



ÕIGUSKANTSLER

Õiguskantsleri 2005. aasta TEGEVUSE ÜLEVAADE

Ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste
õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega

Ülevaade õiguskantsleri tegevusest põhiõiguste ja -vabaduste kaitsel

Tallinn 2006

ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI
KOHTU 8
15193 TALLINN
Tel: 693 8400
Faks: 693 8401
Kodulehekülg <http://www.oiguskantsler.ee>

Keeletoimetaja: Mailis Neppo

Kujundaja: Kuu Agentuur
Trükk: AS Guttenberg

ISSN 1736-3039



ÕIGUSKANTSLERI PÕÖRDUMINE

Hea lugeja

Õiguskantsleri seaduse § 4 alusel esitan igal aastal ülevaate oma tegevusest Riigikogule. Käesolevas ülevaates on kokku võetud 2005. aasta tähtsaimad kaasused nii õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalves kui ka *ombudsman*'i tegevuses põhiõiguste ja -vabaduste kaitsel.

Põhiseaduse kohaselt on õiguskantsler sõltumatu põhiseaduslikkuse kaitsja ja isikute põhiõiguste ja -vabaduste järelevalvaja. Selline staatus võimaldab anda probleemidele erapooletu hinnangu ning kaitsta tõhusalt inimesi riigivõimu omavoli eest. Hoides ja arendades demokraatlikku põhiseadusriiki, euroopalikku õiguskultuuri ning võrdset kohtlemist, soovin suurendada oma tegevusega demokraatliku tahtekujunduse protsessi ausust ja läbipaistvust. Olles õigusvahemees isiku ja riigi vahel, saan seista avaliku võimu seaduslikkuse ja hea halduse tava põhimõtete eest, püüdes suurendada riigi ja isiku vahelist usaldust, õiglust ja sotsiaalset kindlustunnet ning kodanikuteadvust.

2005. aasta oli Eestile esimene Euroopa Liidu liikmeks oleku täisaasta. Selgemaks said nii liikmelisusega kaasnevad positiivsed aspektid kui ka tegematajätmissed *acquis communautaire*'i ülevõtmisel. Euroopa Liidu õiguse ülevõtmine ei ole tulnud Eestile valutult. Nagu teistegi liikmesriikide puhul, nii on ka Eesti suhtes Euroopa Komisjon algatanud direktiivide ülevõtmata jätmise kohta rikkumismenetlusi. Tuleks vahetada mõtteid selle üle, kas euroloimumise senine korraldus on olnud piisav ning kas rikkumismenetluste vältimiseks tulevikus oleks vaja siseriiklikku järelevalvemehhanismi Euroopa Liidu direktiivide õigeaegse ja sisuliselt korrektse ülevõtmise üle.

2005. aasta oli järjekordne reformide aasta. 2005. aasta jaanuaris jõustusid hooldajatoetuse ja rehabilitatsiooniteenuse reform. 2005. aastal võeti vastu uus tsiviilkohtumenetluse ja täitemenetluse seadustik, mis jõustusid 2006. aasta jaanuaris. Eelnev tähendab, et riigiasutused peavad pidevalt selgitama uute seaduste sisu ja mõju avalikkusele ja õiguskantsler peab analüüsima nende rakenduspraktikat.

Ka on 2005. aasta oluline selle poolest, et esimest korda Eesti õigusavalikkuses tõusetus teravalt väljendusvabaduse teema, seda nii seoses poliitilise sõnavabaduse (nn poliitilise välireklaami keelustamine) kui ka veebisõnavabadusega. Ilmselt näitab aktiivne diskussioon sel teemal avalikkuse valmidust ja tahet oma seisukohti välja öelda, mis omakorda on igati tervitatav märk kodanikuühiskonna arengust ning ühiskonnaasjade üle otsustamisel kaasaraäkimisest.

Õiguskantslerile aastas laekunud avalduste arv ületas 2000 piiri juba 2004. aastal ning ka 2005. aastal laekunud rohkem kui 2000 avaldust näitab ühiskonnaliikmete üha suurenevat teadlikkuse kasvu toetuda põhiseadusele ning kaitsta oma põhiõigusi. Nii kodanike avalduste kui ka ühiskonna oluliste valuteemade omaalgatuslike menetluste põhjal olid 2005. aastal õiguskantsleri teravdatud tähelepanu all õigus tervise kaitsel, isikuandmete kaitse, erivajadustega õpilaste haridusõigus, sotsiaal- ja tööõiguse küsimused, planeerimis- ja ehitusõigus, meie kõigi elule ja riigi julgeolekule ohtlike raudteeveoste regulatsioon, keskkonnaõigus ning mitmed teised probleemid.

Soovin anda käesoleva ülevaatega Riigikogule ja õigusavalikkusele erapooletu vahekokkuvõtte Eesti õiguskorra hetkeseisust ning loodan, et see aitab muuta Eesti õiguskorda inimesekesksemaks ja euroopalikumaks.

Lugupidamisega
Allar Jõks

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Allar Jõks', written over a white background.

Tallinnas 1. septembril 2006



SISUKORD

SISSEJUHATUS	1
1. OSA. ÜLEVAADE SEADUSANDLIKU JA TÄIDESAATVA RIIGIVÕIMU NING KOHALIKE OMAVALITSUSTE ÕIGUSTLOOVATE AKTIDE KOOSKÕLAST PÕHISEADUSE JA SEADUSTEGA	7
I RIIGIKOHUS KUI PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVAJA	9
1. Sissejuhatus	9
2. Töövõimetus sundosa pärimise alusena	9
3. Riigikogu liikme õigus kuuluda fraktsiooni ja vaba mandaadi põhimõtte vs. parlamendi tõhus toimimine ning esindusdemokraatia	13
4. Valimisliidud kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel	15
5. Alkoholireklaami keelupiirkonna määratlemine	21
6. Õigus töötada ennetähtaegse vanaduspensioni saamise korral	24
7. Elektrooniliselt antud hääle muutmise kooskõla põhiseadusega	26
8. Riigikogu liikme kuulumine kohaliku omavalitsuse volikogusse	27
9. Individuaalse põhiseadusliku kaebuse võimalikkusest	30
II VABARIIGI PRESIDENDI JÄRELEVALVETEGEVUS	32
III ÕIGUSKANTSLERI JÄRELEVALVETEGEVUS	33
1. Sissejuhatus	33
2. Riigikogule tehtud ettepanekud ja ettekanded ning esitatud arvamused	33
2.1. Erivajadustega õpilaste õppevahendite soetamise toetamine	33
2.2. Väärteomenetluse kaebetähtaja ennistamine	35
2.3. Töötaja ravikindlustuskaitse algus	41
2.4. 65-aastaste ja vanemate töötajate vallandamiskaitse	46
2.5. Poliitilise välireklaami keelustamine	48
2.6. „Delfi eelnõu“	60
2.7. Endiste KGBlaste töökoha avalikustamine	64
2.8. Olukord Ida Politseiprefektuuri arestimajades	74
2.9. Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu	79
3. Probleemvaldkondade kajastused valdkonnaartiklitena	84
3.1. Õiguse tervise kaitsele tagatus	84
3.1.1. Eesti tervishoiusüsteemi üldised probleemid	84
3.1.2. Õiguskantsleri tegevus õiguse tervise kaitsele tagamisel	85
3.1.3. Kokkuvõte	87
3.2. Isikuandmete töötlemine riigi andmekogudes	87
3.2.1. Probleem ja selle põhiõiguslik taust	88
3.2.2. Näiteid riigile vajalike registrite õiguslikust baasist	89
3.2.2.1. Riiklik kriminaalmenetlusregister	89
3.2.2.2. Kaitseväekohustuslike Eesti kodanike riiklik register	89
3.2.2.3. Riiklik kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute register	90
3.2.3. Kokkuvõte	90
3.3. Välisõhus leviva lõhna, müra ja tolmu seonduvad põhiõiguslikud küsimused	91
3.3.1. Välisõhu kaitse rahvusvaheline tasand	92
3.3.2. Välisõhu kaitse Euroopa Liidu tasand	93
3.3.3. Välisõhu kaitse siseriiklik ehk Eesti tasand	93

3.3.4. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika	94
3.3.5. Õiguskantsleri menetlustest ilmnunud probleemid asutuste pädevusega seoses välisõhuga	95
3.3.5.1. Õhuseire Lasnamäe linnaosa näitel	95
3.3.5.2. Pädevusega seonduv probleem vabaõhu ürituste toimumisel	96
3.3.5.3. Välisõhu kaitse seadus ja ettevaatuspõhimõte	97
3.3.6. Kokkuvõte	98
3.4. Ohtlikud raudteeveod	99
3.4.1. Avaliku võimu tegevus ohtlike ainete transiidiga seotud ohtude maandamiseks	100
3.4.1.1. Tallinna läbivad ohtlikud raudteeveod ja linnavõimu tegevus	100
3.4.1.2. Raudtee olukord ja Tallinna raudteeümbersõidu kava	102
3.4.2. Puudused õiguslikus regulatsioonis ja järelevalve korralduses	102
3.4.2.1. Ohtlike veoste raudteeveo-eeskirjad	103
3.4.2.2. Järelevalve probleemid	104
3.4.2.3. Ohutusnõuniku ja ettevõtja tegevus ohutõrje korral	105
3.4.2.4. Vedude riiklik järelevalve	105
3.4.2.5. Ohtliku raudteeveose märgistus	107
3.4.2.6. Järelevalve ohtlike ettevõtete üle	107
3.4.2.7. Tööstuslike suurõnnetuste ärahoidmise konventsiooni rakendamine	108
3.4.2.8. Kemikaalseaduse reguleerimisala piiritlemine raudteevedude osas	109
3.4.2.9. Kemikaali ohtlikkuse määramine ja kemikaalist teavitamine	110
3.4.2.10. Vastutuskindlustus	111
3.4.2.11. Kemikaalseaduse kehtivuse piiritlemine ohtlike veoste suhtes	112
3.4.2.12. Kriisireguleerimine ja koostöö Siseministeeriumi valitsemisala asutustega	113
3.4.3. Kokkuvõte	114
3.5. Probleemid planeerimis- ja ehitusõiguses	115
3.5.1. Planeerimismenetlus: avalikkuse ja puudutatud isikute kaasamine	115
3.5.2. Miljööväärtuslike alade suhtes ehituspiirangute seadmine kui planeeringu reguleerimisobjekt	117
3.5.3. Ehitusõiguslikud piirangud. Ehitusloa andmise tingimused. Ehitusjärelevalvealaste sunnivahendite tõhusus	119
3.5.4. Kokkuvõte	121

2. OSA. ÜLEVAADE ÕIGUSKANTSLERI TEGEVUSEST PÕHIÕIGUSTE JA -VABADUSTE KAITSEL

I	SISSEJUHATUS	125
II	HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	127
	1. Üldiseloomustus	127
	2. Põhihariduse kättesaadavus puudega lapsele	127
	3. Kasepää osalustasu teiste valdade ja linnade lasteasutuste kasutajatele	129
	4. Kontrollkäik Paide Kutsekeskkooli	131
	5. Kontrollkäik Vana-Vigala Tehnika- ja Teeninduskooli	134
	6. Kontrollkäik Orissaare Internaatkooli	136
	7. Kontrollkäik Haapsalu Sanatoorsesse Internaatkooli	141
	8. Kontrollkäigu Türi Toimetulekukooli järelmenetlus	144
III	JUSTIITSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	146
	1. Üldiseloomustus	146
	1.1. Õigusloome	146
	1.2. Karistusõigus- ja menetlus	146
	1.3. Kohtuhaldus ja -menetlus	148
	1.4. Vangistusõigus	149

1.5.	Õigusabi	152
2.	Karistusõigus ja -menetlus	152
2.1.	AS Falck Eesti väärteomenetluse õiguspärasus	152
2.2.	Süüteo toime pannud uimastisõltlase õigus tervise kaitsele	155
2.3.	Kannatanu kohtueelse esinduse tagamine	158
3.	Vangistusõigus	160
3.1.	Käskkirja andmist taotlenud kinnipeetavale tähtaja ületamisest teatamata jätmine	160
3.2.	Haldusakti kättetoimetamise kohustuse rikkumine	161
3.3.	Kinni peetava isiku sõnumisaladus	164
3.4.	Vahistatu õigus helistada Voicenet kõnekaardiga ja vastaja arvel	166
3.5.	Katseajaga tööle võetud kinnipeetava töö tasustamine	169
3.6.	Eraõiguslikule juriidilisele isikule vangla territooriumile käitise rajamise lubamine	170
3.7.	Kinnipeetava distsiplinaarmenetlus	173
3.8.	Intsidentide kasutamine kinnipeetava iseloomustamisel	175
3.9.	Käeraudade kasutamine kinnipeetava vanglasisesel saatmisel	177
3.10.	Saateautosse lubatust rohkem kinnipeetavate paigutamine	180
3.11.	Probleemid kinnipeetava vabastamisel arestimajast	181
3.12.	Kontrollkäik Tallinna Vanglasse	184
3.13.	Kontrollkäik Pärnu Vanglasse	187
4.	Isiku tegelik võimalus oma õiguseid kaitsta	190
5.	Erakonna juhatuse liikmete volituste kestus	192
6.	Isiku teavitamine täitemenetluses sisse nõutavast summast	195
7.	Avaldaja õiguste rikkumine märgukirjale vastamisel	196
IV	KAITSEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	199
1.	Üldiseloostus	199
2.	Kontrollkäik Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljoni ja Kaitseväe Võru Lahingukooli	200
V	KESKKONNAMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	202
VI	KULTUURIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	203
1.	Üldiseloostus	203
2.	Turvatöötajad Rahvusraamatukogus	203
VII	MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	206
1.	Üldiseloostus	206
1.1.	Planeerimis- ja ehitusõigus	206
1.2.	Avalik-õigusliku ülesande üleandmine eraõiguslikule isikule	207
1.3.	Elamumajandus ja elutähtsate teenuste tagamine elanikkonnale	208
2.	Planeerimis- ja ehitusõigus	209
2.1.	Saue Vallavalitsuse keeldumine jagada kaasomandis olev kinnistu reaalsadeks	209
2.2.	Miljööväärtuslike hoonestusalade kasutus- ja kaitsetingimused Tallinnas	211
3.	Transpordiõigus	214
3.1.	Ühissõidukijuhi tööleping	214
3.2.	Mootorsõidukimaksu ja raskeveokimaksu regulatsioon liiklusseaduses	216
3.3.	Üle 65-aastase juhi juhiloa kehtivusaeg	220
3.4.	Üliõpilaste sõidusoodustusest Pärnus	222
3.5.	Parkimise järelevalvega seotud ülesannete eraõiguslikule isikule üleandmine	224
4.	Ühisveevärk ja kanalisatsioon	227
4.1.	Vee-ettevõtja vastutus Tallinna ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni eeskirjas	227
4.2.	Sillamäe veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise teenuse hinna diferentseerimine	229

VIII	PÖLLUMAJANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	232
	1. Üldiseloostus	232
	2. Isikuandmete töötlemine Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ametis	232
IX	RAHANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	234
	1. Üldiseloostus	234
	2. Kindlustusandja õigus töödelda isikuandmeid	235
	3. Sotsiaaldialoog riigiteenistuses	237
	4. Maamaksumäärade diferentseerimine	238
X	SISEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	241
	1. Üldiseloostus	241
	1.1. Õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse kontroll	241
	1.2. Põhiõiguste- ja vabaduste tagamine ja hea halduse tava	242
	1.3. Kodakondsuse ja migratsiooni küsimused	243
	2. Kodakondsus ja migratsioon	245
	2.1. Menetluse pikkus elamisloa taotluse läbivaatamisel	245
	2.2. Viisamenetluse põhimõtted	248
	2.3. Varjupaigataotleja tunnistuse kehtivusaeg	251
	2.4. Asjade äravõtmine ja hävitamine väljasaatmiskeskuses	254
	2.5. Käeraudade kasutamine isiku saatmisel väljaspool väljasaatmiskeskust	258
	3. Andmekaitse- ja perekonnaseisualased küsimused	261
	3.1. Avalikke ülesandeid täitva isiku määramine teabevaldajana	261
	3.2. Vangistuses viibiva välismaalase õigus sõlmida abielu	263
	3.3. Abiellumist takistavate asjaolude puudumise tõend	265
	4. Relvaloa kehtivuse peatamine	271
	5. Põhiõiguste tagamise ja menetlusreeglite järgimise kohustus planeerimismenetluses	277
	6. Maavanema erakonda kuulumise lubatavus	280
	7. Isiku selgitustaotlustele vastamine ja hea halduse tava	281
XI	SOTSIAALMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	284
	1. Üldiseloostus	284
	1.1. Töövaldkond	284
	1.2. Sotsiaalvaldkond	286
	1.3. Tervisekaitse	288
	2. Töövaldkond	290
	2.1. Laiendatud kollektiivlepingud	290
	2.2. Toetusstreigid	292
	3. Sotsiaalvaldkond	298
	3.1. Rehabilitatsioonimeeskonna haridusnõuded	298
	3.2. Toimetulekutoetuse taotlemise, arvestamise, määramise ja maksmise kord Paldiski linnas	300
	3.3. Toimetulekutoetuse määramine Saksi vallas	302
	3.4. Hooldajatoetuse mittemaksmine	303
	3.5. Haigekassa määratav hooldushüvitis	305
	3.6. Enamastud vanemahüvitise tagasinõudmine	306
	3.7. Hüvis kutsehaiguse eest	309
	3.8. Ajutise töövõimetuse hüvitise arvutamine	310
	3.9. Pensioni ümberarvutamise menetluse pikkus	315
	3.10. Toitjakaotuspension ümberarvutamise õiguspärasus	317
	3.11. Kontrollkäik Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskusesse	319

4.	Tervisekaitse	321
4.1.	Ambulatoorse arstiabi kättesaadavus keskustest kaugemalejäävates piirkondades elavate isikute jaoks	321
4.2.	Kiirabiteenuse kättesaadavus Põlva maakonnas	323
4.3.	Ravikindlustuse territoriaalsed piirangud	325
4.4.	Retseptiravimi hüvitamine represseeritule	328
4.5.	Koolitervishoiu korraldus algkoolides	329
4.6.	Meremeditsiinialane koolitus	330
XII	VÄLISMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	333
1.	Üldiseloostus	333
2.	Välisesindusele esitatud elamisloa ja välismaalase passi taotluse Kodakondsus- ja Migratsiooniametile edastamine	335
3.	Välissteenistustasu vähendamine	338
XIII	RIIGIKANTSELEI	340
1.	Üldiseloostus	340
2.	Juurdepääs isikuandmetele avalikes arhiivides	340
3.	Eesti kandidaatide esitamine Euroopa Liidu ametikohtadele ning Euroopa Liidu siseriiklik otsustusprotsess	342
XIV	KOHTUNIKU DISTSIPLINAARMENETLUSE ALGATAMINE	346
1.	Üldiseloostus	346
2.	Kohtuotsuse kuulutamise edasilükkamise teatavakstegemine	347
3.	Kohtukutse kättetoimetamine	349
XV	ETTEPANEK KRIMINAALVASTUTUSELE VÕTMISEKS	351
1.	Üldiseloostus	351
2.	Riigikogu liikmelt Margus Hansonilt saadikupuutumatus e aravõtmine	352
3.	Riigikogu liikmelt Jaanus Tamkivilt saadikupuutumatus e aravõtmine	353
XVI	VÖRDÕIGUSLIKKUS JA VÖRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÕTE	359
1.	Võrdse kohtlemise alane seadusandlik raamistik	359
2.	Õiguskantsleri tegevus võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamisel	360
XVII	MENETLUSSTATISTIKA	362
1.	Menetlusstatistika üldandmed	362
1.1.	Menetlusstatistika avalduste põhisel	362
1.2.	Menetlusstatistika asjamenetluste põhisel	362
1.2.1.	Asjamenetluste jaotus sisu järgi	363
1.2.2.	Asjamenetlused regionaalses lõikes	363
1.2.3.	Asjamenetlused vastutusalade kaupa	364
1.2.4.	Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa	366
1.2.5.	Asjamenetluste keel	368
1.2.6.	Asjamenetluste tulem	368
2.	Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine	369
3.	Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse seadustele vastavuse kontrollimine	370
4.	Sisulise menetlusega asjamenetlused	371
5.	Isikute vastuvõtt	372
6.	Kokkuvõte	372

3. OSA. ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI TEGEVUS	373
I ORGANISATSIOON	375
1. Struktuur ja koosseis	375
2. Eelarve	378
3. Arendustegevus	379
3.1. Personaliarendus	379
3.2. Kantselei infosüsteemide ajakohastamine	380
II SUHTEKORRALDUS	381
1. Suhted teiste Eesti institutsioonidega	381
1.1. Koostöö Riigikogu komisjonide ja ministeeriumite töörühmadega	381
1.2. Koostöö kohalike omavalitsuste, teiste organisatsioonide ja kolmanda sektoriga	381
1.3. Esinemised konverentsidel	383
2. Meediasuhted. Avalikkuse teavitamine	384
2.1. Avalike suhete eesmärgid ja põhimõtted	384
2.2. Statistiline ülevaade	384
2.3. Avalike suhete tulemused	386
3. Sisekommunikatsioon	387
III RAHVUSVAHELISED SUHTED	388
1. Suhted rahvusvaheliste organisatsioonidega	388
1.1. Euroopa ombudsman	388
1.2. Euroopa Komisjoni meeste ja naiste võrdõiguslikkuse nõuandev komitee	388
1.3. Rahvusvaheline Ombudsman'i Instituut	388
1.4. Saksa Rahvusvahelise Õiguskooostöö Fond	389
1.5. Läänemeremaade Nõukogu	389
1.6. SIGMA	389
2. Suhted välisriikide õiguskantslerite ja ombudsman'idega ning teiste kõrgete riigiametnikega	390
3. Konverents „Infonälg vs. privaatsusjanu“	392
4. Rahvusvaheline koostööprogramm Equinet	392
MÄRKSONADE REGISTER	393
SEADUSLÜHENDITE REGISTER	413
KONTAKTANDMED	415
ISIKUTE VASTUVÕTTUDE AJAD	417

SISSEJUHATUS

1. Õiguskantsleri institutsiooni ajalooline kujunemine

Õiguskantsleri institutsioon loodi Eesti Vabariigis 1938. aastal jõustunud põhiseadusega. Selle loomine tulenes vajadusest tagada riigivõimu seaduslikkus ja anda õigusabi Vabariigi Presidendile. Toonane õiguskantsler oli ministri õigustega kõrgem ametnik Vabariigi Presidendi juures, kelle ülesanne oli „valvamine riigi- ja muude avalikõiguslike asutiste tegevuse seadusepärasuse järele“.¹

Eesti Vabariigi esimese õiguskantsleri Anton Palvadre ametiaeg kujunes paraku väga lühikeseks. Pärast seda, kui Nõukogude Liit oli Eesti 1940. aasta suvel okupeerinud, likvideeriti õiguskantsleri ametkond ja Anton Palvadre mõisteti surma.

Õiguskantsleri funktsiooni täitmine ei katkenud Saksa ega ka Nõukogude okupatsiooni ajal. Peaminister Jüri Uluots moodustas 18.09.1944 Eesti Vabariigi valitsuse, mille koosseisu kuulus ka õiguskantsleriks nimetatud Richard Övel. Aastatel 1949–1981 hoidis institutsiooni järjepidevust õiguskantslerina Eesti pagulasvalitsuse juures Artur Mägi, kes oli ühtlasi Eesti Vabariigi 1938. aasta põhiseaduse üks koostaja.

Õiguskantsleri institutsioon taasloodi järjepidevuse alusel 1992. aasta rahvahääletusel vastu võetud põhiseadusega. Riigikogu nimetas 28.01.1993 õiguskantsleriks õigusteadlase Eerik-Juhan Truuväli, kes astus ametisse 17.06.1993. Alates 07.03.2001 on Eesti Vabariigi õiguskantsler Allar Jõks.

2. Õiguskantsleri institutsiooni Eesti mudel

Eesti õiguskantsleri institutsioon ei ole seadusandliku, täidesaatva ega kohtuvõimu osa, ta ei ole poliitiline ega õiguskaitseasutus. Õiguskantsler on põhiseaduse kohaselt ainuisikuline ja sõltumatu põhiseaduslik institutsioon. Õiguskantsleri nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul seitsmeks aastaks. Õiguskantsler esitab kord aastas Riigikogule oma tegevuse ülevaate.

Õiguskantsler ühendab endas põhiseaduslikkuse järelevalvaja ja üldise petitsiooniorgani funktsioonid. Niisugune kombineeritud pädevus on rahvusvahelises plaanis ainulaadne.

Põhiseadus käsitleb õiguskantslerit ennekõike kui organit, kes valvab selle järele, et seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovad aktid oleksid põhiseaduse ja seadustega kooskõlas.

Teise olulise ülesandena täidab õiguskantsler talle 25.02.1999 vastu võetud õiguskantsleri seadusega pandud *ombudsman*'i ehk õigusvahemehe funktsiooni, kontrollides, kas riigiasutus järgib isiku põhiõigusi ja vabadusi ning hea halduse tava. 01.01.2004 jõustunud seaduse muudatustega on Riigikogu *ombudsman*'i funktsioone veelgi laiendanud – nüüd kontrollib õiguskantsler ka, kas kohalikud omavalitsused, avalik-õiguslikud juriidilised isikud ning avalikke ülesandeid täitvad eraõiguslikud isikud järgivad isikute põhiõigusi ja vabadusi ning hea halduse tava.

Neid omavahel tihedasti seotud ülesandeid täites keskendub õiguskantsler põhiseaduse aluspõhimõtete – inimväärikuse, demokraatia, õigus- ja sotsiaalriikluse – järgimise kontrollimisele. Seda, kas seadus või Vabariigi Valitsuse, ministri või kohaliku omavalitsuse määrus on kooskõlas põhiseadusega, on paljuski võimalik hinnata selle teabe põhjal, mida õiguskantsler on saanud põhiõiguste tagamist kontrollides. See on üks põhjus, miks õiguskantsleri tegevust käsitlevas ülevaates on kokku võetud nii põhiseaduslikkuse järelevalve kui ka *ombudsman*'i menetluse tähtsaimad kaasused.

¹ PS 1938 § 47 lg 2.

3. Õiguskantsleri pädevus, menetlus ja väljundid

Sõltumatu põhiseadusliku institutsiooni staatus võimaldab õiguskantsleril ametkondlikust huvist vabana hinnata objektiivselt õigusaktide vastavust põhiseadusele, samuti seda, kas avalik-õiguslikke ülesandeid täitvad isikud austavad isikute põhiõigusi ja vabadusi. Õiguskantsler saab reageerida tegevustele, mis ei ole kooskõlas demokraatliku õigusriigi üldpõhimõtetega, põhiseadusega, seadustega või muude õigusaktidega või hea halduse tavaga.

Õiguskantsler kontrollib õigusaktide vastavust põhiseadusele ja avalik-õiguslikke ülesandeid täitvate isikute tegevust kas temale esitatud avalduste põhjal või omal algatusel.

Õiguskantsleri põhiseaduslikkuse järelevalve pädevusega seoses on igapäev võimalus pöörduda tema poole, et kontrollida seaduse või mõne muu õigustloova akti vastavust põhiseadusele ja seadusele.

Tänu *ombudsman*'i pädevusele saab igapäev, kes väidab, et tema õigusi on rikutud või et teda on koheldud hea halduse tava vastaselt, esitada õiguskantslerile taotluse kontrollida, kas riigiasutus või kohaliku omavalitsuse asutus, avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik järgib põhiõiguste ja vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Õiguskantsleri kui *ombudsman*'i ülesanne on kaitsta inimest riigivõimu omavoli eest.

Aasta-aastalt on õiguskantsleri omaalgatuslike analüüside arv järjest kasvanud. Omal algatusel kontrollib õiguskantsler sagedasti just nende inimeste õiguste ja vabaduste tagatust, kes ei pruugi ise suuta oma õiguste eest seista või kelle vabadus on piiratud. Nii käisid õiguskantsler ja tema nõunikud 2005. aastal näiteks kontrollimas isikute põhiõiguste ja vabaduste tagatust Orissaare Internaatkoolis, Haapsalu Sanatoorses Internaatkoolis, samuti Pärnu ja Tallinna Vanglas.

Õiguskantsler on tõstatanud laiemalt ka olulisi ja paljusid inimesi puudutavaid küsimusi, käesoleval ülevaateperioodil näiteks seoses isikuandmete kaitsega ning isikute õigusega tervise kaitsele.

Pärast seda, kui isik pöördub avaldusega õiguskantsleri poole, otsustab viimane, kas võtta see menetlusse või mitte. Õiguskantsler jätab avalduse läbi vaatamata, kui selle lahendamine ei kuulu tema pädevusse. Sel juhul selgitab ta avaldajale, kes küsimusega tegeleb ja võimalusel saadab õiguskantsler avalduse pädevusejärgseks vastamiseks asjakohasele riigi- või kohaliku omavalitsuse asutusele. Õiguskantsler võib jätta avalduse läbi vaatamata siis, 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 töövaidluskomisjon või muu selline kohtueelse kaebemenetluse organ). Õiguskantsler ei saa ega tohi dubleerida nimetatud menetlusi. See põhimõte tuleneb eeldusest, et õiguskantsleri poole pöördumise võimalus ei ole õiguskaitsevahend. Õiguskantsler on petitsiooniorgan, kellel puudub otsene võimalus kasutada sunnivahendit ning kes 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 või 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 avaldus on esitatud pärast ühe aasta möödumist ajast, mil isik sai või pidi saada 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.

Kui õiguskantsler otsustab avalduse menetlusse võtta, siis teatab ta avaldajale, nimetades seejuures toimingud, mida ta avalduse lahendamiseks on teinud või kavatsseb teha.

Õiguskantsleri menetlust iseloomustab vormivabadus ja eesmärgipärasus. Õiguskantsleri menetlustoimingu vormi ja muud üksikasjad määrab õiguskantsler eesmärgipärasusest, efektiivsusest, lihtsusest ja kiirusest lähtudes, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Vormivabaduse põhimõte kehtib juhul, kui seadus ei näe otseselt ette, kas ja kuidas tuleb menetlustoimingut teha.

Lisaks eeltoodule lähtub õiguskantsler avalduse menetlemisel uurimispõhimõttest. Teisisõnu selgitab õiguskantsler välja menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud. Õiguskantsler korraldab tõhusa ja erapooletu uurimise, mille käigus on tal õigus koguda asjaga seotud teavet ja dokumente. Õiguskantsleri peamised menetlustoimingud on teabe nõudmine ning seletuse ja ütluse võtmine. Õiguskantsler võib vajaduse korral kasutada ka muid menetlustoimingute vorme, näiteks küsida asja lahendamiseks erialaasjatundja arvamust.

Kui õiguskantsler leiab, et õigustloov akt on põhiseadusega või seadusega vastuolus, võib õiguskantsler teha akti andjale (nt ministrile, kohaliku omavalitsuse volikogule) ettepaneku viia õigusakt põhiseadusega ja seadusega kooskõlla, andes selleks vähemalt kahekümnepäevase tähtaja. Kui akti andja jätab õiguskantsleri ettepaneku arvestamata, võib õiguskantsler pöörduda Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi poole taotlusega tunnistada akt kehtetuks.

Õiguskantsleril on võimalus juhtida õigusloojate tähelepanu õigusaktides esinevatele probleemidele ka ettekannetega. Näiteks pööras õiguskantsler ülevaateperioodil Riigikogu tähelepanu põhiseaduslikele probleemidele poliitilise välireklaami regulatsioonis, samuti juhtis õiguskantsler Riigikogu tähelepanu, et töölepingu seaduse normid, mis lubavad tööandjal 65-aastaseks saanud inimesi pelgalt vanuselise kriteeriumi alusel töölt vabastada, on põhiseadusvastased.

Õiguskantsleri *ombudsman*'i menetlus lõpeb õiguskantsleri seisukohavõtuga, milles ta annab hinnangu selle kohta, kas järelevalvealuse asutuse tegevus on õiguspärane ja hea halduse tava nõuetega kooskõlas. Õiguskantsler võib kritiseerida, anda soovitusi ja muul viisil väljendada oma arvamust, samuti teha ettepaneku rikkumine kõrvaldada, muuta halduspraktikat või normi tõlgendust või normi ennast. Viimast juhul, kui menetluse käigus selgub, et juhtumi ebaõiglus ei ole seaduse kohaldamise, vaid seaduse enese probleem. Õiguskantsleri seisukoht tehakse avaldajale ja asutusele kirjalikult teatavaks. Kuigi soovitus ei ole õiguslikult siduvad, arvestatakse õiguskantsleri märgukirjas tehtud ettepanekuid peaaegu alati. Õiguskantsleri seisukoht on lõplik ja seda kohtus ei vaidlustata.

Lisaks õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse kontrollimisele ning ombudsman'i funktsioonile täidab õiguskantsler veel muidki seadusega ettenähtud ülesandeid. Neist olulisimad on: a) Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses arvamuse andmine, mis on ette nähtud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses, b) distsiplinaarmenetluse algatamine kohtuniku suhtes, õigus on sätestatud kohtute seaduses.

2004. aastast alates on õiguskantsleri pädevuses ka eraisikute vaheliste diskrimineerimisvaidluste lahendamine. Õiguskantsler saab eraisikute vahelist diskrimineerimisvaidlust lahendada üksnes lepitusmenetlusena.

Lepitusmenetluse läbiviimiseks on õigus õiguskantsleri poole pöörduda igaühel, kes leiab, et füüsiline isik või eraõiguslik juriidiline isik on teda soo, rassi, rahvuse, nahavärvuse, keele, päritolu, usulise või muu veendumuse, varalise või sotsiaalse seisundi, vanuse, puude, seksuaalse suundumuse või seaduses nimetatud muu tunnuse tõttu diskrimineerinud. Omal initsiatiivil õiguskantsler lepitusmenetlust algatada ei saa.

Kui õiguskantsler otsustab alustada avalduse alusel lepitusmenetluse eraisikute vahel, siis edastab

ta avalduse ärakirja vastustajale, kelle suhtes on tõstatatud diskrimineerimisettehoided, ning määrab tähtaja kirjaliku vastuse esitamiseks. Vastustaja võib teha ettepaneku asja lahendamiseks. Kui avaldaja nõustub vastustaja lahenduse ettepanekuga ja lahendus loob poolte õiguste õiglase tasakaalu, lõpetab õiguskantsler menetluse. Vaidluse korral peetakse poolte või nende esindajate osavõtul istung. Kui avaldaja ja vastustaja nõustuvad õiguskantsleri ettepanekuga, kinnitab õiguskantsler kokkuleppe, mis on pooltele täitmiseks kohustuslik. Kui kokkulepet ei ole 30 päeva või kokkuleppes määratud muu tähtaja jooksul täidetud, võib avaldaja või vastustaja esitada kokkuleppe täitmiseks kohtutäiturile. Pooltel on igal ajal õigus lepitusmenetlus katkestada. Kui lepitusmenetlus on poolte tahtel katkestatud või kui õiguskantsler sedastab, et kokkuleppele ei ole jõutud, on avaldajal õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse või seadusega ettenähtud kohtueelse menetluse organisse.

4. Ülevaate liigendus

Ülevaate järgmised osad kajastavad õiguskantsleri ja tema kantselei tegevust põhiseaduse aluspõhimõtete ja isikute põhiseaduslike õiguste tagamisel 2005. aastal. Lisaks on analüüsitud laiemaid probleeme, mille lahendamisele õiguskantsler on asunud. Kui Riigikogu ja muud avaliku võimu organid ning ka üldsus on probleemid teadvustanud, on võimalik algatada asjakohane diskussioon ja eesmärgipärane tegevus seaduslikkuse tugevdamiseks ning riigivõimu vastu usalduse suurendamiseks.

Õiguskantsleri aastaülevaade jaguneb kolmeks suuremaks osaks.

Ülevaate esimene osa annab vastavalt põhiseaduse (edaspidi PS) §-le 143 ja õiguskantsleri seaduse (edaspidi ÕKS) § 4 lõikele 1 ülevaate seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigusaktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega, kajastades lisaks olulisematele õiguskantsleri käsitletud teemadele ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalvet ja Vabariigi Presidendi järelevalvetegevust.

Ülevaate teine osa kajastab õiguskantsleri tegevust nii õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse hindamisel kui ka isikute põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamisel. Seega on ülevaate teises osas õiguskantsleri põhiseaduslikkuse järelevalve ehk normikontrolli ja *ombudsman*'i funktsioonid sünteetitud.

Ülevaate teine osa on esmakordselt struktureeritud ministeeriumide valitsemisalade kaupa. Sellise jaotuse eesmärgiks on teavitada valitsejaid, parlamenti ja avalikkust, millise ministeeriumi valitsemisalas on õiguskantsler probleeme leidnud. Samas ei pretendeeri väljatoodud probleemid ammendavusele ega anna alust väita, et ülejäänud valitsemisalades probleemid puuduvad. Õiguskantsler saab oma aastaülevaates kajastada üksnes neid kaasi, mis ühel või teisel moel temani kanduvad.

Valitsuse ja parlamendi teavitamise eesmärgiks on tõhustada koostööd nendega, kellele rahvas on valitsemiseks mandaadi andnud. Aastaülevaade annab valitsusele ja parlamendile sõltumatu kõrvalseisja hinnangu, võimaldades neil sel moel astuda samme oma tegevuse õiguspärasemaks muutmiseks ning osutades järelevalve mehhanismide täiustamise vajadusele.

Avalikkuse teavitamise eesmärgiks demokraatlikus põhiseadusriigis on anda tagasisidet kõrgeima riigivõimu kandjale. Minister on see, kellele lasub poliitiline vastutus ja kelle käes on olulisimad hoovad probleemide lahendamiseks. Avalikkusel on õigus teada riigivalitsemise probleemkohti ja ka seda, kelle vastutusalas on neile lahenduste otsimine.

Eelnevalt lähtuvalt käsitletakse ülevaate teises osas kõigi ministeeriumide valitsemisalades ning Riigikantselei vastutusalas toimunud tähtsamaid arenguid ning õiguskantsleri menetlusi. Peatükid algavad valitsemisala lühikirjeldusega, mille järel esitatakse kokkuvõtted avalduste või omaalgatuslikult

läbi viidud olulisematest menetlustest.

Lisaks ministriumide valitsemisalade ja Riigikantselei tegevuse analüüsile, on ülevaate teises osas eraldi peatükkidena toodud ka kohtuniku distsiplinaarmenetluse algatamine, ettepanek kriminaalvastutusele võtmiseks (immuniteedimenetlus) ning võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte järgimine. Teise ülevaate osa lõpus on toodud ka statistiline ülevaade õiguskantseleri menetlustest 2005. aastal.

Ülevaate kolmas osa võtab kokku Õiguskantseleri Kantselei tegevuse ülevaateperioodil, sealhulgas organisatsiooni arenduse, avalike suhete ja rahvusvahelise koostöö vallas.

Ülevaate lõpus on ära toodud seaduslühendite ja märksõnade register, samuti õiguskantseleri ja Õiguskantseleri Kantselei töötajate kontaktandmed.



1. OSA.

ÜLEVAADE SEADUSANDLIKU JA TÄIDESAATVA RIIGIVÕIMU NING KOHALIKE
OMAVALITSUSTE ÕIGUSTLOOVATE AKTIDE KOOSKÕLAST PÕHISEADUSE
JA SEADUSTEGA



I RIIGIKOHUS KUI PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVAJA

1. Sissejuhatus

Vastavalt PS § 149 lõikele 3 on Riigikohus Eesti Vabariigi kõrgeim kohus, kes vaatab kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras, ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohus. Arvestades Riigikohtu lahendite põhjenduste olulisust pöörab õiguskantsler erilist tähelepanu põhiseaduslikkuse järelevalve asjadele. Vastavalt PS §-le 152 on Riigikohtul õigus tunnistada kehtetuks mis tahes seadus või muu õigusakt, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega. Antud sättes sisaldub Riigikohtu ulatuslik pädevus lõppotsustajana seaduse või muu õigusakti põhiseadusele vastavusest. 2005. aastal esitati Riigikohtule 37 taotlust põhiseaduslikkuse järelevalveks, millest kaks rahuldati täielikult, kaks rahuldati osaliselt ning 21 jäeti rahuldamata.

2005. aastal täiendas seadusandja Riigikohtu pädevust, kui lõi Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse süsteemi uuelaadse eelkontrolli instituudi.² Alates 23.12.2005 on Riigikogul õigus küsida mõne Euroopa Liidu liikme kohustuse täitmiseks vajaliku seaduse eelnõu põhiseadusele vastavuse (näiteks seaduse eelnõu, mis näeb ette Eesti krooni asemel euro kasutuselevõtu vastavuse PS §-le 111)³ kontrollimiseks Riigikohtult eelnõu menetlemise käigus seisukohta. Riigikogu esitab Riigikohtule küsimuse, kuidas tõlgendada põhiseaduse sätteid põhiseaduse täiendamise seadust ja Euroopa Liidu õigust arvesse võttes. Sisuliselt küsib Riigikogu Riigikohtult seisukohta põhiseaduse ja Euroopa Liidu õiguse koosmõju kohta ehk põhiseaduse mõne printsiibi või normi tõlgendust läbi Euroopa Liidu õiguse. See ei tähenda hinnangut mõne konkreetse eelnõu põhiseaduspärasuse kohta. Kuigi seadusega ei ole õiguskantsler antud menetlusse kaasatud, võib ta kõigi eelnõude menetlemisel PS § 141 lõikest 2 tulenevalt võtta sõnaõigusega osa Riigikogu istungitest; samuti saab õiguskantsler anda Riigikohtu menetluses oma arvamuse põhiseaduse ja Euroopa Liidu õiguse koostoimes tõlgendamise kohta. Alates 23.12.2005 võib eristada Riigikohtu seisukohti, mis on kõigile kohustuslikud (põhiseaduslikkuse järelevalve seniste menetluste lahendid) ja mis formaalselt kohustuslikud ei ole (uuelaadse eelkontrolli tulemused).

Järgnevalt kajastatakse Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve asjades tehtud olulisi lahendeid, milles toodud järeldusi tuleb põhiseaduspärasast õigusloomet kavandades edaspidi arvesse võtta.

2. Töövõimetus sundosa pärimise alusena

(1) 22.02.2005 otsustas Riigikohtu üldkogu, et põhiseadusega on kooskõlas pärimisseaduse (edaspidi PärS) §-s 104 sisalduv regulatsioon, mis seob sundosa saamise õiguse töövõimetu seadusjärgse pärija faktilise abivajadusega.⁴

(2) Pärandaja jättis testamendiga kogu vara oma pojale. Pärandi avanemise järel esitasid notarile avaldused pärandi vastuvõtmiseks lisaks pojale ka pärandaja kaks tütar, kes olid pärandi avanemise ajal vanaduspensionärid. Notar väljastas pärimisõiguse tunnistuse, mille kohaselt olid vara pärijateks poeg 2/3 vara osas ja tütreid (PärS § 104 alusel kui vanuse tõttu töövõimetus isikud) kumbki 1/6 vara osas. Testamendi alusel pärinud poeg esitas hagi pärimisõiguse tunnistuse osalise tühisuse tunnustamise, omandiõiguse tunnustamise ning kinnistusraamatu kannete kustutamise nõudes. Hageja leidis, et kostjatel puudus õiguslik alus sundosa pärida, sest nad ei olnud pärandi avanemise hetkel töövõimetus.

² 23.12.2005 jõustunud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse ja Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadus.

³ Vt RKPJKa 11.05.2006, nr 3-4-1-3-06.

⁴ RKÜKo 22.02.2005, nr 3-2-1-73-04.

Tartu Maakohtu seisukoht oli, et töövõimetuse mõiste ja pensionäriks olemine ei ole üheselt ja võrdsetl käsitletavad, pensionil olemine või pensioni saamine ei tähenda üheselt asjaolu, et tegemist on töövõimetu isikuga.

Tartu Ringkonnakohus tühistas Tartu Maakohtu otsuse, leides, et PärS §-ga 104 pärima õigustatud töövõimetu üleneja või alaneja sugulase all tuleb mõista ka isikuid, kes on jõudnud pärimise avanemise ajaks pensioniikka. Pensioniikka jõudnud isikute võimalused töötamiseks ja sissetuleku saamiseks on piiratumad. Seejuures ei ole oluline, kas või mis tingimustel isik tegelikult töötab.

Riigikohtu tsiviilkolleegium jättis kassatsioonkaebuse läbi vaatamata ja andis asja lahendada Riigikohtu üldkogule. Tsiviilkolleegiumi seisukoht oli, et sundosa pärimise õigus on kõigil PärS §-s 104 loetletud isikutel, sõltumata faktilisest võimest töötada või mitte. Kassatsioonkaebuse lahendamise käigus tuleb anda hinnang PärS § 104 vastavusele PS §-le 32 koostoimes §-ga 11 ja vastata küsimusele, kas abi mittevajavate ning sealhulgas faktiliselt töövõimeliste PärS §-s 104 loetletud isikute sundosa saamise õigus on kooskõlas PS § 32 lõikest 4 tuleneva põhimõttega, mis tagab pärimisõiguse.⁵

(3) Põhiküsimuseks oli, kas PärS § 104 kohaldamisel tuleb tuvastada pärija töövõimetus ja abivajadus igal konkreetsel juhul või piisab asjaolust, et pärija on vanaduspensionär.

(4.1) Riigikohtule arvamuse andnud õiguskantsleri hinnangul tuli antud juhul leida vastus küsimusele, mille alusel ja kui suures ulatuses võib pärimisõigust piirata. PS § 32 lg 4 sätestab pärimisõiguse seadusreservatsioonita põhiõigusena. Riigikohus on oma varasemas otsuses põhiõiguste kohta märkinud: „Samas valitseb kaasaegses õigusteoorias ühene seisukoht, et **ühiskonnas ei saa olla absoluutseid – piiramatuid põhiõigusi**. Mis tahes põhiõiguse realiseerimisvõimalused saavad piiramatult kesta vaid seni, kuni seejuures ei takistata mingi teise põhiõiguse realiseerimist. Sellises põhiõiguste konkurentsi olukorras tekib paratamatult põhiõiguste piiramise vajadus.”⁶ Ka pärimisõigust on hoolimata reservatsiooni puudumisest võimalik kitsendada.

Järgnevalt tuli tuvastada, kas riive on põhiseadusega formaalselt ja materiaalselt kooskõlas.

Lisaks sellele, et pärimiseseadus on vastu võetud ja jõustunud kõikide menetlusnormide kohaselt (Riigikogus vastu võetud, Vabariigi Presidendi välja kuulutatud, Riigi Teatajas avaldatud), kuulub formaalsete põhiseadusele vastavusnõuete hulka ka õigusselguse nõue. Antud juhul vaidlesid pooled töövõimetuse mõiste üle. Õiguskantsleri hinnangul lahendaks õigusselguse küsimuse lahendus, kus Riigikohus annaks mitmeti tõlgendavale sättele ühe konkreetse tõlgenduse.

Sundosa sidumine PS § 27 lõikega 5 koosmõjus § 28 lõikega 2 seaks selle sõltuvusse tegelikust abivajadusest. Sellest tulenevalt ei tohiks piirata testeerimisvabadust esitatud eesmärkidel rohkem, kui see legitiimse eesmärgiga on õigustatav.

Põhiõiguste põhimõtteid tuleb arvestada ka lihtõiguse, sealhulgas eraõiguse kohaldamisel. Kui lihtõiguse norm jätab tõlgendamisruumi ja seda saab tõlgendada kahel moel: tulemus on põhiseadusega kooskõlas ja kui tulemus on põhiseadusega vastuolus; tuleb seda lähtuvalt õigusnormi hierarhiast tõlgendada põhiseadusega konformselt nii, et tulemus oleks põhiseadusega kooskõlas. Sellisel juhul puudub vajadus tunnistada norm põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks. PärS § 104 on lähtudes PS § 27 lõikest 5 ja § 28 lõikest 2 võimalik tõlgendada põhiseadusega konformselt, kohaldades sundosa regulatsiooni nimetatud pärijatest ainult neile, kes tegelikult abi vajavad.

Kõnealuse riive põhiseaduspärasuse hindamisel on oluline arvestada perekonna pärimisjärgluse

⁵ RKTkm 19.10.2004, nr 3-2-1-73-04.

⁶ RKKKo 26.08.1997, nr 3-1-1-80-97.

põhimõtet. Mida vähem seadus näeb ette sundosa saamiseks õigustatud isikuid, seda tõhusamalt on tagatud testeermisvabadus. PärS §-s 104 sätestatud sundosa regulatsioon piirab pärimisõiguse osaks olevat õigust pärida.

Antud juhul on osa järglasi jäetud välja sundosa saamiseks õigustatud isikute ringist. Perekonna pärimisjärgluse eesmärgiks on perekonna ja elu järjepidevuse tagamine, elu jätkamine, ilma pärimisõiguse ja välise abita võiks see ka võimatuks osutuda. Selle õiguse põhiseaduslikuks allikaks on PS § 27 lõiked 1 ja 3 ning § 32 lg 4 nende koosmõjus. Põhimõte on kinnitust leidnud ka PärS § 13 lõikes 1, mille kohaselt on esimese järjekorra seadusjärgseteks pärijateks pärandaja alanejad sugulased. Sundosaga tagatakse lähedaste õigustatud huvid pärandist osa saada. Lastele sundosa saamise õiguse andmine tagab, et n-ö iidne perekonna pärimisjärgluse põhimõte oleks arvestatud. Laste sündimine ja kasvatamine, nendele olemasoleva edasiandmine nii teadmiste, arusaamade kui ka materiaalse väärtuste näol on kogu ühiskonna toimimise alusmehhanismiks. Sellest lähtub alanejate sugulaste õigus pärida ülenejatelt sugulastelt. See on sotsiaalriiklikest põhimõtetest erinev lähtealus, mille juures ei ole oluline, kas pärija on tegelikult abi vajav isik või mitte. Isiku vara üleminekuga tema lastele ja abikaasale tagatakse perekonna kui majandusüksuse edasitoimimine ja võimalus laste üleskasvatamiseks. Sundosa saamise õiguse andmine lastele sõltumata tegelikust abivajadusest tagab, et iidset perekonna pärimisjärgluse põhimõtet oleks arvestatud.

Sundosa suurus, mis moodustab vastavalt PärS §-le 105 pool pärandiosast, mille pärija oleks seadusjärgse pärimise korral saanud, kui pärandi oleksid vastu võtnud kõik seadusjärgsed pärijad, ei ole proportsionaalselt suur. Järglaste pärimisõigusest lähtuvalt moodustab ettenähtav sundosa maksimaalselt 50% ehk pool pärandist. Kaht vastassuunalist ja enam-vähem võrdse kaaluga printsiipi arvesse võttes on pärandiosade poolitamine perekondliku kohustuse täitmise ja testeermisvabaduse realiseerimise eesmärkide vahel mõlemaid pooli piisavalt arvestav.

Õiguskantsler kaalus PärS §-s 104 sisalduva riive põhiseaduspärasust ka võrdse kohtlemise põhimõtte valguses. Järglaste sundosa seadmine sõltuvusse reaalsest abivajadusest kujutab endast järglaste ebavõrdset kohtlemist. Seades järglaste sundosa saamise õiguse sõltuvusse töövoimest, kohtleb PärS § 104 erinevalt töövoimetut järglast, kes saab töövoimetuspensioni, ja järglast, kes teenib miinimumpalka. Töövoimetus ei ole kriteeriumina mõistlik ega kaalukas põhjus tegemaks vahet, kas testamendiga pärandist ilma jäetud järglane on õigustatud saama sundosa või mitte. Reaalselt võib PärS § 104 sätestatud riive mõjutada negatiivselt tõenäoliselt eelkõige abieluväliste laste võimalust pärida oma eraldi elavalt vanemalt. Alanejatel sugulastel peab ülenejalt sugulaselt pärimisel olema sundosaõigus sõltumata nende varanduslikust olukorrast.

