuse aluseks on ministeeriumide valitsemisalad. Osakondi juhivad osakonnajuhatajad-õiguskantsleri nõunikud.

Esimese osakonna tegevusvaldkonda kuuluvad Sotsiaalministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi ja Kultuuri- ministeeriumi valitsemisalasse ning nende allasutuste pädevusse kuuluvad asjad.

Teise osakonna tegevusvaldkonda kuuluvad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja Keskkonnaministeeriumi valitsemisalasse ning nende allasutuste pädevusse kuuluvad asjad; samuti Eesti Panga, Finantsinspeksiooni ja Riigikontrolli pädevusse kuuluvad küsimused.

Kolmanda osakonna tegevusvaldkonda kuuluvad kõik Siseministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Välisministeeriumi ja Justiitsministeeriumi valitsemisalasse ning nende valitsemisalas olevate asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad asjad; samuti peaministri, portfelli ministrite ja Riigikantselei pädevusse kuuluvad küsimused; distsiplinaarmenetluse algatamine kohtuniku vastu ja asjad, mis ei kuulu esimese või teise osakonna tegevusvaldkonda.

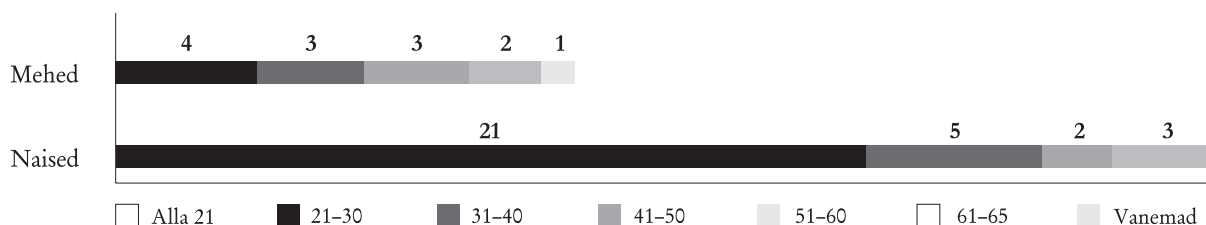
Üldosakond korraldab kantselei organisatsioonilist tööd, isikute vastuvõttu, koostab eelarve elnõu, jälgib ja analüüsib eelarvehendite sihipärasest kasutamist, korraldab raamatupidamist ja majandusarvestust, suhtlemist teiste institutsioonide ja avalikkusega, personali- ja koolitustegevust ja asutuse asjaajamist ning tagab tööks vajalikud organisatsioonilised, majanduslikud ja tehnilised tingimused.



Joonis 1. Õiguskantsleri Kantselei struktuur

2. Ametkonna sooline, vanuseline ja hariduslik koosseis

Kantselei struktuuris oli 31.12.2007 seisuga kokku 50 ametikohta, millest oli täidetud 44. Kantseleis töötas kokku 31 naist ja 13 meest. Täidetud ametikohtadest 34 olid kõrgemad ametnikud ning 10 vanemametnikud. Põhifunktsiooni täitis kokku 29 ja tugifunktsiooni 15 ametnikku.



Joonis 2. Kantselei ametnike vanuseline koosseis seisuga 31.12.2007

Enamik kantselei töötajatest oli vanuses 21–30 eluaastat. Noorim oli 22-aastane ning vanim 78-aastane. Kantselei ametnike keskmine vanus oli 35 aastat.

Kantselei töötajast oli 42 töötajal kõrgharidus ja kahel keskeriharidus. 2007. aastal jätkasid 11 inimest oma õpinguid kas bakalaureuse-, magistri- või doktoriõppes. Kõigist töötajatest neljal oli doktori kraad ja üheteistkümmel magistri kraad.

3. Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne

Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne kroonides

		31.12.2007	31.12.2007
		Eelarve	Täitmine
KULUD			
<i>Tegevuskulud</i>		23 057 881	22 849 759
50	Tööjõukulud	16 039 033	16 039 032
500	Töötasud	11 832 615	11 832 614
505	Erisoodustused	174 630	174 631
506	Maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed	4 031 788	4 031 787
55	<i>Majandamiskulud</i>	7 018 848	6 810 727
5500	Administreerimiskulud	1 300 000	1 278 960
5502	Uurimis- ja arendustööd	41 000	40 356
5503	Lähetuskulud	550 000	533 415
5504	Koolituskulud	500 000	473 238
5511	Kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulud	2 900 000	2 874 773
5513	Sõidukite ülalpidamiskulud	340 000	338 104
5514	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud	1 222 848	1 114 570
5515	Inventari kulud	120 000	118 468
5522	Meditiinikulud	40 000	35 668
5540	Spordikulud	5 000	3 175
<i>Sihtotstarbelised eraldised jooksvateks kuludeks</i>		15 000	8 705
4500	Rahvusvaheliste organisatsioonide liikmemaksud (Rahvusvaheline Ombudsman'i Instituut)	15 000	8 705
<i>Välisabi ja projektid</i>		195 101	476 989
55	Välisabi Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöö Fondi programmi 2006. aasta jäägi kasutamine 2007. aastal	195 101	195 101
55	Meede 1.4 "Haldussuutlikkuse tõstmine" (ei sisaldu eelarves)		281 888
<i>Õppelaenude kustutamine</i>		200 833	152 136
505	Õppelaenu põhiosa kustutamine	116 615	88 356
506	Erisoodustuse tulu- ja sotsiaalmaks	84 218	63 780
Kulud kokku		23 468 815	23 487 589

II AVALIKUD SUHTED

1. Meediasuhted

ETA Monitooringu andmete põhjal kajastati 2007. aastal õiguskantsleri tegevust 2231 korral. Aasta jooksul ilmus kirjutavas pressis ca 150 põhjalikumata ja mahukamat kirjutist – õiguskantsleri enda artiklid, pikemad intervjuud ja persoonilood ning ajakirjanike kirjutatud artiklid; samuti ilmus trükimeedias hulgaliselt toimetuste juhtkirju ja kommentaare.

1.1. Artiklid ja arvamused

Õiguskantslerilt ning tema nõunikelt ilmus kokku 11 artiklit Eesti väljaannetes ning Euroopa *ombudsman*'ide ajakirjas *European Ombudsmen Newsletter*.

M. Amos. Vaimse tervise häirete mõju rahvastiku tervisele. Üle 65-aastaste depressioonis isikute enesetappude ennetamine. – *Lege Artis* nr 11 (68) (2007).

A. Jõks. Kohtunikest ja kohtunikele. – Justiitsministeeriumi kohtuhaldustalituse infoleht *Amicus Curiae* nr 1 (2007).

A. Jõks. “Juriidiliselt korrektne” – kas ka õiglane?” – Avaliku teenistuse aastaraamat 2006, Tallinn 2007.

A. Jõks. Vägi-vald kui vaimust vaese vahend. – *Õpetajate Leht* 30.03.2007.

A. Jõks. Kunksmoorist, kapten Trummist ja keskkonnakaitsest. – *Postimees* 10.05.2007.

A. Jõks. Väärikas võim – väärikas inimene. – *Postimees* 27.06.2007, sama venekeelne *Postimees* 29.06.2007 ning *Severnoje Poberežje* 28.06.2007.

A. Jõks. Hoolduse seadmine ja hooldajatoetuse maksimine ehk parema ja vasaku käe koostööst. – *Sotsiaaltöö* nr 6 (2007).

A. Jõks. Kaitseväge korralduse õiguslikud probleemid. – *Sõdur* nr 5 (54) (2007).

A. Jõks. *The principle of equal treatment. European Ombudsmen Newsletter*, nr 4 (2007).

A. Jõks. *National Schemes to Supervise the Implementation of EC Law in the Area of Nature Protection. European Ombudsmen Newsletter* nr 10 (2007).

E. Lopman. Keskkonnavastutusest keskkonnavastutuse seaduse valguses. Riigikogu Toimetised nr 16 (2007).

1.2. Intervjuud ja persoonilood

Trükiväljaannetes ilmunud olulisemad intervjuud ja persoonilood:

03.02. *Sillamjääskii Vestnik*, “Kantsler ei ole unustanud Ida-Virumaad”.

19.02. *Postimees*, “Jõks: need valimised tulevad taas ebaausad”.

23.02. *Postimees*, rubriik “Nädala näod”, “Jõks – erakondade pitsitaja”.

29.03. *Postimees*, “Jõks seadis Sakala lammutuse seaduslikkuse kahtluse alla”.

17.05. *Maaleht*, “Õiguskantsler kutsus keskkonda hoidma”.

18.05. *Virumaa Teataja*, “Õiguskantsler Allar Jõks julgustab inimesi oma õigusi kaitsma”.

25.05. *Molodjož Estonii*, “Mina vajan fakte ja veel kord fakte”.

20.09. *Eesti Päevaleht*, “Jõks: minu roll on lüüa demokraatia häirekella”; sama avaldatud 24.09 *Vesti Dnja*.

21.12. *Äripäev*, “Allar Jõks – pinnuks silmas”.

Aasta jooksul näidati Eesti telekanalite uudistesaadetes 50 õiguskantsleri intervjuud, lisaks *Pervõi Baltiiskii* kanali Eesti uudistes, Soome TV uudistes ning Jaapani TV uudistes. Eetris oli ka 33 õiguskantsleri raadiointervjuud erinevatele Eesti raadioprogrammidele, lisaks uudistesaadetele kaks intervjuud Vikerraadio “Reporteritunnile” ning kolm pikka intervjuud Vikerraadio “Päevatelele”.

Suhtekorralduse edukust mõõdetakse õiguskantsleri maine, autoriteedi ja usaldusväarsuse kaudu. Allar Jõksi ametisse asumisel 2001. aastal oli õiguskantsleri usaldusväarsus 47%. 2006. ja 2007. aastal ulatus tema usaldusväarsus Turu-uuringute AS küsitlustulemuste põhjal juba 78–79%-ni.

2. Koostööüritused

2.1. Koostöö teiste institutsioonidega

Allar Jõks ja Nele Parrest võtsid osa Kohtute Haldamise Nõukoja tööst.

Alo Heinsalu täitis ülesandeid Vabariigi Valimiskomisjoni liikmena.

Eve Liblik oli tegev Lastekaitse Liidu vanematekogu liikmena.

Mari Amos osales vaatlejaliikmena Sotsiaalministeeriumi juurde moodustatud digitaalse tervise loo nõukojas, mille eesmärk oli teha sotsiaalministrile ettepanekuid digitaalse tervise infosüsteemi rakendamisel.

Eve Liblik osales eksperdina Euroopa Komisjoni meeste ja naiste võrdõiguslikkuse nõuandva komitee istungitel Brüsselis.

Nele Parrest osales nõukogu liikmena Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti haldusnõukogu töös.

2.2. Esinemised, kohtumised, erialaloengud ja teabepäevad

- 18.02. esines Allar Jõks kõnega Noorte Riigikogu lõpetamisel.
- 03.03. pidas Alo Heinsalu XI Riigikogu valimistel osalenud rahvusvahelistele vaatlejatele loengu "Eesti valimisüsteem ja valimiskorraldus".
- 13.03. esines Allar Jõks tervituskõnega Eesti Advokatuuri üldkogul.
- 15.03. pidas Eve Liblik avakõne foorumil "Millest sõltub puudega lapse heaolu?"
- 30.03. esines Allar Jõks teemal "Õiguskantsler demokraatia ja võrdsete võimaluste valvel" Eesti Ajakirjanike Liidu korraldatud seminaril.
- 06.04. pidas Allar Jõks avakõne Eesti Õpilasesinduste Liidu XVI üldkoosolekul.
- 18.04. võttis Allar Jõks Õiguskantsleri Kantseleis vastu Kullamaa Keskkooli õpilased ning rääkis oma tööst.
- 20.04. esines Allar Jõks kõnega koolipsühholoogide üldkoosolekul.
- 15.05. toimus Õiguskantsleri Kantseleis kohtumine Tallinna Lasnamäe Üldgümnaasiumi ja Kuristiku Gümnaasiumi õpilastega, kus Allar Jõks tutvustas õiguskantsleri tegevust.
- 16.05. esines Allar Jõks kõnega Tallinna Puuetega Inimeste Koja 10. aastapäevakonverentsil.
- 25.05. pidas Mari Amos loengu "Põhiõiguste riivetest tahtest olenematu ravi läbiviimisel" Eesti Psühhiaatrite Seltsi üldkogul.
- 31.07.–04.08. juhatas Madis Ernits Saksamaal Leipzigi ülikooli õigusteaduskonna korraldatud *Academia Philosophia Turise* suveseminari töötuba korralduse ülesannete privatiseerimisest ning esines selleteemalise kokkuvõtva ettekandega.
- 31.08.–01.09. pidas Mari Amos Ahtme haiglas loengu tahtest olenematu ravi korraldamisest psühhiaatritele, maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste töötajatele ning MTÜ-de esindajatele.
- 13.09. pidas Mari Amos Võisiku hooldekodus loengu erihooldekodude töötajatele isikute põhiõigustest hoolekandeteenuste pakkumisel.
- 05.–06.10. pidas Mari Amos Pärnu haiglas loengu tahtest olenematu ravi korraldamisest psühhiaatritele, maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste töötajatele ning MTÜ-de esindajatele.
- 19.–20.10. pidas Mari Amos Tartu Ülikooli Kliinikumi psühhiaatrikliinikus loengu tahtest olenematu ravi korraldamisest psühhiaatritele, maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste töötajatele ning MTÜ-de esindajatele.
- 20.–21.10. osales Allar Jõks Õpilaste Üldfoorumil ja Õpilasesinduste Liidu XVII üldkoosolekul Tallinna Järveotsa Gümnaasiumis.
- 29.10. osales Anu Uritam Tallinna Mustamäe Gümnaasiumis õpetajate koolitusel ning andis ülevaate õiguskantsleri haridusvaldkonna menetlustest.
- 30.10. esines Monika Mikiver Tallinna Haridusameti korraldatud Tallinna haridusjuhtide koolitusel, kõneledes isikuandmete kaitsest.
- 30.10. esines Anu Uritam Tallinna Haridusameti korraldatud Tallinna haridusjuhtide koolitusel, andes ülevaate õiguskantsleri haridusvaldkonna menetlustest.
- 06.11. esines Allar Jõks teemal "Õiguskantsler demokraatia ja võrdsete võimaluste valvel" Tartu Ülikooli avaliku halduse osakonnas.
- 14.–15.11. koolitas Nele Parrest prokuröre haldusõiguse valdkonnas.
- 23.–24.11. pidas Mari Amos PERH Psühhiaatrikliinikus loengu tahtest olenematu ravi korraldamisest psühhiaatritele, maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste töötajatele ning MTÜ-de esindajatele.
- 14.11. toimus Allar Jõksi kohtumine Eesti Üliõpilaskondade Liidu esindajatega.
- 26.11. pidas Allar Jõks kodanikupäeva puhul loengu Haljala Gümnaasiumis.
- 26.11. kohtusid Helen Kranich ja Raivo Sults kodanikupäeva puhul õpilastega Haapsalu Gümnaasiumis, kõnelesid isikute põhiõigustest ja õiguskantsleri tegevusest ning osalesid väitlusžüriis.
- 30.11. pidas Allar Jõks tervituskõne Eesti Kohtunike Ühingu aastakoosolekul.
- 02.12. pidas Allar Jõks kõne rahvusvahelise puuetega inimeste päevale pühendatud konverentsil.
- 03.12. pidas Mari Amos loengu "Lapse õigused haiglates" Lastekaitse Liidu seminaril Tallinnas.
- 04.12. esines Madis Ernits ettekandega Berliinis Saksa Rahvusvahelise Õiguskooostöö Fondi aastapäevaüritusel.
- 05.12. esines Allar Jõks teemal "Rahva võimu võimalikkusest" Eesti Ajalehtede Liidu aastakoosolekul.
- 06.12. pidas Allar Jõks kõne tuleohutusjärelvalve aastakonverentsil.
- 06.12. koolitas Monika Mikiver Türi valla ametnikke isikuandmete kaitse ja avaliku teabe valdkonnas.

III ÕIGUSTEADUSLIK TEGEVUS

1. Teadusüritused

1.1. Konverents “Elurikkus või rikunud elu”

Õiguskantsler korraldas 11.05. rahvusvahelise teaduskonverentsi keskkonnaõigusest “Elurikkus või rikunud elu”. Konverents keskendus isiku õiguste kaitse võimalustele keskkonnarikkumiste korral, käsitles keskkonnajärelevalvet ning karistusi ja kohtupraktikat Eesti ja Saksamaa keskkonnaõiguses ja tõstatas Eesti keskkonnaseadusandluse probleemid. Teaduskonverents toimus koostöös Saksa Rahvusvahelise Õiguskooostöö Fondiga. See oli juba viies aastakonverents.

Konverentsi ettekanded käsitlesid Euroopa looduskaitseõigust ja selle järelevalvet, keskkonnaõiguse printsiipe Euroopa Kohtu õigusemõistmises, isiku subjektiivsete õiguste kaitset Eesti kohtupraktikas, karistusõigust keskkonnarikkumiste eest ning keskkonnaseadustiku probleeme Eestis ja Saksamaal. Kokku kaheksa ettekandega esinesid konverentsil õiguskantsleri nõunik Evelin Lopman, Eestimaa Looduse Fondi keskkonnaõiguse jurist Kärt Vaarmari, Tartu Ülikooli professor Jaan Sootak ja dotsent Hannes Veinla ning Saksamaa tunnustatud õigusteadlased ja praktikud Ludvig Krämer, Hans D. Jarass, Martin Hussels ning Michael Kloepfer. Konverentsi modereerisid riigikohtunik Julia Laffranque ja justiitsminister Rein Lang. Konverentsi ettekanded on avaldatud ajakirja *Juridica* 7. numbris.

Konverentsile olid kutsutud kõik keskkonnaõiguse kujundamises kaasarákijad: Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja ministriumide esindajad, kohtunikud, kohalike omavalitsuste esindajad, keskkonna- ja looduskaitse spetsialistid ning ühiskondlike organisatsioonide esindajad, õigusteadlased ja vastava valdkonnaga tegelevad väliskülalised.

1.2. Münsteri Ülikooli Saksa ja Euroopa avaliku õiguse professori akadeemiline loeng

09.05. pidas Münsteri Ülikooli Saksa ja Euroopa avaliku õiguse korraline professor ning keskkonna- ja planeerimisõiguse instituudi direktor Hans D. Jarass Õiguskantsleri Kantseleis akadeemilise loengu *The Impact of an active Constitutional Court on the dimensions or functions of fundamental Rights. German experiences.*

Loeng käsitles õiguse konstitutsionaliseerimise tendentsi, mis võib tekkida riigis, kus põhiõigused on põhiseaduslike järelevalve kohtu kohaldada. Autor analüüsis põhiõiguste negatiivse ja positiivse dimensiooni mõju nii avalikule kui ka eraõigusele.

Professor Jarass on kuulus nii keskkonnaõiguslasena kui ka riigioiguslasena. Õiguskantsleri Kantseleis pidas professor akadeemilise loengu oma teisest põhivaldkonnast – riigioigusest.

1.3. Tartu Ülikooli avaliku õiguse teaduri avalik loeng

17.10. toimus Õiguskantsleri Kantseleis Tartu Ülikooli õigusteaduskonna avaliku õiguse teaduri Rodolphe Laffranque avalik loeng teemal “Inimväarikus Prantsusmaa kohtupraktikas”. R. Laffranque käsitles inimväarikuse kui põhiseaduse põhimõtte teket ja arengut erinevates valdkondades ning analüüsis mitmeid Prantsusmaa kohtulahendeid, milles on argumendina kasutatud inimväarikust.

2. Ettekanded

- 11.05. esines Evelyn Lopman ettekandega “Euroopa looduskaitseõigus ja selle järelevalve” õiguskantsleri rahvusvahelisel keskkonnaõiguse alasel teaduskonverentsil “Elurikkus või rikunud elu”.
- 31.05. pidas Madis Ernits *Domus Dorpatensis* konverentsil “Sõnavabadus: mõiste ja tegelikkus” ettekande “Avalik väljendusvabadus Eesti kohtute pilgu läbi”.
- 06.09. pidas Allar Jõks ettekande “Õiguskantsleri roll põhiseaduse kaitsel ja seadusandja tegevuse tasakaalustamisel – kas õiguskantsler on üksnes Riigikohtu prokurör?” Eesti Vabariigi põhiseaduse 15. aastapäevale pühendatud rahvusvahelisel teaduskonverentsil.
- 27.11. pidas Nele Parrest ettekande “Õigusselgusest õiguskantsleri töös” Justiitsministeeriumi korraldatud õiguskeele päeval.
- 10.12. pidas Allar Jõks ettekande “*Ombudsman* ja demokraatia kvaliteet” Balti riikide *ombudsman*’ide konverentsil Riias.
- 10.12. esines Nele Parrest ettekandega “Hea haldus ja *ombudsman*’i kompetentsi piirid” Balti riikide *ombudsman*’ide konverentsil Riias.