Õiguskantsler ei nõustunud Riigikohtu tsiviilkolleegiumi PärS §-le 104 antud tõlgendusega, sest töövoimetuse klausel toetub PS § 27 lõikele 5 ja § 28 lõikele 2 ning eeldab tegeliku abivajaduse olemasolu. Kui tõlgendada PärS § 104 põhiseadusega konformselt, laieneb sundosa saamise õigus sättes nimetatud isikutest ainult neile, kes abi tegelikult vajavad. Sellisel juhul on aga probleemiks osa alanejate sugulaste väljajäämine sundosa saamise õigustatud isikute ringist, mis piirab ebaproportsionaalselt perekonna pärimisjärglust. Seetõttu asus õiguskantsler seisukohale, et PärS § 104 on põhiseadusega vastuolus osas, millega piiratakse perekonna pärimisjärglust, seades pärandaja alanejate sugulase sundosa saamise õiguse sõltuvusse töövoimetusest.

(4.2) Riigikohtu üldkogu tõlgendas PärS § 104 sundosa põhiseaduspärasuse hindamisel PS § 32 lõiget 4, mille kohaselt pärimisõigus on tagatud, kooskõlas PS §-ga 32 tervikuna. Viimane sätestab omandiõiguse garantii ning igäihe õiguse omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kohus viitas sellele, et testamendiga oma vara teistele isikutele edasi andmise õigus on oluline osa vabadusest, mida isik oma vara suhtes omab. Sellest lähtuvalt leidis Riigikohus, et PS § 32 lg 4 kaitseb muu hulgas pärandaja vabadust oma vara temale meelepärastele isikutele pärandada.

Kohus pidas sundosa instituuti üheks testeermisvabaduse piiranguks, sest sundosa näol on piiratud pärandaja vabadust jätta oma vara temale meelepärastele pärijatele.

Testeerimisvabadus nagu omandipuutumatus üldiselt ei ole piiramatu põhiõigus. Vastavalt PS § 32 lõikele 2 võib seadus igaihe õigust omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada kitsendada. Testeerimisvabadus on üks omandi käsutamise vabaduse väljendusi ja seega võib seadusandja testeerimisvabadust kitsendada üldistes huvides. Sundosa peab täitma legitiimset eesmärki ning nimetatud eesmärk peab olema demokraatlikus ühiskonnas vajalik, sobiv ning mõõdupärane testeerimisvabaduse piirang.

Enne PärS § 104 põhiseaduspärasuse hindamist pidas Riigikohus vajalikuks tõlgendada selles normis kasutatud mõistet „töövõimetus”. Grammatiline tõlgendamine ei võimalda PärS § 104 suhtes ühest seisukohta võtta; samuti ei võimalda sätte kujunemislugu selgust saavutada.

Kuni PärS jõustumiseni reguleeris sundosa tsiviilkoodeks (edaspidi TsK) § 540, mille järgi oli pärandist sundosa saamise õigus pärandaja alaealistel või töövõimetusel lastel (sealhulgas lapsendatud), samuti töövõimetusel abikaasal, töövõimetusel vanematel (lapsendajatel) ja pärandaja ülalpeetavatel, ilma et oleks täpsustatud, mida mõista „töövõimetus” all. Praktikas peeti töövõimetusel isikuteks kõiki vanaduspensionäre.

Töövõimetusekriteeriumit kasutati lisaks pärimisseadusele mitmes muus õigusaktis. Perekonnaseaduses (edaspidi PKS) viitab töövõimetus kriteeriumi täpsemale sisule üksnes PKS § 22 lg 1, mille kohaselt on abivajaval töövõimetusel lahutatud abikaasal õigus saada endiselt abikaasalt ülalpidamist, kui ta invaliidistus või jõudis pensioniikka abielu kestel ja kui kohustatud lahutatud abikaasa varaline seisund ülalpidamist võimaldab. Samas ei ole see säte suunatud töövõimetus mõiste üldisele defineerimisele ega hõlma näiteks alaealisi. Pensioni- ja ravikindlustust reguleerivates avalik-õiguslikes õigusaktides on töövõimetus sisustatud kui tervisehäire või puudest tingitud funktsioonihäirega kaasnevat võimetus tööraha elatist teenida. Riikliku pensionikindlustuse seaduses eristatakse töövõimetusel isikuid vanaduspensionari eas olevatest isikutest. Nii võib isiku püsivalt töövõimetusel tunnistada kuni vanaduspensionariikka jõudmiseni. Toitjakaotuspensionari reguleerivates sätetes on viidatud „vanaduspensionari eas või püsivalt töövõimetusel” isikule. Ka kogumispensionari seaduse tähenduses eristatakse töövõimetusel pensionari eas. Eesti ratifitseeritud Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi artikli 14 kohaselt on töövõimetusel seotud haigusliku seisundiga, mille tõttu jääb saamata tööne tulu. Ravikindlustuse seaduse § 51 lõikes 1 on loetletud ajutise töövõimetusel kindlustusjuhtumid, milleks on esmajoonel kindlustatud isiku haigus või vigastus, mille puhul raviv arst või hambaarst on määranud, et kindlustatud isik ei ole haiguse või vigastuse tõttu ajutiselt võimeline töötama oma töö- või ametikohal või jätkama oma ülesannete täitmist või majandus- või kutsetegevust. Töövõimetusel ei loeta vastavalt töölepingu seadusele (edaspidi TLS) alaealist. Töötaja ajutine töövõimetus on TLS § 55 punkti 4 järgi töölepingu peatumise aluseks. Töölepingu lõpetamine töötaja pikemaajalise töövõimetusel korral ja vanuse tõttu on erinevad töölepingu lõpetamise alused. Vastavalt puhkuse seaduse § 17 lg 1 punktile 1 on puhkuse kasutamist takistavaks asjaoluks töötaja ajutine töövõimetus (nt haigus).

Riigikohtu tsiviilkolleegium leidis 07.11.2002 otsuses,⁷ et ka vanaduspensionariikka jõudnud isikul on tervisekahjustuse tõttu tekitatud materiaalne kahju see osa sissetulekust, mis tal jääb saamata seoses tervisekahjustusega. Riigikohtu üldkogu jõudis järeldusele, et vanaduspensionari töövõimetusel saab vähemalt nimetatud korra kohaldamiseks igal üksikjuhul tuvastada.

Riigikohtu üldkogu leidis, et viidatud õigusakte ei saa PärS § 104 tõlgendamisel üheselt aluseks võtta, sest erinevates normides mõistetakse töövõimetusel erinevalt. Regulaatsiooni tuleb hinnata lähtuvalt sundosa instituudi eesmärkidest, asendist õigusaktide süsteemis ning põhiseaduslikest põhimõtetest tulenevatest nõudmistest pärimisõiguse instituutsiooni kujundamisel.

⁷ RKTko 07.11.2002, nr 3-2-1-107-02.

Riigikohus nägi testeerimisvabaduse piirangu õigustusena pärimisjärgluse põhimõtet. Samuti on piirangu eesmärgiks tagada pärandajaga tema eluajal tihedalt seotud isikute piisav sissetulek pärast pärandaja surma, kui pärandist täielik ilmajätmine oleks ebaõiglane või tooks kaasa nende isikute vaesusse langemise. Ainuüksi faktiline võimetus teha tööd ei ole sundosa määramisel otsustava tähendusega.

Põhimõtteliselt õigustaks sundosa kehtestamist nii perekonna pärimisjärgluse põhimõtte kindlustamine kui ka perekonnaliikme abivajaduse rahuldamine. Siiski ei ole PärS § 104 eesmärgiks normi sõnastust ja tekkelugu arvestades tagada kõigile perekonnaliikmetele teatud osa pärandist. PärS § 104 eesmärki tuleb otsida eelkõige vajadusest tagada abivajavate perekonnaliikmete ülalpidamine. Sarnast abivajavate lähedaste toetamise ideed kannavad ka perekonnaseaduses sätestatud erinevad ülalpidamiskohustused.

Riigikohus hindas PärS § 104 mitmetitõlgendatavuse tõttu erinevate võimalike tõlgenduste põhiseaduspärasust. Põhiseaduslikku õigustust ei ole regulatsioonil, mille kohaselt oleksid sundosa saamiseks õigustatud kõik pensionialised alanejad või ülenejad sugulased ja abikaasa. Kõigi pensionialiste pidamine sundosa saamiseks õigustatuks ei teeniks ka perekonna pärimisjärgluse tagamise eesmärki – kõik lähisugulased ei ole sellise tõlgenduse korral õigustatud sundosa saama.

PärS § 104 rakendamisel ei saa eeldada, et vanaduspensionärid on automaatselt töövõimetus või abivajavad isikud. Mingi eluea saabumine ei tähenda iseenesest seda, et isik enam tööd ei suudaks teha ja vajaks seetõttu abi.

Eriliselt abi vajavate isikute toetamise eesmärki ei teeni lahendus, kui igal üksikjuhul piirduakse sundosa taotleva isiku töövõimetus tuvastamisega. Faktiliselt töövõimetu isik ei pruugi olla eriliselt abivajav, sest lisaks tööle on võimalik sissetulekut saada muude vahenditega. Abivajaduse kindlaksmääramisel tuleb hinnata, kas sundosa saama õigustatud isik oli pärandaja surma hetkel tema ülalpidamisel või oli abivajaduse tõttu õigustatud ülalpidamist saama.

Tagamaks perekonnaliikmete toimetulekut on töövõimetu pärija abivajadusest lähtuv sundosa instituut testeerimisvabaduse piiranguna ka sobiv, vajalik ning mõõdupärane vahend.

(5) Riigikohus otsustas 22.02.2005, et PärS § 104 tuleb sisustada viisil, et sundosa saajateks on üksnes need sättes nimetatud isikud, kelle võimalused oma töövõimetus tõttu ise ennast elatada on piiratud ning vajavad seetõttu erilist abi. Kuna PärS § 104 on võimalik tõlgendada selliselt, mis tagab normi kooskõla põhiseadusega, puudus vajadus selle sätte põhiseadusevastaseks või kehtetuks tunnistamiseks.

3. Riigikogu liikme õigus kuuluda fraktsiooni ja vaba mandaadi põhimõte vs. parlamendi tõhus toimimine ning esindusdemokraatia

(1) 02.05.2005 jättis Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium rahuldamata Riigikogu liikmete Peeter Kreitzbergi, Sven Mikseri ja Harri Ōunapuu taotluse:

- tühistada Riigikogu juhatuse otsus keelduda Eesti Sotsiaalliberaalide fraktsiooni registreerimisest;
- tunnistada Riigikogu kodukorra seaduse (edaspidi RKKS) § 40 lg 1 ja § 41 lõiked 1 ja 3 osaliselt põhiseadusevastaseks.⁸

(2) Riigikogu juhatuse keeldus oma 14.12.2004 otsusega nimetatud kolme Riigikogu liikme ning samuti Riigikogusse kuuluvate Olev Laanjärve, Robert Lepiksoni, Jaanus Marrandi, Mark Soosaare ja

⁸ RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05.

Liina Tõnissoni (edaspidi: sotsiaalliberaalid) moodustatud saadikurühma fraktsioonina tunnustamast ning fraktsiooniks registreerimast. Osundatud Riigikogu kodukorra seaduse sätete järgi võivad sama erakonna kandidaatide nimekirjast Riigikogu liikmed moodustada ainult ühe fraktsiooni. Kord näeb ette, et fraktsiooni registreerimise avaldus esitatakse Riigikogu juhatusele viie päeva jooksul pärast Riigikogu esimest istungit. Fraktsiooni nimeks on selle kandidaatide nimekirja esitanud erakonna nimi koos sõnaga „fraktsioon”. Sotsiaalliberaalid valiti Riigikokku Eesti Keskerakonna nimekirjas ning Eesti Keskerakonna fraktsioon oli juba moodustatud. Seaduse järgi ei saanud sotsiaalliberaalid fraktsiooni moodustada.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas Riigikogu kodukorra seaduse sätted, mille alusel jättis Riigikogu juhatuse saadikurühma fraktsioonina tunnustamata, on põhiseadusega kooskõlas.

(4.1) Õiguskantsler andis Riigikohtule arvamuse läbi asjassepuutuvate sätete abstraktse normikontrolli analüüsi. Õiguskantsler leidis, et Riigikogu kodukorra seaduse regulatsioonid piiravad Riigikogu liikmetele põhiseadusega antud fraktsiooni moodustamise õigust ning vaba ja võrdse mandaadi põhimõtteid rohkem, kui see on põhjendatav normi legitiimsete eesmärkidega, milleks on parlamendi ja fraktsioonide töö tõhusus ja stabiilsus, poliitilise vastutuse suurendamine, poliitiliste ülehüppamiste välistamine, fiktiivsete ja väikeste fraktsioonide tekke ärahoidmine ning erakonna ja fraktsiooni sideme tugevdamine. Kõikidele saadikutele ei ole tagatud võrdne õigus koonduda fraktsioonidesse isegi siis, kui tegu on ühe erakonna sees tekkinud arvestatava toetusega ja ühtselt tegutseva ning ühist maailmavaadet jagava poliitilise jõuga. Riigikogu kodukorra seadus seob Riigikogu liikme järgalt erakonnaga, mille nimekirjast ta Riigikokku valiti. Saadikud, kes soovivad teostada põhiseadusega tagatud vaba mandaati, peavad arvestama fraktsioonist välja arvamise ja fraktsioonile tagatud õigustest ilmajäämisega olukorras, kus nad ei saa moodustada uut fraktsiooni. Sisuliselt sunnitakse saadikuid jätkama tegevust fraktsionis vastuolus oma põhimõtetega ja riivates vaba mandaadi põhimõtet.

Riigikogu kodukorra seaduse asjassepuutuvad normid ei ole kooskõlas erakonnaseaduse (edaspidi EKS) normidega, mis reguleerivad erakondade ühinemist, jagunemist, lõpetamist ja sundlõpetamist. Kõigil neil juhtudel tekitavad fraktsioonide moodustamise järgid reeglid olukorra, kus poliitiline maastik, parlamendi struktuur ja erakonnademokraatia on hägustunud ning ebastabiilne.

(4.2) Selleks, et tuvastada, kas kõnealused sätted on põhiseadusega kooskõlas, tuli sisustada ja analüüsida vaba mandaadi, poliitilise vastutuse ning fraktsiooni mõisteid.

Vastavalt PS §-le 62 ei ole Riigikogu liige seotud mandaadiga ega kanna õiguslikku vastutust hääletamise ja poliitiliste avalduste eest Riigikogus või selle organites. Vastavalt PS § 71 lõikele 2 on Riigikogu liikmetel õigus ühineda fraktsioonidesse.

Riigikohus leidis, et PS § 71 lõikes 2 toodud õigus on lihtsa seadusreservatsiooniga õigus ning seadusandjal on fraktsiooniõiguse kujundamisel ja Riigikogu fraktsioonidesse koondumise õiguse piiramisel küllaltki laiad volitused. Seadusandjal on lähtuvalt parlamendi isekorraldusõigusest õigus teha valik erinevate fraktsioonikontseptsioonide vahel, aga fraktsiooni mõistet ei tohi kujundada sellisel, et õigus ühineda fraktsioonidesse muutuks fiktiivseks või et seatud piirangutega kitsendataks ebaproportsionaalselt Riigikogu liikmete põhiseaduslikke õigusi või muid põhimõtteid.

Riigikohus sisustas põhiseadusest tuleneva vaba mandaadi põhimõtte, mis hõlmab saadiku tagasikutsumise võimatuse, riigivõimu teostamise mitte üksnes oma valijate, vaid kogu rahva esindajana, õiguse teha poliitilisi valikuid südametunnistusest lähtuvalt, õiguse oma poliitilisi eelistusi muuta ning valimiste eel antud lubadustega mitteseotuse. Vaba mandaadi kõrval on oluline ka mandaadi teostamise võrdsuse nõue.

Riigikohus sisustas ka fraktsiooni mõiste, leides, et fraktsioon kui kollektiivse parlamentaarse otsustamise vorm on Riigikogu liikmete poliitiline ühendus, mis formeerub mingist maailmavaatest

kantud programmi ümber.

Lisaks analüüsis Riigikohus erakonna mõistet ning märkis, et erakonnademokraatia põhimõttest lähtuvalt defineerib erakonnaseadus erakonna kui Eesti kodanike vabatahtliku poliitilise ühenduse, mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine. Sellisena on erakond demokraatiat tagavaks sillaks ühiskonna ja riigi vahel, mille funktsiooniks on poliitilisi seisukohti koondada ja hoomatavaks tervikuks kujundada ning neid valimistel edu saavutamise korral avalikku võimu teostades ellu viia.

Riigikogu kodukorra seaduses sisalduva fraktsioonide regulatsiooni eesmärkideks on parlamendi tõhusa toimimise tagamine ning proportsionaalse valimissüsteemi toetamine. Kuigi teatud juhtudel võib uute fraktsioonide moodustamine Riigikogu koosseisu volituste ajal olla siiski möödapääsmatu ning seda mittevõimaldav Riigikogu kodukorra seaduse regulatsioon põhiseadusevastane, ei ole sotsiaalliberaalide puhul tegu sellise situatsiooniga. Küsitav oli, miks peaks Riigikogu valimistel valijate toetuse saanud erakondlik platvorm olema Riigikogus esindatud kahe teatud eriõigusi omava Riigikogu fraktsiooni kaudu; see kohtleks teisi parlamendierakondi ebavõrdselt. Sotsiaalliberaalide lahkumine Riigikogu Keskerakonna fraktsioonist ei ole mõjutanud nende osalemist Riigikogu alatiste komisjonide töös. Riigikohus leidis, et kui nõustuda vaba mandaadi tagamisega võrdselt nii fraktsiooni kuuluvatele kui mittekuuluvatele Riigikogu liikmetel, ei ole seadusandjal piisavalt meetmeid proportsionaalse valimissüsteemi ning erakonnademokraatia kindlustamiseks.

(5) Riigikohus otsustas 02.05.2005, et Riigikogu kodukorra seaduse regulatsioonid on vajalikud, sobivad ja mõõdukad ning antud asjas puudub võimalus ja vajadus nende põhiseadusevastaseks tunnistamiseks. Samas ei välistanud Riigikohus, et vaidlustatud piirangud võiksid osutada põhiseadusevastaseks näiteks olukorras, kus erakonna jagunemise järgselt tekib end maailmavaateliselt selgelt määratlenud ning oma maailmavaadet erakonna platvormi kaudu deklareerinud uus erakond.

Õiguskantsler leiab, et nimetatud otsuses sisustas Riigikohus mitmeid esindusdemokraatia seisukohalt olulisi põhiseaduse mõisteid. Kuigi Riigikohus leidis, et sotsiaalliberaalide puhul olid Riigikogu kodukorra seadusega seatud piirangud põhiseadusega kooskõlas, ei ole välistatud, et muudel asjaoludel võib Riigikogu kodukorra seaduse asjassepuutuvate sätete põhiseaduspärasuse kontroll taas päevakorda tõusta.

4. Valimisliidud kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel

(1) 19.04.2005 rahuldab Riigikohtu üldkogu osaliselt õiguskantsleri taotluse ja tunnistas kehtetuks kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (edaspidi KOVVS) § 701, mille kohaselt ei saanud valimisliidud kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel osaleda.

(2) KOVVS § 701 sätestas, et õigus esitada valimisliite valla või linna valimiskomisjonile registreerimiseks lõpeb 01.01.2005. Edaspidi oleks kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel saanud kandideerida vaid erakonnad ja üksikkandidaadid.

Õiguskantsleri vaidlustatud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus jõustus 06.05.2002. Seadus võimaldas isikutel erinevalt varasemast regulatsioonist kandideerida kohalike omavalitsuste volikogude valimistel üksnes erakonna nimekirjas või üksikkandidaadina. Õiguskantsleri taotluse alusel tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 2002. aasta juulis sama seaduse põhiseadusevastaseks osas, mis ei võimaldanud kodanike valimisliitude osalemist kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. Riigikohus märkis, et tegu on valimisõiguse piiramisega, millel on küll legitiimne eesmärk (poliitilise vastutuse suurendamine), kuid mis hetke „õiguslikus ja

sotsiaalses olustikus” on ebaproportsionaalne.⁹

Riigikogu täiendas 30.07.2002 kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadust, võimaldades kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel lisaks erakondadele esitada nimekirju ka kodanike valimisliitudel. Samas lisati seadusesse säte (§ 701), mis näeb ette, et valimisliitude õigus kandidaatide nimekirju esitada lõpeb 01.01.2005.

Õiguskantsleri hinnangul kahjustab valimisliitude keelustamine eelkõige kohalike omavalitsuste iseseisvust kohaliku elu küsimuste lahendamisel ning erinevate huvide esindatust. Samuti on ülemääraselt piiratud valimisõigust kohalikul tasandil, kuna kandidaadil puudub tegelik võimalus saada valitud, kui ta ei kuulu üleriigilisse erakonda ega kandideeri selle erakonna valimisnimekirjas. Õigust valida on ebaproportsionaalselt piiratud seetõttu, et ainult erakondade osalemine kohalikel valimistel ei pruugi hääletajatele tagada tegelikku valikut erinevate nimekirjade vahel.

Lisaks on õiguskantsleri arvates EKS § 5 lg 1 vastuolus Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikliga 19, mille kohaselt on Euroopa Liidu kodanikel elukohajärgsete kohalike omavalitsuste valimistel õigus valida ja olla valitud samadel tingimustel kui vastava riigi kodanikel. Sellest tulenevalt on Eesti Vabariik kohustatud tagama Euroopa Liidu kodanikele Eesti kodanikega võrdsed võimalused valimisõiguse teostamiseks kohalikul tasandil. Keeld kuuluda erakondadesse ei taga võrdseid võimalusi, nagu ei taga võrdseid võimalusi ka võimalus kandideerida üksikkandidaadina. Võrdse kohtlemise põhimõtte tagamiseks on näiteks võimalik lubada Euroopa Liidu kodanikel osaleda kohalikel valimistel valimisliidu valimisnimekirjas või lubada Euroopa Liidu kodanikel kuuluda erakondadesse kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel osalemise eesmärgil.

(3) Põhiküsimusteks oli valimisliitude keelustamise põhiseaduspärasus ja õiguskantsleri pädevus taotleda Riigikohtult seaduse kehtetuks tunnistamist selle vastuolu tõttu Euroopa Liidu õigusega.

(4.1) Õiguskantsler leidis, et KOVVS § 701 ning EKS § 1 lg 1, § 5 lg 1 lause 1 ja § 6 lg 2 on vastuolus põhiseaduse ja Euroopa Ühenduse asutamislepinguga osas, milles ei ole võimalik moodustada kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel osalemiseks kodanike valimisliite, aga samuti mitte alla 1000 liikmega erakondi kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks, kuhu saaksid kuuluda ka Euroopa Liidu kodanikud.

EKS § 1 lg 1 sätestab erakonna mõiste, määratledes erakonnana Eesti kodanike vabatahtliku poliitilise ühenduse, mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine ning mis on registreeritud erakonnaseaduses sätestatud korras. EKS § 5 lg 1 lause 1 näeb ette, et erakonna liikmeks võib olla vähemalt 18-aastane teovõimeline Eesti kodanik. EKS § 6 kohaselt registreeritakse erakond, kui tal on vähemalt 1000 liiget.

EKS § 1 lõikest 1 tulenevalt on nõutav erakonna tegevus nii riigi kui kohaliku omavalitsuse tasandil ehk selles sättes on seatud erakonnale programmivabaduse piirang. Sama seaduse § 6 lg 2 sätestab kohustusliku minimaalse liikmete arvu ehk seab erakondadele asutamisevabaduse piirangu. Nimetatud piirangud on kehtestatud legitiimsel eesmärgil – suurendada poliitilist vastutust. Tegemist ei ole aga sobivate, vajalike ega mõõdukate piirangutega põhiseaduses sätestatud erakonnapõhiõigusele, mille kohaselt on kaitsud isikute vabatahtlik ühinemine mittetulunduslikul poliitilisel eesmärgil, kui isikutel on huvi püsiva organisatsiooni vormis oma eesmärgi ühiselt teostada.

Kohalikul tasandil puudub vajadus poliitilise vastutuse tagamiseks üleriiklike erakondade kaudu, kuna see on teistsugune kui riiklikul tasandil. Vastutus kohalikul tasandil põhineb eelkõige

⁹ RKPJKo 15.07.2002, nr 3-4-1-7-02, p 15.

isikutel. Ka on kohalikel valimistel vajalik tagada keskendumine kohaliku elu küsimustele ja kohalike omavalitsuste autonoomiale, mida ohustab üksnes üleriigiliste erakondade osalemine. Lisaks tuleb kohalikel valimistel arvestada kohalike esinduskogude representatiivsusega, sh välismaalaste osalemisega.

Poliitilise vastutuse suurendamise eesmärki oleks võimalik saavutada erakonnapõhiõigust vähem koormavate meetmetega nagu valimiskünnis või toetusallkirjade kogumise kohustus, mistõttu ei ole erakonnaseaduse piirangud vajalikud.

Samuti ei ole erakonnaseaduse piirangud mõeldud, sest poliitilise vastutuse tagamisest on olulisemad piirangute seadmisega kahjustatud muud demokraatia põhimõtte tahud, eelkõige kohalike omavalitsuste iseseisvus kohaliku elu küsimuste lahendamisel ning esindusorganite representatiivsus, mis eeldab erinevate huvide esindatust.

(4.2) Riigikohus käsitles oma otsuses esmalt kandideerimispiiranguid kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel, teiseks õiguskantsleri taotluse seda osa, mis puudutab PS § 48 ning seejärel võttis seisukoha õiguskantsleri taotluse rahuldamise osas. Lõpuks analüüsis Riigikohus õiguskantsleri pädevust kontrollida EKS § 5 lõike 1 vastavust Euroopa Liidu õigusele.

PS § 156 lõikest 1 tulenevad valimiste üldisuse ja ühetaolisuse põhimõtted. Üldiste valimiste põhimõtte tähendab eelkõige seda, et valimistel ei kohaldataks ei aktiivse ega passiivse valimisõiguse piiramiseks õigustamatuid tsensusi. Analüüsivad seadused selliseid piiranguid ei sisalda. Valimiste ühetaolisuse põhimõtte, koosmõjus PS §-st 12 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega, tähendab passiivse valimisõiguse puhul kõigile kandidaatidele võrdsete võimaluste tagamist nii valimistel kandideerimiseks kui ka valimisedu saavutamiseks.

Kuna Eesti kohalikel valimistel kasutatakse proportsionaalset valimissüsteemi, on üksikkandidaadid ja nimekirjades kandideerivad isikud erinevas olukorras. Üksikkandidaadi võimalused osutada valituks võrreldes nimekirjas kandideeriva kandidaadiga on erinevad, sest nimekirjas kandideerinud kandidaat võib osutada valituks kogu nimekirjale antud häältega tulenevalt häälte ülekandmise võimalusest, üksikkandidaat aga ainult tema poolt hääletanud valijate häälte alusel. Üksikkandidaadi ja erakonna nimekirjas oleva kandidaadi võrdlemine selles kontekstis ei ole mõistlik ega võimalik. Ühetaolise valimise põhimõttest tuleneb nõue, et erinevatel isikute gruppidel, kes soovivad esitada kandidaatide nimekirja, peavad olema võrdsed kandideerimisvõimalused.

Kohalikel valimistel kandideerimispiirangute seadmisega võib olla riivatud ka kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtet. PS §-st 154 tulenev oma küsimuste iseseisev otsustamine tähendab omavalitsuse autonoomiat, mis on Euroopa kohaliku omavalitsuse harta aluspõhimõtte. Vastavalt põhiseadusele on kohaliku omavalitsuse aluseks idee kogukonnast, kelle ülesandeks on lahendada oma kogukonna probleeme ja korraldada kogukonna elu. Kui kogukondlike huvide esindamisvõimalused seatakse sõltuvusse üleriigiliselt tegutsevate erakondade otsustustest, võib kohalike huvide esindatus saada ohustatud. Kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtte eksisteerib avaliku võimu detsentraliseerimise ning riigivõimu piiramise ja tasakaalustamise huvides. Tegu on põhiseadusliku väärtusega, mille kaitsesele peab olema suunatud ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste süsteem. Iseseisva otsustamise põhimõtte tähendab seda, et kohaliku omavalitsuse volikogu liikmed peavad saama oma otsuseid langetada sõltumatult riigi keskvoimust ning seada esikohale just kohalikud huvid.

Eeltoodu põhjal tegi Riigikohus järelduse, et kohalike valimiste süsteem peab tagama kohalikust kogukonnast võrsunud isikute gruppidele, kellel on ühine huvi kohaliku elu küsimuste lahendamiseks, võrdse kandideerimise võimaluse nende gruppidega, kes on üheaegselt huvitatud ka võimu teostamisest üle kogu riigi, nagu seda on erakonnad.

Antud tõdemuse põhjal analüüsis Riigikohus järgnevalt küsimust, kas kandidaatide ühisnimekirja

esitamiseks seatud nõuded on mõistlikud ning kas need nõuded võimaldavad ühe valla või linna elanike grupil esitada kandideerimisnimekirja iseseisvalt. Tulenevalt KOVVS §-s 701 sätestatud piirangust on kohalikel valimistel kandidaatide nimekirja ülesseadmise õigus üksnes erakondadel. Tuli analüüsida, kas erakondade moodustamiseks ja nende tegutsemiseks esitatud nõuded võimaldavad esitada nimekirja ühe kohaliku omavalitsuse territooriumil asuvate isikute grupil, keda seovad ühised huvid kohaliku elu küsimuste lahendamisel.

Riigikohus ei jaganud õiguskantsleri seisukohta, et tulenevalt EKS § 1 lõikest 1 peab erakonna eesmärgiks olema nii riigivõimu kui kohaliku omavalitsuse teostamine ning välistatud on isikute poliitilise ühenduse tunnustamine erakonnana, kui selle eesmärgiks on omavalitsuse teostamine üksnes ühe valla või linna tasandil. Erakonnaseaduse sätete tõlgendamine taolist järeldust teha ei võimalda.

Kuigi erakonnaseadus ei keela ühe valla või linna elanikel kohaliku võimu teostamiseks erakonda moodustada, on erakonna moodustamine kandidaatide ülesseadmiseks ning kohaliku võimu teostamiseks ühe kohaliku omavalitsuse üksuse piires praktiliselt võimatu. EKS § 6 lõikest 2 tulenev tuhande liikme nõue välistab isegi ühe erakonna moodustamise paljudes Eesti omavalitsustes ning praktiliselt on erakonna moodustamine kohaliku võimu teostamiseks enamikus omavalitsustes võimatu, rääkimata erinevate erakondade tekkest ühe omavalitsuse piires. Välistatud on nimekirja ülesseadmine ühe omavalitsuse elanikel, kes soovivad kohalikel valimistel esindada kogukonna autonoomseid huve. Takistusi kohalikust kogukonnast võrsunud gruppide edukaks kandideerimiseks kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel seab ka erakondade rahastamise kord – riigieelarvest erakondade rahastamise süsteem ja juriidilistelt isikutelt annetuste vastuvõtmise keeld.

Eeltoodu põhjal tegi Riigikohus järelduse, et erakonnaseaduse reeglid koostoimes KOVVS §-ga 701 piiravad ühetaolist valimisõigust (kandideerimisõiguse näol) kohalikul tasemel ja kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtet.

Nii kohaliku autonoomia põhimõtte kui võrdse kandideerimisõiguse põhimõtte ei ole siiski absoluutsed reeglid, mille riivamine tooks automaatselt kaasa põhiseadusevastase olukorra. Üldiste ja ühetaoliste valimiste põhimõtte ning kohaliku autonoomia põhimõtte on põhiseaduses sõnastatud seaduse reservatsioonita. Nendest põhimõtetest tulenevate õiguste riivamine on lubatud, kui eksisteerib mõni põhiseaduslik väärtus, mida piiranguga kaitstakse, ning piirang on vajalik demokraatlikus ühiskonnas. Nii kandideerimisõiguse kui põhiõiguse ja kohaliku autonoomia põhimõtte piiramise hindamisel on võimalik kasutada samu põhimõtteid – hinnata piirangute sobivust, vajalikkust ja mõõdukust, lähtudes piirangute eesmärgist.

Riigikohus nõustus õiguskantsleri, justiitsministri ja Riigikogu põhiseaduskomisjoni seisukohaga, et poliitilise vastutuse tagamine, mis on kandideerimisõiguse piiramise eesmärgiks, on põhiseaduslik väärtus. Tegu on PS §-s 1 sätestatud demokraatia põhimõttest tuleneva printsiibiga. Riigikohus märkis, et ühest küljest eeldab demokraatia põhimõtte, et valijal peab olema võimalus teha valik erinevate valimisprogrammide ja ideede ning neid esindavate kandidaatide ning nimekirjade vahel. Demokraatia toimimise seisukohalt on oluline, et erinevad ühiskondlikud huvid oleksid ka kohalikul tasandil poliitilise otsustuse protsessis võimalikult ulatuslikult esindatud. Teisalt eeldab demokraatia põhimõtte ka seda, et valijal on võimalus anda hinnang valituks osunud volikogu liikmete tegevusele ja nende antud valimislubaduste täitmisele. Viimases avaldub volikogu liikmete poliitiline vastutus oma valijate ees. Mida püsivam on valimistel kandideerivate poliitiliste jõudude kooslus, seda selgepiirilisem peaks olema ka poliitiline vastutus, sest valija saab alles järgmistel valimistel anda hinnangu eelmiste valimiste ajal esitatud valimislubaduste täitmisele.

Erakonnaseaduse nõuete tõttu on erakondade organisatsioon püsiv ja nende tegutsemine suunatud pikema aja peale, mistõttu on valijatel lihtsam hinnata erinevate ühenduste tegutsemist erinevate valimiste lõikes. Seega on valitud vahend sobiv eesmärgi saavutamiseks.

Nimekirjade esitamise õiguse andmine vastavalt erakonnaseadusele ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusele vaid erakondadele on põhimõtteliselt ka vajalik vahend poliitilise vastutuse tagamiseks. Üheselt ei ole võimalik välja tuua kandideerimisõigust ja kohalikku autonoomiat vähem piiravat vahendit, mis tagaks poliitilise vastutuse sama tõhusalt kui nimekirjaga kandideerimisõiguse andmine erakondadele. Riigikohus ei nõustunud õiguskantsleriga, märkides, et taotluses väljatoodud võimalused poliitilise vastutuse tagamiseks kohalikul tasemel (valimiskünnis ja toetusallkirjad) võivad küll poliitilist vastutust suurendada, kuid ei ole võimalik väita, et tegemist on sama tõhusate meetmetega kui nimekirja esitamise õiguse andmine üksnes erakondadele.

Piirangu mõõdukuse hindamisel tuli arvestada kandideerimisõiguse ja kohaliku autonoomia piirangu intensiivsusega ning nende väärtuste kaalukusega, võrreldes poliitilise vastutuse tagamise vajadusega.

Piirangud valimisõiguse teostamisel kohalikel valimistel peavad olema eriti kaalukad, kuna õigus saada valituks ja kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõte on põhiseaduse kohaselt demokraatia aluspõhimõteteks.

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses ja erakonnaseaduses sätestatud piiranguid ei tee väheintensiivseks asjaolu, et igapäevaelus säilib võimalus kandideerida üksikkandidaadina. Seda põhjusel, et proportsionaalse valimissüsteemi korral ei ole üksikkandidaadi võrdlemine nimekirjaga mõistlik. Seda kinnitavad ka valimistulemused – üksikkandidaadi valimiseks nõutava lihtkvoodi saavutab väga väike arv kandidaate. Piisab vaid ühest erakonna esitatud nimekirjast, milles kandideerinud isikud koguvad vähemalt 5% häältest, et see nimekiri saaks kõik kompensatsioonimandaadid, samas kui kõik lihtkvooti mittedaavutanud üksikkandidaatidele antud hääled läheksid kaotsi.

Üksnes erakondade kandideerimine seab kohalikel valimistel ohtu ka kohalike omavalitsusorganite representatiivsuse. Riigikohus tugines siin õiguskantsleri esitatud vaidlustamata andmetele, mille kohaselt oli 2002. aastal kohaliku omavalitsuse üksuseid, kus ei kandideerinud ühtegi erakonna nimekirja, kokku 14. Vaid üks erakond oli esindatud 46-s omavalitsuses. Eestimaa Rahvaliid oli 2002. aastal kohalikel valimistel esindatud oma nimekirjaga 159-s, Eesti Keskerakond 157-s, Ühendus Vabariigi Eest – Res Publica 117-s kohalikus omavalitsuses. Teiste erakondade valimisnimekirjad olid esindatud vähem kui 60-s kohaliku omavalitsuse üksuses. Seega ei ole tagatud, et valijal on omavalitsuses võimalik teha valik erinevate nimekirjade vahel.

Võimalus kandideerida mõne erakonna nimekirjas, isegi kui isik ei kuulu erakonda, ei vähenda oluliselt kandideerimisõiguse piirangu intensiivsust, kuna ei ole tagatud, et erakond võtab soovija oma nimekirja.

Eeltoodu põhjal tegi Riigikohus järelduse, et piirang kandideerimisõigusele ning kohalikele autonoomiale on intensiivne. Kohus nentis, et kuigi poliitilise vastutuse tagamine on põhiseaduslik väärtus, ei ole see siiski demokraatia põhimõttest tulenev esmane väärtus. Eesti poliitilises süsteemis on demokraatia toimimiseks poliitilise vastutuse kõrval olulisel kohal nõue, et erinevad ühiskondlikud huvid oleksid poliitiliste otsuste tegemisel võimalikult ulatuslikult esindatud.

Seetõttu ei õigusta poliitilise vastutuse tagamise eesmärk tänases Eesti õiguslikus ja sotsiaalses olustikus kohaliku autonoomia põhimõtte ja võrdse kandideerimise õiguse piiramist kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. EKS § 6 lõige 2 ning KOVVS § 701, mis takistavad kohaliku omavalitsuse üksuse elanikel nimekirjade sõltumatut esitamist kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel, on nende koosmõjus põhiseadusevastased.

PS § 48 lg 1 annab seadusandjale õiguse defineerida, mida mõista erakonnana, ning õiguse kehtestada ühingu erakonnana registreerimiseks esitatavad täpsemad nõuded, kujundades erakonna kui õigusinstituudi. Mõistagi ei või seadusandja erakonda meelevaldselt defineerida. Kohus rõhutas,

et arvestades erakondade suurt tähendust poliitilises elus, peavad seadusandja kehtestatud reeglid olema poliitilisele ühinemisvabadusele erakondade vormis mõistlikud. Seejuures tuleb silmas pidada, et mida ulatuslikumad erioigused erakondadele on antud, seda tugevamini peavad olema õigustatud erakonna asutamiseks esitatavad nõuded.

Ebamõistlikud piirangud erakonna registreerimisele ja tegevusele oleksid eelkõige sellised, mis kahjustaksid märkimisväärselt erakondade loomist, arvestades, et erakondadele on antud olulised õigused poliitilises süsteemis. Üks olulisemaid erioigusi, mis erakondadele on antud, on osalemine valimistel. Kuna teistel isikutel ja organisatsioonidel puudub võimalus kandidaatide nimekirju esitada, siis ei ole mõistlik see, kui näiteks erakonna asutamine seataks sõltuvusse täidesaatva võimu suvast või kui erakonna asutamisele seataks niivõrd ranged piirangud, mis teeks erakonna asutamise praktiliselt võimatuks.

Nagu eespool märgitud, ei nõustunud Riigikohus õiguskantsleri seisukohaga, et EKS § 1 lg 1 takistab erakondade tegutsemist üksnes kohalikul tasemel. Sellel põhjusel ei esine vastuolu PS §-ga 48.

Õiguskantsler vaidlustas PS §-le 48 tuginedes ka EKS § 6 lõike 2. Nagu eespool toodud, asus Riigikohus seisukohale, et erakonna registreerimiseks vähemalt tuhande liikme olemasolu piirab põhiseadusevastaselt kandideerimisõigust ja kohaliku omavalitsuse autonoomiat, arvestades, et erakonnad on ainsad ühendused, kes võivad kohalikel valimistel oma valimisnimekirja esitada. Kui seadusandja tagab võimaluse kohalikel valimistel osalemiseks ka muudele ühendustele või tagab kõigis omavalitsustes kohalikul tasandil tegutsevate erakondade registreerimise võimalikkuse, võib tuhande liikme nõue olla üleriigiliselt tegutseva erakonna registreerimiseks ka õigustatud.

Seadusandjal on põhimõtteliselt mitmeid võimalusi põhiseadusevastase olukorra kõrvaldamiseks. Seadusandja saab õiguskantsleri vaidlustatud sätete koosmõjus tekkinud põhiseadusevastase olukorra kõrvaldada ka muul viisil peale KOVVS § 701 kehtetuks tunnistamise ning kodanike valimisliitudel valimistel osalemise lubamise, järgides kandideerimisõiguse, kohaliku omavalitsuse autonoomia ja ühinemisvabaduse põhimõtteid. Elanike arvult väikestes kohaliku omavalitsuse üksustes ei oleks üksnes erakondade nimekirjades kandidaatide ülesseadmise võimaldamine põhiseaduspärane isegi siis, kui erakonnale esitatavat tuhande liikme nõuet vähendada näiteks kümme korda. Ka saja liikme nõude puhul ei pruugi paljudes omavalitsusüksustes olla võimalik moodustada mitut kohalikku erakonda.

Eeltoodu põhjal ning arvestades kohalike valimisteni jäänud ajaga, leidis Riigikohus, et lähtudes õiguskindluse põhimõttest, ei saa käesolevas vaidluses piirduda KOVVS § 701 ja EKS § 6 lõike 2 põhiseadusevastaseks tunnistamisega nende koosmõjus ning tunnistas KOVVS § 701 kehtetuks.

Ei ole mõeldav, et kandideerimisõigus ja kohaliku autonoomia põhimõte oleks 2005. aasta oktoobris toimunud valimistel tagatud EKS § 6 lõike 2 kehtetuks tunnistamisega ning väiksema liikmete arvu nõude kehtestamisega erakonna registreerimiseks. Seda põhjusel, et erakonnaseadusest tuleneb rida täiendavaid nõudeid erakonna asutamisele, mille korrektne ja tähtaegne täitmine enne eelseisvaid valimisi ei ole paljudes omavalitsustes kohaliku elu küsimuste lahendamisest huvitatud isikutele mõeldav. Samuti ei ole mõeldav, et seadusandja kujundaks ümber kogu kohalike omavalitsuste volikogude valimissüsteemi või valimisteni jäänud aja jooksul ühineksid omavalitsusüksused suuruseni, mis võimaldaks nende elanikel raskusteta täita erakonna asutamiseks kehtestatud nõudeid.

(4.3) Vastavalt põhiseaduse täiendamise seaduse §-le 2 ning PS §-le 48, samuti võrdse kohtlemise põhimõttele, pidas õiguskantsler EKS § 5 lõiget 1 vastuolus olevaks Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikliga 19 ning selle rakendamiseks antud Euroopa Liidu Nõukogu 19.12.1994 direktiiviga 94/80/EÜ.

Riigikohus leidis, et vaatamata viidetele põhiseaduse normidele vaidlustas õiguskantsler EKS § 5 lõike 1, tuginedes sisuliselt siiski Euroopa Liidu õigusele.

Õiguskantsleri seadus ega põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus ei anna õiguskantslerile pädevust taotleda Riigikohtult seaduste kehtetuks tunnistamist põhjusel, kui seadus on vastuolus Euroopa Liidu õigusega. Põhiseaduse ega Euroopa Liidu õiguse kohaselt ei pea siseriikliku õiguse ning Euroopa Liidu õiguse kooskõlla viimiseks eksisteerima põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust – selleks on erinevaid võimalusi.

Seadusandja pädevuses on otsustada, kas ta soovib reguleerida Euroopa Liidu õigusega vastuolus oleva Eesti õiguse kehtetuks tunnistamise menetlust, nii nagu seadusandjal on võimalik valida, kas ta annab õiguskantslerile õiguse kontrollida siseriiklike normide kooskõla Euroopa Liidu õigusega või mitte.

Mööndes, et Euroopa Liidu õigus on ülimuslik Eesti õiguse suhtes, asus Riigikohus seisukohale, et see tähendab Euroopa Liidu Kohtu praktikat¹⁰ arvestades kohaldamise ülimuslikkust – Euroopa Liidu õigusega vastuolus olev siseriiklik õigus tuleb konkreetses vaidluses kohaldamata jätta. Siseriiklikult ei pea eksisteerima abstraktset kontrollimenetlust. Sellele tuginedes asus Riigikohus seisukohale, et kohus ei saa läbi vaadata õiguskantsleri taotlust osas, milles õiguskantsler taotleb EKS § 5 lg 1 kehtetuks tunnistamist, toetudes Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklile 19 ning direktiivile 94/80/EÜ.

(5) 19.04.2005 otsustas Riigikohus rahuldada õiguskantsleri taotluse osaliselt ja tunnistada kehtetuks kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 70¹. Samas otsustas Riigikohus jätta läbi vaatamata õiguskantsleri taotluse EKS § 5 lg 1 lause 1 kehtetuks tunnistamiseks.

5. Alkoholireklaami keelupiirkonna määratlemine

(1) 13.06.2005 otsustas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium rahuldada osaliselt õiguskantsleri taotluse ja tunnistas Kuressaare Linnavolikogu 27.05.2004 määruse nr 17 „Alkoholireklaami keelupiirkonna määratlemine” punkti 1 kehtetuks, millega kehtestati lahja alkohoolse joogi reklaami keeld Kuressaares.¹¹

(2) Kuressaare Linnavolikogu määras 27.05.2004 määrusega nr 17 „Alkoholireklaami keelupiirkonna määratlemine” (edaspidi määrus) lahja alkoholi reklaami keelualaks terve Kuressaare. Määruse andmist sisaldav volitusnorm reklaamiseaduses (edaspidi RekS) annab kohaliku omavalitsusele õiguse määrata kindlaks piirkond, mida loetakse seaduses nimetatud rajatiste lähedal asuvaks.

Õiguskantsleri hinnangul piirab lahja alkohoolse joogi reklaami keeld määruses kehtestatud kujul ebaproportsionaalselt ettevõtlusvabadust ja äriilist sõnavabadust ning väljub seadusandja seatud eesmärgi raamest. Reklaamiseaduse üldiseks eesmärgiks on rahvatervise kaitse, mille saavutamiseks on keelatud lahja alkohoolse joogi reklaam teatud, seaduses nimetatud rajatistes ja nende lähedal asuvas piirkonnas, mitte aga täielik reklaamikeeld.

(3) Põhiküsimusteks oli, kas määrusega kehtestatud piirang on formaalselt ja sisuliselt põhiseadusega kooskõlas ehk kas kohaliku omavalitsuse volikogul oli õigus reklaamiseaduse alusel antud piirangut kehtestada ja kas kehtestatud piirang oli proportsionaalne.

(4.1) Õiguskantsleri hinnangul tuleb RekS § 13 lõikes 4 sätestatud volitusnormi tõlgendada selliselt,

¹⁰ Riigikohus viitas ühendatud kohtuasjadele C-10/97 kuni C-22/97, Ministero delle Finanze vs. IN.CO.GE.'90, [1998] ECR I-6307.

¹¹ RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05.

et kohalikul omavalitsusel on õigus anda määrus üksnes RekS § 13 lg 1 punktis 2 nimetatud objektide vahetu läheduse mõiste sisustamiseks.

Õiguskantsleri hinnangul oli määrus nii formaalselt kui materiaalselt põhiseadusega vastuolus.

Määruse materiaalne põhiseadusevastatus seisnes õiguskantsleri taotluse kohaselt asjaolus, et määrusega kehtestatud piirang väljub seadusandja seatud eesmärgi raamest. Määruse punkti 1 formaalne vastuolu PS § 11 lausega 1 ja § 154 lõikega 1 osas sisaldub lahja alkohoolse joogi reklaami keelus RekS § 13 lg 1 punktides 3–4 sätestatud objektide vahetus läheduses.

Seadusandja on piirangute legitiimse eesmärgina näinud tervise kaitset RekS § 13 lg 1 punktides 2–4 sätestatud objektides ja objektidel ning üksnes punktis 2 sätestatud objektide vahetus läheduses. Legitiimse eesmärgi piiresst väljuti osas, kus lahja alkohoolse joogi reklaam on keelatud ka RekS § 13 lg 1 punktides 3 ja 4 sätestatud objektide vahetus läheduses. Kohaliku omavalitsuse kehtestatud abinõu ei ole vajalik piirangute täpsema eesmärgi saavutamiseks, milleks on tagada, et lahja alkohoolse joogi ja RekS § 13 lg 1 punktides 2–4 nimetatud objektide vahel ei tekiks n-ö „väärtushinnangute omavahelist heakskiitvat seost”. Eesmärki on võimalik saavutada isikut vähem koormava abinõuga, nt lahja alkohoolse joogi reklaami keelamisega väiksemas piirkonnas kui tervel Kuressaare linna territooriumil.

Valitud abinõu ei ole mõõdukas. RekS § 13 lg 1 punktis 2 nimetatud „vahetu lähedusega” on tegemist siis, kui nt kooli aknast vaadates ja kooli uksest väljudes on lahja alkohoolse joogi reklaam nähtav ning eristatav. Kui piirang kehtestatakse laiemas piirkonnas, hakkab ta täitma juba teisi eesmarke ehk väljub kehtestatud eesmärgi raamest ning evib ülemäärast mõju. Ehkki kohalikul omavalitsusel on võimalik sisustada „vahetu läheduse” mõiste, ei ole seda kindlasti terve Kuressaare linn (RekS § 13 lg 1 punkt 2).

(4.2) Riigikohus lahendas esmalt küsimuse määruse formaalsest vastavusest põhiseadusele. Selleks vaatles Riigikohus seaduslikkuse põhimõtet volitatud seadusandluse kontekstis ja analüüsis RekS § 13 lõikes 4 sisalduva volitusnormi ulatust ning võttis seisukoha, kas Kuressaare Linnavolikogu oli vaidlustatud määruse andmisel kinni pidanud volitatud seadusandluse ja määratlemata õigusmõistete sisustamise reeglitest. Seejärel hindas kolleegium vajadust kontrollida vaidlustatud määruse materiaalselt kooskõla põhiseadusega.

Üldise seadusreservatsiooni põhimõtte sätestab PS § 3 lg 1 lause 1, mille järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Selle põhimõtte kohaselt vajab põhiõiguste piiramine seadusandjast alamalseisva organi poolt seadusandja volitust. Üldist seadusreservatsiooni 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 ei ole volitusega hõlmatud. Seega tuli selgitada, kas Kuressaare Linnavolikogu oli oma määrusandlusõigust kasutades jäänud RekS § 13 lõikes 4 sisalduva volitusnormiga määratud pädevuse piiridesse või mitte.

Seadusandja sooviks RekS § 13 lõikes 4 sisalduva volitusnormi kujundamisel oli anda kohalikule omavalitsusele õigus otsustada, millises kauguses nii õppe-, spordi- kui ka tervishoiuhoonetest lahja alkohoolse joogi reklaami lubada. Volitusnorm andis kohalikule omavalitsusele õiguse määratleda piirkond, mida loetakse reklaamiseaduses nimetatud rajatiste lähedal asuvaks ning millele laieneb reklaami keeld. Nii laieneb lahja alkohoolse joogi reklaami keeld seaduses nimetatud hoonetes ja hoonetel. RekS § 1 lg 1 punktis 2 laiendatakse keelupiirkonda laste- ja haridusasutuste hoonete vahetus läheduses asuvale alale ning punktis 4 tervishoiuasutuse hoone territooriumile. Punktides 2–4 märgitud keelupiirkonnas on juba seaduse alusel igal juhul alkohoolse joogi reklaam keelatud ja kohalik omavalitsus ei või seda keeldu kitsendada. RekS § 13 lg 4 annab aga kohalikule omavalitsusele õiguse sama paragrahvi lõike 1 punktides 2–4 sätestatud keelu laiendamiseks piirkonnale, mis asub punktides 2–4 nimetatud rajatiste lähedal. Seega on kohalikul omavalitsusel

võimalik laiendada reklaamikeeldu tervishoiuasutuste, laste- ja haridusasutuste ning sportimiseks ette nähtud hoonete ja rajatiste lähedal asuvale piirkonnale.

Tegutsedes volitusnormi alusel, tuleb kohalikul omavalitsusel otsustada nii keeldude laiendamise põhjendatuse kui ka määratlemata õigusmõiste „lähedal asuv piirkond” tähenduse üle. Õigusmõiste „lähedal asuv piirkond” sisustamisel seovad kohalikku omavalitsust määratlemata õigusmõistete sisustamise reeglid. Kui kohalik omavalitsus neid reegleid ei järgi, võib kohaliku omavalitsuse volikogu määrus olla põhiseadusvastane vaatamata seisukohale, et RekS § 13 lg 4 volitab kohalikku omavalitsust määratlema lahja alkohoolse joogi reklaami keelupiirkonnana RekS § 13 lg 1 punktides 2–4 nimetatud rajatiste lähedal asuva ala.

Määratlemata õigusmõiste on õigustehniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes, delegerides normi täpsustamise seaduse rakendajale. Kuna määratlemata õigusmõiste on seadusandja loodud, tuleb seda sisustada seadusandja juhiste ja eesmärkide abil. Seega tuleb lahja alkohoolse joogi reklaami piirangulaks olev RekS § 13 lg 1 punktides 2–4 nimetatud objektide „lähedal asuv piirkond” sisustada vaadeldava volitusnormi eesmärgi kaudu ehk püüda välja selgitada, mis oli seadusandja eesmärk, kui ta volitas kohalikku omavalitsust kehtestama lahja alkohoolse joogi reklaamipiiranguid RekS § 13 lg 1 punktides 2–4 nimetatud objektide lähedal asuvas piirkonnas.

Reklaamiseaduse eelnõu seletuskiri ja Riigikogu stenogrammid ei ava lahja alkohoolse joogi reklaamipiirangute eesmärki. Riigikohus nõustus õiguskantsleriga, et lahja alkohoolse joogi reklaami keeld haridus-, tervishoiu- ja spordirajatistel ning nende lähedal asuvas piirkonnas peab tagama selle, et haridustandvaid ja (rahva)tervise taastamisele ja edendamisele suunatud institutsioone ei oleks võimalik seostada inimese tervisele kahjulike tarbimisharjumuste propageerimisega.

Lahja alkohoolse joogi reklaami keelustamisel kogu kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumil on kohalik omavalitsus RekS § 13 lõikes 4 sätestatud volitusnormi piiridest väljunud. „Lähedal asuvat piirkonda” ei saa sisustada viisil, mis toob kaasa lahja alkohoolse joogi absoluutse reklaamikeelu mõnes kohalikus omavalitsuses. RekS § 13 lõikest 4 ilmneb selgelt seadusandja tahe mitte volitada kohalikke omavalitsusi keelama lahja alkohoolse joogi reklaami omavalitsusüksuse kogu territooriumil. Niivõrd ulatuslikuks ettevõtlusvabaduse ning ärilise sõnavabaduse piiranguks pidanuks seadus andma selgesõnalise loa. Teiseks nähtub asja materjalide juures olevalt Kuressaare linna kaardilt, et ehkki haridus-, tervishoiu- ja spordirajatised paiknevad hajutatult üle kogu Kuressaare linna, on linna haldusterritooriumil siiski piirkondi, mida ei saa kuidagi lugeda nende rajatiste lähedal asuvaks.

Tervishoiu-, sh alkoholipoliitika, kujundamine kuulub riiklike ülesannete hulka. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on öelnud, et kuna riigi alkoholipoliitika on seotud põhiõiguste ja vabaduste kasutamise piiramisega, peaks alkoholipoliitika olema reguleeritud õigusaktiga seaduse tasemel.¹² Soovinuks seadusandja jätta alkoholipoliitika kujundamise kohalikele omavalitsustele Kuressaare Linnavolikogu selgitustes toodud ulatuses, volitanuks ta kohalikku omavalitsust määratlema lahja alkohoolse joogi reklaami keelupiirkonna. Seadusandja piirdus siiski kohaliku omavalitsuse volitamise määratlema piirkond, mida võib lugeda haridus-, tervishoiu- ja spordirajatiste lähedal asuvaks.

Riigikohus leidis, et seadusandja eesmärgist kõrvalekaldumisel on ennekõike tegemist delegatsiooninormi ületamise ehk formaalse põhiseaduspärasuse nõude rikkumisega. Kuna vaidlustatud määrus on otsuses esitatud põhjustel formaalses vastuolus põhiseadusega, ei pidanud Riigikohus määruse materiaalse kooskõla hindamist põhiseadusega vajalikuks.

(5) Riigikohustunnistas 13.06.2005 määrusepunkti 1 kehtetuks selle vastuolu tõttu PS § 3 lg 1 lauses 1 sisalduva seaduslikkuse põhimõttega. Määruse punkt 1, mis määratleb lahja alkohoolse joogi reklaami

¹² RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96.

keelupiirkonnana kogu Kuressaare linna territooriumi, on antud delegatsiooninormi piire ületades.

6. Õigus töötada ennetähtaegse vanaduspensioni saamise korral

(1) Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium otsustas oma 21.06.2005 otsuses tunnistada riikliku pensionikindlustuse seaduse § 43 lõike 1 kuni 07.01.2005 kehtinud redaktsiooni vastuolus olevaks PS §-ga 12 osas, milles see säte ei võimaldanud töötamise korral maksta ennetähtaegset vanaduspensioni nendele isikutele, kes olid jõudnud vanaduspensioniiikka.¹³

(2) Isikule oli alates 19.02.2001 määratud riikliku pensionikindlustuse seaduse (edaspidi RPKS) §-i 8 alusel ennetähtaegne vanaduspension.¹⁴ 01.10.2002 asus isik tööle. Vanaduspensioniiikka jõudis isik 18.10.2002. Pensioniamet jätkas ajavahemikul 01.10.2002–31.10.2003 isikule ennetähtaegse vanaduspensioni maksmist. Samal ajal keelas RPKS § 43 lg 1 kuni 07.01.2005 kehtinud redaktsioon ennetähtaegse vanaduspensioni maksmise töötavale isikule, sealjuures peeti vastavalt RPKS § 43 lõikele 2 töötamiseks sotsiaalmaksuga maksustatud tulu teenimist töö- või teenistuslepingu või tsiviilõigusliku lepingu alusel või tegutsemist ettevõtjana.

Pensioniamet otsustas 15.12.2003 pöörduda RPKS § 47 lg 7 alusel isiku vastu kohtusse, et nõuda sisse tema kasuks tehtud enamakse summas 19 024 krooni, mis tekkis ennetähtaegse vanaduspensioni maksmisega perioodil 01.10.2002–31.10.2003, ajal mil isik töötas.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas põhiseadusega oli kooskõlas olukord, kus töötamise korral oli välistatud ennetähtaegse vanaduspensioni saamine.

(4.1) Õiguskantsler leidis, et RPKS § 43 lg 1 regulatsioon, mis keelas isikutele töötamise korral ennetähtaegse vanaduspensioni maksmise, riivas PS § 29 lõikes 1 sätestatud õigust tööle ning PS § 31 esimeses lauses sätestatud õigust tegeleda ettevõtlusega.

Õiguskantsleri hinnangul sai riive eesmärgiks pidada RPKS § 7 lg 1 punktis 1 sätestatud vanaduspensionieasisulise ettepoole nihkumise vältimist. Nimelt on isikutel õigus jääda ennetähtaegsele vanaduspensionile kuni kolm aastat enne vanaduspensioniiikka (üldjuhul 63. eluaastat) jõudmist, kui isik täidab teised pensioni saamise tingimused. Kui isikutel oleks võimalus minna eeldatust kolm aastat varem pensionile ja samal ajal töötada, siis saaksid kahjustatud riigi sotsiaal-majanduslikud huvid, sest pensioni maksmise periood pikeneks sellega sisuliselt kolme aasta võrra, mis tooks omakorda riigile kaasa täiendavaid kulutusi.

Riigi sotsiaal-majanduslike huvide kahjustamise vältimise eesmärki sai iseenesest õiguskantsleri hinnangul pidada lubatavaks põhiõiguste piiramise eesmärgiks. Samas leidis õiguskantsler, et RPKS § 43 lõikes 1 sätestatud piirang ei olnud mõeldukas. Sellele seisukohale jõudmisel arvestas õiguskantsler asjaolu, et ennetähtaegse vanaduspensioni saaja oli analoogiliselt teiste kindlustuspõhimõttele tuginevatele vanaduspensioni liikide (tavalise-, edasilükatud- ja soodustingimustel vanaduspensioni) saajatele teinud kindlustusmaksleid nõutud ulatuses ning tema pensioni oli vastavalt RPKS § 9 lõikele 2 vähendatud 0,4 protsendi võrra iga kuu ja sellest lühema perioodi eest, mis oli jäänud isiku vanaduspensioniiikka jõudmiseni, mistõttu oli tema õigust tööle ja ettevõtlusega tegelemisele piiratud intensiivselt. Eesmärk, mille nimel seda oli tehtud (riigi sotsiaal-majanduslikud huvid), oli küll oluline, ent pidades silmas, et teiste vanaduspensioni liikide puhul see eesmärk ei kaalu üles sekkumist isiku õigusesse tööle ja ettevõtlusvabadusse, ei saanud õiguskantsleri hinnangul eesmärki võrreldes riive intensiivsusega pidada ülekaalukas ka ennetähtaegse

¹³ RKPJKo 21.06.2005, nr 3-4-1-9-05.

¹⁴ Isikule määrati ennetähtaegne vanaduspension Riigikogus 26.06.1998 vastu võetud ja kuni 31.12.2001 kehtinud RPKS § 8 järgi. Käesoleval ajal vastab toona kehtinud §-le 8 Riigikogus 05.12.2001 vastu võetud ja 01.01.2002 jõustunud RPKS § 9.

vanaduspensioni saaja suhtes.

(4.2) Riigikohus lähenes RPKS § 43 lõike 1 põhiseaduslikkusele teise nurga alt. Kohus tõdes alustuseks, et kuni 07.01.2005 kehtinud riikliku pensionikindlustuse seadus lubas maksta töötamise korral vanaduspensioni nendele vanaduspensioniiikka jõudnud isikutele, kellele vanaduspension oli määratud üldalustel, kuid ei lubanud maksta vanaduse korral makstavat pensioni nendele isikutele, kellele oli määratud ennetähtaegne vanaduspension, ja seda isegi siis mitte, kui ennetähtaegne vanaduspensionär oli jõudnud üldisesse pensioniiikka.

Riigikohus mõõnis, et ennetähtaegset pensioni saavatele isikutele enne üldisesse vanaduspensioniiikka jõudmist (täis)pensionil väljamaksmine tähendaks sisuliselt üldise pensioniea alandamist, mistõttu RPKS §-s 7 ettenähtud vanaduspension üldalustel kaotaks suures osas mõtte, sest ei oleks mõtet ära oodata üldisesse pensioniiikka jõudmist ja taotleda vanaduspensionil RPKS § 7 alusel olukorras, kus töötamise ajal enne üldisesse pensioniiikka jõudmist makstakse välja ennetähtaegne vanaduspension. Eelneva tõdemusega mõõnis Riigikohus vaikides, et töötamise keeld enne ennetähtaegse vanaduspensionäri vanaduspensioniiikka jõudmist on põhjendatud.

Edasi analüüsis Riigikohus, kas riikliku pensionikindlustuse seaduse regulatsiooniga, mis keelas töötamise korral maksta ennetähtaegset vanaduspensionil ka vanaduspensioniiikka jõudnud ennetähtaegsetele vanaduspensionäridele koheldi eelnevalt nimetatud pensionäride gruppi põhjendamatult erinevalt võrreldes üldistel alusel vanaduspensionil välja teeninud isikutega, kellel oli ka töötamise korral õigus saada vanaduspensionil.

Kolleegium arutas, tuginedes Riigikogus peetud riikliku pensionikindlustuse seaduse aruteludele, et üheks põhjuseks, mis võis õigustada vanaduspensioniiikka jõudnud isikule töötamise korral ennetähtaegse vanaduspensionil maksmisest keeldumist, sai olla see, et ennetähtaegset vanaduspensionil saavad isikud võisid saada pensioniea jooksul summaarselt rohkem pensionil, kui isikud, kes olid oodanud üldise pensionieani, ja seda vaatamata tõigale, et RPKS § 9 lõike 2 alusel vähendati ennetähtaegselt pensionil jäänud isiku pensionil 0,4 protsendi võrra iga kuu ja sellest lühema perioodi eest, mis oli jäänud isiku vanaduspensioniiikka jõudmiseni.

Samas pidas kolleegium pensionäride erineva kohtlemise põhjuste otsimisel aga vajalikuks arvesse võtta ka seda, et üldjuhul on ennetähtaegsele pensionil minejad selleks sunnitud tööpuudusel, ja seda, et ennetähtaegne vanaduspensionär saab igakuiselt alati vähem pensionil kui isik, kellele määrati vanaduspensionil üldalustel. Lisaks võttis Riigikohus arvesse asjaolu, et Riigikogu võttis 15.12.2004 vastu RPKS § 43 muudatuse, millega otsustati edaspidi vanaduspensioniiikka jõudnud ennetähtaegsetele vanaduspensionäridele maksta vanaduspensionil ka töötamise korral. Sealjuures ei pidanud Riigikogu vajalikuks tõsta ka ennetähtaegse vanaduspensionil vähendamise protsenti, mis taganuks, et ennetähtaegsed vanaduspensionärid ei saaks edaspidi pensioniea jooksul suuremat summaarset tulu kui üldised vanaduspensionärid. Eelnevast järeldas Riigikohus, et vanaduspensioniiikka jõudnud ennetähtaegsetele vanaduspensionäridele töötamise korral välja makstav pensionil ei saa seega avaldada ülemäära suurt survet riikliku pensionikindlustuse vahenditele. Lisaks märkis kolleegium, et pensionieas saadav töötasu võib mõnevõrra vähendada kulutusi, mida riik peaks tegema mittetöötavate ennetähtaegsete vanaduspensionäride toetamisel.

(5) Kogumis leidiski Riigikohus, et kogu pensionipõlve jooksul saadav veidi suurem pensionisumma ja mõningane täiendav koormus riikliku pensionikindlustuse eelarvele ei õigustanud seda, et üldisesse vanaduspensioniiikka jõudnud pensionäre koheldi töötamise korral erinevalt sõltuvalt sellest, kas neile oli määratud ennetähtaegne vanaduspensionil või vanaduspensionil RPKS § 7 alusel. Kolleegium otsustas oma 21.06.2005 otsuses tunnistada RPKS § 43 lõike 1 kuni 07.01.2005 kehtinud redaktsiooni vastuolus olevaks PS §-ga 12 osas, milles see säte ei võimaldanud töötamise korral maksta ennetähtaegset vanaduspensionil nendele isikutele, kes olid jõudnud vanaduspensioniiikka.

7. Elektrooniliselt antud hääle muutmise kooskõla põhiseadusega

(1) 01.09.2005 jättis Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium rahuldamata Vabariigi Presidendi taotluse tunnistada põhiseadusvastaseks Riigikogus 28.07.2005 vastu võetud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seadus, mis võimaldab valijal elektrooniliselt antud häält muuta.¹⁵

(2) Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seadusega täiendatud KOVVS § 50 lg 6 võimaldab valijal elektrooniliselt antud häält muuta, hääletades uuesti elektrooniliselt või hääletamissedeliga kuuendast päevast kuni neljanda päevani enne valimispäeva. Vabariigi Presidendi hinnangul oli valija õigus oma elektrooniliselt antud häält eelhääletuseks antud ajal piiramata arv kordi muuta vastuolus PS § 156 lõikes 1 toodud kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste ühetaolisuse põhimõttega, mis eeldab, et igal valimisõiguslikul isikul on üks hääl ning neile on loodud võimalus valida sarnasel viisil. Ühetaolisuse põhimõtte tähendab, et valija saaks hääletada vaid korra, tema häält arvestatakse ülelugemisel ainult üks kord ja et see valimiste käigus ei moonduks. Vaidlustatud seadusega saab elektrooniliselt hääletav valija tema antud hääle piiramatult arvu muutmise võimalusega eelised, võrreldes teisi hääletamisliike kasutavate valijatega, kuna viimastel puudub üle- ja ümberhääletamise võimalus.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas võimalus elektrooniliselt antud häält muuta on kooskõlas põhiseadusliku volikogu valimiste ühetaolisuse põhimõttega.

(4.1) Riigikohtule arvamuse andnud õiguskantsler leidis, et täiendatud KOVVS § 50 lg 6 on põhiseadusega kooskõlas. Vaidlustatud seadusega on riik taganud kõigile valijatele õigusliku võimaluse sarnasel viisil valida, sh valida elektrooniliselt ja elektrooniliselt antud häält muuta. Ühetaolisuse põhimõtet ei saa sisustada kui nõuet, et kõik hääletajad peavad hääletama faktiliselt ühesuguselt. Ühetaolisus tähendab eelkõige nõuet, et igal valijal on valimistulemuse mõjutamiseks võrdsed võimalused. Ka kehtiva õiguse kohaselt on võimalik muuta hääletamissedeliga väljaspool elukohta eelhääletamisel antud häält.

(4.2) Riigikohus leidis, et elektroonilise hääletamise süsteemis on ühekordne hääletamine ehk iga hääletaja kohta üksnes ühe hääle arvessemine tagatud väljaspool elukohta eelhääletamisel kasutatavale nn kahe ümbriku süsteemile sarnase süsteemiga. Korduva hääletamise korral varem antud hääl tühistatakse. Valijal puudub võimalus korduvalt elektroonilisest hääletamisest olenemata valimistulemust teisi hääletamisviise kasutavatest valijatest suuremal määral mõjutada. Seadusandja on valimisõiguslike regulatsioonidega taganud kõigile valijatele õigusliku võimaluse sarnasel viisil valida. Elektroonilise hääletamise süsteem on kõigile kohaliku omavalitsuse volikogu valijatele õiguslikult võrdselt ligipääsetav.

Vastamaks küsimusele, kas elektroonilise hääle muutmise võimaldamise näol on tegemist võrdsusõiguse ja valimiste ühetaolisuse põhimõtete põhiseadusvastase riivega, pidas Riigikohus oluliseks kaaluda, kas kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel elektroonilist hääletamisviisi kasutavate valijate erinevas kohtlemises seisneva riive intensiivsus on mõõdupärases suhtes taotletavate eesmärkide kaalukusega. Võrdse kohtlemise põhimõtte esinduskogude valimise kontekstis ei tähenda, et kõikidele valimisõiguslikele isikutele peavad olema tagatud absoluutselt võrdsed võimalused valimistoimingu üheviisiliseks teostamiseks. Inimeste täieliku faktilise võrdsuse tagamine valimisõiguse teostamisel ei ole põhimõtteliselt võimalik ega põhiseaduslikult nõutav.

Riigikohtu hinnangul on elektroonilise hääletamise legitiimne eesmärk suurendada valimisaktiivsust ehk rahva demokraatlikku osalust ühiselu otsuste tegemisel ning ajakohastada valimispraktikat. Need eesmärgid on valimiste üldisuse printsiipi silmas pidades legitiimsed.

¹⁵ RKPJKo 01.09.2005, nr 3-4-1-13-05.

Riigikohus märkis, et elektroonilise hääletuse kasutuselevõtt seab elektrooniliselt antud hääle muutmist võimaldamata ohtu valimiste vabaduse ja hääletamise salajasuse põhimõtte. Riik peab selle põhimõtte kohaselt looma vajalikud eeldused vaba hääletamise korraldamiseks ning kaitsma valijat mõjutuste eest, mis takistavad tal oma häält soovitud viisil anda või andmata jätta. Valija võimalus elektrooniliselt antud häält eelhääletamise ajal muuta annab olulise lisagarantii valimiste vabaduse ja hääletamise salajasuse printsiibi järgimisele. Valija, keda on elektroonilise hääletamise käigus ebaseaduslikult mõjutatud või jälgitud, saab taastada valimiste vabaduse ja hääletamise salajasuse, hääletades mõjutustest vabanenult uuesti elektrooniliselt või valimisedeliga. Lisaks võimalusele mõjutuste all antud häält tagantjärele korrigeerida on ülehääletamisel ka oluline preventiivne funktsioon. Kui elektroonilist hääletusviisi kasutaval valijal on seadusega tagatud võimalus elektrooniliselt antud häält muuta, väheneb motivatsioon tema ebaseaduslikuks mõjutamiseks.

Riigikohus leidis, et võrdsusõiguse ja ühetaolisuse riive, millena võib käsitada elektroonilise hääletamisviisi kasutajate õigust oma häält piiramatult arv kordi muuta, ei ole piisavalt intensiivne, kaalumaks üles valimisaktiivsuse suurendamise ja uute infotehnoloogiliste lahenduste kasutuselevõtu eesmärki. Elektroonilise hääle muutmise võimalus on Riigikohtu arvates vajalik valimiste vabaduse ja hääletamise salajasuse tagamiseks elektroonilisel hääletamisel. Vaidlustatud regulatsiooni andes on seadusandja erinevaid põhimõtteid ja nende taga seisvaid väärtusi kaaludes leidnud kohase tasakaalu kõigi põhiseadusest tulenevate valimispõhimõtete vahel.

(5) Riigikohus leidis 01.09.2005, et kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seadusega täiendatud KOVVS § 50 lg 6, mis võimaldab valijal elektrooniliselt antud häält muuta, hääletades uuesti elektrooniliselt või hääletamisedeliga kuundast päevast kuni neljanda päevani enne valimispäeva, on põhiseadusega kooskõlas.

8. Riigikogu liikme kuulumine kohaliku omavalitsuse volikogusse

(1) 14.10.2005 otsustas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium rahuldada Vabariigi Presidendi taotluse ning tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks Riigikogu töökorra seaduse muutmise seaduse, mille kohaselt oli isikul õigus olla samaaegselt nii Riigikogu kui kohaliku omavalitsuse volikogu liige.¹⁶

(2) Riigikogu võttis 27.03.2002 vastu kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse, millega muudeti Riigikogu töökorra seadust ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadust. Seaduseid muudeti viisil, mille kohaselt oleks alates 17.10.2005 keelatud Riigikogu liikmete samaaegne kuulumine kohaliku omavalitsuse volikogusse ja vastupidi.

12.05.2005 võttis Riigikogu vastu Riigikogu töökorra seaduse muutmise seaduse, mis rakendussätte kohaselt pidi jõustuma 17.10.2005. Vastuvõetud seadusega jäeti Riigikogu töökorra seadusest välja 17.10.2005 jõustuma pidanud § 6 lg 2 lause 2, mis oleks peatanud Riigikogu liikme valimisel valla- või linnavolikogu liikmeks tema volitused valla- või linnavolikogu liikmena, ning tunnistati kehtetuks Riigikogu töökorra seaduse samuti 17.10.2005 jõustuma pidanud § 7 lg 2 p 3, mille järgi Riigikogu liige ei või oma volituste ajal olla valla- või linnavolikogu liige.

Vabariigi President leidis, et vaidlustatud seadus on vastuolus põhiseadusest tuleneva:

- kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõttega, mis eeldab, et volikogu tegevus kohaliku elu küsimuste otsustamisel peab lähtuma elukõige kohalikest oludest ning et kohaliku omavalitsuse volikogu liikmed saavad otsuseid langetada sõltumatult riigi keskvoimust, aserades esikohale kohalikud huvid;

¹⁶ RKPJKo 14.10.2005, nr 3-4-1-11-05.

- võimude lahususe ja tasakaalu põhimõttega, mille eesmärgiks on vältida võimu liigset kontsentreerumist. Võimude lahususe personaalset tasandit on rikutud, kui üks ja sama isik täidab üheaegselt kahe võimuharu funktsioone;
- ameti ühildamatuse põhimõttega, mille üheks eesmärgiks on tagada Riigikogu liikmele võimalus keskenduda Riigikogu liikme ülesannete täitmisele.

Märtsis 2005 saatis õiguskantsler Riigikogule ettekande, milles tegi Riigikogule ettepaneku mitte vastu võtta Riigikogu menetluses oleva kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu (407 SE) § 1 lõiget 12 ning mitte muuta Riigikogu töökorra seadust osas, mis puudutas Riigikogu liikmete kuulumist kohalike omavalitsuste volikogudesse. Õiguskantsler tugines samadele eelnimetatud alustele.

(3) Põhiküsimusteks olid, kas vaidlusalune seadusemuudatus vastab materiaalselt põhiseadusele ja kas muudatuse jõustamine vahetult enne valimisi on lubatav.

(4.1) Vabariigi Presidendi hinnangul eeldab PS §-st 154 ja Euroopa kohaliku omavalitsuse hartast tuleneva omavalitsuse autonoomia põhimõte, et volikogu tegevus kohaliku elu küsimuste otsustamisel peab lähtuma eelkõige kohalikest oludest ning et kohaliku omavalitsuse volikogu liikmed saavad otsuseid langetada sõltumatult riigi keskvoimust, asetades esikohale kohalikud huvid.

PS §-s 4 sätestatud võimude lahususe ja tasakaalu põhimõtte eesmärgiks on vältida võimu liigset kontsentreerumist. Et kohaliku omavalitsuse volikogu tegevus omavalitsusliku halduse teostamisel on käsitatav täidesaatva võimu teostamisena, siis kohalikule omavalitsusele seadusega antud ülesannete otsustamisel ja korraldamisel asub kohaliku omavalitsuse volikogusse kuuluv Riigikogu liige teostama täidesaatvat riigivõimu, mis on võimude lahususe ja tasakaalu põhimõttega vastuolus.

Ühe isiku poolt erinevate võimufunktsioonide samaaegne täitmine ei ole kooskõlas PS §-s 63 sätestatud ametite ühildamatuse põhimõttega, mille üheks eesmärgiks on tagada Riigikogu liikmele võimalus keskenduda oma ülesannete täitmisele.

(4.2) Õiguskantsleri hinnangul oli samaaegselt mõlemasse esinduskogusse kuulumist võimaldav regulatsioon vastuolus PS § 154 lõikega 1, mis näeb ette kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtet.

Kui kohalike küsimuste otsustamisel kohaliku omavalitsuse volikogus saavad osaleda ka parlamendi liikmed võib tekkida olukord, kus kohalike küsimuste otsustamisel lähtutakse pigem riigi huvidest kui kohalikest vajadustest ning nii võib väheneda kohalike omavalitsuste iseseisvus kohaliku elu küsimuste otsustamisel.

Üheaegne kuulumine nii volikogusse kui Riigikogusse mõjutab esindusorganite tegevuse stabiilsust – silmas pidades nii esindusorganite töökoormuste ühildatavust kui ka poliitiliste jõujoonte muutumisega kaasnevaid mõjusid.

Riigikogu liikme poolt kohaliku omavalitsuse volikogu liikmena töötamist tuleb käsitleda PS § 63 lõike 1 ja § 64 lg 2 punkti 1 mõttes töötamisena teises riigiametis. Seega regulatsioon, mis võimaldab üheaegset kuulumist mõlemasse esindusorganisse, on vastuolus PS § 63 lõikega 1 ja § 64 lg 2 punktiga 1. Viidatud põhiseaduse sätetest tuleneb ametite ühildamatuse põhimõte, mis seisneb ühele isikule samaaegselt kahe erineva võimuvolituse omistamise keelus ning mille eesmärgiks on vältida huvide konflikti. Samuti peab antud põhimõte tagama, et Riigikogu liige saaks oma ülesandeid kogu rahva esindajana (PS § 1 lg 1 ja § 56 p 1) täita vabast mandaadist lähtuvalt (PS § 62), järgides oma südametunnistust ja kogu riigi huve. Teiseks ametite ühildamise keelu eesmärgiks on tagada Riigikogu liikmete pühendumine parlamendi tööle.

Võimuharude kolmikjaotust silmas pidades on kohaliku omavalitsuse tegevuse puhul tegu laiemas mõttes täidesaatva võimu teostamisega. Eriti riigi poolt kohalikule omavalitsusele pandud kohustuste

täitmise üle otsustamisel on kohaliku omavalitsuse volikogu funktsionaalselt riigi täidesaatva võimu osaks – riigivõimu teostamisel tekkivad suhted ja järelevalve riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel sarnanevad suhetele, mis tekivad riigi haldusorganisatsiooni siseselt. Seega tuleb Riigikogu liikme kohaliku omavalitsuse volikogu liikmena töötamist käsitada töötamisena teises riigiametis.

Riigikogu ja volikogu liikme samaaegne kuulumine mõlemasse esindusorganisse ei ole kooskõlas ka PS §-dest 4 ja 14 tuleneva personaalse võimude lahususe põhimõttega. Olukorras, kus riigiametnik täidab üheaegselt olemuselt vastandlikke ülesandeid ja taotleb vastandlike eesmärgi, võib tekkida huvide konflikt ja sellest tulenevad minetused ülesannete täitmisel. Silmas pidades Riigikogu liikme staatust kogu rahva esindajana vastandina volikogu liikmele, kes esindab konkreetse omavalitsuse elanike huve ja õiguseid, ning Riigikogu liikme vaba mandaadi põhimõtet südametunnistuse järgi riigi huvides tegutsemisel, muutub personaalse võimude lahususe eesmärgiks oleva huvide konflikti vältimise vajadus eriti oluliseks. Taoline n-ö kahekordne mandaat (mandaat Riigikogu liikmena ning mandaat konkreetse kohaliku omavalitsuse volikogu liikmena) ei ole võimalik ilma, et tekiks huvide konflikt.

(4.3) Riigikohus pidas oma otsuses esmalt vajalikuks analüüsida kujunenud olukorda. Seda põhjusel, et Riigikogu töökorra seaduses 2002. aastal tehtud muudatuste rakendamiseks tehti 2002. aastal ka kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses muudatus, mis pidi samuti jõustuma 17.10.2005. Nimelt pidid KOKS § 19 lg 2 punkti 11 järgi volikogu liikme volitused peatuma Riigikogu liikme volituste täitmise ajaks kuni Riigikogu liikme volituste lõppemiseni. 12.05.2005 muutis Riigikogu aga KOKS § 19 lg 2 punkti 11. Sättest jäeti välja fraas „Riigikogu liige” ja sellega hakati reguleerima üksnes volikokku valitud Vabariigi Valitsuse liikme volituste peatumist volikogus. Selle muudatuse kuulutas Vabariigi President välja 25.05.2005, muudatus jõustus 17.10.2005 ning seda vaatamata kõnealuse vaidluse tulemustele Riigikohtus.

Riigikohtu hinnangul ei takistanud nimetatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muudatus kõnealuse vaidluse lahendamist, sest 2002. ja 2005. aastal tehtud muudatused, mis puudutavad Riigikogu liiget, olid üksnes korralduslikku laadi. Kohus võttis seisukoha, et Riigikogu liikme õigus täita samaaegselt ka kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ülesandeid sõltub Vabariigi Presidendi 30.05.2005 välja kuulutamata jäetud seaduse põhiseaduspärasusest.

Vabariigi Presidendi välja kuulutamata jäetud seadusemuudatus tähendaks olulist muudatust valimisõiguses. Seetõttu tuli analüüsida, kas sellise olulise seadusemuudatuse tegemine vahetult enne valimisi on lubatav. Sarnase probleemi pidi Riigikohus lahendama seoses oluliste seadusemuudatustega ka 2002. aastal vahetult enne kohaliku omavalitsuse volikogude valimisi.¹⁷

Vabariigi Presidendi poolt vaidlustatud 2002. aastal seadusesse sisse toodud põhimõtet muutev seadus võeti vastu 12.05.2005 ja selle jõustumise tähtaeg oli 17.10.2005. Samal aastal toimuvate kohaliku omavalitsuse volikogude valimise päevaks oli 16.10. KOVVS § 35 lõigete 1 ja 2 kohaselt algab kandidaatide registreerimiseks esitamine 60. päeval enne valimispäeva.

Arvestades seda, et Riigikogu muutis valimisreegleid kolm kuud enne kohaliku omavalitsuse volikogude valimisprotsessi algust oluliselt, tuli käsitleda tehtud muudatuste kooskõla PS §-st 10 tuleneva demokraatia põhimõttega ning seda, kas vaatlusaluses regulatsioonis sisaldub muudatuste rakendamiseks mõistlik tähtaeg.

Põhiseadus ei sätesta otsesõnalist keeldu teha valimisreeglistikus olulisi muudatusi vahetult enne valimisi. Vahetult enne valimisi tehtud muudatused reeglilikus, mis võivad oluliselt mõjutada valimistulemusi ühe või teise poliitilise jõu kasuks, ei ole demokraatlikud. Kõnealusel juhul on vahetult enne valimisi tehtud muudatused ilmselgelt suunatud parlamendis olevate poliitiliste

¹⁷ RKPJKo 15.07.2002, nr 3-4-1-7-02.

jõudude positsiooni parandamisele kohalikel valimistel võrreldes parlamendiväliste erakondade, valimisliitude ja üksikkandidaatidega. See ei ole kooskõlas demokraatia põhimõttega. Demokraatia põhimõtte nõuetest johtuvalt ei saa nõustuda olukorraga, kus võimul olevad poliitilised jõud teevad enda kasuks mitu aastat ette teada olevates valimisreeglites vahetult enne valimisi olulisi muudatusi.

Riigikohus pidas oluliseks rõhutada, et ta ei saa ütelda, milline on mõistlik aeg valimisreeglistikus oluliste muudatuste tegemiseks. Siiski oldi seisukohal, et valimisreeglistikus tehtud muudatus, mis peaks jõustuma ajal, mil põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse järgi võib veel toimuda kohtuvaidlus Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud valimisõigust piirava regulatsiooni põhiseaduspärasuse üle, on tehtud ilmselgelt hilinenult. Nii valijal kui kandidaadil peab olema aega uute reeglite tundma õppimiseks ja käitumisviisi valimiseks. Miinimumnõudeks valimisreeglistiku muutmisel peaks olema, et olulist muudatust kavandav seadus tuleb võtta vastu arvestusega, et see saaks jõustuda aegsasti enne valimisi.

Riigikohus kummutas ka väite, et 16.10.2005 kohalikel valimistel kandideerivatel Riigikogu liikmetel on õiguspärane ootus asuda valituks osutumisel lisaks Riigikogu liikme ülesannetele täitma ka kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ülesandeid. Sellist ootust ei ole kolleegiumi hinnangul põhjusel, et juba 2002. aastal võeti vastu seadusemuudatus, mis keelas sellise ametite ühitamise ning seda keeldu tühistav väljakuulutamata seadus, mille põhiseaduspärasuse üle kõnealuses asjas vaieldakse, ei saa anda mingit õiguspärast ootust. Vastupidi, Riigikohtu arvates löi vaidluse objektiks olev seadusemuudatus õigusselgusetu olukorra, milles kandidaat ega valija ei tea, kas valituks osutunud Riigikogu liige tohib või ei tohi ühitada Riigikogu liikme ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ülesandeid.

(5) 14.10.2005 võttis Riigikohus seisukoha, et seaduse muudatus tähendanuks olulist valimisõiguse muudatust, mis ei ole vahetult enne valimisi lubatav. Riigikogu ei ole seaduse vastuvõtmisel arvesse võtnud õigusselguse põhimõtet. Kohalike omavalitsuste valimised toimusid 16.10.2005.

9. Individuaalse põhiseadusliku kaebuse võimalikkusest

1) 2005. aastal peatus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium neljas lahendis¹⁸ individuaalse põhiseadusliku kaebuse võimalikkusel Eesti õiguses.

(2) 23.02.2005 esitas avaldaja Riigikohtule taotluse, milles palus tunnistada PS §-ga 11 ning § 12 lg 1 lausega 2 (koosmõjus PS §-dega 3, 10 ja 15) vastuolus olevaks kriminaalmenetluse koodeksi § 5 (01.01.–30.06.2004 kehtinud redaktsioonis) ja taotluse esitamise ajal kehtinud kriminaalmenetluse seadustiku § 199 selles osas, et nendes sätetes puudub võimalus kriminaalmenetluse lõpetamiseks juhul, kui isiku suhtes on varasemalt sama kriminaalmenetluse käigus toime pandud põhiõiguste rikkumine ja see rikkumine ei ole kõrvaldatav seetõttu, et rikkumise toimumise ajal puudus kriminaalmenetluse seadustes rikkumise kõrvaldamist võimaldav regulatsioon endise olukorra taastamise kaudu.

31.03.2005 esitas avaldaja Riigikohtule taotluse, milles palus tühistada Riigikogu 21.03.2005 otsuse nr 101, millega Riigikogu avaldas umbusaldust justiitsminister Ken-Marti Vaherile ja Vabariigi Presidendi 21.03.2005 otsuse nr 799, millega Ken-Marti Vaher vabastati justiitsministri ametikohalt. Avaldaja leiab, et nimetatud otsused rikuvad tema õigust turvalisele elule, kuna justiitsministri ametist vabastamise ajendiks oli tema tegevus kuritegevuse ohjeldamisel Eestis. 22.04.2005 esitas avaldaja Riigikohtule taotluse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks Vabariigi Presidendi 31.03.2005 otsuse nr 804, millega määrati peaministri kandidaadiks Andrus Ansip; Riigikogu 12.04.2005 otsuse, millega anti peaministri kandidaat Andrus Ansipile volitused valitsuse moodustamiseks; Vabariigi Presidendi 12.04.2005 otsuse nr 811, millega nimetati ametisse

¹⁸ RKPJKo 23.03.2005, nr 3-4-1-6-05; RKPJKo 13.05.2005, nr 3-4-1-10-05; RKPJKo 25.05.2005, nr 3-4-1-8-05; RKPJKo 08.09.2005, nr 3-4-1-12-05.

peaminister Andrus Ansipi juhitud Vabariigi Valitsus, ning Vabariigi Presidendi 13.04.2005 otsuse nr 812, millega vabastati ametist Juhan Partsi juhitud Vabariigi Valitsus, kohta. Avaldaja ei saa nõustuda peaministriga, kes on ametisse saanud ebaausal teel ning põhiseadust rikkudes, sh endisele justiitsministrile süüdistuste esitamiseiga poliitilist vihkamist õhutades.

30.05.2005 esitas avaldaja Riigikohtule taotluse, milles palus tunnistada kriminaalasja edasise menetlemise Tallinna Linnakohtus põhiseadusega vastuolus olevaks, kuivõrd menetluse jätkamine rikub avaldaja PS § 23 lõikega 3 tagatud õigust. Tallinna Linnakohtus jättis menetluse lõpetamiseks esitatud taotluse rahuldamata põhjusel, et kohtumenetluse jätkamine ei riku avaldaja põhiõigusi.

28.06.2005 esitas avaldaja Riigikohtule taotluse, milles palus tunnistada Riigikogus 20.06.2005 vastu võetud Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni vahelise Eesti-Vene riigipiiri lepingu ning Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni vahelise Narva ja Soome lahe merealade piiritlemise lepingu ratifitseerimise seaduse põhiseadusega vastuolus olevaks. Avaldaja on seisukohal, et nimetatud seadus on vastuolus PS §-ga 122, sest see muudab Tartu rahulepinguga määratud maismaapiiri Eesti ja Venemaa vahel.

(3) Põhiküsimus oli, kas isikutel on võimalik esitada Riigikohtule individuaalkaebuseid.

(4) Riigikohus leiab, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (edaspidi PSJKS) järgi on individuaalkaebuse otseesitamine Riigikohtule piiratud. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus ei sätesta otsesõnu võimalust esitada individuaalkaebusi, et kontrollida õigustloova akti põhiseaduslikkust.

Kohtumenetlust reguleerivad seadused ega põhiseadus ei anna isikule õigust esitada kohtu seisukohaga mittenõustumise korral kohtulahendi peale kaebust otse Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile. Tuginedes PS §-dele 13, 14 ja 15 ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni kohaldamispraktikale, saab Riigikohus jätta isiku kaebuse menetlemata üksnes siis, kui isikul on muul tõhusal viisil võimalik kasutada talle PS §-ga 15 tagatud õigust kohtulikule kaitsele. Seega tuleb individuaalse põhiseadusliku kaebuse lubatavuse hindamiseks analüüsida, kas taotluse esitaja käsutuses on mingi muu tõhus võimalus taotleda kohtult oma põhiõiguste väidetava rikkumise kontrollimist. Riigikohus pidas võimaluseks taotleja õigust taotleda põhiseaduslikkuse järelevalvet oma kohtuasja raames seda lahendavalt kohtult ning ka seda, kui taotluse esitajal ja tema kaitsjal on juba olnud kriminaalmenetluses piisavalt tõhusad võimalused põhiõiguste väidetava rikkumise kohtuliku kontrolli taotlemiseks, ent ta ei ole neid kasutanud.

Riigikohus analüüsis ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadusega isikutele antud õigust esitada kaebus tema õigusi rikkuva Riigikogu või Vabariigi Presidendi otsuse peale. Seadusandja eesmärgiks ei olnud siin sätestada isikute piiramatut kaebeõigust ning Riigikohtu piiramatut kontrollipädevust Riigikogu ning Vabariigi Presidendi otsuste üle. Seadusandja eesmärk oli anda Riigikohtusse pöördumise võimalus ennekõike nendele isikutele, kes on Riigikogu või Vabariigi Presidendi otsusega õigusvastaselt ametist vabastatud või õigusvastaselt ametisse nimetatud jätetud. Eesti õiguskord ei tunnista üldjuhul kaebuse esitamist teiste isikute või avaliku huvi kaitseks. Riigikohtu pädevusse ei kuulu selliste kaebuste läbivaatamine, mis esitatakse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse alusel, kuid tegelikult teiste isikute või avaliku huvi kaitseks. Nii ei ole kaebuse esitamise alust juhul, kui kaebuse esitaja ei põhjenda, kuidas vaidlustatud seadus rikub tema õigusi. Sellistel juhtudel on tegemist avalikes huvides esitatud kaebustega, ent põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus ei anna isikutele võimalust esitada kaebus teiste isikute või avaliku huvi kaitseks. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus seab üksikisiku kaebuse esitamise eeltingimuseks just selle isiku subjektiivsete õiguste rikkumise.

(5) Kõigis neis lahendites jäeti kaebused läbi vaatamata, kuna Riigikohtu hinnangul on võimalused taoliste kaebuste menetlemiseks väga piiratud. Õiguskantsler leiab, et Riigikohus arendas neis lahendites edasi pretsedendi loonud Brusilovi otsuses¹⁹ võetud seisukohti ning kinnitas, et individuaalse põhiseadusliku kaebuse esitamine on põhimõttelist võimalik.

¹⁹ RKÜKo 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02.

II VABARIIGI PRESIDENDI JÄRELEVALVETEGEVUS

Vastavalt põhiseadusele on Vabariigi President Eesti riigipea, kelle pädevuses on muuhulgas kontrolliõigus Riigikogus vastu võetud seaduste suhtes. PS § 107 lõike 2 kohaselt on tal õigus jätta Riigikogu vastu võetud seadus välja kuulutamata ning pöörduda ettepanekuga Riigikohtu poole tunnistada seadus põhiseadusega vastuolus olevaks.

2005. aastal kasutas Vabariigi President nimetatud võimalust kahel korral.

25.05.2005 jättis Vabariigi President oma otsusega nr 847 välja kuulutamata 12.05.2005 Riigikogus vastu võetud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse, mis oleks võimaldanud valijal elektrooniliselt antud häält muuta, hääletades uuesti elektrooniliselt või hääletamissedeliga kuuendast päevast kuni neljanda päevani enne valimispäeva. Vabariigi Presidendi hinnangul oli valija õigus oma elektrooniliselt antud häält eelhääletuseks antud ajal piiramata arv kordi muuta vastuolus PS § 156 lõikes 1 toodud kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste ühetaolisuse põhimõttega, mis eeldab, et igal valimisõiguslikul isikul on üks hääl ning neile on loodud võimalus valida sarnasel viisil.

12.07.2005 pöördus Vabariigi President Riigikohtu poole taotlusega tunnistada seadus põhiseadusega vastuolus olevaks. 01.09.2005 jättis Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium taotluse rahuldamata.²⁰ 06.09.2005 kuulutas Vabariigi President seaduse välja.

30.05.2005 jättis Vabariigi President oma otsusega nr 848 välja kuulutamata 12.05.2005 Riigikogus vastu võetud Riigikogu töökorra seaduse muudatuse, mis oleks võimaldanud Riigikogu liikmel kuuluda samaaegselt kohaliku omavalitsuse volikokku, ning pöördus 22.06.2005 Riigikohtu poole taotlusega tunnistada seaduse muutmise seadus põhiseadusega vastuolus olevaks. Vabariigi President leidis, et seadus on vastuolus PS § 154 lõikest 1 tuleneva kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõttega, §-s 4 sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse printsiibiga ning §-s 63 sisalduva ametite ühildamatuse põhimõttega.

14.10.2005 otsustas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium rahuldada Vabariigi Presidendi taotluse ning tunnistas Riigikogu töökorra seaduse muutmise seaduse põhiseadusega vastuolus olevaks.²¹ Seadust ei tunnistanud vastuolus olevaks Vabariigi Presidendi taotluses analüüsitud põhjustel, vaid seetõttu, et seadusemuudatus tähendaks olulist muudatust valimisõiguses, mis ei ole vahetult enne valimisi lubatud.

²⁰ RKPJKo 01.09.2005, nr 3-4-1-13-05.

²¹ RKPJKo 14.10.2005, nr 3-4-1-11-05.

III ÕIGUSKANTSLERI JÄRELEVALVETEGEVUS

1. Sissejuhatus

Õiguskantsleri tegevus põhiseaduslikkuse järelevalves 2005. aastal leiab kajastamist kahes vormis – Riigikogule tehtud ettepanekute ja ettekannete ülevaatenähtena ning õiguslikke probleeme lahkavate valdkonnaartiklitena.

Õigustloovate aktide põhiseaduspärasuse kontroll (nn normikontroll) saab alguse isikutelt laekunud avaldustest või õiguskantsleri omainitsiatiivist. Seaduses vastuolu avastamise korral on õiguskantsleril võimalus PS § 142 lõike 1 ning ÕKS § 17 alusel teha Riigikogule ettepanek viia seadus 20 päeva jooksul põhiseadusega kooskõlla. Ettepanekuga mittenoustumise korral esitab õiguskantsler Riigikohtule taotluse tunnistada vastav akt kehtetuks. Teiseks õiguskantsleri võimaluseks on teha Riigikogule PS § 139 lõike 2 alusel ettekanne, et juhtida tähelepanu seaduses esinevatele probleemidele olles vaagitud seadusnormide vastavust põhiseadusest tulenevatele põhimõtetele.

Õiguskantsler tegi 2005. aastal Riigikogule kaks ettepanekut (2004. aastal ühe ettepaneku), mis hõlmasid ravikindlustuse ja väärteomenetluse valdkondi. Mõlemad juhul Riigikogu mõõnis põhiseadusega vastuolu olemasolu seadustes ning rahuldab õiguskantsleri ettepanekud.

Õiguskantsler tegi 2005. aastal Riigikogule ka seitse ettekannet (2004. aastal neli ettekannet). 17.03.2005 ettekandes tõstatatud probleem (Riigikogu liikmete kuulumine kohaliku omavalitsuse volikogudesse) leidis sama aasta oktoobris Vabariigi Presidendi järelevalvemenetluse tulemusena ka õiguskantsleri seisukohale vastava lahendi Riigikohtus. Samuti leidis positiivse lahendi väärteomenetluse kaebetähtaja ennistamise ning 65-aastaste ja vanemate töötajate vallandamiskaitsega seonduv. Ülejäänud teemad on jätkuvalt Riigikogu menetluses.

Õiguskantsleri aastaülevaadetes on kujunenud hea tavaks käsitleda mõnda õiguslikku probleemi süvendatult ning kajastada neid nn valdkonnaartiklite vormis. Nimetatud küsimused on reeglina olnud ülevaateastal õiguskantsleri teravdatud tähelepanu all. Käesoleva aasta ülevaates on kajastatud viis probleemi: tervishoiuprobleemast ohtlike vedudeni raudteel. Ülevaates toodud artiklite ühisnimetajaks on õiguslikud kitsaskohad, samas erinevad nad sisukäsitlustelt. Mõnel juhul on probleem pikaajaline (isikuandmete töötlemine, tervisekaitse) ja valdkond on olnud teravdatult õiguskantsleri huviorbiidis ka eelnevatel aastatel. Samas käsitletakse ka uusi valdkondi, mis tulenevalt suurest avalikust huvist on toonud õiguskantsleri menetlusse rohkelt avaldusi ning mille lahendamise käigus omakorda on ilmnunud mitmed õiguslikud kitsaskohad (ehitus ja planeerimine). Ülevaatest leiab käsitluse, mis on pigem hoiatavalt ettevaatava iseloomuga (ohtlikud veosed ning suurõnnetuste ärahoidmine).

2. Riigikogule tehtud ettepanekud ja ettekanded ning esitatud arvamused

2.1. Erivajadustega õpilaste õppevahendite soetamise toetamine

Asi nr 6-8/051374

(1) Õiguskantsler kontrollis omaalgatuse korras, kas põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse õppevahendite toetuse regulatsioon vastab põhiseadusele.

(2) Õiguskantsler tegi 2004. aastal kontrollkäigu Tallinna 1. Internaatkooli, kus kooli pidaja tõstas ühe küsimusena põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (edaspidi PGS) § 44 lg 3 lause 2 vastavuse põhiseadusele.

Õiguskantsler tegi 08.06.2004 haridus- ja teadusministrile Tallinna 1. Internaatkooli kontrollkäigu tulemuste põhjal ettepaneku vaadata läbi PGS § 44 lg 3 lauses 2 sisalduv norm võrdse kohtlemise aspektist. Toonane haridus- ja teadusminister pidas õiguskantsleri vastavat ettepanekut õigeks ning lubas oma 05.07.2004 vastuses PGS § 44 lg 3 lause 2 läbi vaadata.

Kuna haridus- ja teadusminister ei olnud seisuga 11.10.2005 sättega midagi ette võtnud, pöördus õiguskantsler 11.10.2005 Riigikogu kultuurikomisjoni poole märgukirjaga, milles tõstatas PGS § 44 lg 3 lause 2 põhiseaduslikkuse küsimuse.

PGS § 44 lg 3 lause 2 sätestab, et „[...] Lähtudes munitsipaalkoolide õpilaste arvust, määratakse kooskõlas riigieelarve seadusega igal aastal riigieelarvest toetus valla- ja linnaeelarvetele munitsipaalkooli pedagoogide töötasu, sotsiaalmaksu, täienduskoolituse ja õpikute soetamisega seotud kulude katmiseks.”.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas PGS § 44 lg 3 lause 2 on kooskõlas põhiseadusega.

(4) Põhiseaduse sätetest tulevad mõõdupuuna kõne alla PS § 37 lg 2 koostoimes PS § 28 lõikega 4 ja võrdsuspõhiõigusega. PS § 37 lg 2 lause 1 järgi peavad riik ja kohalikud omavalitsused ülal vajalikul arvul õppeasutusi, et teha haridus kättesaadavaks. Selle sätte sisu seisneb selles, et riik ja kohalikud omavalitsused peavad tagama piisava arvu funktsioneerivaid õppeasutusi. Muuhulgas tähendab see seda, et on olemas kvalifitseeritud õpetajad, vajalikud õppevahendid, ehitised jne.

Selleks, et igaüks saaks tõepoolest vastavalt PS § 37 lg 1 lausele 1 haridusõigust realiseerida, peab PS § 37 lg 2 lauses 1 sisalduv hariduse kättesaadavuse põhimõte kehtima igaühe jaoks, see tähendab ka erivajadustega isikute suhtes. Seejuures tuleb PS § 37 lg 2 lauset 1 vaadelda koostoimes PS § 12 lg 1 lausega 1, mis sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse. Nii tulebki hariduse kättesaadavust tagada erivajadustega ja erivajadusteta isikutele võrdselt. Erivajadustega isikud vajavad sageli tingitult oma puuetest enam kui erivajadusteta isikud, seetõttu tuleb hariduse kättesaadavust käsitleda lisaks PS § 12 lg 1 lauses 1 sätestatule koos PS § 28 lõikega 4. Viimase järgi on lasterikkad pered ja puuetega inimesed riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all. Seega PS § 37 lg 2 lausest 1 koostoimes § 12 lg 1 lausega 1 ja § 28 lõikega 4 tuleneb riigile kohustus võtta tarvitusele vajalikke meetmeid, et haridus oleks neile isikutele võrdselt kättesaadav.

Seadusandja on haridust püüdnud teha kättesaadavaks PGS § 44 lg 3 lause 2 abil. Selles normis on sätestatud, et lähtudes munitsipaalkoolide õpilaste arvust, määratakse kooskõlas riigieelarve seadusega igal aastal riigieelarvest toetus valla- ja linnaeelarvetele munitsipaalkooli pedagoogide töötasu, sotsiaalmaksu, täienduskoolituse ja õpikute soetamisega seotud kulude katmiseks.