3. Teadusartiklid

M. Ernits. Avalik väljendusvabadus ja demokraatia (I osa). – *Juridica* nr 1 (2007).

K. Eller. Korrakaitse üldvolutuse koosseis Saksa õiguses ja Eesti korrakaitseaduse eelnõus. – *Juridica* nr 1 (2007).

M. Ernits. Avalik väljendusvabadus ja demokraatia (II osa). – *Juridica* nr 3 (2007).

E. Lopman. Kaitsealade moodustamise põhimõtted Euroopa looduskaitseõiguses ja selle siseriiklik järelevalve. – *Juridica* nr 7 (2007).

A. Uritam. Lapsed ja nende karistamine: kas lüüa või mitte? – *Juridica* nr 8 (2007).

K. Žurakovskaja. Liberaalsete väljendusvabaduse kontseptsioonide juriidiline teostamine. – *Juridica* nr 8 (2007).

M. Amos. Isikute põhiõiguste riive lubatavusest ning ulatusest tahtest olenematu ravi läbi- viimisel. – *Eesti Arst* nr 12 (2007).

M. Ernits. *An Early Decision with Far-reaching Consequences*. – *Juridica International* nr 1 (2007).

A. Jóks. *The Chancellor of Justice's Role in Protecting the Constitution and Balancing the Legislature's Activity: Is the Chancellor of Justice Only a Prosecutor of the Supreme Court?* – *Juridica International* nr 2 (2007).

IV RAHVUSVAHELISED SUHTED

1. Välisvisiidid

- 10.–11.01. Allar Jöks osales Berliinis Euroopa riikide *ombudsman*'ide ümarlaul.
- 24.–26.01. Eve Liblik osales Brüsselis soolist võrdõiguslikkust edendaval konverentsil.
- 29.–31.01. Mari Amos osales Berliinis Euroopa Liidu võrdsete võimaluste aasta avaüritusel.
- 12.–13.02. Eve Liblik osales Brüsselis seminaril, mis käsitles direktiivide 2000/43/EC ja 2000/78/EC rakendamist.
- 12.–13.02. Kadri Soova osales Helsingis töötoas “Diskrimineerimisvastane seadusandlus ja e-õpe”.
- 31.01.–01.02. Eve Liblik külastas Brüsselis Euroopa Parlamenti ning kohtus organisatsiooni *EuroChild* esindajatega.
- 06.–08.02. Mari Amos osales Brüsselis koolitusel isikute õiguste realiseerimisest Euroopa Liidu siseturul.
- 21.–23.02. Helen Kranich osales Strasbourgis ECRI rassismi ja rassilise diskrimineerimise vastu võitlemise seminaril.
- 06.–07.03. Eve Liblik osales Brüsselis seminaril “Naised otsustusprotsessis – tutvustades kogemusi ja head tava”.
- 14.–16.03. Allar Jöks, Helen Kranich ja Liina Lust osalesid Lübeckis konverentsil “Kultuuridevaheliste oskuste tugevdamine, et ennetada rassismi ja ksenofoobiat”.
- 21.–23.03. Nele Parrest osales Strasbourgis GRECO 32. plenaaristungil.
- 21.–23.03. Eve Liblik osales Brüsselis Euroopa Komisjoni meeste ja naiste võrdõiguslikkuse nõuandva komitee 30. istungil.
- 26.–28.03. Seitse õiguskantsleri nõunikku ja referenti tutvusid Vilniuses Leedu *ombudsman*'ide büroos dokumentihalduse ja vangistusõiguse küsimustega.
- 29.–31.03. Katri Jaanimägi osales Viinis OSCE inimõiguste teemalisel kohtumisel.
- 11.–13.04. Allar Jöks osales Ateenas Kreeka *ombudsman*'i institutsiooni 10. aastapäevale pühendatud ümarlaul.
- 18.–21.04. Kaarel Eller osales Bristolis konverentsil “UNCAT-i lisaprotokoll: ennetavad meetmed ja standardid”.
- 20.04. Mari Amos osales Helsingis psüühikahäirega isikute tahetest olenematu ravi korraldamist ning ohjemeetmete kasutamist käsitleval seminaril.
- 23.–25.04. Allar Jöks osales Roomas konverentsil „Võrdsed võimalused kõigile. Ennetava tegevuse roll“.
- 25.–27.04. Jaana Penne osales Berliinis viimasel COMMIN konverentsil.
- 02.–05.05. Nele Parrest ja Katri Jaanimägi osalesid Viinis 4. Euroopa juristide päevadel.
- 07.–12.06. Allar Jöks osales Tokyos rahvusvahelisel konverentsil “Ajalugu ja kogemus tuleviku jaoks. Venemaa suhted naabritega”.
- 08.–09.06. Madis Ernits osales Riias seminaril “Inimväärikus kui vabadusel põhineva demokraatliku korra põhi-väärtus”.
- 14.06. Mari Amos osales Helsingis Niuvanniemi psühhiaatria haigla kontrollkäigul.
- 18.–19.06. Andres Aru osales Trieris enesetäiendusel Euroopa Liidu õiguse diskrimineerimist puudutavate direktiivide rakenduspraktika osas.
- 31.07.–04.08. Madis Ernits osales Saksamaal Lehninis suveakadeemial „Riigile kuuluvate ülesannete äradelegerimine ja ühiskonna eneseregulatsioon“.
- 01.–03.07. Allar Jöks ja Madis Ernits osalesid Riias konverentsil “Võrde õigusemõistmine seaduses. Kohtulik eetika, reform ja läbipaistvus”.
- 11.–13.07. Nele Parrest osales Viinis Euroopa Liidu Põhiõiguste Agentuuri Haldusnõukogu istungil.
- 11.–14.07. Allar Jöks osales Viinis kohtumisel „Inimõiguste kaitse ja edendamine. Vastutus ja tõhusad abinõud“.
- 15.–27.07. Evelin Lopman osales Sienas suveülikoolis “Keskkonnaõigus. Rahvusvaheline ja Euroopa vaatenurk”.
- 11.09. Mari Amos osales Helsingis seminaril, mille eesmärk oli anda ülevaade vaimse tervise ennetustöö olemusest ning selle väljatöötamise ja rakendamise viisidest.
- 16.–18.09. Liina Lust osales Sofias hea halduse teemalisel konverentsil.
- 23.–25.09. Kadri Soova osales Varssavis konverentsil “Majanduslik migratsioon Euroopa Liidus – probleemid ja väljakutsed”.
- 03.–07.10. Allar Jöks osales Jerevanis konverentsil “Konstitutsioonikohtu ja inimõiguste kaitsja roll inimõiguste kaitsel ja edendamisel Armeenias”.
- 07.–12.10. Kümme õiguskantsleri nõunikku ja referenti osales õppereisil Luxembourgigi ja Strasbourgi, kus nad tutvusid Euroopa Kohtu ning Euroopa *ombudsman*'i büroo töökorraldusega.
- 11.–12.10. Kärt Muller ja Ave Henberg osalesid Brüsselis Euroopa Parlamendis seminaril “Võrdsed võimalused kõigile”.
- 12.–16.10. Jöks ja Nele Parrest osalesid Strasbourgis seminaril “Hea halduse tava Euroopa Liidus”.
- 22.–23.10. Nele Parrest osales Viinis Euroopa Liidu Põhiõiguste Agentuuri Haldusnõukogu istungil.
- 28.–29.10. Kadri Soova tutvus Vilniuses õppereisil Leedu laste *ombudsman*'i büroo töökorraldusega.
- 05.–07.11. Mari Amos osales Strasbourgis esimesel rahvuslike inimõigustega tegelevate asutuste esindajate kohtumisel.
- 07.–09.11. Raivo Sults osales Barcelonas seminaril “Vanglajuhtimise euroopastamise prima praktika levitamine: vanglateenistuse mudel”.

- 15.–16.11. Eve Liblik osales Brüsselis Euroopa Komisjoni meeste ja naiste võrdõiguslikkuse nõuandva komitee 30. istungil.
- 12.–14.11. Mari Amos osales Genfis CAT istungjärgul.
- 18.–20.11. Helen Kranich osales Lissabonis võrdsete võimaluste aasta lõpukonverentsil.
- 22.–23.11. Kadri Sirg osales Stockholmis seminaril “Õhukvaliteedi standardi rakendamine ja kohaldamine Euroopa Liidus”.
- 22.–25.11. Allar Jõks tutvus Luxembourgis Euroopa Kohtu töökorraldusega.
- 02.–03.12. Kadri Sirg osales Taanis Århusis töötoas “Integreeritud tootepoliitika ja keskkonnakohustuste, -vastutuse ning toodete säästlikkuse käsitlemine saastaja maksab printsiibi valguses”.
- 03.–05.12. Madis Ernits osales Berliinis Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöö Fondi 15. aastapäeva tähistamise konverentsil.
06. 07.12. Liina Lust osales Elisnores konverentsil “Võrdsed võimalused kõigile – mitmekordne diskrimineerimine”.
- 09.–11.12. Allar Jõks, Aare Reenumägi, Alo Heinsalu, Nele Parrest ning seitse õiguskantsleri nõunikku ja referenti osalesid Riias Baltimaade *ombudsman*’ide koostöö arendamise konverentsil.
- 14.–15.12. Allar Jõks koolitas Sankt-Peterburgis Venemaa piirkondlikke *ombudsman*’e.

2. Õiguskantsleri Kantselei väliskülalised

- 06.02. Läti Vabariigi presidendi õigusnõunik Sandra Kukule.
- 15.02. UNICEF-i asedirektor Rima Salah.
- 22.02. OSCE ODHIR esindajad Makedoonia Konstitutsioonikohtu kohtunik Mirjana Lazarova Trajkovska ja ODIHR valimisnõunik Jonathan Stonestreet seoses Riigikogu XI koosseisu valimiste vaatlusmisiooniga.
- 01.05. Vene Riigiduumade delegatsioon.
- 11.05. Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöö Fondi esindajad Tatiana Bovkun, Ludwig Krämer, Hans D. Jarass, Martin Hussels, Michael Kloepfer.
- 19.09. Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee president René van der Linden.
- 25.09. ÜRO rassilise diskrimineerimise eriraportöör Doudou Diéne.
- 02.10. Euroopa Nõukogu inimõiguste volinik Thomas Hammarberg.
- 21.11. GRECO poliitiliste parteide ja elektrooniliste valimiskampaaniate rahastamise kontrolli hindamiskomisjon.