Sellise kinnise loetelu tulemusel jätab aga riik faktiliselt osa erivajadustega õpilasi toetusest ilma. Seda põhjusel, et teatud liiki puuetega õpilased ei ole võimelised tavalisi õpikuid õppevahenditena kasutama. Sageli on neil õpilastel vaja spetsiifilisi õppevahendeid (nt piktogramme, mänguasju, pilte, erinevaid esemeid), mis vastavad õpilase vajadustele ja võimetele. Toetust, mida riik on eraldanud õpikute soetamise tarbeks, muuks aga kasutada ei saa. Nii ongi teatud erivajadustega õpilased, kes õpikuid kasutada ei saa, võrreldes erivajadusteta õpilastega seatud ebavõrdsesse olukorda, sest sisuliselt toetab riik nende õpetamiseks vajalike vahendite soetamist märkimisväärselt väiksemas ulatuses. Järelikult on riik jätnud oma PS §-st 12, § 28 lõikest 4 ning § 37 lõikest 2 tuleneva kohustuse nende erivajadustega õpilaste suhtes täitmata, st nende isikute puhul ei toeta riik tegelikult hariduse võrdset kättesaadavust, kuigi ta peaks seda tegema.

(5) Õiguskantsler palus Riigikogu kultuurikomisjonil kaaluda põhiseadusvastase olukorra kaotamiseks vajalike sammude astumist põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise seaduse eelnõu²² nr 633 SE punkti 2 abil. Viidatud punktiga sooviti muuta PGS § 44 lg 3 lauset 2 nii, et riik toetaks edaspidi

²² Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise seaduse eelnõu seisuga 27.09.2005, nr 633 SE II-2, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

isikuid ka riiklikule õppekavale vastavate töövihikute, tööraamatute ja muu õppekirjanduse ning kunstioppetavete soetamise osas.

Kultuurikomisjon arutas õiguskantsleri palvet oma istungitel mitmel korral ning formuleeris kõnealuse sätte eelnõu § 1 punktis 1 lõpuks järgmiselt:

„Lähtudes munitsipaalkoolide õpilaste arvust, määratakse kooskõlas riigieelarve seadusega igal aastal riigieelarvest toetus valla- ja linnaeelarvetele munitsipaalkooli pedagoogide töötasu, sotsiaalmaksu, täienduskoolituse ning riiklikule õppekavale vastavate õpikute, töövihikute, tööraamatute ja muu õppekirjanduse ning kunstioppetavete soetamisega seotud kulude, kaasa arvatud erivajadustega õpilaste õppevahendite soetamisega seotud kulude, katmiseks.”

Viidatud eelnõu, mis sisaldas ülaltoodud PGS § 44 lõike 3 lause 2 formuleeringut, lükati Riigikogus 23.11.2005 viimasel lugemisel tagasi,²³ kuna valitsuskalitsioon pidas tulenevalt oma prioriteetidest samasisulise eelnõu menetlemist võimalikuks alles 2007. aastal. Seepeale esitati Riigikogule 24.11.2005 samasisuline eelnõu,²⁴ mis langes Riigikogu menetlusest välja esimesel lugemisel 24.01.2006.²⁵ Küsimusealuse sätte muutmine algatati Riigikogus uuesti 05.06.2006.²⁶

2.2. Väärteomenetluse kaebetähtaja ennistamine

Asi nr 6-8/1580

(1) Avaldaja palus kontrollida, kas põhiseadusega on kooskõlas olukord, kus väärteomenetluse kohtuvälise menetleja otsuse peale esitatud kaebuse kaebetähtaja ennistamata jätmist ei saa vaidlustada määruskaebe korras.

(2) Avaldaja pöördus kohtu poole palvega ennistada väärteomenetluse kohtuvälise menetleja otsuse peale esitatud kaebuse kaebetähtaeg. Kohus leidis, et mõjuv põhjus puudub ning jättis määrusega kaebetähtaja ennistamata. Avaldajal puudus väärteomenetluse seadustiku (edaspidi VTMS, seisuga 25.10.2004) § 191 punkti 4 tõttu võimalus antud määrust vaidlustada.

VTMS § 191 p 4 sätestab, et määruskaebust ei saa esitada menetlustähtaja ennistamata jätmise või ennistamise määruse peale.

Õiguskantsler pöördus justiitsministri poole selgituste saamiseks VTMS § 191 punkti 4 põhiseaduspärasuse küsimuses. Minister võttis seisukoha, et viidatud säte on kooskõlas põhiseadusega.

(3) Käsitleva juhtumi puhul oli oluline leida vastus küsimusele, kas kohtumääruse, millega kohus jättis ennistamata väärteomenetluse kohtuvälise menetleja otsuse peale esitatud kaebuse kaebetähtaja, vaidlustamise võimaluse välistamine on kooskõlas põhiseadusega.

(4) VTMS § 191 punkti 4 kohaselt ei saanud määruskaebust esitada menetlustähtaja ennistamata jätmise või ennistamise määruse peale. Samal ajal tuleneb VTMS § 38 lõikest 1 ja kriminaalmenetluse seadustiku (edaspidi KrMS) 6. peatükist, et kaebetähtaeg on menetlustähtaeg. Seega ei ole määruskaebe korras võimalik vaidlustada ka kohtumäärust, millega kohus jättis ennistamata kohtuvälise menetleja

²³ Riigikogu toimetamata stenogramm 23.11.2005, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

²⁴ Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise seaduse eelnõu seisuga 24.01.2006, nr 787 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

²⁵ Riigikogu toimetamata stenogramm 24.01.2006, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

²⁶ Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise seaduse eelnõu seisuga 15.06.2006, nr 929 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

otsuse peale esitatud kaebuse kaebetähtaja.

Väärteomenetluse seadustiku vaidlustatud regulatsioon riivab PS § 15 lg 1 lausest 1 tulenevat üldist kohtusse pöördumise õigust, sest selle kohaselt puudub võimalus saavutada väärteoasja sisuline arutamine kohtus. Võimaldatud kohtuväline menetleja ja kohtuväline menetlus ei vasta kõigile kohtutele ja kohtumenetlusele sätestatud kõrgendatud nõuetele.²⁷ Samuti riivab see kohtusse pöördumise õigust koostoimes PS § 24 lõikega 5, mis näeb ette isiku õiguse tema kohta tehtud kohtu otsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule.

Selleks, et käsitleda materiaalses mõttes õigusemõistmise funktsiooni täitvat institutsiooni kohtuna,²⁸ peab ta vastama kindlatele tunnustele. Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtete kohaselt peab vastav organ olema:

- seaduse alusel moodustatud;
- sõltumatu – eriti täitevvõimust, kuid ka protsessiosalistest; olulised on vastavaid ülesandeid täitvate isikute ametisse nimetamise viis, ametisoleku perioodi pikkus, välise surve garantiid, küsimus aruandekohustuslikkusest ametikohalt kõrgemalseisvate isikute ees; oluline on, et organ ka „näiks sõltumatu”; PS § 146 sätestab samuti, et õigust mõistab ainult oma tegevuses sõltumatu kohus;
- erapooletu – silmas pidades suhteid protsessiosalistega; erapooletus peab olema nii subjektiivne kui objektiivne.²⁹

VTMS §-de 9 ja 10 kohaselt on kohtuväline menetleja seadusega sätestatud juhul täidesaatva riigivõimu volitustega asutus, valla- ja linnavalitsus või eraõiguslik juriidiline isik halduslepingu alusel. Kohtuväline menetleja osaleb menetluses ametniku või eraõigusliku juriidilise isiku puhul töötaja kaudu. Kohtuvälise menetleja ametniku taandumise alused ja taandamise kord on sätestatud VTMS §-des 25 jj. Seega, kuigi kohtuväline menetleja on seaduse alusel moodustatud ning ta peab olema erapooletu, ei ole sõltumatuse tingimus võrreldes päris kohtutega täidetud.

Samuti kui näiteks kohtumenetlusele on omane suuline asja arutamine kohtuistungil, mis peab tagama isiku ärakuulamise ja tõendite vahetu hindamise, siis kuigi väärteomenetluse seadustik näeb ette kohtuvälises menetluses menetlusosalise õiguse esitada selgitusi ja vastuväiteid, on reegliski kirjalik menetlus. Nii sätestab VTMS § 72 lg 1, et kui väärteoasja menetlemine on seaduse alusel kohtuvälise menetleja pädevuses ja seadus ei näe ette, et väärteoasja arutab kohus, teeb kohtuväline menetleja lahendi menetlusaluse isiku ütlustest, asjas kogutud tõenditest, esitatud vastulausest ja sellele lisatud materjalist lähtudes kirjalikus menetluses menetlusosalisi välja kutsumata.

PS § 24 lõiget 5 silmas pidades oli käesoleval juhul määrava tähendusega edasikaebeõiguse esemelise kaitseala kindlaksmääramine. Ehk teiste sõnadega küsimus, mida mõista „tema kohta tehtud kohtu otsuse” all PS § 24 lõike 5 mõttes.

Esiteks kuuluvad siia alla kõik kohtuotsused kitsamas mõttes: esimese astme kohtu otsused ja ringkonnakohtu otsused. Ringkonnakohtu otsuseid vaatab Riigikohus PS § 149 lõike 3 lauses 1 sätestatu alusel läbi kassatsiooni korras. See tähendab, et Riigikohtus saab kassatsiooni korras vaidlustada üksnes lahendi õiguslikku külge. Teiseks, kohtuotsuste alla kuuluvad laiemas mõttes

²⁷ Riigikohtu üldkogu on 22.12.2000 määruses asjas nr 3-3-1-38-00 rõhutanud, et prokurör kui ametiisik Eesti õiguskorras ei vasta Euroopa inimõiguste ja põhiseaduste kaitse konventsiooni artiklis 6 kirjeldatud sõltumatu ja erapooletu õigusemõistmise volitustega institutsiooni tunnustele, mis on põhiõiguste ja vabaduste tõhusa kaitse eelduseks. Prokuröri kontroll ei saa asendada põhiõiguste ja vabaduste riive kohtulikkude kontrolli.

²⁸ Kohtuvälise menetleja tegevus on vaatamata asjaolule, et formaalselt ei ole tegu kohtuga, vaid täidesaatva võimuga, materiaalses mõistes käsitletav õigusemõistmise funktsiooni teostamisena. Ka Riigikohtu üldkogu on märkinud, et „[h]aldusõiguserikkumise eest karistuse määramise otsus ei ole haldusakt HKMS § 4 lõike 1 ega HMS § 51 lõike 1 tähenduses, sest see halduskaristuse määramise otsus on tehtud riigivõimu jurisdiktsioonilist funktsiooni teostades, mitte haldusülesandeid täites.” (RKÜKm 28.04.2004, nr 3-3-1-69-03, p 24).

²⁹ Vt pikemalt: U. Lõhmus. Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele. – Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Tartu 2003, lk 153 jj; R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 305. Samas ka viited asjakohastele Euroopa Inimõiguste Kohtu lahenditele.

ka kohtumäärused. Kuna kohtumääruseid tehakse aga reeglina protsessuaalsete küsimuste lahendamiseks (see tähendab, et ei otsustata lõplikult isikute õiguste ja kohustuste üle), siis on tunnustatud põhimõtteks, et eri- ehk määruskaebevõimalusi võib piirata, kui see on õigustatud legitiimsel eesmärgil ning proportsionaalne.

Kohtusse pöördumise ja edasikaebeõigust kui põhiõiguseid reguleerib ka Eesti jaoks siduv Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (edaspidi EIÕK), milles sätestatud ning Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas konventsiooni põhjal välja arendatud põhimõtteid peavad siseriiklikud õigusaktid arvestama. EIÕK art 6 näeb ette igäihe õiguse oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral pöörduda kohtusse ning sätestab nõuded õiglasele kohtulikule arutamisele. Edasikaebeõiguse sätestab EIÕK lisaprotokoll nr 7 art 2, mille lõike 1 kohaselt on igäihel, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos, õigus tema süüdimõistmise või karistuse läbivaatamisele kõrgema õigusemõistmisinstantsi poolt; selle õiguse kasutamise alused ja kord määratakse seadusega. Art 2 lg 2 sätestab, et lõikes 1 nimetatud õiguses võivad olla erandiks seaduses loetletud vähemtähtsad õiguserikkumised või juhud, kus asjasepuutuva isiku üle mõistis esimeses astmes kohut kõrgeim õigusemõistmisinstants või kui isik on mõistetud süüdi pärast apellatsiooni tema õigeismõistmise vastu.

Kuigi nimetatud artiklid viitavad üksnes kriminaalkorras karistamisele, tuleb ka osad väärted lugeda hõlmatuks, kuna Euroopa Inimõiguste Kohus käsitleb karistamist sisulistest kriteeriumitest lähtuvalt³⁰ (see tähendab, et lähtuda tuleb süüteo mõistest KarS § 3 lõike 1 tähenduses).³¹ Lisaks tuleb märkida, et Euroopa Inimõiguste Kohus on tunnistanud, et EIÕK artikliga 6 ei ole iseenesest vastuolus, kui vähetähtsat õigusrikkumist menetleb ja süüdlast karistab ametnik või haldusorgan. Oluline on siiski, et karistatud isikul on võimalus vaidlustada tema kohta tehtud otsust kohtus, mis tagab talle EIÕK artiklis 6 ettenähtud õigused.³²

Õiguskantsler rõhutas, et põhiseadusest ning Euroopa inimõiguste konventsioonist tulenev õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks on oluline isiku põhiõigus; kohtusse pöördumise õigus peab tagama isiku õiguste võimalikult tõhusa lünkadeta kaitse.³³ Õigus ilma võimaluseta seda tõhusalt kohtulikult kaitsta on pelk deklaratsioon, millel puudub sisu ja tähendus.

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 parlamendireservatsioonist kinnipidamist. Riive materiaalse õiguspärasuse eeldused on seaduse legitiimne eesmärk ning PS § 11 lausest 2 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte järgimine. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on sedastanud proportsionaalsuse kontrollimise testi, millega kontrollitakse piirangu vastavust proportsionaalsuse põhimõttele kolmel astmel: vaadatakse abinõu sobivust, vajalikkust ja proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust. Riigikohus on määratlenud sobiva meetmena abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist.³⁴

Käesoleval juhul on väärtemenetluse seadustikus sätestatud põhimõte, mille kohaselt määruskaebust

³⁰ Euroopa Inimõiguste Kohus hindab õigusrikkumise liigitust siseriiklike seaduste kohaselt, õigusrikkumise olemust ning kohaldatava karistuse iseloomu ja raskust (esmakordselt 08.06.1976 otsuses asjas nr 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, Engel jt vs. Holland). Seejuures on teine ja kolmas kriteerium alternatiivsed, st piisab ühe esinemisest selleks, et meedet käsitleda karistamisena konventsiooni mõttes. Vt pikemalt: U. Lõhmus (viide 28), lk 145.

³¹ Sama seisukoht: R. Maruste (viide 28), lk 395; RKPJKo 22.02.2001, nr 3-4-1-4-01, p 11; 25.03.2004, nr 3-4-1-1-04, p 19.

³² Euroopa Inimõiguste Kohtu 02.09.1998 otsus asjas nr 27061/95, Kadubec vs. Slovakia, p 57; RKPJKo 22.02.2001, nr 3-4-1-4-01, p 14; 25.03.2004, nr 3-4-1-1-04, p 20.

³³ 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.

³⁴ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

ei saa esitada menetlustähtaja ennistamata jätmise või ennistamise määruse peale, kehtestatud Riigikogu menetluskorda järgides seadusega ja seega vastas õiguskantsleri hinnangul ülalnimetatud formaalse põhiseaduspärasuse tingimustele.

PS § 15 lg 1 lause 1 ei sisalda seadusreservatsiooniga, PS § 24 lg 5 on lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigus. Ka reservatsioonita põhiõiguste piiramine on siiski lubatav, kui seda tingivad muud põhiseaduslikku järku õigusväärtused.

Väärteomenetluse seadustiku esialgne Vabariigi Valitsuse Riigikogule esitatud eelnõu versioon ei sisaldanud VTMS §-ga 191 analoogset sätet. Vastupidi, eelnõu § 222 p 2 sätestas, et määruskaebuse võib esitada määruse peale, mille alusel on kohtumenetluses jäetud rahuldamata kaebetähtaja ennistamise taotlus. Seetõttu ei sisaldanud ka värteomenetluse seadustiku eelnõu seletuskiri selgitust nimetatud sätte eesmärgi kohta. Riigikogu menetluse käigus eelnõu siiski muudeti ning koostati analoogselt kriminaalmenetluse seadustiku eelnõuga loetelu määrustest, mida ei saa vaidlustada. Ühtlasi lisati loetellu ka menetlustähtaja ennistamise ja ennistamata jätmise määrus.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et piirang, mille kohaselt menetlustähtaja ennistamata jätmise määrus ei ole määruskaebe korras vaidlustatav, on seotud vajadusega tagada kohtusüsteemi tõhus toimimine – nii üksiku kohtumenetluse korraldamine mõistliku aja jooksul kui ka kohtusüsteemi üldine tõhus toimimine. Kohtusüsteemi toimimise tõhusus on põhiseaduslik õigusväärtus, mis väljendub põhiseaduse XIII peatükis. Vaid efektiivne kohtusüsteem suudab tagada õigusemõistmise sõltumatuse, kohtupidamise mõistliku aja jooksul ning seeläbi üldise õiglase kohtupidamise. Vajadusele lahendada kohtuvaidlus mõistliku aja jooksul on korduvalt viidanud ka Riigikohus.³⁵ Seega on seadusandja edasikaebeõiguse piirangu kehtestamisel järginud õiguskantsleri hinnangul legitiimset eesmärki.³⁶

Õiguskantsler leidis, et piirang on sobiv ja vajalik nimetatud eesmärgi saavutamiseks, kuid valitud vahend ei ole mõõdukas järgmistel põhjustel.

Põhiseadusest ning Euroopa inimõiguste konventsioonist tulenev õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks on äärmiselt oluline isiku põhiõigus. Ühest küljest eeldab õigus tõhusale menetlusele kohtusüsteemi efektiivset toimimist, mis on oluline põhiseaduslik väärtus ning demokraatliku õigusrüügi lahutamatu koostisosa. Läbi tõhusa kohtupidamise tagatav õigus erapooletule, sõltumatule ja kohasele kohtumõistmisele mõistliku aja jooksul on õiglase õigusemõistmise lahutamatu eeltingimus. Mõistliku aja jooksul toimuv kohtupidamine ja kohtuotsuste kvaliteet suurendavad kohtusüsteemi autoriteetsust ning aitavad kaasa inimeste õiguste ja vabaduste kaitsele.

Teisalt on edasikaebeõiguse tagamise kohustus samuti üks õiguse tõhusale kohtulikule kaitsele alampõhimõtetest. Kuna kohtunikud on inimesed ja eksimine on inimlik, on edasikaebeõiguse tagamise kohtusüsteemisene kontroll ning võimalike eksimuste parandamine saavutatavad astmestatud kohtusüsteemi abil.

Rääkides erikaebe ehk määruskaebuse instituudist kui edasikaebe ühest vormist, tuleb silmas pida, et kui tegu on erandliku kaebevõimalusega, siis maa- või linnakohtusse pöördumise kaebetähtaja ennistamata jätmise määruse vaidlustatavus ei ole õiguskantsleri hinnangul tavaline erikaebe instituudi alla kuuluv määrus. See ei ole tavaline selles mõttes, et küsimus kohtumääruse vaidlustamise võimalusest ja kõrgemalseisva kohtu poolsest kontrollist kohtuotsuse peale esitatavas apellatsioonis või kassatsioonis (st koos värteoasja kui terviku sisulise lahendamisega) ei tõusetu üldse. Seega ei ole

³⁵ Näiteks RKEKo 10.04.2002, nr 3-3-4-2-02, p 10; RKÜKo 17.02.2004, nr 3-1-1-120-03, p 18; RKHKo 28.09.2004, nr 3-3-1-42-04, p 22; 08.12.2004, nr 3-3-1-63-04, p 13.

³⁶ Lisaks võib kaebetähtaja ennistamata jätmise peale edasikaebeõiguse piirangutes näha teatud seoseid ka õiguskindluse saavutamise, mis kajastab arusaama, mille kohaselt peab iga vaidlus saama kord lõpu. Ka Riigikohtu üldkogu on oma 28.04.2004 määruses asjas nr 3-3-1-69-03 märkinud, et „[e]lneva kõrval tuleb iseseisva väärtusena nimetada ka karistusotsuse seadusjõudu, mis on vajalik õigusemõistmise autoriteedi, õiguskindluse ja õigusrahu tagamiseks. Iga õigusvaidlus peab millalgi saama lõpliku lahendi. Eeskätt õiguskindluse põhimõte nõuab piiri tõmbamist, pärast mida ei saa enam vaidluse esemeks olnud küsimusi tõstatada.” (p 32).

võimalik ka n-ö tagantjärele vea heastamine, mis on omane mitmetele teistele määruskaebe piirangutele. Riigikohtu kriminaalkollegium on märkinud: „Erikaebe eesmärk on selles, et erandkorras, küsimuse kiiret ja edasilükkamatut lahendamisevajadust silmas pidades, võimaldada teatud kohtumääruste vaidlustamist ka iseseisvalt, lahus kriminaalasia kui terviku sisulisest lahendamisest. Sellest tulenevalt saab erikaebuse läbivaatamine olla õigustatud ja põhjendatud vaid siis ja niivõrd kui ja kuivõrd on seeläbi vajalik ja võimalik kõrvaldada kriminaalmenetlusest konkreetse menetlustoimingu tulemina erikaebuse esitaja arvates tekkinud takistust, mis oli erikaebe esitamise aluseks.”³⁷ Samuti on rõhutatud, et otsustamisel, kas vastav kohtumäärus on PS § 24 lõike 5 esemelises kaitsealas, on olulise tähendusega küsimus, kas tegu on menetluse jaoks „[...] lõplikku tähendust eviva määrusega. Ehk teisisõnu, kas saab väita, et sama küsimus ei ole tõstatatav väärtetoasja sisulisel arutamisel.”³⁸

Nagu eespool märgitud, siis hinnates edasikaebeõiguse piirangut kohtumääruse peale, millega jäetakse kohtuvälise menetleja otsuse vaidlustamisel kohtusse pöördumise kaebetähtaeg ennistamata, tuleb silmas pidada seda, et piiratakse lisaks edasikaebeõigusele ka otseselt isiku õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse.

Kuigi vähetähtsa õigusrikkumise menetlemine ja süüdlase karistamine haldusorgani poolt on lubatav, on oluline, et tagatud oleks karistusotsuse vaidlustamisvõimalus kohtus. Põhimõtteliselt tagab väärtetoemenetluse seadustik väärtetoemenetluse kohtuvälise menetleja otsuse vaidlustamiseks üldise kohtusse pöördumise õiguse; siiski omab vastav kohtumäärus kohtusse pöördumise kaebetähtaja möödalahendamisel ja kohtu tähtaja ennistamata jätmise korral isiku õiguste ja kohustuste osas lõplikku tähendust. Nimetatud määrust VTMS § 191 punkti 4 kohaselt vaidlustada ei saa ning isik ei saavuta asja sisulist läbivaatamist.

Õiguskantsler rõhutas, et kohtuvälise menetleja otsuse peale esitatud kaebuse kaebetähtaja ennistamise üle otsustab maa- või linnakohus eelmenetluses ainuisikuliselt üksnes kirjalike dokumentide põhjal. Ka on otsuse tegemisel jäetud kohtunikule ulatuslik otsustusruum. Nimelt teeb VTMS § 38 lg 1 menetlustähtaja ennistamise regulatsiooni osas viite kriminaalmenetluse seadustiku sätetele, siis on asjakohasteks normideks KrMS § 172 lõiked 1 ja 2. Nimetatud sätete kohaselt ennistatakse mõjuval põhjusel möödalahendatud kaebetähtaeg selle uurimisasutuse, prokuratuuri või kohtu määrusega, kelle menetluses on kriminaalasi. Kaebetähtaja möödalahendamise mõjuvad põhjused on:

- äraolek, mis ei seondu kriminaalmenetlusest kõrvalhoidumisega;
- muu asjaolu, mida uurimisasutus, prokuratuur või kohus peab mõjuvaks.

KrMS § 172 sisaldab määratlemata õigusmõisteid. Kohtupraktika on teatud osas küll kujundanud arusaamist, mida pidada mõjuvaks põhjuseks tähtaja möödalahendamisel. Nii on Riigikohus näiteks rõhutanud, et „[...] kaebetähtaja ennistamisel mõistetakse mõjuva põhjusena sellist objektiivset takistust, mis tegi isikul võimatuks kaebuse tähtaegse esitamise. Siia kuuluvad nii isikuvälised asjaolud: loodusõnnetus, transpordi- või sidehäire jms, kui ka isikuga vahetult seotud asjaolud: raske haigus, ajutine vaimutegevuse rike jms.”³⁹ Siiski on tegu väga hinnangulise otsusega, kus otsustajal on ulatuslik otsustusruum.

Väärtetoemenetlus kujutab endast küllaltki intensiivset isiku põhiõiguste riivet, mistõttu on õiguskantsleri hinnangul ebaõige lahendi vältimine väga oluline. Isiku karistamisega kaasneb alati isiku teatud mõttes stigmatiseerimine, andmed karistuse kohta säilitatakse ühe aasta jooksul karistusregistris (karistusregistri seaduse § 31, § 25 lg 1 p 1) ning sellega seoses võivad isikule kaasneda mitmed negatiivsed järelmid (nt isiku teistkordne süüdimõistmine väärtetoemenetluse korras samasuguse asja eest võib kaasa tuua kriminaalkorras karistamise, väärteto eest karistamine võib välistada teatud

³⁷ RKKKo 17.02.1998, nr 3-1-1-31-98. Sellest tulenevalt näiteks juhul, kui erikaebuse sisuline alus on ära langenud (nt isik vabastatakse vahi alt), on Riigikohtu kriminaalkollegium pidanud võimalikuks jätta erikaebus rahuldamata (RKKKm 11.03.1997, nr 3-1-1-27-97; 09.03.1998, nr 3-1-1-37-98).

³⁸ RKKKo 23.11.2004, nr 3-1-1-122-04, p 12.

³⁹ RKKKm 09.06.1998, nr 3-1-1-77-98, 11.12.2003, nr 3-1-1-144-03, p 8; 16.03.2004, nr 3-1-1-14-04, p 8.3.

tegevuslubade saamise või kaasa tuua nende kehtivuse peatamise jms). Võrreldes vääriteomenetluse seadustiku regulatsiooni teiste kohtumenetlustega, tuleb märkida, et nii halduskohtumenetluse seadustik (nt § 12 lg 3) kui ka tsiviilkohtumenetluse seadustik (§ 45 lg 5) näevad ette isiku õiguste rõhuse kaitse eesmärgil erikaebevõimaluse kohtusse pöördumise kaebetähtaja ennistamata jätmise peale.

Kui apellatsiooniasemes võib argumenteerida, et määruskaebuse läbivaatamine vaidlustatava määruse koostanud kohtus ja kõrgema astme kohtus on ühtse määruskaebemenetluse erinevad etapid⁴⁰ (see tähendab, et toimub kaebuse mitmekordne hindamine nii määruse teinud kohtu kui ka kõrgemalseisva kohtu poolt, seega toimub kohtusüsteemisisene kontroll), siis kohtuvälise menetleja otsuse peale esitatakse kaebus vahetult maa- või linnakohtule, kus lõplik sõnaõigus kaebetähtaja ennistamise küsimuses jääb ainuisikuliselt kohtunikule.

Täiendavalt tuleb märkida, et VTMS 15. peatükis sätestatud teistmismenetlust ei saa vaadelda rõhuse alternatiivina isiku õiguste kaitsel,⁴¹ mis lubaks kõrvaldada väära kohtulahendiga tekitatud võimaliku kahju. VTMS §-s 180 sätestatud teistmisalused võivad ka puududa.

Ka ei saa pidada VTMS § 191 punkti 4 põhiseaduspäraseks põhjusel, et on võimalik määruskaebe korras vaidlustada kaebuse läbivaatamata jätmist. Viimasel juhul saaks olla kaebuse esemeks ning kohus saaks kontrollida üksnes küsimust, kas esines läbivaatamata jätmise alus – tähtaja ennistamise taotlust ei ole esitatud või maa- või linnakohtunik on jätnud tähtaja ennistamata. Kas ennistamata jätmise oli õigustatud või mitte, ei saa määruskaebe korras vaidlustada ega määruskaebust lahendav kohus hinnata, kuna VTMS § 191 p 4 selle selgesõnaliselt välistab.

Samuti tuleb kaebetähtaja ennistamata jätmise määruse vaidlustatavuse juures tähelepanu pöörata asjaolule, et kohtuvälise menetleja üldmenetluses tehtud otsuse teatavakstege mine, millest omakorda hakkab kulgema kaebetähtaeg, esitab kõrgendatud nõuded menetlusosalise kohustustele: kaebus üldmenetluses tehtud otsuse peale esitatakse maa- või linnakohtule 15 päeva jooksul, alates päevast, mil kohtuvälise menetleja otsus on menetlusosalisele kohtuvälise menetleja juures kättesaadav ning otsust isikule kätte ei toimetata (VTMS § 70 lõiked 4 ja 5, § 114 lg 4). Kuigi taoline otsuse teatavakstege mine regulatsioon ei ole abstraktselt hinnates koosmõjus teiste vääriteomenetluse seadustiku sätetega põhiseadusega vastuolus, on tegu asjaoluga, mida kaebetähtaja ennistamata jätmise vaidlustatavuse puhul tuleb arvestada.

(5) Õiguskantsler pöördus 14.10.2005 Riigikogu poole ettepanekuga viia VTMS § 191 p 4 kooskõlla põhiseadusega.

25.10.2005 otsustas Riigikogu 60 poolthäälega, et toetab õiguskantsleri ettepanekut ning õiguskomisjonile tehti ülesandeks algatada eelnõu VTMS § 191 p 4 kooskõlla viimiseks põhiseadusega. Vastavasisuline eelnõu algatati 05.12.2005. 19.04.2006 tunnistati Riigikogus vastuvõetud seaduse muudatusega VTMS § 191 p 4 kehtetuks ja muudatus jõustus 25.05.2006.

⁴⁰ RKPJKo 25.03.2004, nr 3-4-1-1-04, p 15. Riigikohtu kriminaalkolleegium on 09.06.2003 määruses asjas nr 3-1-1-93-03 rõhutanud, et erinevalt varem kehtinud regulatsioonist on määruskaebuse lahendamise õigus antud samale kohtukoosseisule, kes määruse tegi. „VTMS § 195 lg 2 täpsustab siiski, et selline pädevus on määruse teinud kohtukoosseisul vaid juhul, kui ta peab määruskaebust põhjendatuks ning tühistab vaidlustatud määruse oma uue määrusega. Sama paragrahvi kolmas lõige sätestab, et kui kohtukoosseis peab määruskaebust põhjendatuks, edastab ta selle viivitamatult vastavalt kohtualluvusele. Seadusandja ei ole pidanud vajalikuks nõuda viimasel juhtumil uue kohtumääruse koostamist, millega motiveeritaks veelkord, miks määruse teinud kohtukoosseis peab seda, vaatamata kaebuses toodud argumentidele, seaduslikuks. [...] Eeltoodu viitab asjaolule, et määruse teinud kohtukoosseis on juba kaalunud määruskaebuse põhjendatust ning leidnud selle olevat alusetu.”

⁴¹ Sellele on viidatud näiteks Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 26.05.2003 määruses asjas nr 3-3-1-35-03, kuid sel ajal kehtis veel VTMS § 180 p 6, mis nägi ette teistmisalusena muu asjaolu, mis on toonud kaasa ebaõige kohtulahendi tegemise.

2.3. Töötaja ravikindlustuskaitse algus

Asi nr 17-3/050679

(1) Õiguskantsleri poole pöördus kaks avaldajat, kes palusid kontrollida ravikindlustuse seaduse sätete, mille kohaselt oli töötaja ravikindlustuskaitse algus seatud sõltuvusse vajalike dokumentide õigeaegsest esitamisest tööandja poolt, vastavust põhiseadusele.

(2) Esimene avaldaja pöördus 20.10.2004 õiguskantsleri poole avaldusega RaKS § 14 lõike 1 põhiseaduslikkuse kontrollimiseks. Avaldaja leidis, et viidatud sätte alusel tööandjale tekkiv kohustus hüvitada töötajale ravikindlustushüvitiste saamata jäämisest tekkinud kahju (ravikulud) põhjusel, et tööandja on jätnud töötaja kindlustuskaitse tekkimiseks vajalikud dokumendid tähtaegselt Eesti Haigekassale esitamata on ebaõige. Avaldaja leidis, et nimetatud kohustus ei ole mõistlik eelkõige seetõttu, et tööandja oli sotsiaalmaksuseaduse alusel töötaja eest sotsiaalmaksu maksnud ning eksimuse avastades edastanud kohe töötaja andmed haigekassale. Lisaks juhtis avaldaja tähelepanu ka sellele, et vaatamata sotsiaalmaksukohustuse täitmisele ja andmete haigekassale esitamisele rakendub töötaja ravikindlustuskaitse tekkimiseks RaKS § 6 lõikes 1 sätestatud ooteaeg.

29.10.2004 saabus õiguskantslerile teine sarnase sisuga avaldus RaKS § 6 lõike 1 koostoimes § 14 lõikega 1 põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks. Teine avaldaja leidis, et tööandja omandit riivatakse ebaproportsionaalselt, kuna lisaks sotsiaalmaksukohustuse täitmisele peab tööandja teatud tingimustel hüvitama töötajale ka raviks tehtud kulutused. Lisaks leidis avaldaja, et RaKS § 6 lg 1 koostoimes § 14 lõikega 1 riivab ebaproportsionaalselt ka töötaja omandiõigust, sest tööandjal lasuva dokumentide ja andmete esitamise kohustuste täitmata jätmisel ei teki töötajal õigust saada haigekassa rahastatavaid ning riikliku ravikindlustuse kaudu võimaldatavaid teenuseid, mistõttu kaasnevad töötajale täiendavad kulutused raviks.

Õiguskantsler alustas saabunud avalduste põhjal põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust, mille käigus pöördus teabe nõudmisega sotsiaalministri ja Eesti Haigekassa poole.

Sotsiaalminister asus oma vastuses seisukohale, et RaKS § 6 lg 1 ja § 14 lg 1 eesmärgiks on läbi tööandja kohustuse esitada haigekassale vastavad andmed tagada töötajale kindlustuskaitse kiire algamine võimalikult väikeste kulutustega. Sotsiaalminister võttis seisukoha, et RaKS § 14 lg 1 on tagav norm, mis kehtestab vastutuse juhuks, kui tööandja ei täida seadusega pandud kohustust edastada isiku andmed ravikindlustuse andmekogu täiendamiseks.

Eesti Haigekassa juhatuse esimees leidis, et RaKS § 14 lg 1 on kindlustatute huvides, sest see tagab tööandjale pandud dokumentide esitamise kohustuse täitmise. Eesti Haigekassa väitel on RaKS § 6 lõikest 1 tulenev dokumentide esitamise kohustus vajalik selleks, et isikul tekiks haigekassas ravikindlustuskaitse ning õigus saada ravikindlustushüvitisi. Haigekassa olevat taganud tööandjale võimaluse igakuiselt, vajadusel ka iga nädal või iga päev kontrollida, et kõigi tema töötajate andmed on ravikindlustuse andmekogus õiged ja korrektsed.

Käsitletavad ravikindlustuse seaduse sätted olid järgmised:

1) RaKS § 6 lg 1 lause 2:

„Kui tööandja esitab vajalikud dokumendid pärast eelnimetatud seitsmepäevase tähtaja möödumist, tekib kindlustuskaitse kümne kalendripäeva möödumisel ravikindlustuse andmekogusse kindlustuskaitse algamise kande tegemisest.“;

2) RaKS § 14 lg 1 (pealkirjaga „Dokumentide esitaja vastutus“):

„Kui kindlustuskaitse tekkimiseks vajalike dokumentide esitamiseks kohustatud isiku kohustuse nõuetekohase täitmise korral oleks kindlustuskaitset taotleval isikul tekkinud õigus saada

ravikindlustushüvitist, peab kindlustuskaitset taotlevale isikule hüvitama ravikindlustushüvitiste saamata jäämisest tekkinud kahju kohustuse rikkujaks.“

(3) Põhiküsimus seisneb selles, kas RaKS § 6 lg 1 lause 2 ja § 14 lg 1 piiravad ebaproportsionaalselt töötajate põhiõigust tervise kaitsele ning tööandja ettevõtlusvabadust ning omandiõigust.

(4) Vaidlustatud sätete põhiseaduslikkust käsitletakse järjestikku, mistõttu tuvastatakse alljärgnevalt esmalt töötaja ja avaliku teenistuja asjakohase põhiõiguse kaitseala ja selle riive põhiseaduspärasus ning seejärel tööandja asjakohase põhiõiguse kaitseala ja selle riive põhiseaduspärasus.

(4.1) PS § 28 lg 1 sätestab, et igaühel on õigus tervise kaitsele. Tervis on ülimalt oluline väärtus, millela ei ole võimalik enamiku teiste põhiõiguste kasutamine. Nimetatud sättest tuleneb igaühe õigus saada tervise kaitseks teatud tingimustel abi. PS § 28 lõike 1 näol on tegemist muuhulgas sotsiaalse põhiõigusega, mida võib kasutada ka teiste põhiõiguste piiramisel.⁴²

Vastavalt PS § 12 lg 1 lausele 1 on kõik seaduse ees võrdsed. Nimetatud sätte sisu avamisel on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegium märkinud, et “Põhiseaduse § 12 lg 1 lauset 1 tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses. Õigusloome võrdsus nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.”⁴³

Sotsiaalsete põhiõiguste, sh õiguse tervise kaitsele, sisustamisel on seadusandjal avar diskretsiooniõigus, sest sotsiaalsete õiguste tagamine sõltub nende õiguste suure kulukuse tõttu riigi majanduslikest võimalustest. Lisaks muudele asjaoludele peab seadusandja kaalutusõigust kasutades lähtuma ka PS § 12 lg 1 lauses 1 sätestatud isikute võrdsusest seaduse ees. Õiguse tervise kaitsele tagamine võib eeldada erinevate mehhanismide, muuhulgas ka tervisekindlustussüsteemi loomist.⁴⁴

Tervisekindlustussüsteem tagab soodustatud isikutele ulatuslikuma tervise kaitse taseme kui PS § 28 lg 1 seda otsesõnu tingib. Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse (edaspidi TTKS), sotsiaalmaksuseaduse (edaspidi SMS) ja ravikindlustuse seadusega on loodud tervishoiuteenuste ja seonduvate tervishoiukulude katmise süsteem. Sotsiaalmaksuseaduse ja ravikindlustuse seadusega tagatakse sundkindlustusena korraldatud ravikindlustuse kaudu kindlustatud isiku haiguste ennetamise ning ravi, ravimite ja meditsiiniliste abivahendite kulude rahastamine, ajutise töövõimetuse hüvitise ja muude hüvitiste (edaspidi ravikindlustushüvitiste) maksmine. Seadusandja on loonud tervisekindlustussüsteemi, mis tagab isikutele, kelle eest on kohustus maksta sotsiaalmaksu, õiguse ravikindlustushüvitiste saamiseks haigekassalt. Kui seadusandja on otsustanud õiguse tervise kaitsele tagamiseks luua tervisekindlustussüsteemi, peavad süsteemi rakendamiseks olema loodud menetlused, mis tagavad põhiõiguse tervisele tõhusa kaitse. Kui isiku põhiõigus tervise kaitsele jääb tõhusa menetluse puudumise tõttu piisava kaitseta, ei ole riigi tegevus kooskõlas põhiseadusega.

SMS § 5 ja RaKS § 5 lõike 2 kohaselt on kindlustatud isikuks töötaja ja avalik teenistuja, kelle eest sotsiaalmaksu maksja on kohustatud maksuma sotsiaalmaksu.⁴⁵ Seadusandja on läbi nimetatud sätete loonud töötajale ja avalikule teenistujale subjektiivse õiguse saada haigekassa täielikult või osaliselt rahastatavat abi raviks.

⁴² T. Annus. Kommentaarid §-le 28. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 7 – 9.4.

⁴³ RKPJKo 03.04.2002, nr 3-4-1-2-02.

⁴⁴ Vt näiteks Parandatud ja Täiendatud Euroopa Sotsiaalhart; T. Annus/A. Nõmper. The Right to Health Protection in the Estonian Constitution. – Juridica International 2002, lk 117–126.

⁴⁵ SMS § 5: „Kindlustatav käesoleva seaduse tähenduses on käesoleva seaduse § 2 lõikes 1 nimetatud tasu, tulu või hüvitist saanud isik, kelle eest sotsiaalmaksu maksja on kohustatud maksuma sotsiaalmaksu või kes iseenda eest maksab sotsiaalmaksu, samuti käesoleva seaduse §-s 6 nimetatud isik. RaKS § 5 lg 2: „Kindlustatud isik, kelle eest sotsiaalmaksu maksja on kohustatud maksuma sotsiaalmaksu, on: 1) üle ühekuulise tähtajaga või määramata ajaks sõlmitud töölepingu alusel töötav isik, kelle eest on kohustatud maksuma sotsiaalmaksu tööandja; 2) avalikus teenistuses töötav isik, kaadrikaitseväelaseks lepingulisse teenistusse võetud või asendusteenistuses olev isik, Riigikogu liige, Vabariigi President ja Vabariigi Valitsuse liige, kelle eest on kohustatud maksuma oma asutuste kaudu sotsiaalmaksu riik või kohalik omavalitsus.”

Lisaks sotsiaalmaksu maksmise kohustusele seab ravikindlustuse seadus töötaja ja avaliku teenistuja õiguse haigekassa poolt võimaldatavatele ravikindlustushüvitistele sõltuvusse kindlatest ravikindlustuskaitse tekkimise menetlustest (dokumentide ja andmete esitamise kohustus, ravikindlustuse andmekogusse kande tegemine jt). RaKS § 6 lg 1 rakendamisel on võimalik olukord, kus ravikindlustuskaitse tekkimiseks vajalike dokumentide ja andmete mittenõuetekohasel esitamisel, kuid sotsiaalmaksu nõuetekohasel tasumisel, ei saa töötaja ja teenistuja siiski kasutada õigust oma tervise kaitseks vajalikele haigekassa võimaldatavatele ravikindlustushüvitistele. Oluline on see, et valdav osa tervishoiuteenuste osutajate tegevuse rahastamisest toimub ravikindlustuse vahenditest ning isiku juurdepääs tervishoiuteenusele, vajalikule ravimile või meditsiinilisele abivahendile sõltub otseselt ravikindlustuskaitse olemasolust, mida isik tervishoiuteenuse saamisel peab tõendama. Seega võib töötajal ja teenistujal tervishoiuteenus või muu ravikindlustushüvitis vajalikus ulatuses saamata jääda, sest seadus kohtleb neid ravikindlustamata isikutena ja töötajal ning teenistujal tuleb sellisel juhul oma tervise kaitseks tehtavad kulud täies ulatuses ise tasuda.

Tulenevalt sotsiaalmaksuseadusest ja ravikindlustuse seadusest sundkindlustusena korraldatud ravikindlustuse kindlustuskaitse tekkimise peamiseks tingimuseks on sotsiaalmaksu kohustuse täitmine. Isikuid, kelle suhtes on tekkinud sotsiaalmaksukohustus, koheldakse ravikindlustushüvitiste võimaldamisel erinevalt sõltuvalt nende tööandja tegevusest dokumentide ja andmete esitamisel haigekassale. Seega kokkuvõtlikult riivab RaKS § 6 lg 1 töötaja ja teenistuja PS § 28 lõikega 1 tagatud põhiõigust koosmõjus PS § 12 lg 1 lausega 1, sest ravikindlustuskaitse olemasolust sõltub otseselt isiku võimalus saada abi oma tervise kaitseks.

Sarnaste isikute, s.o käesoleval juhul sotsiaalmaksu maksjate, erineva kohtlemise õigustamiseks peab olema ebavõrdsel kohtlemisel mõistlik põhjus, see ei või olla meelevaldne. Lisaks täidesaartvale ja kohtuvõimule seab võrdsuse printsiip ka seadusandjat, kohustades viimast leidma iga ebavõrdse kohtlemise õigustamiseks vähemalt ühe mõistliku põhjuse. Samuti tuleb silmas pidada, et isikuid eristav ja vabadusi piirav ebavõrdne kohtlemine on ainult siis õigustatud kui see on proportsionaalne.⁴⁶ PS § 11 lubab õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

Vaidlustatud RaKS § 6 lõike 1 teises lauses sätestatud regulatsiooni eesmärgi selgitamiseks küsis õiguskantsler sotsiaalministri ning Eesti Haigekassa selgitusi ning tutvus seaduse eelnõu seletuskirjaga.⁴⁷ Tuginedes saadud teabele võib asuda seisukohale, et seadusandja eesmärgiks oli tagada võimalikult tõhus töötajate ja teenistujate andmete ning dokumentide liikumine Eesti Haigekassasse, mis võimaldaks kindlustatute tõhusa arvestuse haigekassa peetavas ravikindlustuse andmekogus ning seeläbi kindlustatud isikute huvide kaitse. Arvestades sundkindlustusena korraldatud ravikindlustuse üldisi põhimõtteid ja eesmärgi, milleks muuhulgas on kindlustatud isikute vajadustele vastavate raviteenuste osutamise põhimõtte ja kindlustusprintsipi tugevdamine, võib asuda seisukohale, et seadusandja seatud RaKS § 6 lõike 1 kehtestamise eesmärgiks oli motiveerida tööandjaid esitama haigekassale nõutavad dokumendid ja andmed ravikindlustusseaduses ettenähtud korras ning tagada seeläbi adekvaatne riigi peetava ravikindlustusandmebaasi olemasolu.

Ravikindlustuse seadusest tuleneb, et faktiline ravikindlustuskaitse ehk isiku subjektiivne õigus saada haigekassa võimaldatavaid ravikindlustushüvitisi tervise kaitseks tagatakse konkreetsete menetluste järgselt kande tegemisega ravikindlustuse andmekogus.⁴⁸ RaKS § 6 lg 1 lause 1 kohaselt tekib töötaja ja avaliku teenistuja kindlustuskaitse tööle või teenistusse asumisest arvestatava neljateistkümnepäevase

⁴⁶ M. Ernits. Kommentaarid §-le 12. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 1–6.3.

⁴⁷ Kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/>.

⁴⁸ RaKS § 21 lg 1: „Ravikindlustuse andmekogusse kantud isik esitab kindlustuskaitse tõendamiseks Eestis isikut tõendava dokumendi. Kindlustuskaitse tõendamiseks teistes Euroopa Liidu liikmesriikides esitab ravikindlustuse andmekogusse kantud isik Euroopa Liidu ravikindlustuskaardi või Euroopa Liidu ravikindlustuskaardi asendussertifikaadi.“

ooteaja möödumisel juhul, kui tööandja esitab haigekassale isiku ravikindlustuse andmekogusse kindlustuskaitse algamise kande tegemiseks vajalikud dokumendid seitsme kalendripäeva jooksul alates isiku tööle või teenistusse asumisest. Sisuliselt on kõnealuse sätte näol tegemist töötaja ja teenistuja suhtes soodustava normiga, sest isikul on võimalus kindlustuskaitse tekkimiseks enne, kui tema eest on faktiliselt sotsiaalmaksu makstud. Juhul, kui tööandja esitab kindlustuskaitse tekkimiseks vajalikud dokumendid haigekassale pärast seitsme kalendripäeva möödumist alates isiku tööle või teenistusse asumisest, tekib RaKS § 6 lg 1 lause 2 kohaselt kindlustuskaitse kümne kalendripäeva möödumisel ravikindlustuse andmekogusse kindlustuskaitse algamise kande tegemisest. Seega rakendatakse isikute puhul, kelle osas on tekkinud sotsiaalmaksu maksmise kohustus, kuid kelle ravikindlustuskaitse tekkimiseks vajalikud dokumendid tööandja haigekassale hilinenult esitab, täiendavat 10-päevast kindlustuskaitse tekkimise ooteaega.

RaKS § 6 lõikes 1 sätestatud ravikindlustuse tekkimiseks ette nähtud menetlusreegel seab töötaja ja avaliku teenistuja ravikindlustuskaitse tekkimise sõltuvusse eelkõige tööandja tegevusest andmete esitamisel haigekassale, mitte sotsiaalmaksu kohustuse olemasolust või maksu tegelikust tasumisest. Seega oleneb ravikindlustusseaduse kohaselt isikute võimalus realiseerida õigust tervise kaitsele läbi haigekassa hüvitatavate teenuste eelkõige töötaja ning avaliku teenistuja tegelikust mõjusfäärist välja jäävast andmevahetusest, mitte isikute panusest ravikindlustuse eelarvesse.

Ravikindlustuskaitse puudumisel on töötaja ja teenistuja õigus saada oma tervise kaitseks haigekassa võimaldatavaid ravikindlustushüvitusi ulatuslikult piiratud. Tulenevalt asjaolust, et töötajal või teenistujal puudub kontroll tööandja tegevuse üle ravikindlustuskaitse tekkimiseks vajalike dokumentide ja andmete edastamisel haigekassale, võib ravikindlustuskaitse puudumise fakt ilmneda alles siis, kui isikul tekib tegelik vajadus tervishoiuteenuse, ravimi või muu abi järgi. Sellised juhtumid, kus töötaja on alles tervishoiuteenuse vajadusel teada saanud, et tal puudub ravikindlustuskaitse, on ravikindlustuse seaduse rakendamisel ka mitmel korral aset leidnud.⁴⁹

Ravikindlustus tekib siis, kui tööandja on esitanud töötaja andmed haigekassale ehk töötajast mitteoleneva tööandja-poolse andmete esitamise kohustuse täitmisega. Kindlustuskaitset ei võimaldata isikutele, kelle eest on sotsiaalmaks tasutud, kuid kelle andmeid esitatud ei ole. Käesoleval juhul pannakse isikud, kelle osas on tekkinud sotsiaalmaksu maksmise kohustus ja kelle osas on tööandja esitanud nõutavad dokumendid ja andmed, paremasse olukorda võrreldes isikutega, kelle osas on dokumendid ja andmed esitamata jäetud. Juhul, kui tööandja ei ole haigekassale esitanud ravikindlustuskaitseks nõutavaid dokumente ja andmeid, kuid on töötaja või teenistuja eest nõuetekohaselt sotsiaalmaksu tasunud, ei võimaldata sellisele töötajale või teenistujale ravikindlustuskaitset automaatselt ega isegi pärast alates andmete edastamisest haigekassale. Ravikindlustuskaitse tekib sellisele töötajale või teenistujale alles pärast 10-päevase ooteaja möödumist kande tegemisest ravikindlustuse andmekogusse. Seega on seadusandja vaid andmete kogumise eesmärgil piiranud oluliselt teatud isikute õigust ravikindlustuskaitsele. Selline menetluse tulemläbiviimine seab seadusandja laiema eesmärgi, milleks oli kindlustatute huvide kaitse.

Avaliku võimu teostamiseks peab riik valima viisi, mis oleks üksikisikule võimalikult vähe koormav ning samas isiku õigusi võimalikult rohkem tagav. Kuna riik kogub andmeid isikute kohta mitmete erinevate registrite kaudu, tuleks kaaluda adekvaatse ravikindlustuse andmekogu pidamiseks muude, isikuid vähem koormavate ning isikute õigusi tagavate menetluste rakendamist. Üheks võimalikuks menetluseks võib olla andmevahetuse korraldamine muude riigi registrite vahel ravikindlustuse andmekogu pidamiseks vajalikus ulatuses. RaKS § 6 lõike 1 lauses 2 sätestatu ning selle mittejärgimise tagajärjed ei ole proportsionaalsed sätte kehtestamise eesmärgiga. Antud juhul võib RaKS § 6 lõike 1 lauses 2 sätestatud menetlus kaasa tuua isikute, kelle osas on tekkinud sotsiaalmaksu kohustus, ebavõrdse kohtlemise ilma piisava põhjuseta. Lisaks võib nimetatud menetluse tulemina olla olulisel määral piiratud põhiõiguse tervise kaitsele realiseerimine. Kaaludes RaKS § 6 lõike 1

⁴⁹ Makse maksnud töötaja jäi tervisekindlustuseta. – Postimees 04.08.2004. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/040804/esileht/siseuudised/140964.php>.

toodud menetluse tagajärjel tekkivat isikute võrdsuspõhiõiguse ning õiguse tervise kaitsele riivamise intensiivsust ning seadusandja seatud eesmärgi tähtsust, ei saa RaKS § 6 lg 1 toodud menetlust pidada mõõdukaks normi eesmärgi, milleks on töötaja ja teenistuja ravikindlustuskaitse, saavutamiseks.

(4.2) PS § 32 lg 1 lause 1 sätestab, et igäihe omand on puutumatu ning võrdselt kaitstud. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt on igäihel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. PS § 32 kaitse alla kuulub muuhulgas ka isiku tegevuse tulemusena omandatud tulu. Omandiõiguse kaitseala riivatakse ka juhul, kui kahjustatakse osundatud sätte kaitsealasse kuuluvat isiku õiguslikku positsiooni.

Lisaks sätestab PS § 31 õiguse tegeleda ettevõtlusega. Põhiseaduses sätestatud ettevõtlusvabadus on kõigi ja igäihe õigus, mis vastavalt PS § 9 lõikele 2 laieneb ka juriidilistele isikutele. Ettevõtlusvabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse, samuti riivatakse ettevõtlusvabadust juhul, kui avalik võim mõjutab seda muul viisil ebasoodsalt.

RaKS § 14 lg 1 paneb tööandjast sotsiaalmaksu maksjale kohustuse hüvitada oma töötaja või teenistuja ravikulud, kui ta on rikkunud ravikindlustuse seadusest tulenevat haigekassale dokumentide ja andmete esitamise kohustust. Töötaja või teenistuja ravikulude hüvitamise kohustusega on määratud tööandjast sotsiaalmaksu maksja tulu kasutamise otstarve. Tööandjale sellise kohustuse panemisega kahjustatakse isiku õigust määrata oma tulu kasutamise otstarve, mis lõpptulemina võib kaasa tuua ka ettevõtlusvabaduse piiramise.

RaKS § 14 lõikes 1 sisalduva regulatsiooni eesmärgi selgitamiseks küsis õiguskantsler sotsiaalministri ja Eesti Haigekassa juhatuse esimehe seisukohti ning tutvus seaduse eelnõu seletuskirja vastavate osadega. Kokkuvõtlikult võib asuda seisukohale, et RaKS § 14 lõike 1 puhul oli seadusandja eesmärgiks tagada võimalikult tõhus töötajate ja teenistujate andmete ja dokumentide liikumine Eesti Haigekassasse ning seeläbi kindlustatud isikute huvide kaitse. Kuna RaKS § 14 lg 1 näol on tegemist sanktsiooninormiga juhaks, kui tööandja oma kohustusi nõuetekohaselt ei täida, tuleb selle vahetuks eesmärgiks pidada ravikindlustuse andmekogu pidamiseks töötaja ja teenistuja kohta vajalike dokumentide ja andmete saamist.

Ravikindlustuse seaduse üldiseks eesmärgiks on sotsiaalmaksu kaudu kogutavate ravikindlustuse vahendite põhiseaduspärane jaotamine. RaKS § 6 lõikega 1 tööandjale pandud dokumentide ja andmete esitamise kohustus tagab kindlustatute huvides eelkõige haigekassa jaoks ravikindlustuse andmekogu pidamiseks vajalike andmete saamise võimalikult hõlpsalt. RaKS § 14 lõikes 1 sätestatud vastutus on oluline tagamaks töötaja ja teenistuja andmete võimalikult kiire laekumine haigekassasse, sest nende andmete olemasolul on võimalik isikutele tagada ravikindlustuskaitse isegi enne seda kui tööandja on tasunud sotsiaalmaksu. Nagu eespool selgitatud, on kehtiva õiguse kohaselt võimalik tagada menetlus, mis võimaldaks haigekassal iseseisvalt saada töötaja ja avaliku teenistuja kohta sotsiaalmaksu maksmise kontrollimiseks vajalikke andmeid.

RaKS § 14 lõikes 1 sätestatud töötaja või teenistuja ravikulude hüvitamise kohustus dokumentide ja andmete haigekassale esitamata jätmisel võib tööandja jaoks osutada ülemäära koormavaks. Hoolimata asjaolust, kas tööandja on töötaja eest nõuetekohaselt sotsiaalmaksu tasunud, on ta kohustatud töötajale, kelle andmeid ta haigekassale esitanud ei ole, hüvitama kõik ravikulud. Juhul kui tööandja on dokumentide ja andmete esitamise kohustuse jätnud tähtaegselt täitmata, kuid sotsiaalmaksu on maksnud nõuetekohaselt ja samaaegselt tekib töötajal või teenistujal vajadus ravikindlustushüvitise järele, rakendub RaKS § 14 lg 1 alusel kahju (töötaja ravikulude) hüvitamise kohustus isegi siis, kui tööandja on dokumendid ja andmed ravikindlustushüvitise vajaduse ilmnedes koheselt haigekassale esitanud. Eriti koormavaks võib olukord tööandja suhtes muutuda, kui haigestunud töötajaid on mitu või töötaja ravikulud on ulatuslikud. Kuivõrd ravikulude hüvitamise kohustus ei vabasta tööandjat sotsiaalmaksu maksmise kohustusest, on abinõu sotsiaalmaksu maksjast tööandja suhtes täiendava ja määratlemata ulatusega piirang. Sisuliselt kohtleb seadus tööandjat, lisaks sotsiaalmaksu maksmise kohustusele, oma töötaja või teenistuja ravikulude kandjana. Ravikulude tasumise kohustus piirab

lisaks töötaja või teenistuja eest sotsiaalmaksu maksmisele oluliselt PS §-s 32 sätestatud omandi kaitset ning seetõttu tekkiv tööandja maksevõimetus ja võimalik tegevuse lõpetamine piirab omakorda otseselt PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust.

Käsitletav andmete kogumiseks ettenähtud menetlus ning menetluse tagamiseks rakendatavad sanktsioonid piiravad PS § 31 ja § 32 sätestatud põhiõigusi ülemäära, ning kõiki asjaolusid ja riivatud põhiõigusi kogumis vaadeldes ei ole proportsionaalsed normi legitiimse eesmärgiga, milleks on töötaja ja teenistuja ravikindlustuskaitse tagamine. Kuna RaKS § 14 lg 1 piirab ebaproportsionaalsel määral nii omandiõiguse kui ka ettevõtlusvabaduse realiseerimist, on see põhiseadusega vastuolus.

Kokkuvõtlikult leidis õiguskantsler, et RaKS § 6 lg 1 lause 2 ja § 14 lg 1 on vastusolus PS § 12 lg 1 lausega 1, § 28 lõikega 1 ja §-ga 14 koostoimes §-ga 11 ning §-ga 31 ja §-ga 32 koostoimes §-ga 11.

(5) Eeltoodust tulenevalt tegi õiguskantsler Riigikogule PS § 142 lõike 1 ja õiguskantsleri seaduse § 17 alusel ettepaneku viia ravikindlustuse seadus põhiseadusega kooskõlla nõutud tähtaja jooksul.

Õiguskantsleri ettepanek oli Riigikogu sotsiaalkomisjonis arutlusel 24.10.2005. Sotsiaalkomisjon otsustas ettepanekul põhinevat seadusemuudatust menetleda kahes etapis. Tulenevalt eeltoodust algatas sotsiaalkomisjon 10.11.2005 ravikindlustuse seaduse muutmise, millega lühendati ravikindlustuse algusaega juhul, kui tööandja esitab töötaja või teenistuja andmed hilinemisega. Riigikogus võeti eelnõu vastu 15.12.2005 ning muudatus jõustus 08.01.2006.

Õiguskantsleri ettepaneku täielikuks rakendamiseks moodustati töögrupp Sotsiaalministeeriumi, Eesti Haigekassa ning Maksu- ja Tolliameti vahel eesmärgiga välja töötada erinevatesse registritesse kantud andmete riskasutamise süsteem, mis võimaldaks töötajate ja teenistujate ravikindlustuskaitse tekkimist hiljemalt esmakordse sotsiaalmaksu maksmisest.

Töögrupp jõudis järeldusele, et praeguste andmemahitudega ei ole võimalik Maksu- ja Tolliameti andmekogu andmete alusel tekitada isiku kindlustuskaitse ravikindlustuse andmekogu. Haigekassa andmetel on kindlustuskaitse tekkimiseks vajalike andmete esitamine tehtud tööandjale võimalikult lihtsaks ja mittekoormavaks. Võimalik on andmete esitamisel kasutada elektroonilist andmevahetussüsteemi. Riigikogu sotsiaalkomisjon tegi Rahandusministeeriumile ettepaneku leida võimalused Maksu- ja Tolliameti andmekogu täiendamiseks andmetega, mis omavad tähtsust ravikindlustuskaitse tekkimiseks ja töövõimetusühvitiste maksmiseks ning jätkata koostööd haigekassaga andmebaaside ühitamiseks.⁵⁰

2.4. 65-aastaste ja vanemate töötajate vallandamiskaitse

Asjad nr 6-1/050451 ja 10-2/051399

(1) Õiguskantsler analüüsis kahe avaldaja pöördumise alusel töölepingu seaduse (edaspidi TLS) § 86 punkti 10 ja § 108 (seisuga 01.01.2005) põhiseaduslikkust.

(2) TLS § 86 p 10 sätestab, et tööandja võib lõpetada nii määramata kui ka määratud ajaks sõlmitud töölepingu enne lepingutähtaja möödumist töötaja vanuse tõttu. TLS § 108 täpsustab TLS § 86 punkti 10 ja ütleb, et tööandjal on õigus lõpetada tööleping § 86 punktis 10 ettenähtud alusel, kui töötaja on saanud 65-aastaseks ja tal on õigus täisvanaduspensionile.

Avaldajad leidsid, et TLS § 86 p 10 ja § 108 on vastuolus PS §-ga 12, mis sätestab võrreldavate

⁵⁰ Kontrollseis 15.06.2006.

isikute õiguse võrdsele kohtlemisele. Avaldajad palusid, et õiguskantsler alustaks menetlust asjakohaste töölepingu seaduse sätete põhiseadusega kooskõlla viimiseks.

Õiguskantsler pöördus TLS § 86 p 10 ja § 108 põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse käigus teabe nõudega sotsiaalministri poole.

(3) Põhiküsimuseks menetluses oli, kas TLS § 86 p 10 ja § 108 on kooskõlas PS §-ga 12.

(4) PS § 12 lg 1 lause 1 tagab võrdsuse õiguse kohaldamisel. Riigikohus on korduvalt märkinud, et PS § 12 lg 1 lauset 1 tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses, mis tähendab seda, et seadused peavad kohtlema kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtmoodi.⁵¹ Kui õigusaktid kohtlevad võrreldavas olukorras olevaid isikuid erinevalt, siis tuleb seda ebavõrdset kohtlemist õigustada. Kui vastavat kohtlemist õigustada ei suudeta, ei ole ebavõrdne kohtlemine põhiseaduse järgi lubatav.

Seadusandja on pidanud enamasti vajalikuks tagada töötajatele kõrgetasemeline vallandamiskaitse. Sellest eesmärgist kantuna on tööandjal üldjuhul lubatud töötaja töölt vabastada üksnes siis, kui see on õigustatud kaalukate töötajast tulenevate sisuliste põhjustega (nt nagu töötaja oskuste või tervise mittevastavus töökohale seatud nõuetele; töötaja ebalojaalsus) või ettevõtja majanduslikust seisust tulenevate põhjustega (nt konkreetse töökoha kadumine, ettevõtte likvideerimine).

TLS § 108 kohaselt ei ole 65-aastastel ja vanematel täisvanaduspensioniks õigustatud töötajatel kõrgendatud vallandamiskaitset, mis lubab isikuid ainult kaalukatel põhjustel töölt vabastada. Viimast põhjusel, et TLS § 108 järgi saab tööandja vabastada 65-aastase ja vanema täisvanaduspensioniks õigustatud töötaja ilma sisulise põhjendusega üksnes TLS §-s 108 nimetatud kahe formaalse kriteeriumi alusel.

TLS § 86 punktis 10 ja §-s 108 sätestatud regulatsioonide tulemusel on 65-aastastel ja vanematel täisvanaduspensioniks õigustatud isikutel seega nõrgem vallandamiskaitse kui teistel töötajatel. Seega koheldakse üle 65-aastaseid täisvanaduspensioniks õigustatud töötajaid võrreldes teiste töötajatega erinevalt.

Järgmiseks hindas õiguskantsler, kas 65-aastased ja vanemad täisvanaduspensioniks õigustatud töötajad on töösuhte lõpetamise korral üldse võrreldavas olukorras töötajatega, kes ei vasta viimatinimetatud kahele tingimusele ja kellele laieneb vallandamiskaitse. Kui 65-aastased ja vanemad täisvanaduspensioniks õigustatud isikud ei ole töölepingu lõpetamise olukorras võrreldavas olukorras alla 65-aastaste töötajatega, siis ei saa rääkida ebavõrdsest kohtlemisest, sest võrdselt peab kohtlema üksnes võrreldavaid isikuid.

Analüüsinud töölepingu seaduse norme leidis õiguskantsler, et kõrgetasemeline vallandamiskaitse laieneb muuhulgas alla 65-aastastele täisvanaduspensioniks õigustatutele. Õiguskantsleri hinnangul on alla 65-aastased ja üle 65-aastased täisvanaduspensioniks õigustatud töötajad töösuhte lõpetamisel sarnases olukorras: kõik täisvanaduspensioniks õigustatud töötajad on olenemata täpsest vanusest eakad isikud, kellele on pärast töösuhte lõppemist täisvanaduspensionini näol garanteeritud püsiv sissetulek elu lõpuni.

Arvestades eelnevat järeldas õiguskantsler, et TLS § 86 punkt 10 ja § 108 seavad võrreldavad isikute grupid vallandamiskaitse osas ebavõrdsesse olukorda: ühele grupile (alla 65-aastastele vanaduspensioniks õigustatutele) on seadusandja otsustanud anda kõrgendatud vallandamiskaitse, teisele grupile (üle 65-aastastele vanaduspensioniks õigustatutele) aga mitte.

⁵¹ Vt nt RKÜKo 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02.

Selliseks isikute ebavõrdseks kohtlemiseks peab põhiseaduse järgi esmalt olema lubatav eesmärk. Kui lubatav eesmärk puudub, ei ole ebavõrdne kohtlemine põhiseadusega kooskõlas.

Töölepingu seaduse eelnõu seletuskirja⁵² ning eelnõu arutamise stenogramme⁵³ lugedes ei selgunud, mis põhjusel on vähendatud üle 65-aastaste täisvanaduspensioniks õigustatud töötajate vallandamiskaitset võrreldes noorematele täisvanaduspensioniks õigustatud isikutele antud vallandamiskaitsega.

Õiguskantsler arutles, et sellise ebavõrdse kohtlemise põhjuseks võib olla soov reguleerida tööjõuturgu. Kõnealused töölepingu seaduse sätted soodustavad nooremate isikute töölesaamist: tööandjal on kerge vabastada ametist vanem isik ning võtta viimase asemele noorem töötaja. Samas ei olnud õiguskantsleril ühtki ümberlükkamatut alust, millest järeldada, et Eesti tööjõuturg vajab sellist reguleerimist.

Sotsiaalminister, kelle käest õiguskantsler küsis, miks on üle 65-aastastelt isikutelt kõrgendatud vallandamiskaitse ära võetud, möönis oma 07.06.2005 kirjas õiguskantslerile, et legitiimset eesmärki, mis õigustaks üle 65-aastastelt töötajatelt kõrgetasemelise vallandamiskaitse äravõtmist ei ole. Sotsiaalministri väitest tuge saades, järeldas õiguskantsler, et ei ole lubatavat põhjust 65-aastastelt ja vanematelt isikutelt kõrgendatud vallandamiskaitse äravõtmiseks.

PS § 12 ei luba, nagu ka ülalpool sedastatud, võrreldavas situatsioonis olevaid isikuid erinevalt kohelda, kui selleks ei ole piisavat põhjust. Arvestades ülaltoodut leidis õiguskantsler, et TLS § 86 p 10 ja § 108 on põhiseadusega vastuolus.

(5) Õiguskantsler tegi Riigikogule ettekande, milles palus, et Riigikogu arutaks viivitamatult TLS § 86 punkti 10 ja § 108 kehtestamise põhjust. Õiguskantsler ütles, et kui Riigikogu leiab, et üle 65-aastastelt isikutelt kõrgetasemelise vallandamiskaitse üldine äravõtmine ei ole objektiivselt millegagi põhjendatud, siis peab Riigikogu viima TLS § 86 punkti 10 ja § 108 viivitamatult põhiseadusega kooskõlla ehk laiendama kõrgendatud vallandamiskaitse põhimõtet ka üle 65-aastastele isikutele.

Riigikogu võttis 08.02.2006 vastu töölepingu seaduse muutmise seaduse, millega tunnistas töölepingu seaduse § 86 punkti 10 ja § 108 kehtetuks.

2.5. Poliitilise välireklaami keelustamine

Asi nr 6-1/050905

(1) Õiguskantsleri poole pöördusid avaldajad, kes palusid kontrollida Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse kooskõla põhiseadusega osas, milles need keelustavad aktiivse agitatsiooni ajal poliitilise välireklaami täielikult ning näevad ette vastutuse poliitilisele välireklaamile kehtestatud piirangute rikkumise eest.

(2) 09.06.2005 võttis Riigikogu vastu Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse. Kõiki nimetatud seaduseid täiendati aktiivse agitatsiooni ajal poliitilist välireklaami keelustava sättega ning nähti ette vastutus poliitilisele välireklaamile kehtestatud piirangute rikkumise eest reklaami tellijale, vahendajale, tootjale, avalikule esitajale, üldsusele näitajale ja üldsusele ülekandjale.

Euroopa Parlamendi valimise seaduse (edaspidi EPVS) § 51, kohaliku omavalitsuse volikogu

⁵² Seletuskiri. Töölepingu seaduse eelnõu juurde. Kättesaadav Riigiarhiivist.

⁵³ Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 09.03. ja 15.04.1992 stenogramm. Kättesaadav Riigikogu arhiivist.

valimise seaduse (edaspidi KOVVS) § 61 ja Riigikogu valimise seaduse (edaspidi RKVS) § 51 sätestavad: „Üksikkandidaadi, erakonna või erakonna nimekirjas kandideeriva isiku, [valimisliidu või valimisliidu nimekirjas kandideeriva isiku] või nende logo või muu eraldusmärgi või programmi reklaamimine hoonel, rajatisel, ühistranspordivahendi või takso sise- või välisküljel ning muu poliitiline välireklaam on aktiivse agitatsiooni ajal keelatud”.

EPVS § 711, KOVVS § 672 ja RKVS § 732 näevad ette vastutuse poliitilisele välireklaamile kehtestatud piirangute rikkumise eest:

„(1) Poliitilise välireklaami avalikustamisele kehtestatud piirangute rikkumise eest – karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut.

(2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahatrahviga kuni 50 000 krooni.

(3) Poliitilisele välireklaamile kehtestatud nõuete täitmata jätmise või kehtestatud piirangutest üleastumise eest vastutavad reklaami avalikustajatena käesolevas seaduses sätestatud korras:

1) reklaami tellija, kui tema tellitud reklaam rikub käesoleva seadusega reklaamile kehtestatud nõudeid või piiranguid, välja arvatud käesoleva lõike punktides 2 ja 4 sätestatud juhtudel;

2) reklaami vahendaja või tootja, kui tema tegevus rikub käesoleva seadusega reklaamile kehtestatud nõudeid või piiranguid;

3) reklaami avalik esitaja, üldsusele näitaja või üldsusele ülekandja, kui tema tegevus rikub käesoleva seadusega reklaami avalikustamisele kehtestatud piiranguid;

4) käesoleva lõike punktides 1–3 nimetatud reklaami avalikustajad solidaarselt, kui nende tegevus rikub käesoleva seadusega reklaamile kehtestatud nõudeid või piiranguid ning nende eraldi vastutust ei ole võimalik tuvastada.

[...]”.

(3) Kõnealusel juhul oli oluline leida vastus küsimusele, kas valimisagitatsiooni ajal poliitilist välireklaami keelustavad sätted ning normid, mis näevad ette vastutuse poliitilisele välireklaamile kehtestatud piirangute rikkumise eest, on põhiseaduspärased.

(4) Vaidlusalustes seadustes sisalduvad aktiivse valimisagitatsiooni ajal poliitilist välireklaami keelustavad sätted ning normid, mis näevad ette vastutuse poliitilisele välireklaamile kehtestatud piirangute rikkumise eest, võivad piirata mitmeid põhiõiguseid: PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust, §-s 32 ette nähtud omandiõigust ning PS §-s 45 sisalduvat väljendusvabadusest hõlmatud poliitilist sõnavabadust. Samuti võib piirangutes näha riiveid valimisõigusele (riigi tasandil PS §-d 57 ja 60, kohaliku omavalitsuse tasandil PS § 156) ning erakonnapõhiõigusele (PS § 48 lg 1 lause 2). Vaidlusalused sätted võivad riivata ka teisi põhiõigusi, näiteks § 19 lõikes 1 sätestatud eneseteostusvabadust ning üldise vabadusõigusega hõlmatud lepinguvabadust.

(4.1) PS § 31 kohaselt on Eesti kodanikel õigus tegelda ettevõtlusega. „Ettevõtlusvabaduse kui vabadusõiguse kaitseala on riivatud, kui seda mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt.”⁵⁴ Välireklaami piirangud mõjutavad ebasoodsalt (vähemalt välimeedia ettevõtete osas) ettevõtlusvabadust. Ettevõtlusvabadus on lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigus, mille kitsendamine on võimalik seadusega, mis peab sätestama selle õiguse kasutamise tingimused ja korra.

PS § 32 lg 2 kohaselt on igaühel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Poliitilise välireklaami piirangud riivavad ehitiste, ühistranspordivahendite, taksode ja muu sellise, mida on võimalik kasutada välireklaamikandjana, omanike õigust vabalt otsustada nendele kuuluva omandi valdamise ja kasutamise üle. Omandiõigus on omandikitsenduse osas lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigus, selle kitsendamine on võimalik seadusega; seejuures täpsustab põhiseadus, et omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt.

⁵⁴ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 12.

Lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõiguseid on seadusandja õigustatud piirama üldistes huvides eesmärkide nimel, mis ei ole põhiseadusega vastuolus. 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 seadusreservatsioonist kinnipidamist.

Käesoleval juhul kehtestas Riigikogu reklaamipiirangud menetluskorda järgides seadusega, mis on avaldatud Riigi Teatajas. Kuna menetluskorda järgiti seadusega, tuli analüüsida üksnes poliitilise välireklaami keelustamist käsitleva regulatsiooni vastavust õiguselguse põhimõttele.

PS § 13 lõikest 2 tuleneb õiguselguse ehk õigusakti arusaadavuse põhimõte, mis väljendab arusaama, et „[õ]igusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida. Kodanik „peab saama – kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga – asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida teatud tegevus võib kaasa tuua. Need tagajärjed ei pea olema absoluutse kindlusega ettenähtavad: kogemus näitab, et see on saavutamatu.” (EIÕK otsus 27. oktoobrist 1978 kohtuasjas Sunday Times vs. Ühendkuningriik).⁵⁵ „[E]bapiisav regulatsioon põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamisel ei kaitse igaüht riigivõimu omavoli eest⁵⁶ ning on seega vastuolus PS § 13 lõikega 2. „Eriti oluline on õiguselgus selliste tegude suhtes, millega võivad kaasneda kriminaalõiguslikud tagajärjed.”⁵⁷

Õiguselguse põhimõttega seondub ka üldise seadusreservatsiooni osiseks olev parlamendi-reservatsiooni ehk olulisuse põhimõte, mille kohaselt peab seadusandja kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused ise ära otsustama. Riigikohus on viidanud Euroopa Inimõiguste Kohtu kaasusele Malone vs. Ühendatud Kuningriik, kus märgiti, et seadus peab „[...] määrama vajaliku selgusega kindlaks kompetentsetele organile delegeeritud otsustamisõiguse ulatuse ja teostamise viisi, pidades silmas käsitatava abinõu seaduslikku eesmärki anda üksikisikule vajalik kaitse meelevaldse sekkumise eest.”⁵⁸ „Seadusega kindlaksmääratud ja avalikustatud õiguste ja vabaduste piiramise kord ning avalikkus võimaldab valikuvabaduse ning tagab võimaluse vältida võimu kuritarvitust. Põhjaliku seadusandliku regulatsiooni puudumine ja varjatud jätab aga isiku ilma õigusest informatsioonilisele enesemääratlusele, valida käitumisjoont ja end kaitsta.”⁵⁹

Avaldajad leidsid, et poliitilist välireklaami keelustav regulatsioon ei ole piisavalt õiguselge, sisaldades ebaselgeid määratlusi („välireklaam” ja „muu poliitiline välireklaam”). Antud mõisted on jätud seaduse rakendaja sisustada. Heideti ette sedagi, et praktikas lähtutakse kohaliku omavalitsuse reklaamimajandust reguleerivatest õigusaktidest, st õigusaktidest, mis on õigusjõult hierarhiliselt allpool seadustest.

Vaidlusalused seadused ei defineeri otseselt välireklaami ega poliitilise välireklaami mõistet, tuues küll loetelu näidetest, mida sellena käsitleda, jättes mõiste sisu siiski avatuks: „Üksikkandidaadi, erakonna või erakonna nimekirjas kandideeriva isiku, [valimisliidu või valimisliidu nimekirjas kandideeriva isiku] või nende logo või muu eraldusmärgi või programmi reklaamimine hoonel, rajatisel, ühistranspordivahendi või takso sise- või välisküljel ning muu poliitiline välireklaam [...]”.⁶⁰ Ka ei ole välireklaami mõistet avatud muudes seadustes. Välireklaami mõistet kasutatakse (sh ka

⁵⁵ RKÜKo 28.10.2002, nr 3-4-1-5-02, p 31.

⁵⁶ RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/A-1/94.

⁵⁷ RKEKo 28.02.2002, nr 3-1-1-117-01, p 12.

⁵⁸ RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96, p 1.

⁵⁹ RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/A-1/94.

⁶⁰ EPVS § 51, KOVVS § 61 ja RKVS § 51.

defineeritakse) aga kohalike omavalitsuste reklaamialastes õigusaktides (nt Tallinna Linnavolikogu 12.12.2002 määrusega nr 73 kinnitatud „Tallinna linnale kuuluva ehitise pinna reklaamialaseks tegevuseks kasutusse andmise korra” p 4.7). Reklaami üldise määratluse annab reklaamiseadus (siiski kasutavad § 12 lg 1 p 8 ja § 21 lg 2 p 2 mõistet „väli(s)reklaam” seda defineerimata).

Et valimisseadustes puudub (poliitilise) välireklaami mõiste ammendav määratlus ning valimisseadustes puudub ka delegatsiooninorm kohalikele omavalitsustele selle sisustamiseks (konstitutsionaalses seaduses oleks selle lubatavus ka põhiseaduslikult küsitav), siis on tegu määratlemata õigusmõistega.

Määratlemata õigusmõistega on tegemist, kui õigusnorm piiritleb õigusliku tagajärje eelduseks olevad abstraktsed koosseisulised tunnused väga üldiselt. Normi abstraktselt määratletav materiaalne sisu tuleb igal konkreetsel juhul täpsustada. See tähendab, et enne määratlemata õigusmõistet sisaldava normi rakendamist tuleb normi tõlgendada – mõiste sisule tuleb anda piirid ja mõõdetavad tunnused, et seda oleks võimalik seostada konkreetsete eluliste asjaoludega.⁶¹ Määratlemata õigusmõistete tõlgendamisel tuleb arvestada valdkonna eripära (kõnealusel juhul nt piiratavate põhiõiguste – sõnavabaduse, valimisõiguse jne – olulisusega), seadusandja antud juhtnööridega (kõnealusel juhul nt sätetes esitatud näidisloeteluga) ning kasutada asjakohaseid tõlgendamismeetodeid (grammatiline jne).⁶² Konkreetsel juhul võib küll abiks olla kohalike omavalitsuste määrustes sätestatu. Viimaseid ei saa siiski käsitleda siduvate ega ammendavate definitsioonidena.

Määratlemata õigusmõisteid kasutatakse õigusaktides eesmärgiga tagada regulatsiooni paindlikkus ja vastavus elusituatsioonide mitmekesisusele. Esmapilgul näib püüdlus kõiki olukordi äärmise detailsusega õigusaktides sätestada igati vajalik ja õige. Mõnikord on see aga äärmiselt raske või isegi võimatu. Liialt detailne regulatsioon ei pruugi vastata ka õiguse ja ühiskonna kõikidele vajadustele ja arengutele. Pigem võib see takistada õiglase lahenduse saavutamist konkreetsel juhul. Seepärast ei saa õiguskantsleri hinnangul määratlemata õigusmõistete kasutamist taunida. Loomulikult sõltub määratlemata õigusmõistete kasutamise lubatavus ja vajalikkus ka konkreetsest reguleeritavast valdkonnast.

Et kaitsta seaduste ja neis sisalduvate sanktsioonide rakendajaid, vältimaks mõjutamiskatseid ja asjatuid süüdistusi täidesaatva võimu (ja ka kohtuvõimu) sekkumisi valimiste protseduuri, on ulatusliku kaalutlusõiguse või hindamisruumi jätmise valimisseadustes õiguskantsleri hinnangul ebasoovitav. Kaalutlusõiguse ja hindamisruumi jätmise piiratud ulatuses võib olla võimalik. Probleemne võib olla eeskätt just määratlemata õigusmõistete sidumine karistusõigusliku sanktsiooniga.

Seadusandja on normides sätestanud näidisloetelu objektidest, mida tuleb käsitleda „poliitilise välireklaamina”. Sätetes loetlemata juhtumeid tuleb tõlgendada normis esitatud näidete valguses. Kindlasti tuleb tõlgendamisel arvestada ka piiratavate põhiõiguste olulisust demokraatlikus ühiskonnas ning piirangute eesmärgi ja sellest tulenevat seaduse mõtet. Eeskätt peaks poliitilise välireklaami mõistet tõlgendama kitsendavalt, sest vastasel juhul oleksid tulemuseks ebamõistlikud põhiõiguste piirangud, mis ebademokraatlikult pareeriksid arvamuste ja info vaba levitamist. Siiski tuleks kaaluda just karistusnormide üksikasjalikumalt sätestamist.

Õigusakti ei saa käsitleda põhiseadusvastasena, kui mõistliku pingutusega on tõlgendamist kasutades võimalik välja selgitada kehtiv käitumisjuhised. Riigikohus on pidanud oluliseks kehtiva õigusnormi

⁶¹ K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn 1997, lk 68–70.

⁶² Vt nt RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, punktid 16 ja 20: „Määratlemata õigusmõiste on õigustehniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes enestes, delegerides normi täpsustamise seaduse rakendajale. Kuna määratlemata õigusmõiste on seadusandja poolt loodud, tuleb seda sisustada seadusandja juhiste ja eesmärkide abil. Seega tuleb [...] määratlemata õigusmõiste – lisatud täiendus] sisustada vaadeldava volitusnormi eesmärgi kaudu ehk püüda välja selgitada, mis oli seadusandja eesmärk kohaliku omavalitsuse volitamisel [...] Delegatsiooninormist tuleneva pädevuse rakendamisel peab kohalik omavalitsus silmas pidama erinevate huvide, väärtuste ja õiguste tasakaalustamise vajadust ning volitatud seadusandluse teostamisega põhiõigustele asetatud piirangute proportsionaalsust.”

leidmiseks seadusandja tahte väljaselgitamist, milleks tuleb kasutada erinevaid tõlgendusviise.⁶³ Samuti on Riigikohus rõhutanud, et „[e]rinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole. Riigikohtul puudub alus normi põhiseadusevastasuse motiivil kehtetuks tunnistada, kui normi on võimalik tõlgendada põhiseaduspäraselt. Samuti tuleks eelistada tõlgendust, millega oleks tagatud erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse.”⁶⁴

Riive materiaalse õiguspärasuse eeldused on seaduse legitiimne eesmärk ning PS § 11 lausest 2 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte järgimine. Piirangu vastavust proportsionaalsuse põhimõttele kontrollitakse kolmel astmel: abinõu sobivus, vajalikkus ja proportsionaalsus kitsamas tähenduses ehk mõõdukus. Riive materiaalse õiguspärasuse eelduseks on ka kooskõla õiguspärase ootuse printsiibiga.

Poliitilise välireklaami piirangute eesmärgina toodi Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas⁶⁵ välja vajadus vältida praktikas esinenud gigantomaaniat nii kasutatavate reklaamikandjate suuruse kui mahu osas. See omakorda aitaks kaasa järgmiste eesmärkide saavutamisele:⁶⁶

- vähendada valimiskampaaniate kulusid (sh suurendada erakondade rahastamise läbipaistvust, kuna soov varjata kampaaniakulusid väheneks);
- vähendada raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel, mis tagaks paremini kandidaatide võrdsuse;
- suurendada valimiskampaania korraldamisel sisulise poliitilise argumentatsiooni osakaalu (sunniks kandidaate tegelema sisulisema teavitustööga);
- vabastada nn avalikku ruumi (kaoksid varasemates valimiskampaaniates tuntuks saanud majasuured valimisplakatid ning valimatu plakatite kleepimine maja seintele ja plankudele);
- vähendada massiivsetest valimiste välireklaamidest tekkinud avalikkuse vastumeelsust poliitilise reklaami ja poliitika suhtes tervikuna.

Viimati nimetatud kaks eesmärki on omavahel lahutamatu seotud – avaliku ruumi vabastamine (eesmärk nr 4) aitab omakorda vältida võimalikke välireklaamiga kaasnevat üldsuse negatiivseid emotsioone ehk vähendada massiivsetest valimiste välireklaamidest tekkinud avalikkuse võimalikku vastumeelsust poliitilise reklaami ja poliitika suhtes tervikuna (eesmärk nr 5).

Toodud eesmärgid võib pidada legitiimseteks, kuna need on kõik seotud valimisõiguse üldpõhimõtetega ning seega ühel või teisel moel tagasiviivadavad ka demokraatia põhimõteteni (PS §-d 1 ja 10), mida tuleb pidada väga oluliseks põhiseaduslikuks väärtuseks. Poliitilise välireklaami piirangute kehtestamise aluseks olnud eesmärgid on seega legitiimsed. Neil eesmärkidel on lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõiguste piiramine (ettevõtlusvabadus, omandiõigus) kindlasti lubatav.

⁶³ RKHKo 06.11.2003, nr 3-3-1-72-03, punktid 15 ja 16: „Samas on seaduse tekst vaid lähtekohaks seadusandja tahte ja sellest tuleneva õigusnormi sisu väljaselgitamisel. Seadusandja tahte väljaselgitamise edasisel täpsustamisel tuleb kasutada lisaks nii klassikalisi tõlgendusviise, nagu teleoloogiline, süstemaatiline, ajalooline kui ka vajadusel muud täiendavaid tõlgendusargumente. Selliste tõlgendusargumentide kasutamise vajalikkus ei piirdu ainult olukordadega, kus sätte tekst on mitmetimõistetav. Muude tõlgendusviiside kasutamine on vajalik ja õigustatud ka seal, kus sätte tekst on esmapilgul üheselt mõistetav, kuid tekivad põhjendatud kahtlused, kas seadusandja tahe oli suunatud nimelt sellise tõlgendustulemuse saavutamisele, milleni viib sätte grammatiline tõlgendamine. Muude tõlgendusviiside kasutamine võib viia sellise tulemuseni, kus seadusandja tahe ning seega ka sätte mõte võivad oluliselt erineda ainult seadusesätte keelelise tõlgendamisel saadud tulemusest. Kuid ka siis ei ole tegemist *contra legem* tõlgendusega, sest tegelikult kehtivat õigusnormi ei tohi samastada seaduse tekstiga (sättega). Järelikult ei tähenda vajadus kasutada tõlgendamisel Põhiseadusest tulenevaid argumente alati, et seadusandja tahte mittevastav seadusetekst tuleb igal juhul tunnistada põhiseadusevastaseks ja jätta kohaldamata.”

⁶⁴ RKÜKo 22.02.2005, nr 3-2-1-73-04, p 36.

⁶⁵ Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 30.06.2005, nr 620 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

⁶⁶ Taolisi eesmärgid toodi välja ühel või teisel kujul ka nii antud eelnõu kui ka teiste punktis 67 nimetatud valimisreklaami piiravate eelnõude arutelude käigus Riigikohus.

Sobivuse kriteeriumi lävi on madal – sobivaks tuleb lugeda iga abinõu, mis on vähemalt samm soovitud eesmärgi suunas. Kuna antud juhul ei ole võimalik väita, et valitud vahend – välireklaami täielik keelustamine – ei võimalda üldse saavutada ühtegi loetletud eesmärkidest, on abinõu sobiv.

Järgmiseks tuleb kontrollida vajalikkust. Võimaliku muu meetmena, mis aitaks saavutada eespool käsitletud eesmärgi, kuid oleks sama tõhus ja vähem koormavam, tuleks esiteks kõne alla poliitilise välireklaami keelustamise asemel selle piiramine.

Eelnõu esitamisel ei nähtud ette välireklaami täielikku keelustamist, vaid eesmärgiks seati selle piiramine. Seejuures sätestati välireklaami lubatav maht ning kohaliku omavalitsuse õigus määrata poliitilise välireklaami eksponeerimise kohad ja tingimused, kohustusega tagada kandideerijatele võrdsed võimalused.

Taoline regulatsioon on põhimõtteliselt võimalik, kuid oleks omakorda võinud kaasa tuua mitmeid probleeme, sh põhiseaduslikke. Näiteks konkreetne lahendus tõstataks küsimuse, kas kohalik omavalitsus võib määrata piirkondi üksnes munitsipaalomandi osas või võib piirata ka eraomandi kasutamist (silmas pidades põhiõiguste piiramise seadusreservatsiooni, võib viimane osutada põhiseadusvastaseks). Kohaliku omavalitsuse regulatsioonid antud valdkonnas tooksid kaasa probleemid üleriigilistel valimistel seoses kandideerijate võimaliku ebavõrdse kohtlemisega jne. Seega ei pruugi eelkirjeldatud lahendus osutada asjakohaseks. Mõistagi sõltuks välireklaami piiramise (mitte keelustamise) põhiseaduspärasus konkreetsest regulatsioonist ning võimalik, et seda saaks sätestada viisil, mis oleks täielikus kooskõlas põhiseadusega.

Teiseks võimaluseks oleks valimiskampaaniate kulude ülemmäära seadmine või täpsem regulatsioon, mis mahus, millistes reklaamikanalites ja millise kogumaksumusega tohiks kandidaate ja nende vaateid propageerida.⁶⁷ Enne täpsema regulatsiooni sätestamist tuleks mõistagi teostada eelnev põhjalik õiguslik analüüs.

Valimiskampaaniate kulude maksimaalmäära sätestamine võib olla nii püstitatud eesmärkide saavutamiseks tõhusam kui ka põhiõigusi vähem piirav meede. Kindlasti sõltub valimiskampaaniakulude ülemmäära seadmise põhiseaduspärasus ka konkreetsest seatavast suurusest. Valimiskampaaniakulude maksimaalmäära sätestamist kasutatakse ka teistes riikides.⁶⁸ Taolisele lahendusvariandile on viidatud ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel Rec(2003)4 liikmesriikidele üldiste reeglite kohta korrupsiooni vältimiseks erakondade toetamisel ja valimiste rahastamisel (art 9).⁶⁹

Seega on valitud vahendi – poliitilise välireklaami keelamine – vajalikkus loetletud eesmärkide saavutamiseks kaheldav. Võib olla ettevõtlusvabadust ja omandiõigust vähem piiravaid meetmeid, mis tagaksid seejuures kindlamalt taotletavate eesmärkide saavutamise.

Möödukuse hindamisel nentis õiguskantsler, et eespool kirjeldatud poliitilise välireklaami keelustamise eesmärgid on olulised ning kantud demokraatia tugevdamise ideest.

Nii aitavad valimiskampaaniate kulude ja raha osakaalu vähendamine võimu saamisel tagada avaliku võimu läbipaistvust ja legitiimsust. Samuti kindlustavad nimetatud eesmärgid valimisõiguse

⁶⁷ Need lahendused on välja pakkunud näiteks Ü. Madise; vt: Ü. Madise. Erakondade rahastamise põhimõtted. – Juridica eriväljaanne „Erakonnaõigus”, 2003, lk 44.

⁶⁸ Vt Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee poliitikakomitee 04.05.2001 raporti „Poliitiliste erakondade rahastamine” lisa 1 „Poliitiliste erakondade rahastamine võrdlevas aspektis”, kättesaadav arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/workingdocs/doc01/edoc9077.htm>. (01.07.2005). Kajastatakse eri riikide praktikat riigi poolt valimiskampaaniate kulude hüvitamisel ja piiramisel, nt Suurbritannias, Belgias, Prantsusmaal on kehtestatud range maksimaalsuurus valimiskuludele.

⁶⁹ *Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns* (Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003 at the 835th meeting of the Ministers' Deputies), Art 9: „States should consider adopting measures to prevent excessive funding needs of political parties, such as, establishing limits on expenditure on electoral campaigns.”

lahutamatuks osaks olevat kandideerijate ja kandidaatide ülesseadjate (sh erakondade) formaalset võrdsust. Antud nõue tuleneb valimiste ühetaolisuse põhimõttest (PS § 60 lg 1 ja § 156 lg 1), mis nõuab võrdsed võimalusi nii valimistel kandideerimiseks kui ka valimisedu saavutamiseks.⁷⁰

Riigikohus on rõhutanud, et „[d]emokraatia põhimõte eeldab, et valijal on võimalus teha valik erinevate valimisprogrammide ja ideede ning neid esindavate kandidaatide ning nimekirjade vahel. Demokraatia toimimise seisukohalt on oluline, et erinevad ühiskondlikud huvid oleksid ka [...] poliitilise otsustuse protsessis võimalikult ulatuslikult esindatud.”⁷¹ Seega valijate teadlikkuse tõstmisele suunatud tõhus teavitamistöö ning valimisaktiivsuse suurendamisele pühendatud meetmed, mis peaksid omakorda kaasa aitama esindusorganite representatiivsuse (eri ühiskondlike vaadete esindatuse) tõusule⁷², on äärmiselt olulised ja vajalikud demokraatia kindlustamiseks.

Viimast aspekti silmas pidades tuleb rõhutada ka, et valimisaktiivsus on Eestis olnud valimistel madal: 2004. aastal osales Euroopa Parlamendi valimistel 26,83%, 2003. aastal käis Riigikogu valimistel 58,24% ja 2002. aastal kohaliku omavalitsuse volikogude valimistest võttis osa 52,5% valimisealistest isikutest.⁷³ Seetõttu on jätkuva nn rahva võimust võõrandumise, hääletamisaktiivsuse languse ja selle tulemusel esindusorganite ebapiisava representatiivsuse vältimine äärmiselt oluline.

Esmapiilgul näib, et poliitilise välireklaami keelustamine aitab tööpoolest vähendada valimiskampaania kulusid, vähendab raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel ning sunnib kandideerijaid tegelema enam sisulisema teavitustööga. Arvestades erakondade riigieelarvest rahastamise suurendamist, ei ole põhjendatud maksumaksja raha ülemäärane kulutamine reklaamile (etteheited reklaamiga tegelevate erafirmade „taskute täitmisest”), kui sellega kaasneva positiivse aspekti – valija parema informeerituse – saavutamine on pigem kaheldav, omades kohati isegi vastupidist negatiivset efekti (vt eesmärk nr 5). Reklaamipiirangud vähendaksid kandideerijate rahavajadust, piirates nende omavahelist „võiduajamist reklaami osas”⁷⁴. Reklaam on olnud suurimaid valimiskampaaniate kuluartikleid.⁷⁵

Et seadusega keelustatakse üksnes üks reklaamivorm – välireklaam –, siis on tõenäoline, et poliitiline välireklaam kandub teistesse reklaamikanalitesse. Selle tagajärjena võivad valimiskampaaniate kulud jääda senisele tasemele, kuid suureneva võib teiste reklaamivahendite (ringhäälingu, trükimeedia, interneti ja otsepostituse) kasutus. Samuti võib välireklaami kampaania nihkuda ajaliselt lihtsalt varasemale perioodile enne keelu algusaega, seda kinnitas 2005. aasta kohaliku omavalitsuse volikogude valimiseelne aeg. Küsimusele, kas välireklaam on kallim või odavam, piiratum ressurss või mitte, enam või vähem valijate käitumist mõjutav, võrreldes teiste nimetatud reklaamivormidega, ei ole võimalik üheselt vastata (nt televisioon on ilmselt kõige piiratum ressurss, kuid samas kõige suurema auditooriumiga massimeedium⁷⁶). On ilmne, et üksnes ühe reklaamivormi keelustamine ei pruugi oluliselt aidata kaasa valimiskampaania kulude vähendamisele.

Ka ei pruugi poliitilise välireklaami keeld sundida kandideerijaid tegelema märkimisväärselt sisulisema elektoraadi teavitamisega. Kuigi välireklaam rõhub enamasti pigem visuaalsusele (fotode, loosunglausetega jms eksponeerimine), kui sisulisele teavitustööle, siis ka näiteks trükiajakirjanduses, internetis ja posti teel levitatav reklaam ei pruugi sellest oluliselt erineda.

Poliitilise välireklaami keelustamine vahetult enne valimisi, kui on n-ö valimiste välireklaami

⁷⁰ Vt ka nt RKPJKo 15.07.2002, nr 3-4-1-7-02, p 19; 01.09.2005, nr 3-4-1-13-05, p 16; RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 16.

⁷¹ RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 26.

⁷² Esinduskogu representatiivsuse põhimõtet põhiseadusliku väärtusena on käsitletud järgmistes lahendites: RKPJKo 04.11.1998, nr 3-4-1-7-98, p IV; 15.07.2002, nr 3-4-1-7-02, p 20 jj; RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 32 jj.

⁷³ Vabariigi Valimiskomisjoni andmed; kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.vvk.ee/>.

⁷⁴ Ü. Madise. Erakondade rahastamise põhimõtted. – Juridica eriväljaanne „Erakonnaõigus”, 2003, lk 44.

⁷⁵ Erakondade valimiskampaaniate kulude aruanded on kättesaadavad Vabariigi Valimiskomisjoni koduleheküljel: <http://www.vvk.ee/>.

⁷⁶ Vt TNS EMOR 12.12.2003: „Tele-ekraan avaliku arutelu areenina” (põhineb TNS Emori Teleauditooriumi Mõõdikuuringul); kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.emor.ee/arhiiv.html?id=1138>.

tippaeg, vabastab tööpoolest avaliku ruumi valimiseel ajal. Ka rahva võimust võõrandumine ja hääletamisaktiivsuse langus Eestis on probleem, mistõttu on kõik meetmed, mis aitavad valimisaktiivsust suurendada, äärmiselt vajalikud. Väidetavalt on massiivne välireklaam avalikus ruumis pälvinud avalikkuse pahameele ja süvendanud negatiivset suhtumist valimistesse ja poliitikasse üldiselt.

Siiski on poliitilise välireklaami keelustamise tõhusus kõnealuste eesmärkide saavutamiseks kaheldav. Esiteks võib poliitilise välireklaami keelustamisega kaasneda reklaami nihkumine varasemale perioodile ja/või suurenemine teistes reklaamivahendites. Taoline ümberorienteerumine võib sisuliselt tähendada, et avalik ruum on „höivatud” lihtsalt varasemal perioodil ja seni mittehäirunud reklaam ühes reklaamikanalis muutub liialdatult häirivaks teises kanalis. Teiseks ei ole võimalik tõsikindlalt tuvastada ja ette ennustada seda, kas välireklaami keeld mõjutab valimisaktiivsust või mitte. Ka on võimalik negatiivne suhtumine millessegi, sh välireklaami, alati väga subjektiivne.

Eeltoodust tulevalt ei saa kindel olla, et valitud vahend on tõhus meede valimiskampaania kulude vähendamiseks ja raha osakaalul poliitilise võimu saavutamisel. Samuti ei pruugi antud abinõu sundida kandideerijaid tegelema sisulisema teavitustööga, vabastada oluliselt avalikku ruumi ega suurendada poliitilise välireklaami vastu tekkinud üldsuse pahameele vältimise kaudu valimisaktiivsust.

Mõistagi sõltub lõplik hinnang abinõu tõhususele eeskätt praktikast – kampaaniate korraldajate otsustest ja valijate käitumisest. Välireklaami iseloomustab asjaolu, et seda ei ole võimalik erinevalt teistest teabe edastamise viisidest (nt raadio, televisioon, ajalehed) isiku soovil vältida või reguleerida – avalik ruum ümbritseb meid kõiki ning sellest ei ole võimalik kõrvale hoiduda. Välireklaam on teatud mõttes kõige enam peale sunnitud reklaamivorm ja see võib luua piiranguid, mis teiste reklaamivormide puhul ei ole mõeldavad.

Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas märgiti, et „[e]elnõu vastuvõtmine vähendab mõningal määral reklaamifirmade tulu, kuna reklaamifirmade teenistus valimiskampaaniate korraldamisest väheneb. Arvestades valimiste toimumise sagedust Eestis ning üldist majanduskasvu, ei oma käesoleva seadusega sätestatud piirangud reklaamifirmade tegevusele olulist mõju, ega põhjusta tööhõive vähenemist reklaamitööstuses.”⁷⁷

Nagu eespool märgitud, siis perioodil 15.01.2003–01.03.2003 korraldatud uuring näitas, et välireklaami osakaal valimisreklaamis oli küllaltki suur – 38%; välireklaami maht hinnakirjades oli uuritud perioodil 73% osakaaluga kogu välireklaami reklaamist. Seega ei saa nõustuda eelnõu seletuskirjas toodud väitega, sest reklaamikeeld mõjutab oluliselt turgu välireklaamiga tegelevate ettevõtjate kahjuks, jättes nad ilma potentsiaalsest tulust. Vabanev ressurss võib üle kanduda teistesse reklaamikanalitesse. Kõik reklaamimeediumid ja sellega tegelevad ettevõtjad ei ole üheselt võrreldavad reklaami mõju, auditooriumi suuruse, ressursi piiratuse jms osas. Ka ei ole täpselt ennustatav kandideerijate käitumine. Siiski on selge, et reklaamiga tegelevate ettevõtjate ebavõrdne kohtlemine võib tekkida. Sekkumine ettevõtlusvabadusse on intensiivne.

Eeltoodust tuleneb, et poliitilise välireklaami keelustamine riivab olulisi põhiõiguseid – omandiõigust ja ettevõtlusvabadust. Kuigi eesmärgid, mille nimel põhiõiguseid piiratakse, on tähtsad, tuleb arvestada meetme vähest tõhusust eesmärkide saavutamisel. Valitud meede – poliitilise välireklaami täielik keelustamine aktiivse agitatsiooni ajal – võib osutada ka ebaproportsionaalseks kitsamas mõttes. Teisisõnu on kaheldav, kas antud abinõu on mõeldukas.

Kaheldav on ka välireklaami keelu kooskõla õiguspärase ootuse põhimõttega. Õiguspärase ootuse põhimõtte sisuks ei ole eeldus, et igasugune õigusnorm ning sellest tulenevad õigused ja vabadused

⁷⁷ Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja seisuga 30.06.2005, nr 620 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

jäävad tähtajatult kehtima. Siiski peab regulatsiooni muutumisel olema jäetud piisav *vacatio legis*, et normiadressaatidel oleks piisavalt aega neile seadusega antud õiguste ja kohustustega tutvumiseks ning muudatuste tegemiseks oma tegevuses ja elukorralduses. „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.”⁷⁸

Seega on antud juhul määrava tähendusega leida vastus küsimusele, kas muudatustega vaidlusalustes seadustes on poliitilise välireklaami tellija, tootja või vahendaja õiguspärasest ootust piirangute puudumise kehtima jäämise suhtes põhiseadusvastaselt rikutud. Seejuures tuleb silmas pidada, et PS § 108 kohaselt on reeglilik, et seadus jõustub kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, st põhiseadus peab üldjuhul aktsepteeritavaks üheksapäevast *vacatio legis*’t. Pikema jõustumisaja vajalikkuse tõttu õigusakti põhiseadusvastaseks tunnistamiseks peavad seega olema olulised ja mõjuvad põhjused.