3. Koostöö Euroopa Liidu institutsioonide, rahvusvaheliste ja välisriikide organisatsioonidega

3.1. Euroopa ombudsman

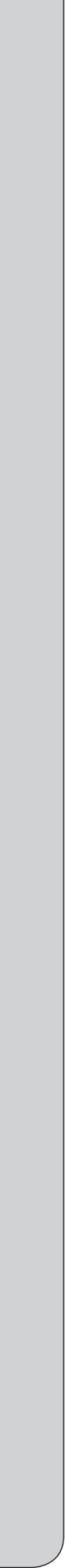
Euroopa *ombudsman*’i ülesanne on menetleda väärhalduse kaebusi Euroopa Liidu institutsioonides ja asutustes, nagu Euroopa Komisjon, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlament, Euroopa Keskkonnaagentuur ning Euroopa Töötervishoiu ja Tööohutuse Agentuur. Euroopa *ombudsman* korraldab ka koostööd Euroopa Liidu liikmesriikide *ombudsman*’ide vahel. Loodud on liikmesriikide *ombudsman*’ide kontaktisikute teabevõrk ning siseveeb. Eesti õiguskantsler on aktiivselt osalenud oma kontaktisikute kaudu teabetöös ja teinud kaastööd Euroopa *ombudsman*’i välja antavas ajakirjas *European Ombudsmen Newsletter*.

3.2. Euroopa Komisjoni meeste ja naiste võrdõiguslikkuse edendamise nõuandev komitee

Õiguskantsleri esindaja Euroopa Komisjoni meeste ja naiste võrdõiguslikkuse edendamise nõuandvas komitees on I osakonna juhataja õiguskantsleri nõunik Eve Liblik, kes täitis aastatel 2005–2006 komitee presidendi ülesandeid. 2007. aastal osales Eve Liblik eksperdina komitee korralistel istungitel, mis toimuvad kaks korda aastas Brüsselis.

3.3. Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöö Fond

Õiguskantsler on Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöö Fondiga (IRZ) koostööd teinud alates 2003. aastast. IRZ-i toel sai 2007. aastal teoks õiguskantsleri teaduskonverents “Elurikkus või rikutud elu”.



MÄRKSÓNADE REGISTER

SEADUSLÜHENDITE REGISTER

KONTAKTANDMED

ISIKUTE VASTUVÓTTUDE AJAD

MÄRKSONADE REGISTER

A

abielu	2. osa I 1.7
abikaasa	2. osa III 7, 17, 20; XII 8
abikaasatasu	2. osa III 7
advokaat, advokatuur, Eesti Advokatuur	2. osa I; III 1, 3, 4
aegumine, aegumistähtaeg	1. osa IV 4.1.2; 2. osa III 1.9
ajateenija, ajateenistus	2. osa IV 1, 3, 4, 5; XI 5
akrediteerimisotsus	2. osa II 6
alaealine	3. osa II 2
alaealiste komisjon	2. osa II 10, 11, 12
alandav kohtlemine	2. osa III 1.12, 24; XI 18
alarmsõiduk	2. osa VII 3
alkoholi käitlemine	2. osa VII 1
ametiisik	1. osa III 1; IV 3, 5; 2. osa III 2, 25; IV 5; VII 3, 4; XI 2, 4; 3. osa II 1, 2
ametkohustus	2. osa III 2, 17; X 2; 3. osa I; II 1, 2
ametisaladus	3. osa II 2
andmed, andmekaitse, andmetöötlus (vt ka isikuandmed)	1. osa IV 3, 4, 5, 2. osa II 1, 2, 5, 7, 8, 9, III 1.9, 5, 10, 16, 17, 19, IV 5; VI 3; XI 2, 9, 10, 11, 12, 17; XII 5, 6, 11, 13, 3. osa II 2, 4,
apriillirahutused	2. osa XI 2, 3. osa III 1
arest, arestimaja	2. osa I 2; II 10; III 1.10, 2, 5, 13, 14, 21, 24; IV 5; XI 1, 2, 14, 15, 16, 18, 19, 20
armuandmispalve	2. osa III 17
arstiabi	2. osa III 8, 21; XI 5, 15, 17, 20; XII 1, 9, 13, 18
asenduskodu	2. osa II 11, 12; XII 15
asenduspid	2. osa II 3
asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud informatsioon	3. osa II 2; XI 9
auaste	2. osa IV 1; 2
avalik arutelu	2. osa XI 10
avalik koosolek	2. osa XI 13
avalik kord	2. osa VII 4; XI 4, 13,
avalik teave	2. osa, II 5,
avalik võim	1. osa III 1; 2. osa I, II 3, 4, 5; III 1.8, 1.10, 2; IV 2, 3; VII 2; X 2; XI 2, 3, 4, 6, 9; XII 2, 5, 6, 8; 3. osa I; III 1
avalik väljapanek	2. osa V 5
avalikkuse põhimõte	2. osa II 5, 6,
avalik-õiguslik rahaline kohustus	2. osa III 1, 13
avalik-õiguslik suhe	2. osa XII 8

B

bioloogiline ema, bioloogilised vanemad	2. osa XI 12; 3. osa II 2
---	---------------------------

D

demokraatia, demokraatlik põhimõte, -printsip	1. osa III 1; IV 1, 3, 5; 2. osa X 2, 3; XI 13; XII 8
digitaalne terviselugu	2. osa XII 1.2, 5
diskretsiooniõigus, kaalutusõigus	2. osa III 1.9, 5, 20, 25; IV 2; VII 3, 4; XI 2, 13, 17; XII 5, 6, 7; 3. osa II 2

diskrimineerimine, diskrimineerimisvaidlus	2. osa II 10; III 17; 3. osa I, III 1
distsiplinaarkolleegium	2. osa III 2, 3. osa II 1
distsiplinaarmenetlus, -karistus, -süüdistus, -süütegu, -vastutus, -juurdlus	2. osa I; III 2, 13; IV 2, 5; VI 1; X 4; XI 11; XII 8; 3. osa I; II 1, 2, 3
domeen, domeeninimede registreerimine	2. osa VII 1, 2
E	
edasikaebeõigus	2. osa III 2, 3, 5; 3. osa III 2, 4, 5
eesmärgipärasuse põhimõte	2. osa IV 5
eestkostetasutus	2. osa II 11; XII 15; 3. osa II 2
etika, eetikakoodeks	2. osa III 3; XI 3, 11, 13; 3. osa II 1
ehitus- ja planeerimisõigus	2. osa X 1, 2
ehitusluba	1. osa I; 2. osa X 1, 4
elamisluba	2. osa XII 11
elamumajandus	2. osa VII 1
elukoht	2. osa II 7, 8, 11; III 5, VI 3; X 2; XI 2, 4, 19; XII 4, 9, 11, 12; XIII 1, 3. osa II 2, 3
eluruum	1. osa IV 3.3, 4.2, 5; 2. osa III 23; IX 2; XI 17; XII 1.2, 17; 3. osa I
elutingimused	2. osa XII 19
energeetikaõigus	2. osa VII 1
erakond, erakondade rahastamine, -kontroll	1. osa I; III; 2. osa III 1.6; X 3
eraldusruum	2. osa I 2; II 10, 12; X 2; XI 18; XII 14
eraõigus	1. osa IV 4.1.2, 5.2.4; 2. osa I; II 5, 7; III 1.2, 1.6, 1.10, 6; VII 2; X 1; XI 1, 9, 11, 13; 3. osa I; III 1
erivahend	3. osa II 4
erivajadus	2. osa I; II 4, 9, 10; III 22; XI 13; XII 1, 2, 14, 15, 19
Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (EIÕK)	1. osa IV 3.4, 3.5.2, 3.6, 6; 2. osa III 2, 5, 14, 24; XI 2, 3, 13, 16, 18, 19; 3. osa II 2
Euroopa Inimõiguste Kohus	1. osa IV 1, 2. osa III 1.9, 1.11, 2, 5; IV 5; XI 13, 16, 18; 3. osa II 2
Euroopa kohaliku omavalitsuse harta	1. osa I; 1. osa III; 2. osa X 2
Euroopa Liidu põhiõiguste harta	2. osa III 9; XI 3; XII 19
Euroopa Liidu õigus	2. osa III 1; XI 13; XII 2
Euroopa Liit	2. osa III 5; 3. osa I
Euroopa Nõukogu inimõiguste volinik	2. osa III 1.12
Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee	2. osa III 25; XI 19; XII 18, 19
Euroopa Sotsiaalharta (ESH)	2. osa XI 18; XII 1.3
Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee	2. osa XII 1.3
Euroopa Ühendus	3. osa I
Euroopa Ühenduste privileegide ja immuniteetide protokoll	3. osa I
F	
füüsiline koormamine	2. osa IV 1, 5
H	
haigla	2. osa I 2; II 10; III 21; XI 15, 18; XII 1, 1.2, 6, 9, 12, 13, 14, 17, 18, 19
halastuskodu	2. osa XII 15
halduskohus, halduskohtumenetlus	2. osa IV 5; X 4; XI 2, 17, 20; XII 8; 3. osa II 4