„Piisava aja” üle otsustades tuleb esmalt silmas pidada, et seadused ei keelusta poliitilist välireklaami üldiselt, vaid üksnes aktiivse valimisagitatsiooni perioodil. KOVVS § 6 lg 3 kohaselt loetakse aktiivse valimisagitatsiooni ajaks aega alates kandidaatide registreerimise viimastest päevast (sama EPVS § 5 lg 3, RKVS § 5 lg 1). 2005. aastal toimunud kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste puhul on kandidaatide registreerimise viimaseks päevaks 11. september. Et seadus jõustus üldises korras, rakendus piirang tegelikult alles antud momendist.

Järgnevalt tuleb arvestada, et tegu on valimisregulatsiooniga, mis puudutab esmajoones seaduse vastuvõtjaid endid: nende tegevust valimiskampaania korraldamisel (mõjutades samas loomulikult ka reklaamiga tegelevaid ettevõtjaid ja teisi Riigikogus mitteesindatud võimalikke kandideerida soovijaid). Seejuures ei ole tegu esimese ja ainsa katsega valimisreklaami piirata. Nii näiteks oli Riigikogu menetluses mitu vastuvõetud seadusega konkureerivat eelnõud, mis püüdsid poliitilise välireklaamiga seotud piiranguid reguleerida:

- Isamaaliidu fraktsiooni algatatud 234 SE valimisseaduste ja rahvahääletuse seaduse muutmise seadus poliitreklaami ja valimiskampaania kulude piiramiseks ja 235 SE reklaamiseaduse ja ringhäälinguseaduse muutmise seadus;
- Riigikogu liikmete Jaanus Marrandi, Sven Mikseri, Olev Laanjärve, Mark Soosaare, Liina Tõnissoni, Harri Õunapuu, Peeter Kreitzbergi ja Robert Lepiksoni algatatud 593 SE ringhäälinguseaduse ja erakonnaseaduse muutmise seadus.

Millises ulatuses välireklaami piiramine nõuab kandideerida kavandavatel erakondadel, valimisliitudel ja üksikkandidaatidel ümberkorraldusi, on täpsemate andmete puudumise tõttu keeruline hinnata. Juhul kui detailne valimiskampaania oli potentsiaalsetel kandideerijatel juba väljatöötatud, nõuab regulatsiooni muutumine kindlasti teatud korrektsiivse kavandatavas. Tegu ei ole siiski ülemääraseid raskusi tekitava probleemiga, arvestades, et valimisteni oli seaduse vastuvõtmisest alates aega üle kolme kuu.

Probleemid on reklaampindade broneerimisega ja reklaamplakatite tootmiseks jms sõlmitud lepingutega, kuna piirangud sunnivad poliitilise välireklaami tellijat lepingust taganema (sh tõusetub küsimus, kas seaduse muudatus oleks käsitletav vääramatu jõuna VÕS § 103 mõttes). Õiguskantsleril puudusid andmed, kas selliseid lepinguid oli sõlmitud, kas lepingutes oli võlausaldajale ettenähtud õiguskaitsevahendeid juhuks, kui tellija lepingust taganeb, kas seoses valimisreklaami tootmise ja eksponeerimise broneeringutega on lepingute täitjad pidanud ära ütleva teistele potentsiaalsetele klientidele ning pärast tellijapoolset lepingust taganemist ei suuda enam uusi kliente leida ja kannatavad seepärast kahju. Samuti puudus õiguskantsleril teave selle kohta, kas teiste reklaamkanalite osas on sõlmitud broneerimislepinguid, mis võib tähendada välireklaamile panustanud potentsiaalsetele

⁷⁸ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 26.

kandideerijatele võimaluse puudumist oma vaateid tutvustada ja võimalikku ebavõrdset kohtlemist. Lepingute olemasolu ja nende tingimuste konfidentsiaalsuse tõttu ei olnud võimalik vastavat teavet ka välja selgitada.⁷⁹

Et nimetatud küsimused on määrava tähendusega seadusmuudatuste õiguspärase ootuse põhimõttele vastavuse hindamisel, ei olnud õiguskantsleril võimalik lõplikku seisukohta võtta. Selle väljaselgitamine on võimalik konkreetses normikontrollis, kontrollides vastavasisulise kohtuasja läbivaatamisel seaduse põhiseadusele vastavust (PS § 15 lg 1 lause 2).

(4.2) Poliitilise välireklaami keelustamisega piiratakse ka PS § 45 lõikest 1 tulenevat väljendusvabadust, kuna väljendusvabadus hõlmab igasugust väljendusvormi: igaühel on õigus vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil. Väljendusvabadus hõlmab sõnavabadust, mida peetakse demokraatliku riigikorralduse nurgakiviks. Sõnavabaduse läbi tagatakse arvamuste pluralism nii üldisemalt ühiskonnaprobleemide käsitlemisel kui ka kitsamalt poliitiliste vabaduste teostamisel. „[K]ommunikatsioonivabadus on demokraatliku ühiskonna toimimise üheks eeltingimuseks [...]”⁸⁰ „[S]õnavabaduse põhimõte on demokraatliku ühiskonnakorralduse vältimatu tagatis ning seeläbi üks olulisemaid sotsiaalseid väärtusi.”⁸¹ Nimetatud õigus on kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga põhiõigus, st seda võib seadusega piirata avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitseks. Kvalifitseeritud seadusreservatsiooniga põhiõiguseid võib kitsendada ka juhul, kui seda tingivad muud põhiseaduslikud väärtused või mõni muu põhiõigus.

Nagu öeldud, on põhiõiguste piiramine lubatav, kui see on formaalselt ja materiaalselt õiguspärane. Eelnevalt on pikemalt käsitletud seaduse vastavust formaalse õiguspärasuse nõuetele ning välja toodud eesmärgid, mida seadusandja pidas silmas keelustamisel.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et kvalifitseeritud seadusreservatsiooniga väljendusvabadusõigust võib seaduse eelnõu seletuskirjas ja arutelude käigus kirjeldatud eesmärkidel piirata, kuna need on mahutatavad klauslite „avalik kord” ja „teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitse” alla. Pealegi, üldtunnustatud põhimõtte kohaselt võib kvalifitseeritud seadusreservatsiooniga põhiõiguseid piirata ka juhul, kui seda tingivad teised põhiõigused või muud põhiseaduse materiaalsed printsiibid. Loetletud eesmärkide taga seisavad ning neid on võimalik seostada põhiseaduslike väärtustega.

Eelnevalt omandiõiguse ja ettevõtlusvabaduse juures abinõu sobivuse ja vajalikkuse kohta öeldu, samuti mõõdukust analüüsides tehtud järeldus, et valitud meede ei ole kuigi tõhus loetletud eesmärkide saavutamiseks, kehtib ka väljendusvabadusõiguse riive kohta.

Esmapilgul võib väita, et välireklaami keelustamise puhul ei ole tegu intensiivse väljendusvabaduse riivega. Nimelt ei ole reklaam keelustatud, vaid üksnes piiratud, ja seda suhteliselt lühikese ajavahemiku jooksul – aktiivse valimisagitatsiooni ajal. Muul ajal on poliitiline välireklaam lubatud. Euroopa Inimõiguste Kohus on siiski rõhutanud, et sõnavabaduse riive intensiivsust see ei vähenda – valimiseelne aeg on äärmiselt oluline, kuna see on „[...] kriitiline periood, kui valijate meeled on fokuseeritud oma esindajate valimisele.”⁸² Kuna poliitilise reklaami potentsiaalne mõju on suurem just vahetult enne valimisi, siis antud argument ei vähenda seega oluliselt väljendusvabaduse riive intensiivsust.

⁷⁹ Eelnõu teisel lugemisel viitas Evelyn Sepp taoliste lepingute olemasolule ja sellele, et ettevõtjad on tunnistanud kahju võimalikkust. Vt: 08.06.2005 Riigikogu istungi stenogramm, Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu (620 SE) teise lugemise jätkamine; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

⁸⁰ RKTko 05.12.2002, nr 3-2-1-138-02, p 9.

⁸¹ RKKKo 26.08.1997, nr 3-1-1-80-97, p 1.

⁸² Euroopa Inimõiguste Kohtu 19.02.1998 otsus *Bowman vs. Ühendatud Kuningriik*, p 45.

Väljendusvabaduse piiramise vähesest intensiivsusest annab esmapilgul tunnistust ka asjaolu, et keelustatud on üksnes üks teabe edastamise kanal. Teised võimalikud kanalid oma poliitiliste vaadete väljendamiseks ja kommuniqueerimiseks valijatele ning valijatel vastava teabe saamiseks on endiselt võimalikud. Olenemata sellest, et välireklaami kasutatakse reklaamiks kõige vähem, on selle osakaal valimisreklaamis küllaltki suur – 15.01.2003–01.03.2003 korraldatud uuringute tulemused näitasid selleks 38%.⁸³ (Välireklaami osakaal oli Eesti meediareklaamiturul 2004. aastal eri meediatüüpide lõikes vaid 6,6%, 2003. aastal moodustas välireklaami käive 6,2% meediareklaamituru kogukäibest.)⁸⁴

Arvestades asjaoluga, et poliitilise välireklaami keelustamist põhjendav üks argument on võimaliku avalikkuse meelepaha ja sellest tingitud poliitikas pettumise vältimine, tuleb rõhutada, et Euroopa Inimõiguste Kohus on märkinud, et konventsiooni artiklist 10 tulenev sõnavabadus ei hõlma „[...] mitte üksnes niisugust „informatsiooni” ja „ideid”, millesse suhtutakse soosivalt või mida loetakse mitesolvavateks või erapooletuteks, vaid ka niisugust informatsiooni ja ideid, mis solvavad, šokeerivad või häirivad riiki või selle elanikkonna mis tahes sektorit. Niisuguseid nõudeid seavad pluralism, tolerantsus ja sallivus, ilma milleta demokraatlikku ühiskonda ei ole olemas.”⁸⁵ Poliitilisele sõnavabadusele kehtestatud piirangute põhjused peavad olema eriti kaalukad.⁸⁶

Õiguskantsleri hinnangul on sekkumine väljendusvabadusõigusesse seega intensiivne. Poliitilise välireklaami keelustamise läbi riivatav väljendusvabadus on kaalukas põhiõigus, mistõttu peavad piirangute kehtestamiseks olema eriti olulised kaalutlused. Kuigi eesmärgid, mille nimel põhiõigust piiratakse, on olulised, siis silmas pidades meetme vähest tõhusust eesmärkide saavutamisel, võib valitud meede – poliitilise välireklaami täielik keelustamine aktiivse agitatsiooni ajal – osutada ebaproportsionaalseks kitsamas mõttes.

(4.3) Poliitilise välireklaami piirang riivab ka PS §-dest 57, 60 ning 156 tulenevat valimisõigust, mis on peamiseks vahendiks, mille kaudu rahvas saab ühiskonnaasjade otsustamises kaasa rääkida (sh osaleda riigivõimu teostamisel PS § 1 lõike 1 ja § 56 punkti 1 mõttes). Välireklaami kaudu saavad kandideerijad kommuniqueerida oma ideid ja arvamusi elektoraadile (passiivse valimisõiguse riive) ning vastavalt on välireklaam valijaskonnale teabeallikas, mille põhjal teha konkreetseid valimisotsustusi (aktiivse valimisõiguse riive).

Et valimisõiguse realiseerimist võib vaadelda erakonnapõhiõiguse peamise eesmärgina üldise eneseteostusvabaduse kõrval, riivavad poliitilise välireklaami piirangud aktiivse valimisagitatsiooni ajal ka PS § 48 lg 1 lausest 2 tulenevat erakonnapõhiõigust, täpsemalt selle osiseks olevat erakonna tegevusvabadust. Erakonnapõhiõigust piirata võimaldavad sätted sisalduvad PS § 48 lõigetes 2–4, § 30 lõikes 2, § 124 lõikes 3 ja §-s 130.

Kõiki põhiõiguseid (sh kvalifitseeritud seadusreservatsiooniga ja seadusreservatsioonita põhiõiguseid) võib piirata juhul, kui seda tingivad muud põhiseaduslikud väärtused või mõni muu põhiõigus. Nii on ka Riigikohus näiteks nentinud, et demokraatia põhimõte ei välista subjektiivsete valimisõiguste „mõistlikku piiramist”⁸⁷.

Nagu eespool öeldud, on põhiõiguste piiramine lubatav, kui see on formaalselt ja materiaalselt õiguspärane. Eelnevalt on pikemalt käsitletud ka seaduse vastavust formaalse õiguspärasuse nõuetele

⁸³ TNS Emori Reklaamipanuste uuringut ADEX (perioodil 15.01.2003–01.03.2003), kus on eristatud valimisreklaami maht meediatüüpide lõikes. Uuring esitati Riigikogu liikmete Jaanus Marrandi, Sven Mikseri, Olev Laanjärve, Mark Soosaare, Liina Tõnissoni, Harri Ōunapuu, Peeter Kreitzbergi ja Robert Lepiksoni algatatud 593 SE „Ringhäälinguseaduse ja erakonnaseaduse muutmise seaduse” seletuskirja lõpus; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

⁸⁴ TNS EMOR 21.03.2005 „Eesti meediareklaamiturg kasvas ligi 10%”; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.emor.ee/arhiiv.html?id=1313>; 23.05.2004 „Balti meediareklaami turg 2003”; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.emor.ee/arhiiv.html?id=1187>.

⁸⁵ Euroopa Inimõiguste Kohtu 07.12.1976 otsus Handyside vs. Ühendatud Kuningriik, p 49.

⁸⁶ Euroopa Inimõiguste Kohtu 23.04.1992 otsus Castell vs. Hispaania, p 42. Televisioonis poliitilise reklaami keelustamise kohta vt ka Euroopa Inimõiguste Kohtu 28.09.2001 otsus VgT Verein gegen Tierfabriken vs. Šveits.

⁸⁷ RKPJKo 15.07.2002, nr 3-4-1-7-02, p 21.

ning välja toodud eesmärgid, mida seadusandja pidas silmas keelude kehtestamisel.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et valimisõigust ja erakonnapõhiõigust võib seaduse eelnõu seletuskirjas ja arutelude käigus kirjeldatud eesmärkidel piirata, kuna loetletud eesmärkide taga seisavad ning neid on võimalik seostada põhiseaduslike väärtustega.

Eelnevalt omandiõiguse ja ettevõtlusvabaduse juures abinõu sobivuse ja vajalikkuse kohta öeldu, samuti mõõdukust analüüsides tehtud järeldus, et valitud meede ei ole kuigi tõhus loetletud eesmärkide saavutamiseks, kehtib ka valimisõiguse ja erakonnapõhiõiguse riive kohta.

Mõõdukust hinnates nentis õiguskantsler, et konkreetsel juhul kasvab väljendusvabaduse õiguse riive omakorda üle valimisõiguse ja erakonnapõhiõiguse küllalt intensiivseks riiveks, kuna takistab kandideerijatel ja erakondadel oma vaadete tutvustamist ja valijatel valiku tegemiseks vajaliku teabe saamist. Seda just vahetult enne valimisi, kui on n-ö tipphooaeg.

Euroopa Inimõiguste Kohus on öelnud, et kuigi vabade valimiste ja sõnavabaduse põhimõtte käivad reeglina käsikäes, siis teatud situatsioonides võivad need kaks õigust sattuda vastuollu ning võib tekkida vajadus kohaldada selliseid sõnavabaduse piiranguid enne valimisi või valimiste ajal, mis muudes tingimustes ei oleks aktsepteeritavad (nt kandidaatide võrdsuse tagamiseks).⁸⁸ Tuleb mõelda, et ka kõnealusel juhul on ühetaolisuse põhimõttest tulenev formaalne võrdsuse kaitse üks poliitilise välireklaami keelustamise ja sellest tulenevalt poliitilise sõnavabaduse piiramise aluseks olev argument. Nagu eespool selgitatud, on valitud vahendi tõhusus taotletava eesmärgi saavutamisel kaheldav.

Poliitilise välireklaami keelustamise läbi riivatavad valimisõigus ja erakonnapõhiõigus on väga kaalukad põhiõigused, mistõttu peab piirangute kehtestamiseks olema eriti olulised kaalutlused. Eesmärgid, mille nimel põhiõigusi piiratakse, on olulised, ent silmas pidades meetme vähest tõhusust eesmärkide saavutamisel, võib valitud meede – poliitilise välireklaami täielik keelustamine aktiivse agitatsiooni ajal – osutada ebaproportsionaalseks kitsamas mõttes.

(4.4) On avaldatud kahtlust, et poliitilise välireklaami piirangutega piiratakse samas ka avaliku koosoleku vabadust. Õiguskantsleri hinnangul ei saa poliitilist välireklaami ja avalikku koosolekut võrdsustada. Õiguskantsler on ka varem korduvalt rõhutanud,⁸⁹ et nii nagu poliitilise välireklaami mõistet, nii tuleb ka avaliku koosoleku mõistet seaduserakendajal tõlgendada kitsendavalt, arvestades piiratavate põhiõiguste olulisust, lähtudes avaliku koosoleku seaduse eesmärgist ja mõttest.

Õiguskantsler asus eeltoodu põhjal seisukohale, et Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse kooskõla põhiseadusega on kaheldav osas, milles need keelustavad aktiivse agitatsiooni ajal poliitilise välireklaami täielikult ning näevad ette vastutuse poliitilise välireklaamile kehtestatud piirangute rikkumise eest reklaami tellijale, vahendajale, tootjale, avalikule esitajale, üldsusele näitajale ja üldsusele ülekandjale.

(5) Õiguskantsler saatis vastavasisulise ettekande Riigikogule. Õiguskantsler otsustas juhtida parlamendi tähelepanu poliitilise välireklaami keelustamise regulatsiooni probleemidele ning loobuda ettepanekust PS § 142 lõike 1 mõttes ettekande kasuks PS § 139 lõike 2 mõttes järgmistel põhjustel.

Esiteks kogunes Riigikogu X koosseis korralisele istungjärgule 12.09.2005, st ajal, kui poliitilise välireklaami piirang oli juba jõustunud. Arvestades võimalikku seaduse muutmiseks kuluvat Riigikogu tööaega, on selge, et 2005. aasta sügisel ei olnud võimalik keeluga kaasnevat ära hoida.

⁸⁸ Euroopa Inimõiguste Kohtu 19.02.1998 otsus *Bowman vs. Ühendatud Kuningriik*, p 43.

⁸⁹ 07.10.2002 Riigikogus Riigikogu liikmete A. Herkeli ja J. Leppiku arupärimisele vastates seoses Falun Gongi juhtumiga; 2005. aasta juunis Riigikogu liikme Eiki Nestori kirjalikule küsimusele vastates seoses loomakaitseorganisatsiooni PETA meeleavaldusega.

Teiseks rõhutas õiguskantsler, et tegu on probleemiga, mille lahendamine eeldab rahulikku, tasakaalukat ja põhjalikku analüüsi, tagamaks regulatsiooni kooskõla põhiseadusega. Pärast ettepaneku tegemist on akti vastuvõtnud organil aega 20 päeva, et viia õigustloov akt kooskõlla põhiseadusega. Arvestades kohalike valimise-eelse aja pingelisust, ei pruugi see teemat (poliitiline (valimis)reklaam) silmas pidades olla piisav mõistliku ja tasakaalustatud põhiseaduspärase lahenduse leidmiseks.

Kolmandaks tuleb arvestada kõnealuse teema spetsiifikat. Eeskätt puudutab poliitilise reklaami reguleerimine parlamenti kuuluvate erakondade endi tegevust. Seepärast asus õiguskantsler seisukohale, et erakonnad peaksid ise leidma omavahelise kokkuleppe reklaami lubatavuse eelduste küsimuses. Mõistagi peab lahendus vastama põhiseaduse normidele, kuna riigivõimu tuleb teostada üksnes kooskõlas põhiseadusega (PS § 3 lg 1 lause 1). Põhiseaduslikud institutsioonid ja teised võimuharud peaksid jätma seadusandjale võimaluse parandada eksimus, mis on põhiseaduse vastu.

Neljandaks märkis õiguskantsler, et ei ole välistatud kõnealuse regulatsiooni põhiseaduspärase kontrollimine konkreetsetes normikontrollis.

2005. aasta septembris toimus Riigikogu põhiseaduskomisjoni istung, kus kõikide Riigikogu fraktsioonide esindajad nõustusid õiguskantsleri ettekandes väljatoodud probleemide olemasoluga. Teemat otsustati uuesti käsitleda pärast oktoobrikuseid kohaliku omavalitsuse volikogude valimisi.

Õiguskantsler pöördus 2006. aasta veebruaris Riigikogu esimehe poole ja palus teatada, kas ja kuidas kavandab Riigikogu vaidlusaluste seaduste kooskõlla viimist põhiseadusega. Õiguskantsleri pöördumise järel arutas küsimust Riigikogu põhiseaduskomisjon.⁹⁰

2.6. „Delfi eelnõu“

Asi nr 16-4/051744

(1) Õiguskantsler esitas Riigikogu õiguskomisjonile arvamuse Justiitsministeeriumis valminud „Delfi eelnõu“ kohta.

(2) Justiitsministeeriumis valmis kiireloomulisena elektroonilise side seaduse, infoühiskonna teenuse seaduse, karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja väärteomenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu (edaspidi eelnõu), mis kandis eRiigi süsteemis alapealkirja „Delfi eelnõu”. Vabariigi Valitsus algatas eelnõu menetluse Riigikogus 14.12.2005.⁹¹ Riigikogu menetlusse jõudnud eelnõu olulised sätted olid:

„§ 1. Elektroonilise side seaduses (RT I 2004, 87, 593) tehakse järgmised muudatused:

[...]

2) seadust täiendatakse paragrahviga 1141 järgmises sõnastuses:

„§ 1141. Kohtule teabe andmise kohustus

Sideettevõtja peab esitama kohtule tema kirjaliku üksikpäringu alusel tõe tuvastamiseks tsiviilkohtumenetluse seadustikus (RT I 2005, 26, 197) ettenähtud alustel ja korras ja kohtu määratud tähtjaks olemasolevat teavet, mis on nimetatud käesoleva seaduse § 112 lõike 1 punktides 1–4. Üksikpäring käesoleva paragrahvi mõttes on päring § 112 lõike 1 punktides 1–4 nimetatud andmete saamiseks konkreetse telefonikõne, konkreetse elektronkirja, konkreetse elektroonilise kommentaari

⁹⁰ Kontrollseis 15.06.2006.

⁹¹ Elektroonilise side seaduse, infoühiskonna teenuse seaduse, karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja väärteomenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu seisuga 14.12.2005, nr 800 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

või muu üksiksõnumi edastamisega seotud sideseansi kohta.”.

§ 2. Infoühiskonna teenuse seaduses (RT I 2004, 29, 191; 61, 473) tehakse järgmised muudatused:
[...]

2) seadust täiendatakse paragrahvi 111 järgmises sõnastuses:

„§ 111. Menetlejale teabe andmise kohustus

Infoühiskonna teenuse osutaja peab esitama kohtule tsiviilkohtumenetluses ning prokuratuurile ja uurimisasutusele kriminaalmenetluses nende kirjaliku üksikpäringu alusel töö tuvastamiseks menetluseadustes ettenähtud alustel ja korras ja nende määratud tähtjaks teenuse osutajal olemasolevat teavet teenuse kasutaja kohta. Üksikpäring käesoleva paragrahvi mõttes on päring teenuse kasutaja isikuandmete ja teenuse kasutaja edastatud teabe edastamise fakti, kestuse, viisi ja vormi kohta seoses konkreetse elektronkirja, konkreetse elektroonilise kommentaari või muu üksiksõnumi edastamisega seotud sideseansiga.“.

§ 3. Karistusseadustikus (RT I 2001, 61, 364; 2005, 47, 387) tehakse järgmised muudatused:

[...]

2) paragrahv 151 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„§ 151. Vaenu õhutamise

(1) Tegevuse eest, millega avalikku rahu rikkuval viisil on kutsutud üles vihkamisele, diskrimineerimisele või vägivaldale seoses rahvuse, rassi, nahavärvi, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste veendumuste, varalise või sotsiaalse seisundiga, – karistatakse rahalise karistuse või kuni kolmeaastase vangistusega.

(2) Sama teo eest, kui see on toime pandud vähemalt teist korda, – karistatakse rahalise karistuse või kuni viieaastase vangistusega.

(3) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 või 2 sätestatud teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahalise karistusega.“.

§ 4. Kriminaalmenetluse seadustikus (RT I 2003, 27, 166; 2005, 39, 308) tehakse järgmised muudatused:

1) paragrahvi 110 täiendatakse lõikega 11 järgmises sõnastuses:

„(11) Käesoleva seadustiku §-s 117 nimetatud jätustoiiminguga on lubatud tööandeid koguda üksikpäringuna käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud tingimustel sõltumata kuriteo raskusest. Üksikpäring käesoleva paragrahvi mõttes on kirjalik päring § 117 lõikes 1 nimetatud andmete saamiseks konkreetse telefonikõne, konkreetse elektronkirja, konkreetse elektroonilise kommentaari või muu üksiksõnumi edastamisega seotud sideseansi kohta.“ [...].”.

Õiguskantsler pöördus 16.12.2005 kirjaga Riigikogu õiguskomisjoni poole ja esitas oma seisukoha eelnõu kohta.

Riigikogu õiguskomisjon pöördus eelnõu suhtes arvamuse saamiseks Riigikogu põhiseaduskomisjoni, julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni ning Riigikohtu poole.

09.01.2006 pöördus justiitsminister õiguskantsleri poole kirjaga, milles esitas oma vastuväited õiguskantsleri argumentidele. Õiguskantsler vastas justiitsministrile 13.01.2006 ning selgitas veel kord oma seisukohti.

(3) Õiguskantsler kontrollis eelnõu kooskõla põhiseadusega.

(4.1) Riigikogu menetluse jõudnud kujul käsitleb eelnõu kolme õigusvaldkonda: materiaalsel karistusõigust, tsiviilkohtumenetlust ja kriminaalmenetlust. Esialgses seletuskirjas oli eelnõu

eesmärgiks piirata au teotamise või vaenu õhutava iseloomuga artiklite ning kommentaaride avaldamist – võimaldades tuvastada anonüümsete kommentaaride autorit väljaspool kriminaalmenetluslikku jälitustegevust. Eelnõu reguleerimisala on tegelikult tunduvalt laiem, võimaldades sidevõrgu operaatori või teenuseosutaja kaudu kindlaks teha ja kohtu alla anda mis tahes elektroonilise meedia kasutajaid.

(4.2) Karistusseadustikus tehtavad muudatused puudutavad vaenu õhutamise koosseisu (KarS § 151). Kui varem oli esmakordne sotsiaalse vaenu õhutamine väärtegu, mille kohtuväliseks menetlejaks oli politsei, siis eelnõuga väärteokoosseis kaotatakse ning vaenu õhutamine oleks igal juhul kuritegu, mille uurimine on kaitsepolitsei pädevuses. Kui seni on olnud karistus ette nähtud sotsiaalse vaenu õhutamise eest, siis eelnõuga sätestatakse vaenu õhutamise koosseisus kõik PS § 12 lg 1 lauses 2 ettenähtud alused. Karistatav oleks edaspidi ka diskrimineerimise õhutamine. Teiseks sätestab eelnõu juriidilise isiku vastutuse vaenu õhutamise eest.

(4.3) Menetlusõigust puudutavas osas on eelnõu keskseks probleemiks üksikpäring. Üksikpäring on eelnõus nii tsiviilkohtumenetluse kui ka kriminaalmenetluse jaoks defineeritud ühtmoodi: KrMS § 117 lõikes 1 nimetatud andmete saamiseks **konkreetselt** telefonikõne, **konkreetselt** elektronkirja, **konkreetselt** elektroonilise kommentaari või muu üksiksõnumi edastamisega seotud sideseansi kohta.

Üksikpäring tsiviilmenetluses võimaldab kohtul kirjalikult pärida elektroonilise side ettevõtjalt (nt AS Elion) ja infoühiskonna teenuse osutajalt (nt AS Delfi) andmeid teenuse kasutaja ja sideliikluse kohta. Kuna üksikpäring on olemuslikult jälitustoiming, tohiks seda ka tsiviilkohtumenetluses lubada üksnes piiratud juhtudel. Eelnõu järgi saab tsiviilkohtult taotleda üksikpäringuid mitte üksnes isiku au, hea nime ja teiste isiklike õiguste (VÕS § 1046 ja § 1047) kaitseks, vaid mis tahes tsiviilvaidluste puhul. Arvestades tsiviilkohtumenetluse seadustikus ettenähtud eeltõendamismenetlust, mille järgi saab kohtusse pöörduda ka tundmatu kostja vastu, tuleks täiendavat analüüsida mõjusid, mis kaasnevad üksikpäringu tegemisega erinevate tsiviilvaidluste puhul. Teiste riikide praktikas on mitmeid hoiatavaid näiteid selle kohta, kuidas autoriõiguste liiga jõuline kaitse on viinud väljendusvabaduse kitsendamisele (nt John Doe kaasused).⁹² Seoses hagi esitamise võimalusega tundmatu kostja vastu tuleks arvestada laialdast tagaseljaotsuste hulka Eesti kohtutes.

(4.4) Kriminaalmenetluses võimaldab üksikpäring menetlejal pärida eeltoodud andmeid. Tegemist on jälitustoiminguga, kuid erinevalt KrMS §-s 110 sätestatud üldisest nõudest, et jälitustoimingutega saab tõendeid koguda üksnes raskemate kuritegude uurimisel, saab üksikpäringut teha sõltumata kuriteo raskusest.

Kehtiva KrMS § 110 lõikes 1 on sätestatud, et kriminaalmenetluses on lubatud tõendeid koguda jälitustoimingutega, kui tõendite kogumine muude menetlustoimingutega on välistatud või oluliselt raskendatud ning kriminaalmenetluse eesmärgiks on esimese astme kuritegu või tahtlikult toimepandud teise astme kuritegu, mille eest on ette nähtud karistusena vähemalt kuni kolm aastat vangistust. Selles väljendub põhimõte, et kuna iga jälitustoiming peab olema proportsionaalne, siis ei saa kergemate kuritegude uurimisel jälitustoiminguga tõendeid koguda. See nõue kehtib kõigi KrMS 8. jaos „Tõendite kogumine jälitustoiminguga” sätestatud jälitustoimingute suhtes.

KrMS §-s 117 on sätestatud andmete kogumine üldkasutatavate tehniliste sidekanalite kaudu edastatavate sõnumite kohta. Kõnealuse paragrahvi esimese lõike kohaselt kogutakse üldkasutatava telekommunikatsioonivõrgu kaudu edastatavates sõnumite kohta andmeid telekommunikatsioonivõrgu operaatorilt või posti- või telekommunikatsiooniteenuse osutajalt, et teha kindlaks sõnumi edastamise fakt, kestus, viis ja vorm ning edastaja või vastuvõtja isikuandmed ja asukoht.

⁹² Vt <http://www.chillingeffects.org/johndoe/>.

KrMS § 110 täiendatakse lõikega 11, millega lubatakse erandina koguda tõendeid KrMS §-s 117 nimetatud jälitustoiminguga sõltumata kuriteo raskusest, juhul kui see toimub üksikpäringuga.

Üksikpäringu näol on tegemist uue mõiste sissetoomisega kriminaalmenetlusõigusesse ja olulise muudatusega kriminaalmenetluses. Eelnõu defineerib üksikpäringu ühesugusena nii tsiviilkohtumenetluses kui kriminaalmenetluses, kuid ei ava piisavalt selle jälitustoimingu tegemise tingimusi. Üksikpäring on jälitustoiming, mida eelnõu järgi saab teha kriminaalmenetluses, olenemata uuritava kuriteo raskusastmest. Kriminaalmenetluses üksikpäringu sätestamisega tehakse seega erand KrMS §-s 110 ettenähtud põhimõttest, mille kohaselt jälitustoimingutega tõendite kogumine on lubatud ainult raskete kuritegude uurimisel. Probleemiks on eelkõige see, et hoolimata üksikpäringu definitsioonist ei ole selliste päringute tegemine piisavalt määratletud, mis teeb kahtlaseks tõhusa järelevalve teostamise ja seab ohtu isikute põhiõigused. Eelnõu seletuskirjas ei ole põhjendusi, miks on vaja laiendada jälitustoimingute tegemise võimalus kõigile kuritegudele. Samuti ei võimalda üksikpäringu definitsioon eelnõus ega seletuskirjas mõista, kuidas oleks praktikas võimalik eristada üksikpäringut KrMS §-s 117 sätestatud jälitustoimingust. Kuna tegemist on põhiõiguste seisukohalt olulise küsimusega, siis tuleb üksikpäringu tegemise tingimused sätestada piisava täpsusega seaduses. Samuti tuleb enne üksikpäringut sätestava seadusemuudatuse vastuvõtmist põhjalikult läbi mõelda ja üle vaadata üksikpäringuteks loa andmise ning järelevalve teostamise tingimused ja kord.

Tuleb arvestada, et tehniliselt on sõnumi edastamise fakti, kestuse, viisi ning edastaja või vastuvõtja andmete kindlakstegemine julgeoleku- ja jälitusasutuse jaoks äärmiselt lihtne ning selliseid päringuid tehakse massiliselt. Kaitsepolitsei ja keskkriminaalpolitsei käsutuses on seadmed, mis tagavad neile pideva elektroonilise juurdepääsu andmeliiklusele sideoperaatorite võrkudes. Õiguskantsler on ka varem juhtinud tähelepanu asjaolule, et uute tehnoloogiate kasutuselevõtt on toonud kaasa jälgimisvõimaluste ulatusliku laienemise – põhiõiguste seisukohalt peab see olema tasakaalustatud täiendavate tagatistega, mis seisnevad eelkõige toimivas järelevalves.

Justiitsminister leidis, et üksikpäringu tegemise õiguspärasus on tagatud prokuratuuri tavapärase kontrolliga kuritegude uurimisel. Isegi kui kriminaalmenetluse seadustikus ettenähtud tagatise võib pidada piisavateks, siis jälitustoimingute tegemine kriminaalmenetluse väliselt on siiani suhteliselt kontrollimatu. Üksikpäringu liiga laialdane kasutamine suurendaks sellega kaasnevat ohtu isikute eraelu puutumatusse ja võimalust, et isikute sidupidamise, meediaharjumuste ja veendumuste kohta kogutakse andmeid n-ö tagavaraks. Kinnitust on leidnud asjaolu, et Riigiprokuratuuril puudub käesoleva ajani otsejuurdepääs jälitusasutuste tsentraalsete jälgimisseadmete logifailidele, mis on vajalik päringute seaduslikkuse kontrollimiseks.

Eelnõu üle peetud aruteludes on vastandatud kaht põhiseaduslikku väärtust – sõnavabadust ning isikute au ja hea nime kaitset. Põhiõigustele iseloomulikult ei saa kumbagi väärtust absoluutselt realiseerida, kuid üht ei tohi teise nimel ka kõrvale lükata. Põhiseadus seab seadusandja ette keerulise ülesande leida väärtuste vahel parim tasakaal. Seda on võimalik seadusandjal teha üksnes siis, kui nii eelnõu eesmärk, kui ka regulatsiooni sisu on selge.

(5) Õiguskantsler esitas eelnõu kohta oma arvamuse Riigikogu õiguskomisjonile, milles juhtis tähelepanu laiemalt elektroonilise jälgimise võimalustega kaasnevatele ohtudele. Menetluse käigus tehti eelnõus mitmeid muudatusi, arvestades õiguskantsleri kirjavahetust Justiitsministeeriumi ning Riigikogu õiguskomisjoniga.⁹³ Täpsustati ka eelnõu seletuskirja.

Lisaks eelnõu puuduste väljatoomisele tegi õiguskantsler pärast eelnõu Riigikogu menetluse jõudmist kaks ettepanekut eelnõu parandamiseks. Neist esimene oli süüteo koosseisude ringi määramine, mille puhul seadus lubab üksikpäringut teha. See parandus saab täita oma eesmärgi siiski üksnes juhul, kui seadusega on piisavalt määratud, mis üksikpäring endast kujutab, mille poolest erineb see

⁹³ Nt ei olnud eelnõu esialgse versiooni kohaselt kriminaalmenetluses üksikpäringu tegemisel nõutav isegi mitte päringu kirjalik vormistamine. Kirjaliku vormi nõue lisati eelnõusse vastavalt õiguskantsleri märkusele pärast eelnõu heakskiitmist Vabariigi Valitsuses.

KrMS §-s 117 ettenähtud jälitustoimingutest ja kuidas tagatakse kontroll üksikpäringute tegemise üle. Tuleb märkida, et hoolimata eelnõusse lülitatud definitsioonist ei ole üksikpäring kriminaalmenetluses piisavalt määratletud. Seni on tähelepanuta jäetud õiguskantsleri teine justiitsministrile tehtud ettepanek – üksikpäringu määratlemiseks tuleb piisava selgusega ette näha päringute tegemiseks loa andmise ja järelevalve teostamise tingimused. Kui üksikpäring kriminaalmenetluses ei ole piisavalt määratletud, on raske hinnata, mida selle rakendamine põhiõiguste plaanis kaasa toob ja kuivõrd see aitab kaasa eelnõu eesmärkide täitmisele.

Eelnõu kohta andsid arvamuse ka Riigikogu põhiseaduskomisjon, julgeolekuasutuste järelevalve komisjon ning Riigikohus. Need arvamused saabusid lühikest aega enne eelnõu esimest lugemist ja käsitlevad mitmesuguseid eelnõuga seotud probleeme, sh vaenu õhutamise koosseisu ebapiisavat määratletust, üksikpäringu kasutuselevõtmise mõju jälitustegevuse *ultima ratio* põhimõttele (esitaja Riigikohus),⁹⁴ vajadust täpsustada üksikpäringuid ka tsiviilkohtumenetluses (esitaja põhiseaduskomisjon) ning küsimust, kuivõrd anonüümsete internetikommentaari uurimine üldse sobib kaitsepolitsei ülesannetega (esitaja julgeolekuasutuste järelevalve komisjon).

Enne esimest lugemist Riigikogus täiendati kriminaalmenetluse üksikpäringu sätet eelnõu §-s 4 kuritegude loeteluga. Sellekohaselt saab üksikpäringuga tõendeid koguda KarS §-de 120, 156, 157, 178–180, 206 lõike 1, 207, 208 lõike 1, 217 lõike 1, 245, 247, 249, 275, 305, 3231, 377 lõike 1 ning 398 järgi alustatud kriminaalasjades. Nimetatud kuriteokoosseisud on:

- ähvardamine;
- Eesti Vabariigi ametliku sümboli teotamine;
- rahvusvaheliselt kaitstud isiku laimamine ja solvamine;
- välisriigi ja rahvusvahelise organisatsiooni ametliku sümboli teotamine;
- võimuesindaja ja avalikku korda kaitsva muu isiku laimamine ja solvamine;
- kohtu ja kohtuniku laimamine ja solvamine;
- lapsporno valmistamine ja selle võimaldamine;
- lapsealise seksuaalne ahvatlemine;
- alaealisele vägivalla eksponeerimine;
- arvutikahjurlus;
- arvutivõrgu ühenduse kahjustamine, arvutiviiruse levitamine;
- arvuti, arvutisüsteemi ja arvutivõrgu ebaseaduslik kasutamine;
- sõnumisaladuse rikkumine;
- kutse- ja ametitegevuses teatavaks saanud saladuse hoidmise kohustuse rikkumine;
- saladuse hoidmise kohustuse rikkumine;
- ärisaladuse avaldamine;
- emitendi väärtpaberitega sooritatud tehing.

Eelnõu kolmandal lugemisel Riigikogus 17.05.2006 langes see Riigikogu menetlusest välja. 18.05.2006 algatasid Eesti Keskerakonna fraktsioon, Eesti Reformierakonna fraktsioon ja Eestimaa Rahvaliidu fraktsioon uue eelnõu,⁹⁵ mis menetlusest välja langenud eelnõuga sisult kattus ning väikeste muudatustega 14.06.2006 Riigikogu poolt vastu võeti.⁹⁶

2.7. Endiste KGBlaste töökoha avalikustamine

Asi nr 6-1/050822

(1) Õiguskantsleri poole pöördusid kaks avaldajat, kes kaebasid Kaitsepolitsei ameti tegevuse

⁹⁴ Riigikohtu arvamuses märgitakse: [...] „Ei tohi eirata *ultima ratio* põhimõtet jälitustegevuse rakendamisel. Käesolev eelnõu avarab aga oluliselt riigi pädevust sekkuda isikute põhiseadusega kaitstud õigustesse, võimaldades jälitustegevust kriminaalmenetluse eelselt ja tsiviilkohtumenetluses”.

⁹⁵ Elektroonilise side seaduse, infoühiskonna teenuse seaduse, karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja väärtemenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu, nr 913 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

⁹⁶ Kontrollseis 15.06.2006.

peale nende nime avalikustamisel Riigi Teataja Lisa teadaandes „Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure- või vastuluureorganite teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isikute kohta”. Samuti paluti kontrollida, kas Kaitsepolitsei ameti tegevuse aluseks olevad õigusaktid on kooskõlas põhiseaduse ja rahvusvaheliste õigusaktidega.

(2) Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure- või vastuluureorganite teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isikute arvelevõtmise ja avalikustamise korra seaduse (edaspidi OkupS) eesmärgiks on reguleerida Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure- või vastuluureorganite (edaspidi julgeoleku- või luureorganid) teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isikute arvelevõtmist ja avalikustamist.

OkupS § 4 lg 1 sätestab, et julgeoleku- või luureorgani teenistuses olemine kõnealuse seaduse mõistes on töötamine julgeoleku- või luureorgani koosseisulise töötajana. Paragrahv 8 lg 1 näeb ette, et julgeoleku- või luureorgani teenistuses olnud või sellega koostööd teinud isik, välja arvatud OkupS § 5 lg 2 punktis 1 märgitud tähtjaks ja korras ülestunnistuse esitanud isik, avalikustatakse pärast ühe aasta möödumist vaidlustatud seaduse jõustumisest Kaitsepolitsei ameti teadaandena riigisekretäri korraldusel Riigi Teataja Lisas. Avalikustatakse ka isik, kes on teinud OkupS § 5 lg 2 punktis 1 märgitud tähtjaks ja korras isikliku ülestunnistuse, kui tema kohta käivad andmed ei ole riigisaladus.

Seaduse § 9 lõike 1 kohaselt avalikustatakse Kaitsepolitsei ameti teadaandes Riigi Teataja Lisas julgeoleku- või luureorgani teenistuses olnud või sellega koostööd teinud isiku kohta järgmised andmed:

- 1) nimi ja eesnimi;
- 2) sünniaeg;
- 3) sünnikoht;
- 4) tegevus või töökoht avalikustamise hetkel;
- 5) julgeoleku- või luureorgani nimetus, mille teenistuses isik oli või millega isik koostööd tegi;
- 6) kellena isik julgeoleku- või luureorgani teenistuses oli või koostööd tegi.

Menetluse käigus pöördus õiguskantsler teabe nõudmisega Kaitsepolitsei ameti, samuti Justiits-, Kaitse-, Sise- ja Välisministeeriumi poole.

(3) Kõnealuse juhtumi puhul oli oluline leida vastus küsimusele, kas Kaitsepolitsei ameti tegevuse aluseks olnud seadus Eestit okupeerinud riikide julgeolu- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute arvelevõtmisel ja avalikustamisel on kooskõlas põhiseadusega: kas sellisel tegevusel on legitiimne eesmärk ning kas põhiõiguste piirang on proportsionaalne. Samuti tuli selgitada, kas avalikustatavate andmete maht on põhiseaduspärane.

(4) OkupS § 1 lg 1 sätestab, et nimetatud seadusega reguleeritakse Eestit okupeerinud riikide julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isikute arvelevõtmise ja avalikustamise korda.

Vastavalt nimetatud seadusele võetakse arvele kõik isikud, kes on olnud endise NSV Liidu ja natsistliku Saksamaa julgeoleku- või luureorganite teenistuses või tegid nendega koostööd. Isikud, kes on ennast vabatahtlikult ühe aasta jooksul pärast seaduse jõustumist võtnud arvele (tegid seadusega ja selle alusel kehtestatud korras⁹⁷ ülestunnistuse), avalikustatakse ainult isiku kirjaliku nõusoleku alusel, välja arvatud juhtumid, kui isik keeldub enda kohta andmast teavet või annab teadlikult vale informatsiooni. Avalikustatakse ka isik, kes võib olla küll teinud seaduses märgitud tähtjaks ja korras isikliku ülestunnistuse, kuid kelle kohta käivad andmed ei ole riigisaladus (riigisaladuse

⁹⁷ Vabariigi Valitsuse 05.07.1995 määrusega nr 257 kinnitatud „Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure- või vastuluureorganite teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isiku ülestunnistuse esitamise kord”.

seaduse § 6 p 17).⁹⁸

Seega kannab seadus kahte eesmärki: sätestada materiaalõiguslikud alused ja menetluse julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute arvelevõtmiseks ning avalikustamiseks.

(4.1) Vaidlustatud seadus riivab eeskätt PS § 19 lõikes 1 ja §-s 26 sätestatud põhiõigusi: üldist isiksusõigust ning perekonna- ja eraelu puutumatus.

PS § 19 lõike 1 kohaselt on igäihel õigus vabale eneseteostusele. Nimetatud sättes sisaldub üldise vabadusõiguse aluspõhimõte, millest tuleneb üldine isiksusõigus. Üldise isiksusõiguse enesemääramisõigus puudutab ka isiku informatsioonilist enesemääramist, mis tähendab igäihe õigust ise otsustada, kas ja kui palju tema kohta andmeid kogutakse ja salvestatakse.⁹⁹ Seega hõlmab vabaduse põhimõte endas ka õiguse enda kohta käivat informatsiooni vabalt kasutada ja eeldada, et riik ei piiraks seda õigust, võttes isikult otsustusõiguse enda andmete kasutamise kohta.

PS §-st 26 tuleneb isiku õigus eraelu puutumatus. Tegu on riigi kohustusega mitte sekkuda isiku eraellu.¹⁰⁰ Isiku eraelu mõiste on laiaulatuslik määratlus, millel puudub ammendav definitsioon. Muu hulgas hõlmab eraelu võimude poolt isiku kohta käiva teabe kogumist ja talletamist.¹⁰¹ Samuti kaitseb isiku õigus eraelu puutumatusel õigust elada üksi ja vabana soovimatust tähelepanust.¹⁰²

Põhiõiguste riive on põhiõiguste kaitsealas olevate positsioonide ebasoodus mõjutamine riigi poolt õigusakti või toiminguga. Nii andmete kogumine kui ka nende avalikustamine mõjutab ebasoodsalt isiku õigust vabale eneseteostusele ja eraelu puutumatusel.

Isiku mineviku kohta andmete kogumine ja avaldamine võib konkreetset juhtumist sõltuvalt riivata lisaks ka teisi põhiõiguseid, nt §-st 42 tulenevat õigust, mille kohaselt ei või avalik võim koguda ega talletada Eesti kodaniku vaba tahte vastaselt andmeid tema veendumuste kohta. Arvestades julgeoleku- või luureorganite teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isikute avalikustamisega kaasnevat võimalikku negatiivset avalikku tähelepanu, „stigmatiseerimist” (nt endise KGB ohvitserina) ja võimalikku maine langust, siis vaatamata asjaolule, et tegu on isiku enda tegevusest põhjustatud tagajärgedega, võib andmete kogumine ja avalikustamine takistuseks saada ka muude isiku ja ühiskonna vaheliste kontaktide loomisel, nt töökoha leidmisel (PS § 29) jms.

Iga isikuandmete töötlemine¹⁰³ peab teenima konkreetset eelnevalt püstitatud eesmärki (eesmärgipärase töötlemise nõue) ning isikuandmeid ei tohi töödelda rohkem kui hädapärast vajalik (minimaalsuse

⁹⁸ Riigisaladuse seaduse § 6 p 17: „„Salajase” tasemega riigisaladuseks on järgmine teave: Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure- või vastuluureorganite teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isikute arvelevõtmise ja avalikustamise korra seaduse (RT I 1995, 17, 233) § 5 lg 2 punktis 1 sätestatud korras Kaitsepolitsei ametile julgeoleku- või luureorgani teenistuses olemise või sellega koostöö tegemise kohta isikliku ülestunnistuse esitanud isikut puudutavad andmed, välja arvatud juhul, kui julgeoleku- või luureorgani teenistuses olnud või sellega koostööd teinud isik on eeltoodud teenistuse või koostööga seondult rikkunud sel ajal kehtinud seadusi või toime pannud inimsusevastaseid kuritegusid või sõjakuritegusid ning seaduse rikkumine või kuriteo toimepanemine selle isiku poolt on kohtulikult tõendatud jõustunud kohtulahendiga või kui julgeoleku- või luureorgani teenistuses oli või tegi sellega koostööd Vabariigi President või Riigikogu, Vabariigi Valitsuse või Riigikohtu liige. Seda teavet sisaldav teabekandja salastatakse 50 aastaks. Salastatus kustub, kui isiku surmast on möödunud 20 aastat, kuid sealhulgas mitte rohkem kui 50 aastat teabekandja salastamisest arvates.”

⁹⁹ M. Ernits. Kommentaarid §-le 19. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 4.1.

¹⁰⁰ Sama RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02, p 28; 05.03.2001, nr 3-4-1-2-01, p 14.

¹⁰¹ Euroopa Inimõiguste Kohtu 04.05.2000 otsus asjas Rotaru vs. Rumeenia, p 46: „The Court points out that both the storing by a public authority of information relating to an individual’s private life and the use of it and the refusal to allow an opportunity for it to be refuted amount to interference with the right to respect for private life secured in Article 8 § 1 of the Convention.” Vt ka RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02, p 23; RKHKo 23.10.2003, nr 3-3-1-57-03, p 17.

¹⁰² Euroopa Inimõiguste Kohtu 27.07.2004 otsus asjas Sidabras ja Džiautas vs. Leedu, p 43.

¹⁰³ IKS § 5 kohaselt on isikuandmete töötlemine iga isikuandmetega tehtav toiming, sealhulgas 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.

põhimõtte). Eesmärgipärase töötlemise nõude kohaselt tohib isikuandmeid töödelda ainult eelnevalt üheselt kindlaksmääratud ülesande täitmiseks või eesmärgi saavutamiseks, esialgsetest vajadustest erineval eesmärgil isikuandmeid töödelda ei ole lubatud.¹⁰⁴ Kui eesmärk on saavutatud, tuleb isikuandmete töötlemine lõpetada. Samas peavad kõik töödeldavad isikuandmed seatud eesmärgi saavutamiseks vajalikud olema – „igaks juhuks” isikuandmete kogumine on keelatud.

Minimaalsuse põhimõtte kohaselt tohib isikuandmeid koguda vaid ulatuses, mis on vajalik määratletud eesmärkide saavutamiseks.¹⁰⁵ Selleks tuleb vastata küsimusele, kas seatud eesmärki ei ole võimalik saavutada ilma isikuandmeid töötlemata ning kas kasutatavad isikuandmed ei ületa eesmärgi saavutamiseks vajalikku. Juhul kui tulemuseni on võimalik jõuda ilma isikuandmeid kasutamata, ei saa andmetöötlemisega kaasnevat eraelu puutumatus riivet õigustatuks lugeda. Teisisõnu lasub andmetöötlemisel kohustus põhjendada, miks ei ole ilma isikuandmeteta võimalik oma ülesandeid täita.

Esiletoodud andmekaitse põhimõtted peavad kaasa aitama sellele, et isikuandmeid töödeldaks (kogutaks, avalikustataks) ainult siis, kui selleks on mõõdapäasmatu vajadus ning kui andmete töötlemisega ei kaasne põhjendamatuid riiveid üksikisiku eraelule.

(4.2) Riive peab olema nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Järgnevalt on tähelepanu keskmes materiaalne põhiseaduspärasus.