haldusmenetlus	1. osa III 1; IV 4.1.3, 5.2.1; 2. osa II 4, 5, 8; III 1.12, 6, 7, 11, 13, 16, 17, 20, 24, 25; IV 2; VI 2; X 1, 4; XI 2, 3, 4, 10, 13, 18; XII 1.1, 2, 5, 6, 7
haldusõigus	1. osa III 1; IV 5.2.2; III 17; VI 2; X 4; XI 2
hea haldus; hea halduse tava, -põhimõte	1. osa IV 5.2.4; 2. osa I; II 2, 4, 5, 8; III 1.12, 14, 16, 17; IV 1, 2; V 4, 5; VI 1, 2; XI 4; XII 1, 3, 10, 11, 12, 13, 17; XII 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8; 3. osa III 1
hea õigusloome tava	1. osa II 1, 2; V 3; VII 1
hooldajatoetus	2. osa XII 7
hooldamine, hooldus, hooldaja	2. osa XII 3, 4, 7, 15, 16, 17, 18, 19; 3. osa II 2
hoolekande asutus	2. osa XI 12
hoolekogu	2. osa II 8, 11
hoonestusõigus	2. osa II 3; X 4
huvi	
– avalik huvi	1. osa III 1; 2. osa X 1; XI 11; 3. osa II 2
– põhjendatud huvi	1. osa IV 5.2.2; 2. osa II 8; III 1.9; XI
hääleõigus	2. osa X 2
hüpoteek	2. osa II 3
hüve	2. osa III 2, 5; IV 5; VII 3; XII 12, XI 6; 3. osa II 3
hüvitis	
– haigushüvitis	2. osa IV 4
– puhkusehüvitis	2. osa IV 4
– rahaline hüvitis, mitterahaline hüvitis	2. osa IV 4
– ravikindlustushüvitis	2. osa IV 4; XII 12
– sünnitushüvitis	2. osa XII 1.1
– töövoimetuse hüvitis	2. osa IV 4, XII 9
– vanemahüvitis	2. osa XII 1.1, 3, 8
I	
ID-kaart	2. osa II 7
immunitet	3. osa I
inimväarikus, inimväarikuse alandamine, -kaitse	2. osa I; III 1.12, 22, 24, 25; IV 1; 5; XI 16, 18, 19, 20; XII 1, 16, 17, 18, 19; XIII 1; 3. osa II 4
inimõigused	2. osa III 2; XI 17; 3. osa II 3
internet	2. osa II 9, 12; VII 2; XI 17; XII 19
isik	
– avalik-õiguslik juriidiline isik	1. osa IV 5.2.4; 2. osa VII 2; 3. osa III 1
– eristaatusega isik	3. osa II 4
– erivajadusega isik	2. osa XII 14, 19
– füüsiline isik	2. osa VII 2
– huvitatud isik	2. osa X 1; XII 8
– kolmas isik	2. osa II 2; XI 10, 12; 3. osa II 2
– psüühikahäirega isik	2. osa XII 16, 18
– puudega isik	2. osa VII 4; XII 7, 15
– puudutatud isik	2. osa X 1; XI 3, 7; XII 7, 8; 3. osa II 2
isiku tuvastamine	2. osa XI 2; 3. osa II 2
isikuandmed, isikuandmete kaitse, isikuandmete töötlemine, delikaatsed isikuandmed, biomeetrilised isikuandmed	1. osa IV 1, 2.1, 3.1, 3.3, 3.5, 3.6, 4.1.1, 4.1.2, 4.2; 2. osa II 2, 7, III 1.8, 9, 10, 19; IV 5, XI 3, 9, 10, 12, 17; XII 1.2, 19
isikukood	2. osa II 7; III 9, XI 12; XII 11, 3. osa II 2
isikunimi	2. osa VII 2
J	
juhtimisõigus	2. osa III 1.9; XI 14
julgeolek, julgeolekukaalutus, julgeoleku abinõud, julgeolekurisk	1. osa IV; 2. osa III 1, 16, 17, 19, 20, 21, 24; XI 1, 2, 4, 6, 13, 16, 18, 19, 20; XII 14; 3. osa II 4

jälitustegevus, jälitustoimingud	1. osa IV; XI 4, 6, 16
järelevalve, teenistuslik järelevalve, riiklik järelevalve	1. osa IV 5, 2. osa II 6; III 1.8; X 1, 4; XII 9, 10, 12, 13, 16, 17, 19; XIII 1; 3. osa I, II 1
jäätmed, jäätmemajandus, jäätmekäitlejad, jäätmete vedu, jäätmete järeksortimine	2. osa V 3
K	
kaalutusõigus (vt. ka diskretsiooniõigus)	1. osa III 1; IV 3.6; 2. osa II 8; III 2, 20, 25; IV 2; VII 3, 4; XI 2, 13, 18; XII 5, 6, 7; 3. osa II 2
kaasomand, kaasomanik	2. osa V 2
kahju, kahju hüvitamine	2. osa II 12; 2. osa III 2, 5; IV 5; V 1; XI 2; 3. osa II 1; III 1
– varaline kahju, materiaalne kahju	2. osa II 12; III 2; XII 5,
– mittevaraline kahju, moraalne kahju	2. osa III 1.11, 2
Kaitseliit	2. osa IV 1
kaitsevägi, kaitseväge korraldus	2. osa IV 1; 5
kaitseõigus	3. osa II 4
karistus, kriminaalkaristus (vt ka distsiplinaarkaristus)	1. osa IV 4.1.2, 4.2, 5.2.1; 2. osa II 10, 12; III 1.8, 1.9, 1.12, 2, 14, 16, 17, 18, 19, 22, 24, 25; IV 1; XI 2, 4, 14, 18, 20; XII 7; 3. osa II 1, 3, 4
karistusregister	2. osa III 1.9
karistusõigus	1. osa IV 5.2.1; 2. osa III 1, 1.9, 14; V 1; XI 3
kartser	2. osa III 1, 13, 24; XII 14
kassatsioonkaebus	2. osa III 5
kautsjon	2. osa III 5,
keel	
– eesti keel	2. osa II 11, 12; XI 17; XII 19; 3. osa III 1
– vene keel	2. osa II 11; XI 17; XII 19
– võõrkeel	2. osa XI 17
– vähemusrahvuse keel	2. osa XI 17
keelepoliitika	2. osa II 1
keskkond, keskkonnakaitse, keskkonnakahju, keskkonnamõju	1. osa II 1.3, 2. osa II 9; V 1, 3; VII 1, 2; VIII 1; X 1, 4; XI 2, 4
keskkonnaõigus	2. osa V 1
kestev võimetus	3. osa I
kinnipeetav, kinni peetav isik	1. osa I; 2. osa II 1; III 1.12, 9, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25; IV 5; XI 2, 15, 16, 18, 19, 20; 3. osa II 4
kodakondsus	2. osa II 7; III 1, 1.8; XI 1, 12, 13
kodakondsuseta isik	2. osa III 1; XII 11,
kodanik, Eesti kodanik	1. osa IV 1, 2, 4, 2. osa IV 1, 3, 5; X 1, 2; XI 1, 3, 4, 12, 13, 17, XII 11; XIII 1
kodaniku ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt	2. osa XI 20
kodulehekülg, veebileht	2. osa II 5, 8, 9, 10; VI 3; VII 2; X 1, 3; XI 1, 3, 9, 14, 17; XII 8, 19
kohtueelne menetlus	1. osa IV 4.2; 2. osa I, III 3, 4; IX 1; XI 2, 4, 16, 17; XII 13
kohalik omavalitsus	1. osa III 1; 2. osa II 3, 5, 8, 11; V 2, 3; VII 3, 4; IX 2; X 1, 2, 3; XII 3, 4, 11; 3. osa I
	3. osa I; III 1
kohtuekspertiis, kohtuekspertiisitasu	2. osa III 1, 1.1; XI 1
kohtukutse	3. osa II 2
kohtute haldamise nõukoda	3. osa II 1
kohtute infosüsteem (KIS)	2. osa III 5
kohtutäitur	2. osa I; III 1, 5, 12; 3. osa III 1

kohus	
– halduskohus	1. osa III 1; IV 4.2, 5.2.1, 5.2.3; 2. osa III 1, IV 5; IX 1; X 4; XI 2, 14, 17, 20; XII 5, 6, 8, 13; 3. osa I; II 4
– maakohus	2. osa III 10, 14; XI 2; 3. osa II 2, 3
– Riigikohus	1. osa I; II 1.3; III 1; IV 2, 3.1, 3.5.2, 4.1.2; 2. osa II 8; III 1.4, 1.9, 2, 3, 5, 7, 10, 11, 13, 14, 17, 18, 20, 22, 25; IV 2, 3, 4, 5; VI 2; VII 2; IX 1, 2; X 1, 2, 3, 4; XI 2, 3, 4, 9, 10, 13, 17, 18, 19; XII 3, 5, 6, 7, 9; 3. osa I; II 1, 2, 3
– ringkonnakohus	2. osa III 1, 1.4, 2, 3, 5, 9; IX 1; XII 8; 3. osa I; II 2, 4
kohustus	
– kaitsekohustus	1. osa IV 3.1; V 4
– koolikohustus	2. osa II 1, 7, 8, 9, 11
– negatiivne kohustus	3. osa II 2
– nõustamiskohustus	2. osa XI 13
– positiivne kohustus	2. osa XI 13; 3. osa II 2
– põhjendamiskohustus	1. osa II 1; 2. osa III 25; V 3; XII 5, 6
– selgitamiskohustus	2. osa III 16, 25; XI 2, 13; XII 2
– teavitamiskohustus	1. osa IV 5.2.4; 2. osa II 5; XI 3; XII 8
– vastamiskohustus	2. osa XI 13
konkurentsiõigus	2. osa VII 1
konvoi	3. osa II 4
kool	
– e-kool	2. osa II 7
– erakool	2. osa II 4, 6, 7; XII 10
– erikool	2. osa I 2; II 1, 10, 11, 12
– koolkodu	2. osa XII 15
– kõrgkool, erakõrgkool	2. osa II 6; VII 4; XI 2
– munitsipaalkool	2. osa I, II 3, 4, 8
kooliarst	2. osa II 10,
koolitervishoid	2. osa II 10; XII 10
koolivägivald	2. osa II 12
korrakaitse	1. osa IV; 2. osa I 2; III 1.2; X 3; XI 1, 2, 4
korruptsioon	1. osa II 2; IV 4.1.2, 4.2; III 1.5; X 2
korterelamu	2. osa V 2
korteriühistu	2. osa III 1.11, 10, V 2; 3. osa III 1
kriminaalmenetlus, kriminaalvastutus, kriminaalsüüdistus, kriminaalkaristus	1. osa IV; 2. osa III 1.9, 1.12, 2, 3, 5, 8, 11, 13, 17, 24; XI 2, 4, 10, 11, 12, 16, 19; XII 13; 3. osa I; II 3
kriminaalsel teel saadud tulu	2. osa III 1.9
kultuuriautonoomia, kultuuriomavalitsus	2. osa VI 2
kutseõpe	2. osa II 11
käerauad	2. osa XI 2; 3. osa II 4
käitumisraskus	2. osa II 8
käsuliin	2. osa IV 2
kätekõverdused	2. osa IV 1, 5
külavanem	2. osa X 1, 2
L	
laps	2. osa I 2; II 1, 2, 4, 7, 8, 9, 11, 12; III 1.9, 24, 25; VII 4; IX 1; XI 2, 12; XII 3, 6, 10, 15; 3. osa II 2
– asenduskodu laps	2. osa II 11, 12
– erivajadustega laps	2. osa II 4, 9, 10
– lastekodu laps	2. osa II 9; 3. osa III 1
– vanemliku hoolitsuseta laps	2. osa II 11; XII 15
lapsendamine, lapsendamismenetlus, -saladus	2. osa XI 12; 3. osa II 2
lasteaed	2. osa II 4; XII 3
lasteaiakoht	2. osa XII 4

lasteasutus	2. osa XII 3, 10, 15
lastekodu (vt ka asenduskodu)	2. osa II 9, 11; 3. osa III 1
lastelaager, noortelaager	2. osa II 9
leping	
– eraldisleping	1. osa II 5
– käsundusleping	2. osa X 2
– tööleping	1. osa IV 4.1.2, 2. osa III 1.1, 1.6; IV 3; X 2; XI 6, 8; XII 11
– tüüpleping	1. osa II 5
– veekasutusleping	2. osa V 2
– välisleping	1. osa IV 2.2, 4.1.1, 4.1.2, 5.2.5, 2. osa III 5, 9; XI 9; XIII 1
– üürileping	2. osa II 3, III 23
lepitamine, lepitusmenetlus	2. osa III 1.9; 3. osa I; III 1
leppetrahv	2. osa II 5
liikluskorraldusõigus	2. osa VII 1
liikumispiirang	2. osa XII 4, 14; 3. osa II 4
looduskaitse, looduskaitseala	2. osa V 1, 4
loodusväärtus	2. osa V 1
lugejakaardi väljastamise tasu	2. osa VI 3
M	
maaparandustööd	2. osa V 5
maavanem	1. osa I; III 1; 2. osa II 10; X 1, 4; XII 5, 6, 14, 15; 3. osa II 2
maks	
– hasartmängumaks	2. osa II 5
– maamaks	2. osa IX 2
– sotsiaalmaks	2. osa IV 4, XII 11, 12
– tulumaks, käibemaks	2. osa VIII 1; IX 1
– õppemaks	2. osa II 6
maksuõigus	2. osa IX 2
menetlusgarantii	1. osa IV; 2. osa III 1.9, 5
miljööväärtuslik ala	2. osa X 1
minimaalsuse põhimõte	2. osa II 2; IV 5; XI 2
mittetulundusühing	2. osa X 2; XI 1; XII 19
mõistlik aeg, mõistliku aja põhimõte	2. osa III 1.9, 1.11, 2, 5, 10, 17; IV 2, 4; V 2; XI 2, 13, 15; XII 1.1, 1.3, 2, 5, 6; 3. osa II 1; 3
mõjutusvahend	2. osa I 2; II 1, 10, 11, 12
määratlemata õigusmõiste	2. osa III 2, 5; V 3; XI 4; 3. osa II 3
N	
narkootikum, narkootiline aine, narkomaan, narkomaania	2. osa II 10; III 25; XI 15; XII 16, 19
NATO	2. osa IV 1; XIII 1
normikontroll	2. osa V 1; 3. osa I; III 1
notar	2. osa III 1; 3. osa II 2
O	
ohjeldusmeetmed	2. osa III 24; XI 1, 2; XII 1.2, 16, 17, 18, 19
ohtlike ainete vedu	2. osa VII 1
olmetingimused	2. osa III 13, 24, 25; IV 1; XI 15, 18, 19; XII 19
omandiõigus	2. osa II 3; III 1.7, 1.9, 5, 10; X 1, 4
ombudsman	1. osa IV 5.1, 5.2.3, 5.2.4; 2. osa I, 1; IV 1; V 1; XI 2; 3. osa I; III 1
orb	2. osa II 11
ostueesõigus	2. osa II 3
ostuhind	1. osa I 1; II 1.1, 1.3, 2; 2. osa VII 1

P

paiksusnõue	2. osa X 2
palk	2. osa II 4; IV 4, XI 6
pankrotimenetlus	2. osa III 1
pearaha	2. osa II 4
pension	2. osa III 7, IV 1, 4; VI 3; IX 2; XI 5, 6, 8; XII 1.1, 2, 5, 8
perekonnaõigus	1. osa IV 4.1.2; 2. osa III 1.7
piinamine ning muu julm, ebainimlik või inimväärikust alandav kohtlemine ja karistamine	2. osa IV 5
pikapäevarühm	2. osa II 1
planeerimine, planeerimismenetlus	2. osa XI
poliitiline vastutus	2. osa I 1
politseiõigus	2. osa XI 2
poolte võrdsuse printsiip	3. osa II 4
president, Vabariigi President	1. osa II 1.2; 2. osa III 17; 3. osa I 3. osa I
pronkssõdur	2. osa XI 2
proportsionaalne, proportsionaalsuse põhimõte	1. osa III 1; IV 1, 3.4, 4.1.2, 5.1, 5.2.1; 2. osa II 4, 5; III 1.9, 5, 9, 16, 17, 19, 20, 25; IV 5; VI 2; VII 2; IX 1, 2; X 2, 3; XI 2, 16; XII 5, 6, 7; 3. osa III 1
psühhiaatriline abi, psühhiaatriline ravi	2. osa XII 16, 17, 18, 19
puue	2. osa II 10, 11; III 3; IV 5; VII 4; XII 2, 5, 7, 15; 3. osa III 1
põgenemine, põgenemisoht	3. osa II 4
põhiseaduslikkuse järelevalve, põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus	1. osa I; II 1, 1.3; IV 2.2; 2. osa I; III 1.9; IX 1; XII 7; 3. osa I
põhiõigused	
– ilma seadusreservatsioonita põhiõigus	2. osa IV 5
– kvalifitseeritud seadusreservatsiooniga põhiõigus	1. osa IV 3.5, 3.5.1; 2. osa III 21; IV 5; XI 17
– sotsiaalne põhiõigus	2. osa III 22
– põhiõiguste piiramine, riive	1. osa II; IV 1, 3, 4, 5, 6; 2. osa III 1.9, 1.12, 2, 5, 7, 9, 14; VII 2; IX 2; X 1; XI 2, 16, 17, 18; XII 2, 3, 16; 3. osa II 3, 4
põllumajandus	2. osa VIII 1
pärand	1. osa IV 4.1.2; 2. osa III 1.7

R

raamatukogu	2. osa VI 3; XI 16, 18
rahaline karistus, rahatrahv	2. osa III 1.9; XI 14; 3. osa II 3
rahvahääletus	2. osa IV 5
rahvastikuregister	2. osa X 2
rahvusnimekiri	2. osa VI 2
raudtee	2. osa X 1
reklaam	1. osa I; 2. osa VII 2
rektor	2. osa II 6
religioon	2. osa III 22
riigihange	2. osa IX 1
riigikaitse, riigikaitseõigus	1. osa IV; 2. osa IV 1; 2; 5; XI 2, 4, 8
Riigikogu	1. osa I; II; III; IV; 2. osa I 1, 2; II 5; III 1.1, 1.2, 1.6, 1.7, 1.9, 1.10, 1.12, 5, 6, 13, 22, 24; IV 1, 5; VII 1, 3; VIII 1; IX 1, 2; X 1, 2, 3; XI 1, 2, 4, 5, 9, 10, 13; XII 1.1, 1.3, 2; XIII 1; 3. osa I; III 1
riigikontrolör	1. osa IV 5.2.1; 3. osa I

riigilõiv	2. osa III 5
riigisaladus	1. osa IV; 2. osa IV 4; XI 11
riigivõimu omavoli	1. osa II; 2. osa V 3; XI 4
riiklik ekspertiisiasutus	2. osa I 1.1
riiklik ennetusasutus	2. osa I1; III 1.11, 25; IV 5; XI 1, 16, 17, 18; XIII 1
S	
Sakala keskus	1. osa I; 2. osa X 1, 2
Schengeni viisaruum	2. osa III 1.8; XI 1; XIII 1
seaduslikkuse põhimõte	2. osa II 3; IV 5; XII 5
seadusreservatsiooni põhimõte	2. osa XI 16
sisejulgeolek	2, osa III 1; XII 1
sisseastumiseksam	2. osa II 6
soolise võrdõiguslikkuse volinik	2. osa III 1.10; 3. osa III 1
sotsiaalhoolekanne, sotsiaalhoolekandea- asutus, sotsiaalhoolekandeõigus	2. osa II 1, 10, 11; III 17, XII 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 12, 14, 15
sotsiaalkindlustus, sotsiaalkindlustusõigus	2. osa IX 1; XII 1, 1.1, 2, 8
sotsiaalpedagoog	2. osa II 10, 11
sotsiaalsed garantiid	2. osa IV 4, 5
sotsiaaltöötaja	2. osa XII 2, 17; 3. osa II 2
sotsialiseerumine, resotsialiseerumine	2. osa III 17, 18
stigmatiseerimine	2. osa III 2; 3. osa II 3
streigiõigus	2. osa XII 1.3
sundravi	2. osa III 2, 3, 4; XII 9, 19
sundtäitmine	2. osa III 5, 6
sunnivahend	2. osa IV 5; X 1; XI 4; 3. osa III 1
sõidusoodustus	2. osa VII 4
sõltuvushäire	2. osa XII 17, 19
sünnitunnistus, sünniakt	2. osa II 7; XI 12
süüline tegu	2. osa III 2; XI 2; 3. osa II 2
süüteomenetlus	1. osa IV 5.2.2; III 1.2; XI 2, 4, 11
süütuse presumptsioon	2. osa XI 3, 11
T	
taastuvelekter	1. osa I, II 1, 1.1, 1.3, 2; 2. osa VII 1
tahtest olenematu ravi	2. osa XII 16, 17, 19
tarbijakaitse, tarbijakaitseõigus	2. osa VII 1
tee, avalikult kasutatav tee, eratee	2. osa VII 3; XI 2
teenistus	
– avalik teenistus	2. osa III 1.6, III 7, 9, 24, IV 2, 3, 4; XI 1, 4, 11, 15, 20; XII 1.3, 18; XIII 1; 3. osa II 2
– kaitseväeteenistus	2. osa III 7; IV 1, 2, 3, 4, 5; XI 5, 8
– piirivalveteenistus	2. osa XI 1, 7, 8
– politseiteenistus	2. osa XI 2, 6, 18
– päästeteenistus	2. osa XI 4
– teenistukoht	2. osa XI 5
– teenistusstaaž	2. osa IV 1, 3, 4; XI 8; XII 8
– teenistussuhe	2. osa III 1.1, 2; X 2; 3. osa II 2
– teenistustasu	2. osa IV 1, 2, 4
– vanglateenistus	2. osa III 24
– välisteenistus	2. osa III 7; IV 4; XIII 1