Vaidlusaluse seaduse väljatöötamisel oli eelnõu üldisemaks eesmärgiks endistele julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikutele võimaluse andmine väljendada oma lojaalsust Eesti riigi suhtes. Seletuskirjas¹⁰⁶ märgitakse, et „[e]elnõu eesmärgiks ei ole kedagi tema mineviku pärast kriminaalkorras või muul viisil karistada. [...] Eelnõu eesmärgiks on kaasa aidata võimalikult suure hulga isikute väljaselgitamisele, samuti nende suhete korraldamisele Eesti riigiga seaduslikul alusel.” (lk 2).

Seletuskirjast selgub ka, et „[...] eriti NSV Liidu luureorganite teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isikud kujutavad endast vähemal või suuremal määral potentsiaalset ohtu Eesti Vabariigi julgeolekule, kuna nad oma mineviku tõttu on välisriikide praeguste luureorganite poolt kergesti šantažeeritavad või uuesti värvatavad.” (lk 1). Kuna „ENSV KGB tegevuse lõpetamisega seotud praktiliste meetmete realiseerimise”¹⁰⁷ protokollis sätteid ei viidud kunagi ellu, siis oli Eesti Vabariigile vajalik omada täielikku informatsiooni tema territooriumil tegutsenud julgeoleku- ja luureorganite isikkoosseisu ja agentuuri kohta.

Seega oli julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute kohta andmete kogumise konkreetseks eesmärgiks Eesti Vabariigi iseseisvuse ja julgeoleku kaitse. See eesmärk on legitiimne, kuna vastavalt põhiseaduse preambulale ja §-le 1 on Eesti Vabariigi iseseisvus ja julgeolek põhiseaduslikku järku õigusväärtused.

Küsimus julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute

¹⁰⁴ Eesmärgipärasuse nõue kajastub Euroopa Nõukogu andmekaitse konventsiooni art 5 punktides b, c ja e, samuti Euroopa Liidu andmekaitse direktiivi 95/46/EÜ art 6 p 1 alapunktides b ja e. Eestis on eesmärgipärasuse nõue sätestatud IKS § 6 punktis 2.

¹⁰⁵ Minimaalsuse nõue tuleneb IKS § 6 punktist 3, samuti Euroopa Nõukogu andmekaitse konventsiooni art 5 punktist c ning Euroopa Liidu andmekaitse direktiivi 95/46/EÜ art 6 p 1 alapunktist c.

¹⁰⁶ Kasutatud on Vabariigi Valitsuse 03.01.1995 heakskiidetud eelnõu seletuskirja; nimetatud eelnõu esitati 16.01.1995 ka Riigikogule, kuid Vabariigi Valitsus võttis selle Riigikogu menetlusest 22.02.1995 tagasi, kuna Riigikogu võttis 06.02.1995 vastu Riigikogu ajutise komisjoni „NSV Liidu ja teiste riikide julgeoleku- ning luureorganite tegevuse uurimiseks Eestis” algatatud samasisulise seaduse eelnõu. Kuna valitsuse algatatud eelnõu tekst on peaaegu identne Riigikogu algatatud eelnõuga, siis on seletuskirjas sisalduv asjakohane ka vastu võetud seaduse eelnõu suhtes. Ka Enn Tarto märkis eelnõu teisel lugemisel 16.01.1995, et mõlemad eelnõud on samasugused ning et Riigikogu komisjon kasutas algmaterjalidena valitsusega koostöös moodustatud ühiskomisjoni materjale. Vt: VII Riigikogu stenogramm 1995. I köide, lk 73.

¹⁰⁷ Protokollis lubas ENSV Riiklik Julgeoleku Komitee üle anda kolme päeva jooksul selleks loodud ekspertkomisjonile ENSV Riikliku Julgeoleku Komitee struktuuri ja funktsioonide kohta käiva informatsiooni ning pensionäride ja vabastatud kaastöölise nimekirjad.

avalikustamisest on keerulisem. Enn Tarto märkis eelnõu esimesel lugemisel 14.12.1994, et „[...] kes nüüd ei taha ennast vabatahtlikult arvele võtta, nende suhtes on mitmesuguseid meetmeid, eelkõige avalikustamine.”¹⁰⁸ Eelnõu seletuskirjas rõhutatakse, et „[e]elnõus sätestatud reeglid avaldavad nimetatud isikutele ühelt poolt survet avalikustamise nõude kaudu, teiselt poolt võimaldavad ülestunnistuse teel avalikustamist ära hoida [...]”

Vaidlusaluses seaduses sätestatud avalikustamist võib ühest küljest mõista kui sunnimehhanismi, mille eesmärgiks oli isikutele surve avaldamine vabatahtliku ülestunnistuse tegemiseks, et seeläbi tagada endiste julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ning nendega koostööd teinud isikute kiire arvelevõtmine: isikud, kes pärast seaduse jõustumist ühe aasta jooksul läksid ja tegid vabatahtlikult ülestunnistuse, neid reeglina ei avalikustata. Avalikustamine oli vahendiks arvelevõtmise protsessi kiirendamiseks, et seeläbi kaasa aidata riigi julgeoleku tagamisele. Kuna riigi julgeoleku tagamise eesmärk on eraelu riivena legitiimne, siis tuleb põhiõiguste piiramise eesmärki tol hetkel pidada legitiimseks.

Pärast aasta möödumist seaduse jõustumisest võib öelda, et avalikustamine ei soodustanud ega soodusta ka tänasel päeval arvelevõtmist. Isikul ei ole vabatahtliku ülestunnistamisega võimalik avalikustamist vältida. Teiste sõnadega tekib küsimus, kas avalikustamist saab mõista isiku „karistamisena” selle eest, et isik ei võtnud ennast ise vabatahtlikult ühe aasta jooksul arvele, või omab avalikustamine tänasel päeval iseseisvat tähendust ja legitiimset eesmärki eraelu puutumatus riive õigustamiseks.

Nii Justiits-, Sise- kui ka Välisministeeriumi hinnangul (vähemal või suuremal määral) on avalikustamise läbi isiku põhiõiguste piiramise (iseseisvaks) eesmärgiks riigi julgeoleku tagamine, mida tuleb pidada legitiimseks.

Nii asus Justiitsministeerium seisukohale, et avalikustamine omab käesoleval hetkel iseseisvat funktsiooni riigi julgeoleku tagajana ning ei ole käsitletav üksnes sunnimehhanismina, mille eesmärgiks oli isikutele surve avaldamine vabatahtliku ülestunnistuse tegemiseks. Ministeeriumi arvates võib eeldada avalikku huvi julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute väljaselgitamiseks ning ka avalikustamiseks. Avalikustamisel riigi julgeoleku tagamise eesmärgil ülestunnistuse teinud isikute ja ülestunnistust mitte teinud isikute erinev kohtlemine on Justiitsministeeriumi hinnangul põhjendatud asjaoluga, et erinevalt isikutest, kes ei ole õigeaegselt näidanud koostöövalmidust ning on sellega seadnud kahtluse alla enda lojaalsuse Eesti Vabariigile, on põhjendatud isikute, kes on püüdnud iseseisvalt ning õigeaegselt endast lähtuvat võimalikku ohtu minimeerida ning näidanud sellega lojaalsust Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale, soodsam kohtlemine. Seadusandja pidas võimalikuks nende isikute, kes näitasid ülestunnistusega oma lojaalsust, isikuandmete ulatuslikumat kaitset võrreldes nende isikutega, kes otsustasid enda tegevust varjata ja löid seega täiendava ohu Eesti Vabariigi julgeolekule.

Arvestades Eesti Vabariigi ajaloolist kogemust, peaks Eestit okupeerinud riikide julgeoleku- ja luureorganite tegevusega seonduv teave olema tulenevalt olulisest avalikust huvist avalik. Kuigi isikuandmete töötlemisel kehtib eesmärgipärasuse põhimõte, mistõttu reeglina ei ole töötlemine õigustatud lihtsalt viitega määratlemata õigusmõistele „avalik huvi”, siis antud juhul on tegu avalikustamist legitimeerivate kaalukate, kogu Eesti riikluse ja põhiseadusliku korra aluseks olevate väärtuste kaitsega. Teave Eesti territooriumil toimunu kohta on osa Eesti rahva ajaloolisest mälestusest ning äärmiselt oluline Eesti riigile ja laiemalt kogu avalikkusele. Avalik toimunust rääkimine aitab tagada läbipaistvuse ja selguse, samuti üldise sisemise rahu ühiskonnas. Ühiskonnast, kus avaliku võimu tegevusega (eriti julgeoleku- ja luureorganitega) seotud teave oli kõik varjatud ja salajane, üleminekul demokraatliku ja sotsiaalse õigusrõõmu korraldusele, kus austatakse avatud ühiskonna põhimõtet ning seeläbi luuakse võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle (sama ka AvTS § 1), on minevikuga seonduva informatsiooni avalikkus äärmiselt oluline. Teatud

¹⁰⁸ VII Riigikogu stenogrammid 1994. VI köide, lk 1248.

tähendus on avalikustamisel kindlasti ka Eesti Vabariigi iseseisvuse ja julgeoleku kaitsel. Kõiki eeltoodud aspekte (kui avalikustamisega kaitstav eesmärk) on tähistatud järgnevalt mõistega „avalik huvi”.

Eeltoodust tulenevalt tuleb asuda seisukohale, et julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute arvelevõtmise läbi põhjustatud põhiõiguse riive eesmärk on antud küsimuse erilisust arvestades legitiimne.¹⁰⁹

Järgnevalt tuleb kontrollida piirangu proportsionaalsust: kas riive on sobiv, vajalik ja mõõdukas eesmärgi saavutamiseks. Riigikohus on määratlenud sobiva meetmena abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Vajalikkuse kriteerium proportsionaalsuse hindamisel tähendab, et eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on eesmärgi saavutamiseks vähemalt sama tõhus kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes. Mõõdukuse puhul on olulised põhiõiguste riive intensiivsus ja riivet õigustavate põhjuste kaalukus: mida intensiivsem on riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.¹¹⁰

Vaidlusaluse seaduse kohaselt võetakse arvele kõik Eesti kodanikud, välismaalased ja kodakondsuseta isikud, kes on olnud julgeoleku- või luureorganite teenistuses või teinud nendega koostööd ajavahemikus 17.06.1940 kuni 31.12.1991 ning kes elavad Eesti Vabariigi jurisdiktsioonile alluval territooriumil (OkupS § 3). Seadus ei hõlma isikuid, kes pärast nimetatud ajavahemikku olid või on jätkuvalt võõrriikide julgeoleku- või luureorganite teenistuses või teevad nendega koostööd – nende suhtes kohaldatakse kriminaalkodeksis või karistusseadustikus sätestatud.¹¹¹

Enn Tarto rõhutas eelnõu teisel lugemisel 16.01.1994, et „[p]raegu on niisugune olukord, et paraku need KGB-lased ja isikud, kes on KGB-ga koostööd teinud, ei tõtta enda avalikustamisega. Väga vähe on neid, kes on tulnud ja ennast avalikustanud. Selline olukord asetab meid niisugusesse situatsiooni, et informatsioon on võõraste riikide käes, aga meie riigil informatsiooni ei ole. Järelikult teised riigid saavad nende isikutega manipuleerida, kuna arhiivimaterjale on ka napilt, kuigi me töötame selles suunas, et neid ikkagi rohkem oleks.”¹¹²

Informatsioon isikute kohta, kes töötasid võõrriikide julgeoleku- ja luureorganites, on Eesti riigile olulise tähtsusega, kuna riik peab kaitsma oma julgeolekut, mis on kaalukas põhiseaduslik väärtus. Arvestades näiteks võimalikku välisriikide julgeoleku- ja luureorganite vastavasisulist tegevust Eesti suunal, on antud informatsiooni olemasolu riigile äärmiselt vajalik. Arvelevõtmise kaudu on võimalik välja selgitada isikud, kes antud hetkel võivad võõrriikide poolt olla uuesti värvatud aktiivsesse luuretegevusse või kellega võõrriik saaks oma äranägemise järgi manipuleerida. Antud protsess oleks võõrriigi jaoks oluliselt raskendatud, kui Eesti riik omab juba nende isikute tegevuse kohta informatsiooni.

¹⁰⁹ Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on 27.07.2004 otsuses asjas Sidabras ja Džiautas vs. Leedu, mis käsitles nõukogude režiimi kaastöölise tegevuspiiranguid, märkinud, et arvesse tuleb võtta Leedu kogemust nõukogude korra osas ning et KGB tegevus oli vastuolus nii Leedu konstitutsiooniga kui ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni põhimõtetega: „The Court must have regard in this connection to Lithuania’s experience under Soviet rule, which ended with the declaration of independence in 1990. It has not been contested by the applicants that the activities of the KGB were contrary to the principles guaranteed by the Lithuanian Constitution or indeed by the Convention. Lithuania wished to avoid a repetition of its previous experience by founding its State *inter alia* on the belief that it should be a democracy capable of defending itself. [...] In view of the above considerations, the Court accepts that the restriction of the applicants’ employment prospects under the Act, and hence the difference of treatment applied to them, pursued the legitimate aims of the protection of national security, public order, the economic well-being of the country and the rights and freedoms of others [...]” Samuti tõi Euroopa Inimõiguste Kohus 20.05.1999 otsuses asja Rekvényi vs. Ungari isiku õiguste piirangute analüüsimisel välja totalitaarse režiimi kogemuse, mis võib olla „tungivaks sotsiaalseks vajaduseks“ („pressing social need” in a democratic society), mis õigustab riivet.

¹¹⁰ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

¹¹¹ Seda rõhutas ka Enn Tarto eelnõu esimesel lugemisel 14.12.1994 mitmetes oma vastustes Riigikogu liikmete küsimustele. Vt: VII Riigikogu stenogrammid 1994. VI köide, lk 1249.

¹¹² VII Riigikogu stenogrammid 1995. I köide, lk 73.

Samuti tagab antud teave, et võõrriikide julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikud, kes võivad ohustada Eesti riiklust, ei satuks Eesti Vabariigi riigiametites kõrgetele ametikohtadele (vt ka seadust süümevande andmise korra kohta, mille seosteile vaidlusaluse seadusega korduvalt eelnõu arutelu käigus viidati,¹¹³ samuti OkupS § 5 lg 5).

Julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute arvelevõtmist saab pidada sobivaks, vajalikuks ja mõõdukaks vahendiks eesmärgi (riigi julgeoleku kaitse) saavutamisel.

Nagu eespool selgitatud, on võõrriikide julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute avalikustamise eesmärk (mitmeid aspekte hõlmava avalike huvide kaitse) legitiimne. See on ka sobiv ja vajalik vahend avalike huvide tagamiseks.

Meetme vajalikkuse hindamisel tuleks alternatiivina julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute avalikustamise kõrval kõne alla süümevanne, kus isik vande andmisega deklareerib avalikult, et ta ei ole viidatud organitega olnud seotud. Põhiseaduse rakendamise seaduse § 6 kohaselt kehtis kuni 31.12.2000¹¹⁴ süümevande andmise kohustus, mille kohaselt sättes nimetatud isikud ja organid pidid andma kirjaliku süümevande selle kohta, et ta ei ole olnud Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure või vastuluure teenistuses ega agent ega ole osalenud kodanike jälitamisel ja represseerimisel nende poliitiliste veendumuste, ebalojaalsuse, klassikuuluvuse või Eesti Vabariigi riigi- või kaitseteenistuses olemise eest. Süümevande mitteandmine või kui süümevandega kinnitatu ei vastanud tõele, välistas isiku ametikohale nimetamise või sellel jätkamise. Täpsemalt reguleeris süümevande andmisega seonduvat seadus süümevande andmise korra kohta.

Esiteks tuleb rõhutada, süümevande andmine on isiku avalik deklaratsioon, mida on andmete puudumisel raske kontrollida. Teiseks, käesoleval hetkel põhiseaduse rakendamise seadusest tulenev süümevande andmise kohustus enam ei kehti¹¹⁵ ning minevikus julgeoleku- või luureorgani teenistuses olemine või sellega koostöö tegemine otseselt ei välista enam eespool viidatud ametikohtadele nimetamist. Siiski on julgeolekuriskide maandamiseks teatud kõrgendatud avaliku huviga ametikohtadel ette nähtud eelnev julgeoleku kontroll, mille tulemusena on riigi julgeoleku huvides võimalik teostada ulatuslikumat isiku taustauuringut, et selgitada välja olulised asjaolud isiku mineviku kohta. Eelnev julgeoleku- või luureorganitega seotus võib välistada, kuid ei pea välistama, isiku ametikohale nimetamise. Kui isik vaatamata tehtud julgeoleku kontrollile ja selle käigus ilmnenud seotusele julgeoleku- või luureorganitega siiski ametisse nimetatakse, võib avalikustamine tagada avalikkuse kontrolli isiku tegemiste üle.

Avalikustamise asemel võiks avalikes huvides ning sellest tuleneva riigi julgeoleku tagamisel kõne alla tulla nende ametikohtade ringi laiendamine, kuhu ilma eelneva julgeoleku kontrollita ei ole võimalik asuda. Siinkohal tuleb aga arvestada, et julgeoleku kontroll toob alati kaasa intensiivse isiku põhiõiguste riive. Kontrollitavate ametikohtade ringi laiendamisega kaasneks seega kolmandate isikute õiguste ja vabaduste riive, mistõttu ei saa rääkida alternatiivist, mis piiraks isiku õigusi ja vabadusi vähem, kuid sama tõhusalt.

Julgeoleku- või luureorgani teenistuses olemine või sellega koostöö tegemine on alusena, mis

¹¹³ Nt VII Riigikogu stenogrammid 1994. VI köide, lk 1248; VII Riigikogu stenogrammid 1995. I köide, lk 72, 76.

¹¹⁴ Tuleb märkida, et 08.11.2000 esitasid Enn Tarto, Vootele Hansen, Liis Klaar eelnõu süümevande seadus (575 SE) süümevande kehtestamiseks ka pärast põhiseaduse rakendamise seadusest tuleneva tähtaja möödumist, kuid nimetatud eelnõu langes menetlusest välja Riigikogu koosseisu volituste lõppemise tõttu.

¹¹⁵ Kehtib küll ametivande andmise kohustus, kuid see ei ole samastatav süümevandega. Näiteks avaliku teenistuse seaduse § 28 lõikes 1 sätestatud süümevanne: „Töötan olla ustav Eesti põhiseaduslikule korrale ning kohusetundlikult ja täpselt täita ülesandeid, milleks usaldatud amet mind kohustab. Tean, et avaliku teenistuse eetikakoodeksi ja teenistuskohustuste rikkumise eest on seadus kehtestanud vastutuse.“; kohtute seaduse § 56 lg 1: „Töötan jääda ustavaks Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale. Töötan mõista õigust oma südametunnistuse järgi kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse ja seadustega.“

automaatselt välistaks isiku ametisse nimetamise, nii põhiseaduse kui ka Eesti võetud rahvusvahelisi kohustusi silmas pidades problemaatiline.¹¹⁶ Oma vastuses märkis ka Välisministeerium, et ÜRO Inimõiguste Komitee 09.11.1995 soovitas Eestile, et põhiseaduse rakendamise seadus tuleks viia kooskõlla kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti mittediskrimineerimise sätetega ja näha ette tõhus õiguskaitsevahend juhuks, kui inimest ei nimetata ametisse või vallandatakse põhjusel, et ta keeldub süümevande andmisest.¹¹⁷

27.07.2004 tegi Euroopa Inimõiguste Kohus otsuse asjas Sidabras ja Džiautas vs. Leedu, kus tuvastati Leedu-poolne Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni artiklite 8 ja 14 rikkumine, kuna 1999. aastal jõustunud seadusega piirati Leedus ebaproportsionaalselt endiste NKVD, NKGB, MGB, KGB teenistujate õiguseid. Nimelt oli välistatud nende töötamine nii avalikus sektoris kui ka mitmetes erasektori valdkondades kümne aasta jooksul seaduse jõustumisest.¹¹⁸

Julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute avalikustamise mõõdukuse üle otsustamisel tuleb esmalt rõhutada asjaolu, et võimalus ülestunnistus teha nähti ette seadusega. Seega oli asjakohane teave kõigile kättesaadav ja teada. Arvelevõtmise algus kuulutati välja Kaitsepolitseiameti ametliku pressiteadaandena, mis avaldati vähemalt kahes üleriigilises ajalehes. Ka võimalikud tagajärjed vabatahtliku ülestunnistuse tegemata jätmisel olid ja on vaidlusaluses seaduses üheselt ja selgelt sätestatud.

Üheaastane tähtaeg ülestunnistuse tegemiseks on piisavalt pikk aeg selleks, et isik saaks sooritada vajalikud toimingud avalikustamise vältimiseks. Ka ei ole Vabariigi Valitsuse 05.07.1995 määrusega nr 257 kinnitatud „Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure- või vastuluureorganite teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isiku ülestunnistuse esitamise korras” sätestatud menetlusnõuded ülestunnistuse tegemiseks sellised, mis annaks alust väita, justkui oleks ülestunnistuse tegemine olnud isikule ülemäära koormav.

Mõistes teema tõsidust ning tunnustades, et isiku eraelu kaitse on oluline väärtus, mida üksnes kaalukates avalikes huvides võib riivata, tuleb rõhutada, et seadusandja on ette näinud mitmed õiguskaitsevahendid, vältimaks isiku alusetut seostamist julgeoleku- ja luureorganitega. Enne teadaande avaldamiseks esitamist tehakse selle tekst isikule teatavaks tähtkirjaga, milles antakse teada ka isiku õigused: õigus tutvuda Kaitsepolitseiametis dokumentidega, mis tõendavad tema julgeoleku- või luureorgani teenistuses olemist või sellega koostöö tegemist ning õigus vaidlustada saadud teates sisalduv informatsioon isiku julgeoleku- või luureorgani teenistuses olemise või sellega koostöö tegemise kohta Kaitsepolitseiametile esitatud kirjalikus avalduses või kohtus, kusjuures isiku julgeoleku- või luureorgani teenistuses olemise või sellega koostöö tegemise tõendamise kohustus kohtus lasub Kaitsepolitseiametil (OkupS § 8 lõiked 2–4). Isikut, kelle puhul on jõustunud kohtulahendiga tunnustatud alusetuks Kaitsepolitseiameti teade tema julgeoleku- või luureorgani teenistuses olemise või sellega koostöö tegemise kohta, ei avalikustata ning ta kustutatakse Kaitsepolitseiametis arvelt (OkupS § 8 lg 5).

Kaitsepolitsei avalikustatavas teadaandes äratoodavad isikud võivad olla tänaseks küllaltki vanad (nt

¹¹⁶ Sellele viitas ka näiteks Liia Hänni 21.02.2001 süümevande seaduse eelnõu (575 SE), millega sooviti pikendada süümevande kehtivust, esimesel lugemisel. Riigikogu toimetatud stenogramm 21.02.2001, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

¹¹⁷ „The Committee recommends that the State party review the Law on the Implementation of the Constitution with regard to the obligation to take an oath of conscience, with a view to bring the Law fully into line with non-discrimination provisions and article 25 of the Covenant and provide for the right to an effective remedy against a decision not to appoint or dismiss a person in case of refusal to take such oath.” Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/449f130231d3aeb08025656100520bc8?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/449f130231d3aeb08025656100520bc8?Opendocument).

¹¹⁸ *Article 2 of the Law on the Evaluation of the USSR State Security Committee (NKVD, NKGB, MGB, KGB) and the Present Activities of Permanent Employees of the Organisation:* „Former employees of the SSC, for a period of 10 years from the date of entry into force of this Law, cannot work as public officials or functionaries in government, local or defence authorities, the State Security department, police, prosecution, courts, diplomatic service, customs, State control and other authorities monitoring public institutions, as lawyers and notaries, in banks and other credit institutions, strategic economic projects, security companies (structures), other companies (structures) providing detective services, communications system, educational system as teachers, educators or heads of those institutions[;] nor can they perform a job requiring a weapon.” Vt ka kohtuotsuse punkte 30 jj, kus on analüüsitud endiste kommunistmimaade töö- ja teenistusõigust puudutavas seadusandluses sätestatud vastavaid piiranguid.

03.02.2004 teadaandes nr 267 nimetatud isik on sündinud 1920. aastal). Võib tekkida küsimus, kui suurt ohtu nemad Eesti Vabariigi julgeolekule tänasel päeval kujutavad. Nagu eespool märgitud, siis arvestades antud küsimuse spetsiifikat ja kogu Eesti riigi ajaloolist konteksti, on avalikustamise eesmärgiks laiemalt avalike huvide kaitse, kus riigi julgeoleku kaalutus on üksnes üheks aspektiks. Sellest tulenevalt tuleb mõõnda, et üksnes kõrge vanus ei ole argumendiks isikute avalikustamata jätmiseks.

Julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute avalikustamise läbi tagatav avalike huvide kaitse ei tähenda siiski seda, et teiste põhiseaduslike väärtuste kaitseks ei peaks teatud osa informatsioonist seoses Eestit okupeerinud riikide julgeoleku- ja luureorganite tegevusega jääma avalikustamata – see võib olla põhjendatud juhul, kui riigi või üksikisikute põhiõiguste ja vabaduste kaitse kaalub üles avalikustamist toetava avaliku huvi.

Arvestades avalikku huvi julgeoleku- ja luureorganitega seotud teabe avalikkuse suhtes, tuleb nõustuda Justiitsministeeriumi seisukohaga julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute avalikustamise regulatsioonist tuleneva teatud isikute soodsama kohtlemise põhimõtte legitiimsuse osas (PS § 12 lg 1 lausest 1 tulenev võrdse kohtlemise põhimõte¹¹⁹). Põhjendatud on tagada nende isikute soodsam kohtlemine, kes oma käitumisega näitasid üles lojaalsust Eesti riigi suhtes, samuti võimalikku kahetsust, teavitades ühe aasta jooksul avalikku võimu enda seotusest julgeoleku- või luureorganitega, ning kelle minevikutegevuse puhul ei esine tungivaid avalikke huve avalikustamise poolt (nt riigisaladuse seaduse § 6 punktis 17 viidatud õigusrikkumiste toimepanemine või väga kõrge ametikoht). Nende isikute kiire reageerimine võimaldas riigil võimalikult ruttu koguda avalike ülesannete täitmiseks äärmiselt vajalikku teavet, mille puudumine võiks hakata ohustama riigi julgeolekut ning mida riigil endal koguda ei olnud võimalik või selle saamine oleks lünklik ja raskendatud.¹²⁰ Enn Tarto märkis 21.02.2001 süümevande seaduse eelnõu (575 SE) esimesel lugemisel, et „Kaitsepolitseiga on korduvalt juttu olnud, et ühelt poolt võimaldas see ülesandmine ennast kirja panna ühel osal inimestel, kes tõenäoliselt olid eriteenistuse võrku mässitud vastu oma tahtmist. Ülesandmisega said nad Eesti Vabariigi suhtes oma lojaalsust ilmutada. Veelgi olulisem on, et ülesandmine aitas lüüa väga suure mõra okupeeritud Eestis tegutsenud salateenistuste ühisrindesse.”¹²¹ Riigi julgeoleku huvides mitteavalikustamise lubamine õigustab julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud ja nendega koostööd teinud isikute erinevat kohtlemist.

Lisaks võib ennast vabatahtlikult ülesandnud isikute puhul eeldada, et nad kujutavad Eesti riigi julgeolekule tunduvalt väiksemat ohtu kui need, kes ülestunnistust ei teinud. Ülestunnistuse tegemine ise väljendab lojaalsust ja suhtumist Eesti iseseisvusesse ja riiklusesse.

Oma vastuskirjas märkis Välisministeerium, et Eestit okupeerinud riikide julgeoleku- ja luureorganitega seotus oli ja on ka käesoleval hetkel taunitav. Enn Tarto märkis eelnõu teisel lugemisel 16.01.1995: „Kui te peate silmas, kas KGB-sse kuulumine oli eetilises või poliitilises mõttes taunitav, siis kindlasti see oli.”¹²²

OkupS § 9 lg 1 kohaselt avaldatakse Kaitsepolitsei ameti teadaandes Riigi Teataja Lisas isiku kohta

¹¹⁹ RKPJKo 03.04.2002, nr 3-4-1-2-02, p 17: „Põhiseaduse § 12 lg 1 esimest lauset tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses. Õigusloome võrdsus nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Selles põhimõttes väljendub sisulise võrdsuse idee: võrdselt tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdselt ebavõrdselt. Kuid mitte igasugune võrdsete ebavõrdne kohtlemine ei ole võrdsusõiguse rikkumine. Keeldu kohelda võrdselt ebavõrdselt on rikutud, kui kaht isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt. Meelevaldselt saab ebavõrdset kohtlemist lugeda siis, kui selleks ei leidu mõistlikku põhjust.”

¹²⁰ Üheks meetmeks teabe kogumisel oli kindlasti ka 10.03.1994 vastu võetud Eestis tegutsenud teiste riikide julgeoleku- ja luureorganite materjalide kogumise, arvelevõtmise, säilitamise ja kasutamise korra seaduses ette nähtud kohustused, kuid kindlasti mitte piisav. Nimelt sätestas viidatud seaduse § 5 kohustuse, et kõik füüsilised ja juriidilised isikud, kelle valduses on seaduse § 2 lõikes 1 tähendatud materjale, on kohustatud kolme kuu jooksul, alates seaduse jõustumise päevast, teatama neist kirjalikult Eesti Arhiiviametile ning need Eesti Arhiiviameti poolt määratud arhiivile ja tähtjaks üle andma. Igaüks, kelle valdusse satub vastavaid materjale pärast nimetatud tähtaja lõppu, on kohustatud neist viivitamatult teada andma Rahvusarhiivile ja need üle andma viimase poolt määratud arhiivi.

¹²¹ Riigikogu toimetatud stenogramm 21.02.2001, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

¹²² VII Riigikogu stenogrammid 1995. I köide, lk 75.

järgmised andmed:

- 1) nimi ja eesnimi;
- 2) sünniaeg;
- 3) sünnikoht;
- 4) tegevus või töökoht avalikustamise hetkel;
- 5) julgeoleku- või luureorgani nimetus, mille teenistuses isik oli või millega isik koostööd tegi;
- 6) kellena isik julgeoleku- või luureorgani teenistuses oli või koostööd tegi.

Nimetatud andmetest nähtub, et avalikustatakse muu hulgas ka isiku tegevus või töökoht avalikustamise hetkel. Taoliste andmete avalikustamise järele puudub avalikustamist muidu õigustavast avalikust huvist tulenev vajadus (sh arvestades eespool käsitletud eesmärgipärase töötlemise ja minimaalsuse printsiipi). Tuleb rõhutada, et töökohta avalikustamine võib riivata ka kolmandate isikute põhiõiguseid (nt PS §-st 31 tulenevat ettevõtlusvabadust). Tulenevalt negatiivsest foonist, mis kaasneb seostamisega endiste julgeoleku- ja luureorganitega, ei ole taoliste andmete avalikustamine põhjendatud.

Justiitsministeerium viitas asjaolule, et isiku tegevuse või töökohta avalikustamine on vajalik selleks, et võttes arvesse riigisaladuse seaduse § 6 punktis 17 sätestatud koostoimes OkupS § 8 lg 1 lausega 2, on sel juhul arusaadav, kas isik avalikustati tulenevalt ülestunnistuse tegematajätmisest või konkreetse töökohta saamisest. Nagu eespool märgitud, avalikustatakse riigisaladuse seaduse kohaselt sõltumata ülestunnistuse tegemisest andmed julgeoleku- või luureorganitega seotuse kohta Vabariigi Presidendi, Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja Riigikohtu liikme puhul. Antud põhjus ei õigusta kõigi isikute puhul avalikustamise hetkel oleva tegevuse või töökohta avalikustamist. Nimetatud eristamist oleks võimalik saavutada ka lisades avalikustamisel märke, et avalikustamine on tingitud üksnes ametikohast, millest omakorda tuleneb, et isik on oma lojaalsust Eesti riigi suhtes üles näidanud, olles teinud vabatahtliku ülestunnistuse.

Õiguskantsler asus eeltoodud analüüsi tulemusel seisukohale, et § 9 lg 1 p 4 osas, milles Kaitsepolitseiameti teadaandes Riigi Teataja Lisas avalikustatakse julgeoleku- või luureorgani teenistuses olnud või sellega koostööd teinud isiku tegevus või töökoht avalikustamise hetkel, on vastuolus PS §-dega 26, 19 ja 11 nende koostoimes.

(5) Õiguskantsler pöördus ettekandega Riigikogu poole. Riigikogu põhiseaduskomisjon arutas õiguskantsleri ettekannet ja kõnealuse seaduse põhiseadusele vastavuse küsimust oma 12.09.2005 istungil. Ettekanne ei leidnud komisjoni toetust.

Samuti korraldas õiguskantsler vaidlusaluse seaduse põhiseaduspärasuse teemal kohtumise Kaitsepolitseiameti ja Siseministeeriumi esindajatega. Lisaks toimus ka õiguskantsleri ja siseministri kohtumine, kus muuhulgas arutati kõnealust probleemi ja selle lahendamise võimalusi.

Arutelude käigus käsitleti olemasolevat praktikat kõnealuses küsimuses. Samuti analüüsiti koos Kaitsepolitseiameti ja Siseministeeriumi esindajatega võimalikke Venemaast ja endiste julgeoleku- ja luureorganite teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isikutest nähtavaid julgeolekuohte, asjaolu, et seadus nägi ette mõistliku pikkusega aja ja menetluse enda vabatahtlikuks ülesandmiseks, seaduses sätestatud piisavaid tagatiseid nimetatud organitega mitteseotud isikute avalikustamise vastu (eelnev Kaitsepolitseiameti teavitamiskohustus, isiku võimalus seda vaidlustada) jms.

Õiguskantsler jõudis kohtumisel siseministriga kokkuleppele ka OkupS § 9 lg 1 punkti 4 muutmise suhtes, st osas, milles Kaitsepolitseiameti teadaandes Riigi Teataja Lisas avalikustatakse julgeoleku- või luureorgani teenistuses olnud või sellega koostööd teinud isiku tegevus või töökoht avalikustamise hetkel. Minister kinnitas, et seadust muudetakse õiguskantsleri ettepaneku kohaselt.¹²³

¹²³ Kontrollseis 15.06.2006.

2.8. Olukord Ida Politseiprefektuuri arestimajades

Asi nr 7-2/050729

(1) Õiguskantsler otsustas pöörduda Riigikogu põhiseaduskomisjoni poole, et juhtida tähelepanu olukorrale Ida Politseiprefektuuri Narva ja Kohtla-Järve arestimajades.

(2) Õiguskantsler viibis 20.09.2004 ja 21.09.2004 kontrollkäigul Ida Politseiprefektuuri Narva, Kohtla-Järve ja Rakvere arestimajades.¹²⁴ 02.12.2004 edastas õiguskantsler oma järeldused ja ettepanekud olukorra parendamiseks siseministrile ja justiitsministrile. 20.05.2005 palus õiguskantsler siseministrilt täpsustada, kuidas tema ettepanekuid täide viiakse. Kuna ajalehtedes avaldatud teave ning õiguskantslerile laekunud avaldused viitasid sellele, et olukord Narva ja Kohtla järve arestimajades ei ole paranenud, pöördus õiguskantsler 16.11.2005 Riigikogu põhiseaduskomisjoni poole.

(3) Pöördumises Riigikogu põhiseaduskomisjoni poole käsitles õiguskantsler Narva ja Kohtla-Järve arestimajade ülerahvastatust ja vastuvõetamatuid olmetingimusi.

(4.1) Vangistusseaduse (edaspidi VangS) § 156 lg 1 kohaselt on arestimaja kinnipidamiskoht politseiprefektuuri koosseisus, mis korraldab elvangistuse ja aresti täideviimist. VangS § 86 lg 1 järgi toimub arestimajas ka kuni kolmekuulise vangistuse kandmine. Seega paigutatakse arestimajja nii arestialuseid, st aresti või kuni kolmekuulist vangistust kandvaid süüdimõistetuid (VangS § 3), kui ka vahistatuid, st veel süüdimõistmata isikuid, kellele on kriminaalmenetluses tõkendina kohaldatud vahistamist (VangS § 4).¹²⁵

Õiguskantsler on seisukohal, et eranditeta peab igale arestialusele ja vahistatule olema kambris tagatud vähemalt 2,5 m² põrandapinda, nagu seda näeb ette vanglates kehtiva justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeskiri“ § 6 lg 6. Tuginedes vanglas vahistatutele ja kinnipeetavatele ettenähtud põrandapinna miinimumile, võib Narva arestimajas kinni pidada maksimaalselt 55 isikut ja Kohtla-Järve arestimajas 32 isikut.¹²⁶

Narva arestimajas peeti 2004. aasta septembris toimunud kontrollkäigu ajal kinni 67 isikut ning igal kinnipeetud isikul oli arvestuslikult kasutada 2,07 m² põrandapinda. Kohtla-Järve arestimajas peeti kinni 49 isikut ning igal kinnipeetud isikul oli arvestuslikult kasutada vaid 1,65 m² põrandapinda. Seega olid Narva ja Kohtla-Järve arestimajad kontrollkäigu ajal ülerahvastatud ja kinnipeetud isikutele ei tagatud nõutud minimaalset põrandapinda. Ülerahvastatuse tõttu ei olnud Kohtla-Järve arestimajas võimalik hoida eraldi alaealisi ja täiskasvanuid nagu seda nõuab VangS § 12 lg 1 p 1.

Kontrollkäigu ettevalmistamisel saadud teabe kohaselt peeti Narva arestimajas 2004. aasta juulis ja augustis kokku 36 päeval kinni rohkem kui 55 isikut. Kohtla-Järve arestimajas kinnipeetud isikute kohta peetavast žurnalist nähtus, et kaks isikut on arestimajas viibinud üks kuu või enam ning kuus isikut oli arestimajas viibinud kaks kuud või enam. Nimetatud žurnalist nähtuvalt oli kõige kauem kinni peetud isik kontrollkäigu ajaks Kohtla-Järve arestimajas viibinud kolm kuud ja kolm päeva.¹²⁷

2004. aasta juulis ja augustis viibis Narva arestimajas korraka kuni kaheksa isikut, kes olid VangS § 3 mõttes arestialused. Ülejäänud olid vahistatud ja süüdimõistetud, kes ootasid konvoeerimist vanglasse. Kontrollkäigu ajal oli Narva arestimajas kinni peetud isikute hulgas vaid kaks arestialust. Kohtla-Järve arestimajas peeti kontrollkäigu ajal kinni eranditult vahistatuid ja süüdimõistetuid, kes ootasid

¹²⁴ Vt Õiguskantsleri 2004. aasta tegevuse ülevaade, lk 145–151.

¹²⁵ Lisaks võib politseiseaduse § 152 lõikest 1 tulenevalt arestimajja kainemisele toimetada isikuid, kes joobnud oleku tõttu võivad ohustada teisi või iseennast või osutada kuriteo ohvriks.

¹²⁶ Kui võtta aluseks CPT soovitus, mille kohaselt peab igale kinni peetud isikule tagama 4 m² põrandapinda, siis võib Narva arestimajas arvestuslikult kinni pidada maksimaalselt 34 isikut ja Kohtla-Järve arestimajas 20 isikut.

¹²⁷ Vangistusseadus ei sätesta, kui kauaks võib vahistatu arestimajja paigutada.

konvoeerimist vanglasse. Eelnevast nähtub, et Kohtla-Järve ja Narva arestimajade ülerahvastatuse põhjustavad ennekõike vahistatud (VangS § 4 mõttes), kes viibivad pikaajaliselt arestimajas.

Ka Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee (edaspidi CPT) on kritiseerinud Narva ja Kohtla-Järve arestimajade ülerahvastatust. Tähelepanu tuleb pöörata CPT viimases raportis märgitud asjaolule, et 2003. aasta septembris toimunud visiidi ajal ületas arestimajade ülerahvastatuse tase paljudel juhtudel CPT täheldatud taseme 1997. ja 1999. aastal.¹²⁸

Justiitsministri 29.11.2000 määrus nr 55 "Täitmisplaani" reguleerib, millisesse vanglasse paigutada isik, kelle suhtes on kohus rakendanud tõkendina vahi alla võtmist. Pärast Ida Politseiprefektuuri arestimajade külastamist tegi õiguskantsler siseministrile ja justiitsministrile ettepaneku kontrollida koostöös, kas täitmisplaani muutmine võimaldaks paigutada vanglasse rohkem vahistatuid, kelle suhtes on kriminaalmenetluses tõkendina vahi all pidamist kohaldanud Ida-Viru Maakohus ja Narva Linnakohus ning kes kannavad eelvangistust Narva ja Kohtla-Järve arestimajades.

Justiitsminister vastas ettepanekule, et ta ei pea vajalikuks ega otstarbekaks täitmisplaani muuta. Koostööd Siseministeeriumiga olukorra leevendamiseks lubati jätkata ning teavitada õiguskantslerit selle tulemustest. Riigikogu põhiseaduskomisjoni poole pöördumise ajaks ei olnud õiguskantslerile laekunud teavet, kas ja millises vormis tehti koostööd Ida Politseiprefektuuri arestimajade ülerahvastatuse vähendamiseks ja milliste tulemusteni jõuti.

Ainus ülerahvastatuse leevendamiseks rakendatud meede, millest siseminister õiguskantslerit teavitas, oli 23.12.2004 Justiitsministeeriumile esitatud taotlus 82 arestimajas viibiva isiku erakorraliseks ümberpaigutamiseks vanglatesse: arestimajadest vanglatesse paigutati 27 isikut.

Ülerahvastatuse ja teiste Narva ja Kohtla-Järve arestimajades esinevate probleemide lahendusena on siseminister alates 2003. aastast korduvalt nimetanud Viru Vangla ehitamist, mille juurde on planeeritud 150-kohaline arestimaja. Õiguskantsler on juhtinud tähelepanu sellele, et ülerahvastatuse probleemi tõsiduse tõttu ei saa selle lahendamist edasi lükata uue arestimaja valmimiseni, mida eeldatavasti ei võeta kasutusele enne 2007. aastat.

Eesti Päevalehes 14.07.2005 ilmunud artiklist¹²⁹ nähtuvalt olid arestimajad ka 2005. aasta juulis ülerahvastatud. Ajakirjaniku küsimustele vastanud Politseiameti pressiesindaja sõnul viibis intervjuule eelnenud päeval Kohtla-Järve arestimajas 60 isikut ja Narva arestimajas 69 isikut. Seega oli tol hetkel Narva arestimajas igal kinnipeetud isikul arvestuslikult kasutada 2,01 m² põrandapinda ning Kohtla-Järvel vaid 1,35 m² põrandapinda. Kui lähtuda kinnipeetavale ettenähtud põrandapinna alusel arvatud Kohtla-Järve arestimaja mahutavusest (32 kohta), siis viibis Kohtla-Järve arestimajas peaaegu kaks korda rohkem isikuid kui sinna paigutada võib.

(4.2) Narva arestimaja asub politseiosakonna hoone viimasel (kolmandal) korrusel. Suvel soojendab päike hoone tõrvatud lamekatust ja temperatuur arestimaja kambrites on kõrge. Ebapiisav ventilatsioon ei jõua suvist temperatuuri tõusu leevendada. Kuigi VangS § 45 lg 1 nõuab selgesõnaliselt akna olemasolu igas kambri, ei ole Narva arestimajas kõikides kambrites akent ning kontrollkäigu ajal oli kunstvalgustus hämar.

Kohtla-Järve arestimaja kambriid asuvad konstaablipunkti hoone keldris. Tänavapoolel asuvates kambrites puudub ventilatsioon. Paljudes kambrites puudub aken ning olemasolevad aknad koosnevad klaasplokkidest, mis lasevad kambriisse vaid vähesel määral päevalgust

¹²⁸ Raport Eesti Valitsusele Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee (CPT) Eesti külastuse kohta, mis toimus 23.–30. septembril 2003. Strasbourg 2004, lk 14 joonealune märkus nr 18. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int>.

¹²⁹ M. Ojakivi. Enamik arestikambreid eeluuritavaid tuubil täis. – Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.epl.ee>.

Nii Narva kui ka Kohtla-Järve arestimajas olid enamus kambrid puhastamata ja ebasanitaarsed. Olmetingimuste ilmestamiseks võib tsiteerida viimases CPT raportis Narva ja Kohtla-Järve arestimajade kambrite kohta märgitud: „Vaheseintega eraldamata käimlad, kus isikud olid sunnitud ennast kergendama otse kambrikaaslaste silme all, halvendasid veelgi väga kehva õhuvahetust, muutes juba niigi ebameeldivalt röske õhu iiveldamapanevaks.“¹³⁰

Arestimaja kambrid peavad VangS § 90 lõikest 1 ning § 7 lõikest 2 tulenevalt võimaldama vahistatute ja arestialuste pidevat visuaalset või elektroonilist jälgimist. Kohtla-Järve arestimajas oli mõnedes kambrites kinni peetud isikutele võimalik pinnid pesast välja keerata ja kogu kamber pimendada. Kohtla-Järve arestimajas puuduvad kambritesse paigutatud isikute elektroonilise jälgimise võimalused ja nii puudub politseiametnikel võimalus kontrollida kambritesse paigutatud isikute tegevust, kui kamber pimendatakse. Kirjeldatud asjaolu seab ohtu kambritesse paigutatud isikute julgeoleku, kuna pimendatud kambri toimuvat vägivaldajuhtumit ei ole alati võimalik kohe tuvastada. Pimendatud kambri ukse avamine kujutab endast ka julgeolekuriski politseiametnikele.

Lisaks Narva ja Kohtla-Järve arestimajadele on õiguskantsler avalduste lahendamise käigus saanud teavet ebasanitaarsete olmetingimuste kohta Kuressaare arestimajas. CPT on oma raportites kritiseerinud ka teiste, eespool nimetatata arestimajade olmetingimusi.

Arestialuseid ja vahistatuid hoitakse ööpäevaringselt kirjeldatud seisukorras kambrites.¹³¹ Kuigi VangS § 93 lg 5 ja § 55 lg 2 sätestavad arestialuste¹³² ja vahistatute õiguse viibida soovi korral üks tund päevas värskes õhus, ei ole see enamus arestimajades võimalik, kuna selleks puuduvad jalutusboksid.¹³³ CPT täheldas oma viimase visiidi käigus, et isegi kui arestimajas on jalutushoov, põhjendati vahialuste õue mitteviimist personali puudusega.¹³⁴

Siseministri 01.12.2000 määruse nr 71 „Arestimaja sisekorraeskiri“ § 23 sätestab, et arestialusel on õigus lühiajalisele kokkusaamisele üks kord nädalas kestusega kuni kaks tundi ning vahistatul üks kord kuus kestusega kuni kolm tundi. Kui arestimaja on ülerahvastatud, on selle nõude täitmine raskendatud. Näiteks võimaldab Kohtla-Järve arestimaja kokkusaamiste ruum korraga kokku saada ühel paaril, mistõttu võimaldatakse Kohtla-Järve arestimajas kinni peetud isikutele vaid üks 15-minutiline kokkusaamine kuus.¹³⁵ Samuti puudub arestimajades kinni peetud isikutele võimalus suhelda oma lähedastega telefonitsi.

Kontrollkäigule järgnenud seisukohavõttus tegi õiguskantsler siseministrile mitu ettepanekut, mis tema hinnangul võimaldaksid mõõdukate kulustega oluliselt parendada arestimajades kinni peetud isikute olukorda. Siseministril paluti viia õiguskantsleri ettepanekud ellu kõigis arestimajades, kus esineb ettepanekute ajendiks olnud probleeme. Järelekontrolli käigus on selgunud, et Siseministeerium ja Politseiamet on õiguskantsleri ettepanekuid ellu viinud vaid osaliselt.

Narva arestimajas paigaldati kõikidesse kambritesse lisavalgustusallikana päevavalguslamp, kuid rahaliste vahendite nappuse tõttu ei suudeta kõikides arestimajades vajalikke kunstvalgustuse parendusi teha.¹³⁶ Siseminister kinnitas õiguskantslerile, et kõikides Eesti arestimajades võimaldatakse kinni peetud isikutele lugeda üleriigilisi ajalehti. Politseiamet esitas 02.11.2005 Siseministeeriumile

¹³⁰ Viide 127, punkt 26.

¹³¹ Tulenevalt VangS § 86 lõikest 2 ja § 90 lõikest 2.

¹³² VangS § 86 lg 1 sätestab, et aresti ja kuni kolmekuulise vangistuse täideviimisele kohaldatakse vangistusseaduse 1., 2., 6. ja 7. peatüki sätteid 4. peatükis sätestatud erisustega. Seetõttu võib nimetatud vangistusseaduse peatükkides kinni peetava kohta sätestatud kohaldada ka arestialuse suhtes.

¹³³ CPT-le saadetud siseministri 13.01.2004 kirja kohaselt on jalutusboksid olemas vaid Jõgeva, Järva Rapla ja Viljandi arestimajades.

¹³⁴ Viide 127, punkt 28.

¹³⁵ Siinkohas peetakse silmas lühiajalisi kokkusaamisi (nt perekonnaliikmetega) VangS § 24 lõike 1 ja § 94 lõike 1 mõttes. Kohtla-Järve arestimajas on eraldi ruum, kus vahistatud saavad segamatult oma kaitsjatega kohtuda.

¹³⁶ Ennekõike Lääne Politseiprefektuuri arestimajades.

2005. aasta eelarve muudatused, millega eraldatakse Narva arestimaja ventilatsiooni remondiks 520 000 krooni.

Siseministri sõnutsi ei ole aga Ida Politseiprefektuuri arestimajade madalate lagede tõttu tehniliselt võimalik rakendada meetmeid arestikambrite omavolilise pimendamise vastu. Õiguskantslerile teadaolevalt ei kasutata Narva ega Kohtla-Järve arestimajas endiselt muid kinnipeetud isikute jälgimise meetodeid kui visuaalne järelevalve. Kuigi Elion Ettevõtted AS oli nõus paigaldama Ida Politseiprefektuuri arestimajadesse kaarditaksofone, ei olnud seda võimalik teha, kuna vajalike eeltööde jaoks ei leidnud politseiprefektuur piisavalt rahalisi vahendeid. Ka kõigi teiste politseiprefektuuride arestimajades puuduvad kaarditaksofonid.¹³⁷

Õiguskantsler nõustus CPT seisukohaga, et nii Narva ja Kohtla-Järve kui ka teiste arestimajade olukorra oluliseks paranemiseks on vajalik otsustav ja järjepidev tegutsemine, mille aluseks on kindel ja ressursidega toetatud strateegia.¹³⁸

Siseminister lubas oma 05.03.2004 kirjas edastada õiguskantslerile üleriigilise arestimajade olmetingimuste parandamise tegevuskava koopia, mis näeb ette nii CPT märgitud puuduste kõrvaldamist kui ka arestimajade arendamist tervikuna. Kava saatmist lükati hiljem edasi ning pärast korduvaid järelepärimisi teatas siseminister õiguskantslerile oma 10.06.2005 kirjas, et Siseministeerium ei ole ülddist arestimajade olmetingimuste parandamise tegevuskava koostanud.

Siseministri sõnutsi on Politseiamet kõrvaldanud CPT raportis väljatoodud väikseid investeeringuid nõudvad puudused (voodivarustuse ja tualett-tarvete puudumine ja juurdepääs ajalehtedele), ning selles osas on arestimajade olmetingimused paranenud. Suuremahulisi investeeringuid nõudvaid kinnisvaraprojekte taotletakse riigi eelarvestrateegiaga 2006–2009. Samuti moodustas siseminister komisjoni arestimajade ehitustehniliste nõuete väljatöötamiseks, et tagada kõikide renoveeritavate ja uute arestimajade vastavus CPT nõudmistele.

Riigi eelarvestrateegia 2006–2009 järgi on arestimajade kehva olukorra¹³⁹ parandamine üks Siseministeeriumi valitsemisala prioriteetidest. Strateegias plaanitakse ka arestantide inimõiguste tagamist ja arestimajade CPT soovitusetega vastavusse viimist.¹⁴⁰ Kuid 2006. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirjast nähtuvalt ei olnud Siseministeeriumi valitsemisalas 2006. aastal ette nähtud investeeringuid arestimajade olmetingimuste parendamiseks.¹⁴¹ 2006. aasta riigieelarves puuduvad nii investeeringud arestimajade hoonete rajamiseks ja renoveerimiseks kui ka väiksemamahulised investeeringuprojektid, nagu näiteks kaarditaksofonide paigaldamiseks vajalikud ettevalmistused.