teenus	
– asendus kodu teenus	2. osa II 11, 12
– avalik teenus	2. osa X 1
– eriteenus, põhiteenus	2. osa VI 3
– e-teenus	2. osa XI 9
– helistamisteenus	2. osa III 18
– hoolekandeteenus, hooldusteenus	2. osa XII 1.1, 4, 14, 15
– internetiteenus	2. osa VII 2
– lapsehoiu teenus	2. osa XII 3
– tervishoiuteenus	2. osa II 10; III 8, 21, 22; IV 4; XI 15, 16, 17, 18, 20; XII 1.2, 9, 10, 12, 16, 18, 19
– tugiteenus	2. osa II 4; XII 19
– turvateenus	2. osa XI 13; XII 17
– rehabilitatsiooniteenus	2. osa XII 1.1, 2, 14
– reovee teenus, olmejäätmeveo teenus	2. osa V 1, 2, 3
– sotsiaalteenus	2. osa XII 4, 5, 6, 7
– õigusteenus	2. osa III 1, 3
– ühistransporditeenus	2. osa VII 4
tegevuspiirang	2. osa V 4; X 2
teistmismenetlus	2. osa III 1.3, 3
telekommunikatsiooni-, ringhäälingu- ja postisideõigus	2. osa VII 1
terrorism	1. osa I; IV 4.1.2; 2. osa XI 4,
tervis, tervislik seisund, tervise kaitse, tervisekaitse nõuded, tervisekontroll	1. osa I, IV 3.5, 4.1.2; 2. osa II 2, 7, 10, 11, 12; III 1.9, 4, 16, 17, 20, 21, 22, 24, 25; IV 4, 5; VII 3; X 4; XI 1, 2, 3, 4, 13, 15, 16, 17, 18, 19; XII I 1, 1.2, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19; 3. osa I; II 2
toetus	2. osa II 4, 5; IV 4; VII 1, 4; VIII 1; XII 1.1, 3, 4, 5, 6, 7, 9; 3. osa III 1
– hooldajatoetus	2. osa XII 1, 4, 5, 6, 7
– lapsehoiutoetus	2. osa XII 3; 3. osa III 1
– puhkusetootus	2. osa IV 4
– põllumajandustoetus	2. osa VIII 1
– Vsotsiaaltoetus	2. osa XII 1.1, 5, 6, 7
– toimetulekutoetus	2. osa XII 1.1
transpordi- ja teedeõigus	2. osa VII 1
tsiviilkohtumenetlus	2. osa III 3, 4, 6, 8; XI 2; XII 13; 3. osa II 1, 2, 4
tsiviilkontroll	1. osa IV 1
turvalisuse põhimõte	2. osa II 2, XI 12
turvameetmed	2. osa II 2, 12; VI 3
tuuleenergeetika	1. osa II 1.3
tõkend	2. osa III 14; XI 10; 3. osa II 3
täitemenetlus	2. osa II 3; III 5, 6, 12
töövaidlus, töövaidluskomisjon	2. osa III 6, XII 1.3
töövõimetus	2. osa IV 4; IX 2; XI 6; XII 6; 3. osa I
tööõigus	2. osa XII 1.3
U	
uurimispõhimõte	2. osa I; III 11, 16; XI 10, 13; XII 5
V	
vabaduspõhiõigused	2. osa XII 19
– eneseteostusvabadus	2. osa VII 2; 3. osa II 3
– ettevõtlusvabadus	1. osa II 1.3; 2. osa IX 1
– kogunemisvabadus	1. osa IV 3.5.2; 2. osa X 3; XI 13
– kutsetegevusvabadus	3. osa II 3
– liikumisvabadus	2. osa X 3; XI 2, 4, 13; XII 4, 14, 16; 3. osa II 3, 4
– sõnavabadus	2. osa VII 2; XI 13

Vabariigi Valitsus	1. osa I; II 1.1, 1.3; IV 2.2, 4.2, 5.2.1, 5.2.2; 2. osa I, 2; II 5, 7, 10; III 1.2, 1.5, 1.6, 1.7, 1.9, 1.12, 6; IV 1; 4; 5; VI 2; VII 1, 2, 3; VIII 1; IX 1, 2; X 1, 3, 4; XI 1, 2, 6, 9, 12, 15; XII 1.3, 2, 8; VIII 1; 3. osa I
<i>vacatio legis</i> põhimõte	2. osa IV 4
vaesusabi	2. osa XII 1
vahistatu, vahialune	2. osa III 1.12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 3. osa II 3
vaie, vaidemenetlus	2. osa I; XI 2; XII 5, 6
vaimuhaige	2. osa XI 2, 4; XII 15
valimised	2. osa X 2; XII 1.3; 3. osa I
valimisliit	1. osa III 1; 2. osa X 2
vanema õigused	3. osa II 2
vangistus, vangistusõigus	2. osa I 1; III 1.9, 1.12, 14, 17, 18, 20, 24, 25; XI 2, 14, 15, 16, 19; 3. osa II 3
vangla	1. osa IV 4.2, 5.2.2; 2. osa II 1, 11, 12; III 1, 1.12, 9, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25; IV 5; XI 2, 15, 16, 18, 19, 20; XII 14; 3. osa II 4
– eelvangistus	2. osa III 1.12, 14, 18, 23; XI 15, 16, 19
– eluaegne vangistus	2. osa III 24
– ennetähtaegne vabastamine	2. osa III 17, 25; 3. osa II 1, 4
– eraldihoidmisprintsip	2. osa III 20
– helistamine	2. osa III 18
– isiklikud asjad	2. osa III 13
– isikuarve	2. osa III 1.12, 17
– kamber	2. osa III 13, 23; XI 18, 19
– lühiajaline väljasõit	2. osa III 13
– pikaajaline kokkusaamine	2. osa III 15, 17, 20
– vangistusest vabastamine	2. osa III 14
– vanglakauplus	2. osa III 1.12
veemajandus, veekasutusnormid, veekasutusleping, veemõõtja, reovesi	2. osa V 1, 2
Veneetsia Komisjon	1. osa IV 3.1, 5.1, 5.2.3, 5.2.5; 2. osa III 2
viisa	2. osa VIII 1
võlaõigus	2. osa II 3, 12; IX 1; XII 19,
võrdsus, võrdsuse põhimõte	3. osa II 4
võrdsuspõhiõigus, üldine võrdsuspõhiõigus	2. osa III 7, IV 2; IX 2; XII 3, 11, 12; 3. osa III
võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõte, võrdne kohtlemine, ebavõrdsus, ebavõrdne kohtlemine	3. osa III
vähemusrahvus, vähemusrahvuse rahvusnimekiri	2. osa VI 2; XI 17
välismaalane	2. osa I 2; XI 12, 17; XII 11
välismissioon	2. osa IV 4
väljasaatmiskeskus	2. osa I 1; XI 1, 17
väärkohtlemine	2. osa III 18
väärteomenetlus	1. osa IV 2.2; 2. osa III 1.9, 2; XI 2, 19; 3. osa I
väärtpaber	2. osa IX 1
Õ	
õiglase kohtupidamise põhimõte	2. osa III 5; 3. osa II 4
õigus, subjektiivne õigus (vt ka põhiõigused, vabadusõigused)	
– elule	2. osa XII 10
– haridusele	2. osa II 1, 8; XII 3
– heale haldusele	2. osa II 1; III 17; IV 2; XI 3, 10, 13; XII 8
– korraldusele ja menetlusele	1. osa IV 3.1; 2. osa III 17; V 1

– perekonna- ja eraelu puutumatusetele	1. osa IV 4.2; 2. osa III 9; IV 5; VII 2; XI 18; XII 19; 3. osa II 2
– sõnumite saladusele	2. osa XI 12; XII 19
– tervise kaitsele	2. osa III 22, XI 15, 20; XII 10
– vabadusele ja isikupuutumatusetele	2. osa II 10; III 14; XI 2; XII 16
– vabale eneseteostusele	2. osa XII 18, 19
– ärakuulamisele	2. osa III 4
õigusemõistmine	2. osa III 2, 5; V 1; 3. osa I; II 1, 3, 4
õiguskaitse, õiguskaitsevahend	1. osa I; III 1; IV 3.6, 5.1, 5.2.2; 2. osa I; III 1.8, 2, 5, 6; V 2; VII 1; IX 1; XI 2; III 1
õiguskindlus, õiguskindluse põhimõte	1. osa II 2; 2. osa III 6, 8, 17; IV 4; XI 1, 6; XII 7
õiguspärane ootus, õiguspärase ootuse põhimõte	2. osa III 1.7; IV 4; VII 2; XII 7
õigusselgus, õigusselguse põhimõte	1. osa II 1.3; IV 4.1.1, 5.2.4, 6; 2. osa II 4; III 1.9, 4, 5; IV 4, 5; XI 4, 13
õppekava, individuaalne õppekava	2. osa II 6, 8, 11
õpilaskodu	2. osa II 10, 11
õigusabi, riigi õigusabi	2. osa III 1, 1.3, 3; XI 4; XII 19
õiguspoliitika	2. osa III 1.4, 14
õpetaja	2. osa II 6, 10, 12; III 1.9; XI 13
õigusriik	1. osa IV 2.2, 6; X 1
Ä	
ärakuulamine	3. osa II 2
äriühing, äriühingu-, pankroti ja krediitiasutusteõigus	2. osa VII 1; IX 1; XI 17; XII 18
Ü	
ühistransport, ühistranspordi sõidupilet	2. osa VII 1, 4; X 3
ühisveevärk ja -kanalisatsioon	2. osa V 2; VII 1; XI 19
ülerahvastatus	2. osa XI 2
ÜRO lapse õiguste konventsioon	2. osa II 9; XI 12; 3. osa II 2
ÜRO Peaassamblee resolutsioon 46/119 vaimuhaigustega isikute kaitse ja vaimse tervishoiu edendamise printsiipidest	2. osa XII 18, 19
ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväarikust alandava kohtlemise ja karistamise vastane konventsioon (UNCAT)	2. osa IV 5
ÜRO piinamisvastase konventsiooni fakultatiivne lisaprotokoll (OPCAT), ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või alandava kohtlemise ennetusasutus	2. osa I 1; III 1.12
X	
X-tee	2. osa III 1.8; XI 9

SEADUSLÜHENDITE REGISTER

Lühend	Seadus
AMVS	alaealise mõjutusvahendite seadus
AKS	andmekogude seadus
AÕSRS	asjaõigusseaduse rakendamise seadus
AvKS	avaliku koosoleku seadus
AvTS	avaliku teabe seadus
ATS	avaliku teenistuse seadus
EhS	ehitusseadus
ESS (varem ElSS)	elektroonilise side seadus
EraKS	erakooliseadus
ETS	ettevõtluse toetamise ja laenude riikliku tagamise seadus
HKMS	halduskohtumenetluse seadustik
HKTS	halduskoostöö seadus
HMS	haldusmenetluse seadus
HaS	haridusseadus
ITVS	individaalse töövaidluse lahendamise seadus
IKS	isikuandmete kaitse seadus
JAS	julgeolekuasutuste seadus
JTS	jälitustegevuse seadus
JäätS	jäätmeseadus
KVTS	kaitseväeteenistuse seadus
KarS	karistusseadustik
KeeleS	keeleseadus
KodS	kodakondsuse seadus
KOKS	kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KS	kohtute seadus
KTS	kohtutäituri seadus
KELS	koolieelse lasteasutuse seadus
KrK	kriminaalkoodeks
KrMS	kriminaalmenetluse seadustik
KMS	käibemaksuseadus
LaKS	lastekaitse seadus
MKS	maksukorralduse seadus
MTÜS	mittetulundusühingute seadus
MSVS	märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus
PakAS	pakendiaktsiisi seadus
PalS	palgaseadus
PKS	perekonnaseadus
PVTS	piirivalveteenistuse seadus
PlanS	planeerimisseadus
PolS	politseiseadus
PolTS	politseiteenistuse seadus
PsAS	psühhiaatrilise abi seadus
PGS	põhikooli- ja gümnaasiumiseadus
PS	põhiseadus
PäästeS	päästeseadus
RRKS	rahuaja riigikaitse seadus
RaRS	rahvaraamatukogu seadus
RRS	rahvastikuregistri seadus
RTerS	rahvatervise seadus
RaKS	ravikindlustusseadus
AVVKHS	riigi poolt isikule alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise seadus
RHS	riigihangete seadus
RKTS	Riigikogu kodu- ja töökorra seadus
RVastS	riigivastutuse seadus
RPKS	riikliku pensionikindlustuse seadus
SHS	sotsiaalhoolekandeseadus
SMS	sotsiaalmaksuseadus
SpS	spordiseadus
SHKS	sõjahaudade kaitse seadus
TeeS	teeseadus

TTKS	tervishoiuteenuste korraldamise seadus
TsMS	tsiviilkohtumenetluse seadustik
TsÜS	tsiviilseadustiku üldosa seadus
TuMS	tulumaksuseadus
TuKS	tunnistajakaitse seadus
TurvaS	turvaseadus
TMS	rättemenetluse seadustik
VVS	Vabariigi Valitsuse seadus
VTS	vandetõlgi seadus
VangS	vangistusseadus
VSkE	vangla sisekorraeeskiri
VKVS	vedelkütusevaru seadus
VÕS	võlaõigusseadus
VRKAS	vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seadus
VSS	väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus
ÕKS	õiguskantsleri seadus
ÄS	äriseadustik
ÜTS	ühistranspordiseadus
ÜVVKS	ühisveevärgi ja kanalisatsiooni seadus
ÜKS	ülikooliseadus

KONTAKTANDMED

Õiguskantsleri Kantslei**Kohtu 8****15193 TALLINN****Telefon: 693 8400 õiguskantsler****693 8404 info, isikute vastuvõtt****Faks: 693 8401****E-post: info@oiguskantsler.ee****Indrek Teder**

Õiguskantsler

info@oiguskantsler.ee

693 8400

Helen Paliale

Õiguskantsleri abi

helen.paliale@oiguskantsler.ee

693 8400

Aare Reenumägi

Õiguskantsleri asetäitja-nõunik

aare.reenumagi@oiguskantsler.ee

693 8400

Madis Ernits

Õiguskantsleri asetäitja-nõunik

madis.ernits@oiguskantsler.ee

693 8400

Alo Heinsalu

Direktor

alo.heinsalu@oiguskantsler.ee

693 8424

I OSAKOND**Eve Liblik**

Osakonnajuhataja

eve.liblik@oiguskantsler.ee

693 8418

Kaidi Kaidme

I osakonna juhataja abi

kaidi.kaidme@oiguskantsler.ee

693 8442

Igor Aljošin

Õiguskantsleri vanemnõunik

igor.aljosin@oiguskantsler.ee

693 8411

Anu Uritam

Õiguskantsleri nõunik

anu.uritam@oiguskantsler.ee

693 8414

Andres Aru

Õiguskantsleri nõunik

andres.aru@oiguskantsler.ee

693 8433

Mari Amos

Õiguskantsleri nõunik

mari.amos@oiguskantsler.ee

693 8441

Kadri Soova

Õiguskantsleri nõunik kt

kadri.soova@oiguskantsler.ee

693 8428

II OSAKOND**Ave Henberg**

Osakonnajuhataja

ave.henberg@oiguskantsler.ee

693 8435

Janar Kivirand

Õiguskantsleri nõunik

janar.kivirand@oiguskantsler.ee

693 8408

Triin Roosve

Õiguskantsleri nõunik

triin.roosve@oiguskantsler.ee

693 8439

Kärt Muller

Õiguskantsleri nõunik

kart.muller@oiguskantsler.ee

693 8432

Evelin Lopman

Õiguskantsleri nõunik

lapsehoolduspuhkusel

III OSAKOND**Nele Parrest**

Osakonnajuhataja

nele.parrest@oiguskantsler.ee

693 8438

Saale Laos

Õiguskantsleri vanemnõunik

saale.laos@oiguskantsler.ee

693 8447

Helen Kranich

Õiguskantsleri nõunik

helen.kranich@oiguskantsler.ee

693 8446

Monika Mikiver

Õiguskantsleri nõunik

monika.mikiver@oiguskantsler.ee

693 8412

Liina Lust Õiguskantsleri nõunik	liina.lust@oiguskantsler.ee	693 8429
Lauri Mälksoo Õiguskantsleri nõunik	lauri.malksoo@oiguskantsler.ee	693 8419
Kaarel Eller Õiguskantsleri nõunik	kaarel.eller@oiguskantsler.ee	693 8426
Jaanus Konsa Õiguskantsleri nõunik kt	jaanus.konsa@oiguskantsler.ee	693 8445
Raivo Sults Õiguskantsleri nõunik kt	raivo.sults@oiguskantsler.ee	693 8415
Ksenia Žurakovskaja Õiguskantsleri referent	ksenia.zurakovskaja@oiguskantsler.ee	693 8430
Indrek-Ivar Määrits Õiguskantsleri nõunik	indrek-ivar.maarits@oiguskantsler.ee	693 8406
Kristiina Albi Õiguskantsleri nõunik	kristiina.albi@oiguskantsler.ee	

ÜLDOSAKOND

Eve Marima Finantsnõunik-pearaamatupidaja osakonnajuhataja ülesannetes	eve.marima@oiguskantsler.ee	693 8421
Teele Päivalill II osakonna juhataja abi üldosakonna juhataja abi ülesannetes	teele.paivalill@oiguskantsler.ee	693 8424
Kaidi Kaidme Finantsnõunik-pearaamatupidaja abi	kaidi.kaidme@oiguskantsler.ee	693 8442
Jaana Padrik Avalike suhete nõunik	jaana.padrik@oiguskantsler.ee	693 8423
Piret Juhansoo Personalinõunik	piret.juhansoo@oiguskantsler.ee	693 8425
Helbe Liin Infonõunik-arhivaar	helbe.liin@oiguskantsler.ee	693 8422
Vahur Soikmets Referent haldusküsimustes	vahur.soikmets@oiguskantsler.ee	693 8440
Nele-Marit Oras Dokumendihalduse nõunik kt	nele-marit.oras@oiguskantsler.ee	693 8437
Kristel Kaasik Asjaajamise referent	kristel.kaasik@oiguskantsler.ee	693 8444
Anu Koppa Asjaajamise referendi asendaja	anu.koppa@oiguskantsler.ee	693 8413
Kertti Pilvik Osakonnajuhataja	lapsehoolduspuhkusel	
Kadi Kingsepp Asjaajamise referent	lapsehoolduspuhkusel	
Katrin Sirel Üldosakonna juhataja abi	lapsehoolduspuhkusel	
Maria Kustova III osakonna juhataja abi	lapsehoolduspuhkusel	
Isikute vastuvõtt:		
Edgar Mikiver Õiguskantsleri vanemnõunik isikute vastuvõtu alal	edgar.mikiver@oiguskantsler.ee	693 8405
Kristel Lekko Õiguskantsleri nõunik isikute vastuvõtu alal	kristel.lekko@oiguskantsler.ee	693 8443
Martin Pedosk Õiguskantsleri referent isikute vastuvõtu alal	martin.pedosk@oiguskantsler.ee	693 84 36
Ivi Vei Vastuvõtu referent	ivi.vei@oiguskantsler.ee	693 8404
Eva Poom Õiguskantsleri nõunik isikute vastuvõtu alal	lapsehoolduspuhkusel	

ISIKUTE VASTUVÕTTUDE AJAD

Vastuvõtt Õiguskantsleri Kantsleis

Õiguskantsler ja õiguskantsleri asetäitja-nõunik võtavad isikuid vastu kolmapäeviti kella 9.00 – 11.00

Vastuvõtnõunik võtab isikuid vastu teisipäeviti kell 9.00–11.00 ja 14.00–17.00 ning kolmapäeviti kell 14.00–17.00

Vastuvõtule eelregistreerimine toimub telefonil 693 8404.

Vastuvõtt maakondades

Pärnu Maavalitsuses

Akadeemia 2, 80088 Pärnu

Üle ühe kuu kolmandal neljapäeval kell 10.00–17.00

Tartu Kohtumajas

Kalevi 1, 50050 Tartu

Üle ühe kuu kolmandal neljapäeval kell 10.00–17.00

Narva Linnavalitsuses

Peetri plats 5-316, 20308 Narva

Üle ühe kuu esimesel esmaspäeval kell 10.00–13.00

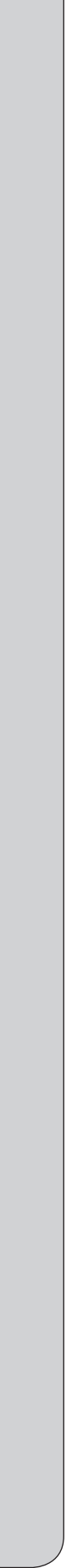
Ida-Viru Maavalitsuses

Keskväljaku 1, 41532 Jõhvi

Üle ühe kuu esimesel esmaspäeval kell 14.00-17.00

Vastuvõtule eelregistreerimine toimub telefonil 693 8404.

Õiguskantsler ja nõunikud võtavad isikuid vastu ka töölähetustel maavalitsustes, linna- ja vallavalitsustes, millest eelnevalt antakse teada massiteabevahendite kaudu.







Õiguskantsleri Kantslei, Kohtu 8, 15193 Tallinn