PS § 18 ja Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooni (edaspidi EIÕK) art 3 keelavad ebainimliku, julma või väarikust alandava kohtlemise ja karistamise. Euroopa Inimõiguste Kohus on korduvalt rõhutanud, et EIÕK art 3 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.¹⁴²

CPT jõudis pärast oma 2003. aasta visiiti järeldusele, et Narva ja Kohtla-Järve (samuti teiste sarnaste kinnipidamistingimustega) arestimajade olmetingimuste ja kõikidele vahialustele kohaldatud kurnavalt üksluisse režiimi kumulatiivne toime on võrdväärne ebainimliku ja alandava

¹³⁷ Mõningates arestimajades lubatakse arestialustel kasutada karistuse kandmisele ilmumisel hoiule võetud mobiiltelefoni korrapidamisruumis administratsiooni vastava loa alusel.

¹³⁸ Viide 127, punkt 32.

¹³⁹ Riigi eelarvestrateegia 2006–2009. Tallinn 2005, lk 156. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.fin.ee>.

¹⁴⁰ Viide 138, lk 158.

¹⁴¹ Ülevaade riigi majanduse olukorrast ja Vabariigi Valitsuses põhieesmärkidest. Riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri 2006. Tallinn 2005. Ülevaate Siseministeeriumi investeeringutest leiab lk 562 jj, Politseiameti investeeringutest lk 564 jj.

¹⁴² Euroopa Inimõiguste Kohtu 06.04.2000 otsus asjas nr 26772/95, Labita vs. Italy.

kohtlemisega.¹⁴³

Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt ei välista tahte puudumine kohelda inimest ebainimlikult või alavääristavat sellise kohtlemise keelu rikkumist. Kui riik ei võta midagi ette vastuvõetamatute kinnipidamistingimuste parendamiseks, näitab see austuse puudumist inimese vastu.¹⁴⁴ Euroopa Inimõiguste Kohus mõistis 08.11.2005 Eestilt välja kahjutasu EIÕK art 3 rikkumise tõttu.¹⁴⁵ Ebainimliku ja alandava kohtlemise tingisid muuhulgas vastuvõetamatud kinnipidamistingimused Jõgeva arestimajas.

Eelnevast nähtub, et riik peab parendama (esmajärjekorras Narva ja Kohtla-Järve) arestimajades kinnipeetud isikute olukorda. Tõenäoliselt ei ole see arestimajadesse investeringuid tegemata võimalik, mis võib paraku nõuda seniste investeerimisprioriteetide muutmist ja mõne teise eesmärgi saavutamiseks tehtavate investeringute vähendamist või ajatamist. Probleemi teadvustamine on küll esimene samm olukorra paranemise suunas, kuid ainuüksi sellest ei piisa probleemide lahendamiseks. Õiguskantsler kiitis eespool nimetatud 2005. aasta Politseiameeti eelarve muudatust, kuid oli samas seisukohal, et sellest ei piisa kaugeltki kõigi arestimajades esinevate probleemide lahendamiseks.

Õiguskantsler leidis, et arestimajade olukorra parendamiseks tuleb luua süsteemne tegevuskava. Praegune rahaliste vahendite nappus ei saa olla takistuseks tuleviku tegevuste ja rahataotluste planeerimisel. Arestimajade ehitustehniliste nõuete väljatöötamine on küll vajalik, kuid ilma riigieelarvest süsteemselt tehtavate investeringuteta luuakse sellega vaid järjekordne dokument, mille põhjal saab tõdeda, et olukord arestimajades ei vasta nõuetele.

Õiguskantsleri seisukoha järgi eeldab mõningate probleemide lahendamine (ennekõike ülerahvastuse vähendamine) Justiitsministeeriumi ja Siseministeeriumi koostööd. Samuti tuleb analüüsida, kas arestimajades kinnipeetud isikute olukorra parendamist on võimalik toetada vangistusseaduse ja muude asjassepuutuvate õigusaktide muutmisega.

(5) Õiguskantsleri tegi Riigikogu põhiseaduskomisjonile ettepaneku arutada, kas ja kuidas saaks põhiseaduskomisjon arestimajas kinnipeetud isikute problemaatilise olukorra lahendamisele kaasa aidata.

Põhiseaduskomisjon arutas 26.01.2006 õiguskantsleri, siseministri ja politseipeadirektori osavõtul õiguskantsleri tõstatatud probleeme ning võimalikke lahendusi. Põhiseaduskomisjonis rõhutati vajadust koostada probleemide lahendamiseks tegevuskava, kuna kõik probleemid ei lahene Viru Vangla valmimisega. Samuti otsustas põhiseaduskomisjon pöörduda justiitsministri poole palvega analüüsida võimalust muuta vanglate täitmiskaava ning karistuse asendamise regulatsiooni.

Siseministeerium teatas oma 24.03.2006 kirjas Riigikogu põhiseaduskomisjonile, et arestimajade olukorra parendamiseks plaanitakse vahendeid Siseministeeriumi arengukavas 2007 – 2010,¹⁴⁶ mis kinnitati 14.03.2006. Arengukavas on selgelt markeeritud probleemiks jätkuvalt kehv olukord arestimajades ja nende mittevastavus CPT ettekirjutustele. Nimetatud ettekirjutustega vastavusse viimine eeldab uute arestimajade ehitamist ja see vajab suuremahulisi ja pikaajalisi investeringuid. Siseministeeriumi arengukavast tulenevalt on plaanitud järgmised arestimajade uusehitised ja suuremahulised renoveerimised:

- Jõhvi arestimaja Viru Vanglaga ühes kompleksis, Rakvere arestimaja ja Kuressaare arestimaja (orienteeruv valmimise tähtaeg jaanuar 2008),
- Narva arestimaja, Jõgeva arestimaja ja Võru arestimaja (orienteeruv valmimise tähtaeg jaanuar 2009),
- Põhja Politseiprefektuuri arestimaja (orienteeruv valmimise tähtaeg jaanuar 2011).

¹⁴³ Viide 127, punkt 7. Euroopa Inimõiguste Kohus tugineb ebainimliku ja alandava kohtlemise tuvastamisel tihti CPT hinnangutele.

¹⁴⁴ Euroopa Inimõiguste Kohtu 19.04.2001 otsus asjas nr 28524/95, Peers vs. Greece.

¹⁴⁵ Euroopa Inimõiguste Kohtu 08.11.2005 otsus asjas nr 64812/01, Alver vs. Estonia.

¹⁴⁶ Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.sisemin.gov.ee/>.

Siseminister toonitas, et kavandatud tegevused arestimajade olmetingimuste vastavusse viimiseks põhiseadusest ja Euroopa inimõiguste konventsioonist tulenevate nõuetega on võimalikud vaid vajalike vahendite eraldamisel.

Justiitsminister teatas oma 13.03.2006 kirjas Riigikogu põhiseaduskomisjonile, et 13.02.2006 toimus Justiitsministeeriumis nõupidamine Politseiameti peadirektori osavõtul, kus arutati võimalusi vanglate ja arestimajade optimaalseks kasutamiseks. Lepiti kokku, et parima tulemuse saavutamiseks määratakse asutuste vahel informatsiooni efektiivseks vahetamiseks kontaktisikud, kes saaksid koordineerida olemasolevate kinnipidamiskohtade kasutamist. Justiitsministeerium on Politseiametile pakkunud ka võimalust aidata saatmisteenusel, et paigutada ülekoormatud arestimajadest isikuid vähem koormatud arestimajadesse.

Kehtiva vanglate täitmisplaani muutmist ei pidanud justiitsminister vajalikuks, kuna see võimaldab vahistatud ja kinni peetavaid Justiitsministeeriumi asekskantsleri otsusega erandkorras ühest vanglast teise ümber paigutada ega piira vahistatute paigutamist Tartu või Tallinna Vanglasse. Karistuste asendamise regulatsiooni osas justiitsminister seisukohta ei võtnud.¹⁴⁷

2.9. Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu

Asi nr 16-4/050742

(1) Riigikogu põhiseaduskomisjon pöördus õiguskantsleri poole palvega hinnata Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu¹⁴⁸ (edaspidi VVS muutmise seaduse eelnõu) põhiseaduspärasust.

(2) Eelnõuga muudeti Vabariigi Valitsuse seaduse sätteid, mille kohaselt vormistatakse nii peaministri kui ministrite äraolek ja asendaja nende puhkuse, haiguse ja välislähetuse ajal peaministri korraldusega. Antud muudatus oli tingitud ministrite välislähetuste arvu suurenemisest seoses liitumisega Euroopa Liiduga. Nii pidi kavandata VVS § 15 lg 1 sätestama, et kui minister ei saa haiguse, puhkuse või muu takistuse tõttu ajutiselt oma ülesandeid täita, täidab tema ülesandeid sel ajal teine minister vastavalt Vabariigi Valitsuse kehtestatud ministrite asendamise järjekorrale; minister või tema volitatud isik teatab asendamise vajadusest viivitamatult riigisekretärile.

Lisaks oli eelnõu eesmärgiks täpsustada regionaalministri pädevust temale alluvate valdkondade juhtimisel. Seejuures asendati kehtivas seaduses maavalitsuse üle teostatav Vabariigi Valitsuse teenistusliku järelevalve pädevus regionaalministri järelevalve pädevusega.

Kõnealuse eelnõuga muudeti ka planeerimisseadust, jättes seaduse § 13 lõikest 2 välja sõnad „või muu planeerimisalase ettevalmistusega spetsialist”. Seda põhjendati eelnõu seletuskirjas järgmiselt: „Nimelt on antud sätte sisu kohta andnud seisukoha õiguskantsler, kes väitis, et need sõnad tähendavad seda, et ükskõik millise eriala inimene, kelle kõrgkooli hinnetelehel on märges selle kohta, et ta on saanud kas või lühikesegi loengutsükli planeerimisest, on selle sätte tähenduses isik, kes võib iseseisvalt ja omal vastutusel planeeringuid koostada. Eesti Planeerijate ühing ja Eesti Arhitektide Liit vaidlustasid kirjas õiguskantslerile tema seisukoha, kuid oma vastuses neile jäi õiguskantsler oma seisukoha juurde. Tulemus on see, et peale õiguskantsleri seisukoha teatavaks saamist on detailplaneeringuid asunud tegema palju selliseid isikuid (ja firmasid), kellel tegelikult ei ole detailplaneeringu tegemiseks vajalikku koolitust (koolitusega töötajaid). Eriti usinad on õiguskantsleri seisukohta ära kasutama maamõõdu eriala lõpetajad, kelle tööd ei vasta mingilgi moel detailplaneeringule seatud nõuetele. Selliste „detailplaneerijatega” on hädas ka kohalikud omavalitsused. Lähtudes toodud asjaolust ongi

¹⁴⁷ Kontrollseis 15.06.2006.

¹⁴⁸ Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seisuga 17.05.2002, nr 621, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

muudetud seaduse §-i 13 lõiget 2 eelnõus toodud kujul.”¹⁴⁹

Õiguskantsler palus Eesti Põllumajandusülikooli¹⁵⁰ rektori ja tol hetkel planeerimisalase tegevuse üleriigilise korraldamise ja järelevalve eest vastutava keskkonnaministri seisukohta, kas maainseneri teaduskonna maamõõdu eriala või kinnisvara hindamise ja planeerimise eriala lõpetanud kõrgharidusega spetsialistil on detailplaneeringute koostamiseks või nende koostamise juhtimiseks vajalik planeerimisalane ettevalmistus.

Eesti Põllumajandusülikooli rektor ja keskkonnaminister leidsid, et nimetatud planeerimisalase ettevalmistusega spetsialistid võivad detailplaneeringuid koostada või nende koostamist juhtida.

(3) VVS muutmise seaduse eelnõu põhiseaduspärasuse hindamisel oli põhiküsimuseks, kas põhiseadusega on kooskõlas eelnõu normid, mis reguleerivad ministrite asendamise korraldust, maavanema üle teostatava järelevalvet ning detailplaneeringu koostamise õiguse regulatsiooni.

(4.1) PS § 94 lg 3 sätestab: „Kui minister ei saa haiguse või muude takistuste tõttu ajutiselt oma ülesandeid täita, paneb peaminister tema ülesanded selleks ajaks mõnele teisele ministrile.” Sama kordab VVS § 15 lg 1. Lisaks on VVS § 15 lõikes 2 PS § 94 lõikes 3 sätestatud laiendatud ka juhtudele, kui ministri volitused on lõppenud, ning seda kuni uue ministri ametisse nimetamiseni.

Vabariigi Valitsus on enesekorraldusõiguse alusel välja töötanud ministrite asendamise skeemi, mis on vastu võetud Vabariigi Valitsuse korraldusega (Vabariigi Valitsuse 15.04.2005 korraldus nr 197). Selle õiguslikuks aluseks on VVS § 18 lg 6 ja selle alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse relemendi (Vabariigi Valitsuse 11.06.1996 määrus nr 160, edaspidi relement) p 115. Relemendi kohaselt järgitakse ministrite asendamisel küll kinnitatud skeemi, kuid lõplik sõnaõigus asendamisel jääb peaministrile, kes paneb korraldusega asendatava ministri ülesanded asendavale ministrile, näidates ära asendamise aja (relemendi p 116). Peaministri korraldus jõustub allakirjutamise päeval (VVS § 37 lg 4) ning Riigikantslei teeb peaministri korralduse ministri asendamise kohta eraldi teatavaks Riigikogu juhatajale, Vabariigi Presidendile, õiguskantslerile, asendavale ja asendatavale ministrile ning ministeeriumitele (relemendi p 118). Seega on hilisemal korralduse avaldamisel Riigi Teatajas (VVS § 37 lg 5) vaid avalikkust informeeriv tähendus.

Leidmaks vastust küsimusele, kas kavandatav Vabariigi Valitsuse seaduse muudatus seoses ministrite asendamisega on kooskõlas põhiseadusega, tuleb õiguskantsleri hinnangul esmalt analüüsida PS § 94 lg 3 silmas pidades seejuures ka teisi põhiseaduse asjakohaseid sätteid.

Põhiseaduse Vabariigi Valitsust käsitlevate normide koosmõjust nähtub, et peaministril on Vabariigi Valitsuse kui kollegiaalorgani teiste liikmete (ministrite) suhtes nn primus inter partes staatus. Peaministril on nii valitsuse koosseisu kujundamisel kui ka valitsusele pandud (haldus- ja poliitiliste) funktsioonide täitmisel ja tegevuse juhtimisel väga oluline roll, nt valitsuse ametisse nimetamisel: § 89 lg 3 ja § 94 lg 4, koosseisu muutmisel: § 90, tagasiastumisel: § 92 lg 1 punktid 2 ja 3, ministrite asendamisel: § 93 lg 2 ja § 94 lg 3, valitsuse esindamisel, juhtimisel ja määrustele kaasallkirja andmisel: § 93 lg 1 ja § 96 lg 3 (silmas pidades PS §-st 94 tulenevat ministri positsiooni ministeeriumi juhtimisel). Seega on põhiseaduses sätestatud asendamise regulatsioon õiguskantsleri hinnangul osa üldisemast lähenemisest, mille kohaselt kuulub valitsuse koosseisu ja tegevuse juhtimist puudutavate küsimuste üle otsustamine eeskätt peaministri kompetentsi. Ministrite asendamise üle otsustamine on selle üheks väljundiks. Õiguskantsler võttis seisukoha, et seadustega põhiseadusest tuleneva normistiku täpsustamisel tuleb antud aspekti kindlasti arvestada. Ka Riigikohus on märkinud, et põhiseaduses sätestatud juhtimisfunktsioon eeldab korralduste andmise õigust ning et kui mingi

¹⁴⁹ Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 17.05.2002, nr 621, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

¹⁵⁰ Alates 27.11.2005 on Eesti Põllumajandusülikooli nimi „Eesti Maaülikool“ (Ülikooliseaduse § 3 muutmise seadus. – RT I 2005, 61, 475).

küsimus kuulub kindla riigigorgani pädevusse, ei saa valdkonda kuuluvaid korraldusi või käskte anda vastavast organist mööda minnes.¹⁵¹

Ministrite asendamise korralduse kehtestaks eelnõu kohaselt, nagu ka käesoleval hetkel, Vabariigi Valitsus. Seega oleks tegu kollegiaalorgani otsusega, mis esmapilgul näib olevat otseses vastuolus PS § 94 lõikega 3.

Siinkohal tuleb õiguskantsleri hinnangul arvestada esmalt sellega (kuigi eelnõu seda otseselt ette ei näe), et senini on asendamise skeem (kui valitsuse töökorralduslik küsimus) kehtestatud korraldusega, millele kirjutavad alla peaminister ja riigisekretär. Seega on välistatud olukord, kus kollegiaalorgan kehtestaks asendamise järjekorra, mis on vastuolus peaministri nägemusega. Ka puudub üksikutele teistele valitsuse liikmetele otsene võimalus takistada skeemi kehtestamist: VVS § 19 lg 2 kohaselt tehakse Vabariigi Valitsuse otsused istungil osalevate valitsusliikmete hääletamusega. Peaminister ei saa samas ainuisikuliselt Vabariigi Valitsuse kui kollegiaalorgani vastu võetud asendamise skeemi muuta. Teiseks, vaatamata sellele, et Vabariigi Valitsuse korralduse puhul on tegu kollegiaalse otsusega, jääb lõplik sõnaõigus kehtiva korra kohaselt peaministrile – peaministri korraldusega ei saa asendamist toimuda. Seega on käesoleval hetkel tagatud PS § 94 lõikes 3 sätestatud eesmärgi saavutamine.

VVS muutmise seaduse eelnõu viimast võimalust aga ette ei näe, kuna lähtub arusaamast, et asendamiseks piisab riigisekretäri teavitamisest ja sellele järgnevalt käivitub Vabariigi Valitsuse kehtestatud asendamise järjekord.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et eelnõus valitud lähenemise idee muuta läbi asendamise järjekorra kehtestamise ja loa asemel nn teavitamise süsteemi sätestamise asjaajamine lihtsamaks ja operatiivsemaks, on asjakohane ning igati toetamist väärib, sh arvestades Euroopa Liiduga liitumise järgset välislähetuste arvu tõusu. Kuigi aktile, millega kehtestatakse asendamise järjekord, kirjutab alla peaminister, mistõttu ei ole võimalik tema tahte vastaselt asendamiskorraldust kehtestada, ei taga eelnõus pakutud lahendus peaministrile siiski võimalust vabalt konkreetsel juhul asendamise üle otsustada – peaminister ei saa ainuisikuliselt muuta Vabariigi Valitsuse kui kollegiaalorgani otsust asendamise järjekorra kehtestamisel ega takistada ka muul viisil konkreetsel juhul asendamise realiseerumist. Seetõttu oleks eelnõu ettepanud kujul kehtestamine viinud vastuoluni PS § 94 lõikega 3.

Lisaks eelnõu § 1 p 1 vastuolule PS § 94 lõikega 3 võib kavandatav regulatsioon pärssida ka PS § 93 lõikest 1 tulenevat peaministri Vabariigi Valitsuse tegevuse juhtimist, nt ei ole välistatud ministrite kuritarvitused poliitilisest olukorrast lähtuvate omavaheliste „kokkumängude” jms näol.

Arvestades eelnõu lähtekohaga muuta asjaajamine tõhusamaks, oleks põhiseadusega kooskõlas olevaks lahenduseks näiteks see, kui asendusjärjekorra kehtestab peaminister ainuisikuliselt, mis tagab talle võimaluse seda igal ajal muuta. Samuti võib lahenduseks olla klausli lisamine, et asendamine realiseerub, kui peaminister ei ole otsustanud teisiti. Viimasel juhul on võimalik kasutada ka n-ö tegevusetuse fiktsiooni, st asendamine ei vaja eraldi peaministri otsust ja piisab vaid, et teatud aja jooksul peaministri teavitamisest ei ole ta teistsugust otsust teinud.

(4.2) Maavanemate ja maavalitsuste staatuse küsimus riigi halduskorralduse süsteemis on teema, mis on olnud vaidlusobjektiks juba ammu, nt ka Riigikogu IX koosseisu menetluses olnud halduskorralduse seaduse eelnõu (474 SE) ajal. Probleem, kuidas kujundada riigi kohahaldussüsteem, on eeskätt poliitilise valiku küsimus: kas riigi huve esindab kohapeal üks haldusorgan või on igal valdkonnaministeeriumil ja selle allasutustel oma kohahaldusorganid; kas maavanemad on eeskätt riigi esindajad maakondades, pigem kohalike huvide ja kohalike omavalitsuste esindajad suhetes

¹⁵¹ Kaasuses, mis puudutas rahuaja riigikaitse seadust ja Vabariigi Presidendi kui riigikaitse kõrgeima juhi pädevust, RKPJKo 12.12.1994, nr III-4/A-11/94, p VI.

riigiga või omistatakse maavanematele dualistlik funktsioon (ehk segasüsteem kahest eelnimetatud) jne. Samas rõhutas õiguskantsler, et poliitiliste valikute tegemisel tuleb kindlasti arvestada ka õiguslikke ja halduskorralduslikke aspekte. Seejuures on kohahaldusorgani staatus ja tema täidetavad ülesanded ning organi tegevuse suunamise ja tema üle teostatava järelevalve küsimused lahutamatu seotud.

Põhiseadus maavanemate staatus ja ülesannete küsimust ei reguleeri. Ka kehtivast Vabariigi Valitsuse seadusest ei nähtu päris selgelt, milline on maavanema staatus ja roll riigi kohahaldusorganina. Eeskätt lähtutakse arusaamast, et maavanem esindab maakonnas riigi huve (VVS § 84 p 1), kuid samas on ta ka riigi ja kohalike omavalitsuste vahendajaks (VVS § 84 punktid 4, 6, 9). Ka funktsioonide osas Vabariigi Valitsuse seadus mingeid täpsustusi ette ei näe. Kui aga vaadelda erinevaid kehtivaid seaduseid, siis nähtub, et maavanemast on kujunenud paljuski riigi ühtne kohahaldusorgan (vrd § 84 p 4), mis integreerides eri ministeeriumite valitsemisalade kohahaldusküsimused, viib ellu nende ministeeriumite poliitikaid ja täidab nende ülesandeid kohapeal (nt ühistranspordi-, sotsiaal-, tervishoiu-, spordi-, hariduse-, perekonnaseisutoimingute jne valdkondades, vt ka VVS § 90 lg 1). Taoline lähenemine väldib vajadust moodustada iga valdkonnaministeeriumi või sellele alluva ameti või inspeksiooni juurde kohalik asutus ning aitab kaasa seega kulude kokkuhoiule, säästlikule ja tõhusale avalike ülesannete täitmisele.

Kuna ministril lasub poliitiline vastutus vastava ministeeriumi pädevusse kuuluvate ühiskonnaelu valdkondade korraldamise eest (PS § 94 lg 2: „Minister juhib ministeeriumi, korraldab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi, [...]”, VVS § 49 lg 1 punktid 1–3), peavad tema käsutuses olema asjakohased meetmed antud valdkonna juhtimiseks, suunamiseks ja kontrollimiseks, sh lisaks ministeeriumi ning ametite ja inspeksioonide kesktasandile ka kohapeal maakondades. See on otseselt seotud teenistusliku järelevalve teostamisega, mis hõlmab nii järelevalvet tegevuse õiguspärasuse kui ka otstarbekuse (sh kooskõla Vabariigi Valitsuse või ministeeriumi realiseeritava riikliku poliitikaga, vt VVS § 100 lg 1) üle.

Kuigi valdkonnaministeeriumi kohapealseid haldusülesandeid täitvad maavanemad ja maavalitsused ei allu otseselt ministeeriumile, on ministril võimalik eelnimetatud juhtimis- ja järelevalvefunktsioone realiseerida hetkel läbi Vabariigi Valitsuse, kes kehtiva Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt teostab maavanemate üle teenistusliku järelevalvet (VVS § 93 lg 3, § 94). Vabariigi Valitsus koordineeriva kollegiaalorganina välistab ühest küljest eri ministrite vastukäivate korralduste ja suuniste andmist maavanematele ja maavalitsustele ning teisalt tagab selle, et küsimust ei saa otsustada valdkonnaministrist mööda minnes. Nagu eespool märgitud, on ka Riigikohus võtnud seisukoha, et põhiseaduses sätestatud juhtimisfunktsioon eeldab korralduste andmise õigust ning et kui mingi küsimus kuulub kindla riigigorgani pädevusse, ei saa korraldusi või käsked antud vallas anda vastavast organist mööda minnes.¹⁵²

Õiguskantsler võttis seisukoha, et maavanema ja maavalitsuse kui kehtiva regulatsiooni kohaselt eri valdkonnaministeeriumite poliitikaid integreeriva ja elluviiva kohahaldusorgani staatus eeldab valdkonnaministri võimalust vastava ministeeriumi pädevusse kuuluvates küsimustes kaasa rääkida. Vastasel juhul ei ole ministril võimalik täita PS § 94 lõikest 2 tulenevat juhtimis pädevust. Erinevates kehtivates õigusaktides maavanemale pandud kohustusi arvestades on maavanema üle teostatava teenistusliku järelevalve pädevuse allutamine üksnes regionaalministrile selle põhiseaduspärasuse osas küsitav. Põhiseadusele vastavuse üle otsustamisel on määrava tähendusega küsimused, millised konkreetsed ülesanded maavanematele on pandud (üksnes n-õ tehniline haldusfunktsioon või ka ülesanded, mis võivad mõjutada ministeeriumi poliitika elluviimist puudutavate otsuste tegemist), mil määral ülesanded eeldavad ja vajavad ministri võimalust sekkuda nende täitmisel, sh otstarbekuse kaalutlusel jne. Viimane eeldab põhjalikku õiguslikku analüüsi, mis eelnõu seletuskirjas aga täielikult puudub.

¹⁵² Kaasuses, mis puudutas rahuaja riigikaitse seadust ja Vabariigi Presidendi kui riigikaitse kõrgeima juhi pädevust, RKPJKo 12.12.1994, nr III-4/A-11/94, p VI.

Samuti tuleb pöörata tähelepanu asjaolule, et Vabariigi Valitsuse seadus on PS § 104 lg 2 punktis 8 nimetatud seadus. Seega ei ole võimalik ka konkreetse ülesande täitmist reguleeriva lihtseadusega muuta konkreetset juhul ministri ja maavanema omavahelisi alluvus- ja järelevalvesuhteid, suurendades erinevalt Vabariigi Valitsuse seaduses sätestatud ministri pädevust.

(4.3) Planeerimisseaduse (edaspidi PlanS) § 13 lg 2 sätestab: „Kõrgharidusega arhitekt, planeerija või muu planeerimisalase ettevalmistusega spetsialist võib iseseisvalt ja oma vastutusel koostada detailplaneeringuid või juhtida nende koostamist.”

Õiguskantslerile laekunud avalduse alusel läbiviidud menetluse käigus tõusetus küsimus määratluse „muu planeerimisalase ettevalmistusega spetsialist” tõlgendamisest PlanS § 13 lõikes 2. Eesti Põllumajandusülikooli rektor ja keskkonnaminister leidsid, et maainseneri teaduskonna maamõõdu eriala või kinnisvara hindamise ja planeerimise eriala lõpetanud kõrgharidusega spetsialist mahub PlanS § 13 lg 2 määratluse „muu planeerimisalase ettevalmistusega spetsialist” alla. Sama seisukoha oli varasemas menetluses võtnud ka õiguskantsler.

Oma vastuses Riigikogu põhiseaduskomisjonile rõhutas õiguskantsler, et kui täiendavate piirangute sätestamine on vajalik, siis on selle väljatöötamine esmajoones ministri, kes tegeleb õigusaktide eelnõude väljatöötamisega planeerimisvaldkonnas, ja Riigikogu ülesanne. Piirangute kehtestamist tuleb seletuskirjas ka asjakohaselt sisuliselt põhjendada. Muudatuste kehtestamisel peab seejuures arvestama nii avalikku huvi kui ka detailplaneeringu algatamise ettepaneku teinud isiku huvi saada kvaliteetne ja kõigile nõuetele vastav planeering ning vältida nõuetele mittevastava planeeringuga kaasnevat asjatut menetluse kordamise aja- ja rahakulu. Arvestada tuleb ka, et piiratakse teatud isikute PS § 29 lõikest 1 tulenevat põhiõigust valida vabalt tegevusala, elukutset ja töökohta. Põhiõiguse piirangu kehtestamisel peab olema legitiimne eesmärk ning see peab olema proportsionaalne. Eelnõu seletuskirjas on asjakohane selgitus väga napp.

PS §-s 10 toodud sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõttest tuleneb õiguskindluse ja selle osiseks olev õiguspärase ootuse põhimõte. 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 (õiguselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte).”¹⁵³

Kuigi õiguspärase ootuse põhimõtte sisuks ei ole eeldus, et igasugune õigusnorm ning sellest tulenevad õigused ja vabadused jäävad tähtajatult kehtima, peab regulatsiooni muutumisel olema siiski jätud piisav *vacatio legis*, et normiadressaatidel oleks aega neile seadusega antud õiguste ja kohustustega tutvumiseks ning muudatusteks oma tegevuses ja elukorralduses. „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.”¹⁵⁴

Õiguskantsleril ei olnud piisavalt teavet, et anda hinnangut selle kohta, kuivõrd suurt hulka inimesi kavandatavad muudatused puudutavad ja kui suuri muudatusi seaduse eelnõu tingib nende isikute kutsetegevuses, kes eelnõu tagajärjel kaotaksid õiguse detailplaneeringuid koostada, jne. Asjakohaste andmete väljaselgitamine peaks olema esmajoones regionaalministri pädevuses.

Eelnõu esitatud kujul vastuvõtmise korral oleks tulnud rakendussätetes lahendada küsimus, mis saab juba menetluses olevatest detailplaneeringutest, mille on koostanud või mida on seaduse jõustumisel hetkel koostamas isik, kellel eelnõu järgi selleks õigust ei ole. Arvestada tuleb ka asjaoluga, et

¹⁵³ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 12. Õiguspärase ootuse põhimõtte sisu on selgitatud lisaks ka RKPJKo 30.09.1994, nr III-4/A-5/94.

¹⁵⁴ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 26.

muudatused võivad tingida detailplaneeringu koostamiseks sõlmitud lepingute muutmise või lõpetamise vajaduse.

(5) Eeltoodust tulenevalt leidis õiguskantsler, et VVS muutmise seaduse eelnõu põhiseaduspärasus on küsitav. Riigikogu lükkas eelnõu 12.10.2005 tagasi.

3. Probleemvaldkondade kajastused valdkonnaartiklitena

3.1. Õiguse tervise kaitsele tagatus

PS § 28 lg 1 sätestab: „Igaühel on õigus tervise kaitsele”. Põhiseadus iseenesest ei defineeri täpsemalt sellise õiguse ulatust või riigi kohustusi õiguse realiseerimisel. Põhiõiguse tervise kaitsele sisustamisel saame abiks võtta mitmed rahvusvahelised konventsioonid ja raamdokumendid, millega Eesti on ühinenud.¹⁵⁵ Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) antud definitsiooni kohaselt on tervis täieliku füüsilise, mentaalse ja sotsiaalse heaolu seisund ja mitte pelgalt haiguste või tervisehäirete puudumine.¹⁵⁶ Hoolimata sellest, et esmapilgul tundub definitsioon liigselt ambitsioonikas tuleb tõdeda, et see on eesmärk, mida peab arvestama ka isikute õigusele tervise kaitsele sisustamisel. Seega tähendab õigus tervise kaitsele, et riigi kohustuseks on isikutele garanteerida tervise kaitse sellises ulatuses ja tasemel, mis võimaldab lõppastmes saavutada igaühe füüsilise, mentaalse ja sotsiaalse heaolu seisundi. Lisaks ravile, kui haiguste otsese kõrvaldamise vahendile, tuleb riigil tagada isikutele ka ennetuse ning toimetuleku- ja töövõime taastamise võimaluse kättesaadavus.

Õigusele tervise kaitse tagamisel peab riik rangelt lähtuma ka põhiseaduse ühest alusprintsibist – §-s 12 toodud võrdsuspõhiõigusest. Nimetatud sätte kohaselt on kõik isikud seaduse ees võrdsed ja kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Seega on isikutel õigus mitte saada ebavõrdse kohtlemise osaliseks. Teisalt seob võrdsuspõhiõigus ka seadusandjat, kohustades leidma iga seadustatud ebavõrdse kohtlemise juhu õigustamiseks vähemalt ühe mõistliku põhjuse.¹⁵⁷ Teatud juhtudel on riik kohustatud lisaks õiguslikule võrdsusele püüdlema ka isikute faktilise võrdsuse tagamise poole.

3.1.1. Eesti tervishoiusüsteemi üldised probleemid

Käesoleval hetkel on Eestis ravikindlustusega hõlmatud ligi 94% elanikkonnast. See aga tähendab, et 6% isikutest on õigustatud saama riigi finantseeritavana vaid vältimatut abi, kiirabiteenust ja teatavat psühhiaatrilist abi. Murettekitavalt on kindlustamata isikute arv püsinud muutumatuna mitmeid aastaid.¹⁵⁸

Kuid ka kindlustatud isikutel võib tekkida raskusi õigusega tervise kaitsele. Eestis moodustab isikute omaosalus tervishoiukulude katmisel rekordilised 24% tervishoiu kogukuludest.¹⁵⁹ See aga tähendab, et hulgal isikutel jääb materiaalsel põhjustel saamata neile vajalik tervishoiuteenus, ravim

¹⁵⁵ ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt, millega Eesti on ühinenud alates aastast 2002; parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta, millega Eesti on ühinenud alates aastast 2000; inimõiguste ja biomeditsiini konventsioon inimõiguste ja inimväärikuse kaitse bioloogia ja arstiteaduse rakendamisel, millega Eesti on ühinenud alates aastast 2002 jne.

¹⁵⁶ Maailma Terviseorganisatsiooni põhikirja preambula. Kättesaadav arvutivõrgus: http://policy.who.int/cgi-bin/om_isapi.dll?hitsperheading=on&infobase=basicdoc&record={9D5}&softpage=Document42.

¹⁵⁷ M. Ernits. Kommentaarid §-le 12. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 12 komm 1–6.3.

¹⁵⁸ Sotsiaalsektor arvudes 2004. Sotsiaalministeerium. Tallinn 2004, lk 49.

¹⁵⁹ Eesti Tervishoiustatistika 2003. Sotsiaalministeerium. Tallinn 2005, lk 228.

või abivahend.

Lisaks eeltoodule on osutunud tervishoiuteenuste saamisel määravaks ka isiku elukoht – keskustest kaugemalasuvases piirkonnades on tervishoiuteenuse kasutamine tunduvalt raskem.

Eestis on tervise kaitsel keskendunud peamiselt ravile, jättes ennetuse ning taastusravi vaeslapse ossa. Puuduva ennetuse ning nõrga ravijärgse taastuse tulemusena satub ravi suurema surve alla ning kokkuvõtlikult ei pruugi ebapiisavate vahendite tõttu olla täielikult põhiõigus tervise kaitsel tagatud.

Ka WHO on korduvalt oma aruannetes välja toonud puudujäärke Eesti tervisekaitsesüsteemis, rõhutades nii seaduslikku, aga peamiselt just faktilist ebavõrdsust õigusele tervise kaitsel tagamisel. WHO uuringust¹⁶⁰ selgub, et ajavahemikul 1995–2002 on isikute omaosalus tervishoiu kogukulude katmisel kahekordistunud. 2002. aastal sattus ligikaudu 1,5% elanikest allapoole vaesuspääri tänu suure omaosaluse tõttu tervishoiu ning 7% elanikkonnast kulutas rohkem kui 20% oma elamiskuludest ülejäävast rahast tervisele. Samuti on korduvalt juhitud tähelepanu kindlustamata isikute probleemile.¹⁶¹ WHO ekspertide arvates tuleks ravikindlustusega hõlmamata isikud loimida ravikindlustussüsteemi, kindlustamaks juurdepääsu tervishoiuteenustele varakult, mitte alles vältimatu abi vajadusel. Lisaks on WHO rõhutanud ennetuse osatähtsust tervisekaitsesüsteemis.¹⁶² Ekspertid on nentunud, et ennetusteenuseid osutatakse analoogselt tervishoiuteenustega ning seetõttu on ka ennetusteenuste kättesaadavus ebavõrdne, olenedes näiteks kindlustatusest. Samuti on ekspertid tähelepanu juhtinud perearstipraksiseid puudutavale liiga rangele regulatsioonile, mis võib perearstide puuduse tõttu halvendada esmatasandi arstiabi kättesaadavust.¹⁶³

3.1.2. Õiguskantsleri tegevus õiguse tervise kaitsel tagamisel

Õiguskantsler tegeles 2005. aastal isikute õigusega tervise kaitsel süvendatult. Tähelepanu keskpunktis oli õiguse tervise kaitsel vaatlemine läbi tervishoiuteenuste kättesaadavuse võrdse võimaldamise. Võrdsust kaaluti nii õiguslikust kui ka faktilisest vaatenurgast.

Esmaseks probleemiks õigusele tervise kaitsel tagamise õiguslikust aspektist on isikute ringi piiratus, kellel on tagatud juurdepääs riigi finantseeritavatele teenustele. Käesoleval hetkel on Eestis ravikindlustusega hõlmamata ligi 6% elanikkonnast. Nimetatud arv on püsinud muutumatuna mitmeid aastaid.¹⁶⁴ Tervishoiuteenuste osutamise korralduse ja nõuded ning tervishoiu juhtimise, rahastamise ja järelevalve korra sätestab tervishoiuteenuste korraldamise seadus (edaspidi TTKS). Nimetatud seaduse § 6 lõike 1 kohaselt on igal Eesti Vabariigi territooriumil viibival isikul õigus saada vältimatut abi, kusjuures vastavalt ravikindlustuse seadusele tasutakse ravikindlustusega hõlmamata isikule osutatud vältimatu abi eest riigieelarvest selleks ettenähtud vahenditest Sotsiaalministeeriumi ja Eesti Haigekassa vahel sõlmitud lepingu alusel. Nähtuvalt TTKS §-st 16 on igal Eesti Vabariigi territooriumil viibival isikul õigus saada kiirabi teenust ning TTKS §-st 19 alusel tasutakse kiirabi eest Sotsiaalministeeriumi kaudu riigieelarvest. Vastavalt TTKS §-le 11 rahastatakse ravikindlustusega hõlmatud isikule osutatud üldarstiabi riigieelarves ravikindlustuseks ettenähtud vahenditest, kuid ravikindlustusega hõlmamata isik tasub üldarstiabi eest ise. Sama põhimõtet kajastab ka

¹⁶⁰ J. Kutzin/A. Couffinhal. *Health Financing in Estonia: Challenges and Recommendations*. WHO Regional Office for Europe, Health Systems Financing, Copenhagen 2005, lk 2.

¹⁶¹ J. Kutzin/A. Couffinhal (viide 159), lk 2; samuti R. Atun. *Advisory Support to Primary Health Care Evaluation Model: Estonia PCH Evaluation Project, Final Report*. WHO Regional Office for Europe 2004, lk 88.

¹⁶² A. Couffinhal. *Health System Financing in Estonia: HSF Working Document, Health Systems Financing Programme*. WHO Regional Office for Europe 2005, lk 17.

¹⁶³ R. Atun. *Advisory Support to Primary Health Care Evaluation Model: Estonia PCH Evaluation Project. Final Report*. WHO Regional Office for Europe 2004, lk 87.

¹⁶⁴ Sotsiaalministeerium. *Sotsiaalsektor arvudes 2004*. Tallinn 2004, lk 49.

sotsiaalministri 29.11.2001 määrusega nr 115 kinnitatud „Perearsti nimistusse mittekuuluvatele isikutele üldarstiabi eest tasumise korra“ punkt 3, mille kohaselt tasuvad ravikindlustusega hõlmamata ja perearsti nimistusse mittekuuluvad isikud osutatud üldarstiabi eest ise ning nimetatud isikutele osutatud vältimatu abi eest tasutakse perearstile vastavalt Sotsiaalministeeriumi ja Eesti Haigekassa lepingule selleks ettenähtud vahenditest riigieelarves.

Täiendavalt eeltoodule kantakse vastavalt psühhiaatrilise abi seaduse §-le 19 riigieelarvest ravikindlustusega hõlmamata isikule antava vältimatu psühhiaatrilise abi, psüühikahäire tõttu vaeguriks tunnistatud isiku hooldamise ja taastusabi kulud, kohtupsühhiaatriaekspertiisi ja kaitsevæteenistuseks kõlblikkuse psühhiaatriaekspertiisi tegemise ning kohtu poolt psühhiaatriaiglasse paigutatud isiku psühhiaatrilise ravi kulud.

Seega tuleb kokkuvõtlikult nentida, et ravikindlustusega hõlmamata isikutele on käesoleval ajal garanteeritud riigi finantseeritavana vaid vältimatu abi, kiirabiteenuse ja teatava psühhiaatrilise abi kättesaadavus. Muude arstiabi liikide, sh üldarstiabi eest peab ravikindlustusega hõlmamata isik tasuma ise.

Vastavalt PS §-le 10 peab riik tagama igapäevase inimväärse äraelamise. Silmas tuleb pidada, et selle sotsiaalse põhiõiguse tagamisel on riik kohustatud isikute huvides aktiivselt tegutsema. Tuleb tõdeda, et riik ei ole 15 aasta jooksul (alates taasiseseisvumisest) leidnud lahendusi isikute võrdsuse tagamiseks põhiõiguse tervise kaitse realiseerimisel, mis aitaks kindlustada inimväärset elu. Arvestada tuleb asjaoluga, et enamus mittekindlustatutest on pikaajalised töötud, kellel ei ole seetõttu võimalik ka muudest allikatest katta enda tervise säilitamiseks vajalikke kulutusi. Samuti näitab statistika, et madalama sissetulekuga või ilma sissetulekuta elanikegruppidest satub haiglaravile võrreldes teistega rohkem isikuid.¹⁶⁵ Antud seaduspärasuse põhjuseks võib olla asjaolu, et isikutel, kellele üldarstiabi ei ole kättesaadav, ei diagnoosita terviserikkeid varajases ning ravitavas staadiumis, mille tulemusena satuvad ravikindlustusega hõlmamata isikud arsti juurde alles siis, kui nad oma haiguse ägenemisest tulenevalt vajavad viivitamatut abi või kiirabiteenust. Seega põhjustatakse ühelt poolt isikutele kannatusi ning valu, mida saaks vältida haiguse õigeaegsel diagnoosimisel üldarsti juures ning teisalt ka täiendavaid kulutusi riigile seoses hilises staadiumis haigustega ravikindlustusega hõlmamata isikutele osutatud vältimatu abi ja kiirabiteenusega.

Õiguskantsler tõstas nimetatud probleemi sotsiaalministri ees. Ka sotsiaalminister tõdes, et ravikindlustussüsteem ei võimalda käesoleval ajal tagada võrdset kohtlemist ega kõigile isikutele tervise kaitset sõltumata nende varalisest ja sotsiaalsest seisundist või muudest asjaoludest. Juurutades kindlustatuse laiendamise järkjärgulist süsteemi on minister lubanud tagada kõigile isikutele võrdsetel alustel ravikindlustuse alates 2007. aastast. Selline otsus on tervitatav ning lisaks põhiseadusvastase olukorra likvideerimisele tõstaks Eesti kui põhiõigusi austava riigi mainet rahvusvahelisel areenil.

Õiguse tervise kaitsele faktilise realiseerimise võimalikkuse hindamisel keskendus õiguskantsler peamiselt piirkondlike erisuste väljatoomisele. Käesoleval ajal toimub arstiabi osutajate koondumine keskustesse (eriarstiabi puhul tihti vaid maakonnakeskustesse), mis toob keskustest kaugemal elavatele isikutele kaasa täiendavaid ajalisi ja rahalisi kulusid. Näiteks Valga-, Võru- ja Põlvamaal jääb keskmine ambulatoorsete vastuvõttude arv elaniku kohta Tallinnale ja Tartule alla poole ning on ka alla Eesti keskmise, mis on 5,86 vastuvõttu aastas.¹⁶⁶

Üheks oluliseks probleemiks väiksema sissetulekuga isikutele on sõidukulud nende elukohast kaugele jääva arsti külastamiseks. Asjaolu, et ei ole ette nähtud tervishoiuteenuse saamiseks vajalike sõidukulude hüvitamist võib piirata vähemkindlustatud isikute võimalust arstiabi kättesaadavusele ning lõppastmes tuua kaasa ravikulude suurenemise kaugelearenenud haiguste ravi tõttu. Lisaks materiaalsete vahendite puudumisest tingitud piirangutele, on probleemiks ka raviteenuse füüsilise

¹⁶⁵ M. Jesse jt. *Health care systems in transition – Estonia 2004*. WHO 2004, lk 131.

¹⁶⁶ Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.sm.ee/est/pages/index.html>.

kättesaadavus isikutele, kes oma haigusest tulenevalt ei saa iseseisvalt kaugelasuvat arsti külastada. Käesoleval ajal ei ole riiklikult loodud süsteemi, et aidata korralisele läbivaatusele või plaanilisele operatsioonile minevaid isikuid transporditeenusega. Olukord, kus keskustest kaugemalejäävates piirkondades elavatele isikutele on ambulatoorne arstiabi kas füüsiliselt või materiaalselt kättesaamatu, ei ole kooskõlas PS §-st 12 tuleneva võrdse kohtlemise printsiibi territoriaalse ja sotsiaalse aspektiga.

Õiguskantsler on juhtinud korduvalt sotsiaalministri tähelepanu asjaolule, et isikute juurdepääs tervishoiuteenustele on riigi äärealadel oluliselt halvem kui keskustes. Õiguskantsler loodab näha arenguid isikute võrdsete õiguste tagamisel õigusele tervise kaitsele realiseerimisel 2006. aasta jooksul.

Territoriaalsed erisused ilmnevad erinevates Eesti maakondades ka kiirabiteenuse tagamisel. Tervishoiuteenuste korraldamise seaduses toodud definitsiooni kohaselt on kiirabi ambulatoorne tervishoiuteenus eluohtliku haigestumise, vigastuse või mürgituse esmaseks diagnoosimiseks ja raviks ning vajaduse korral abivajaja transpordiks haiglasse. Seega on kiirabiteenuse kättesaadavuse madal tase otseseks ohuks inimese elule. Murettekitavalt erinev on kiirabibrigaadi jõudmise aeg abivajajani. Keskustes kaugemalasuvates piirkondades võib väljakutsele reageerimise aeg ulatuda poole tunnini ning seda ka D-prioriteediga väljakutsete korral ehk kui abivajaja seisukord on eluohtlik. Linnades jõuab kiirabibrigaad sama seisundiga haigeni 6 minutiga.¹⁶⁷ Selline ulatuslik elukohal põhinev diferentseerimine on aga lubamatu, kuna lõpptulemusel määrab oluliselt isiku õigust tervise kaitsele. Probleemi lahendamiseks tuleks veel lähemal ajal välja töötada ning jõustada kiirabi arengukava, mis jaotaks kiirabibrigaadide tegevuspiirkonnad ühtlasemalt üle Eesti ning võimaldaks ka tegelikku tervise kaitset.

3.1.3. Kokkuvõte

Kokkuvõtlikult tuleb nentida, et kuigi Eesti on edukalt korraldanud tervishoiusüsteemi reformi ning käivitanud perearstidel põhineva esmatasandi arstiabi, on viimane aeg orienteeruda süsteemilt inimesele. Reformide korraldamise ning tervishoiusüsteemi käitamise eesmärgiks peab olema põhiõiguste ja eriti just õiguse tervise kaitsele tagamine. Käesoleval ajal esineb veel nii õiguslikku kui ka faktilist ebavõrdsust selle õiguse realiseerimisel. Silmas tuleb pidada, et tervis on äärmiselt oluline väärtus, ilma milleta muutub võimatuks ka paljude teiste põhiõiguste kasutamine ning lõpptulemusel ka ühiskonna edukas areng ja toimimine. Oluline on kindlustada juurdepääs tervishoiuteenustele kõigile isikutele ja seda olenemata nende sotsiaalsest staatusest ning muudest teguritest. Samas tuleb tagada isikutele ka tegelik tervishoiuteenuste kättesaadavus. Ka ääremaadel elavatel isikutel peavad olema võrdsed võimalused oma tervise eest hoolitsemiseks. Selleks tuleb kõrvaldada takistused, mis tingivad erinevusi arstiabi kättesaadavusel: kas sõidukuluühvitiste kehtestamise, abivajajate tasuta transpordi, üld- ja eriarstide korraliste väljasõitudega äärealadele või muude meetmete kaudu.

3.2. Isikuandmete töötlemine riigi andmekogudes

Isikuandmete kaitse küsimused on olnud õiguskantsleri tegevuses tähtsal kohal juba mõned aastad. 2005. aastale tagasi vaadates tuleb tõdeda, et see kiiresti arenev valdkond vajab jätkuvalt pidevat tähelepanu. Sageli on isikuandmete töötlemine (sh nende kogumine) riigi tegevuse nii loomulik osa, et seda ei märgatagi. Tundub iseenesestmõistetav, et inimese iga kokkupuude riigiga tuleks jäädvustada, salvestada andmed andmekogudesse, et oleks hea mitu aastat hiljemgi neid andmeid kasutada, võrrelda andmeid teistes andmekogudes hoitavatega jne. Tõepoolest – ulatuslikud andmekogud ning moodsad infotöötlemise vahendid muudavad ametnike ja poliitikute töö märksa hõlpsamaks. Seejuures ei teadvustata aga kahjuks, et isikuandmete töötlemisega riivatakse inimeste

¹⁶⁷ Kiirabi tegevusstandard LOOTUS 2000. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.kiirabi.ee/>.

põhiõigusi, milleks on meie põhiseadusest tulenevalt vaja seadusandjalt väga selgeid volitusi.

Juba 2003.–2004. aasta ülevaates juhtis õiguskantsler tähelepanu riigi isikuandmete kogumise teemale, kuna mitmel juhul nõudis riik isikutelt andmeid ilma selge õigusliku aluseta.¹⁶⁸ Kahjuks tuleb tõdeda, et isikuandmete kogumise õiguslikus reguleerimises esineb puudusi tänini. Üks levinud probleem, millega õiguskantsleril on oma tegevuse käigus tulnud mitmeid kordi kokku puutuda, on ebapiisav õiguslik alus ehk volitusnorm(id) isikuandmeid sisaldavate registrite pidamiseks täitevvõimu poolt. Kuna demokraatlikus põhiseadusriigis saab täitevvõim tegutseda vaid selles ulatuses, milleks on volitused andnud seadusandlik võim, on vajalike registrite jaoks korrektse õigusliku baasi loomine eelkõige seadusandja ehk Riigikogu ülesanne.

3.2.1. Probleem ja selle põhiõiguslik taust

Õiguskantsleri praktika näitab, et Eesti riik peab inimeste kohta mitmeid suuri ja olulisi andmekogusid, mille puhul registri pidamise vajaduse, eesmärgid, sinna kogutavate andmete hulga ja muud üksikasjad määrab täitevvõim (tavaliselt valitsus või mõni ministeerium) pea täielikult vastavalt oma äranägemisele. Vabariigi Valitsus on mitmel korral omaalgatuslikult otsustanud mõne registri eesmärgi muuta ning sellest tulenevalt registrisse kantavate andmete loetelu oluliselt laiendada (näiteks riikliku kriminaalmenetlusregistri ning kaitseväekohustuslike Eesti kodanike riikliku registri puhul). Sellist praktikat omaks võttes riskime olukorraga, kus üksikisikutel kaob igasugune kontroll selle üle, millistes asutustes tema kohta milliseid andmeid kogutakse ning täitevvõim saab vabad käed üha üksikasjalikumaks inimeste jälgimiseks. Infoühiskonna ohte arvestades on õiguskantsleri hinnangul eriti oluline, et riik oma sellises tegevuses selgetes seaduse tasandil sätestatud piirides püsiks.

Õiguskantsler on andmekaitsest kõneldes alati rõhutanud, et igasugune isikuandmete töötlemine puudutab isiku põhiõigusi. Isikuandmete töötlemise kaudu riivatakse enamasti isiku õigust eraelu puutumatusesele, mis on igäühele tagatud PS §-s 26, ent asjassepuutuvaks võib osutada ka §-s 19 sätestatud üldine vabadusõigus, millest on tuletatav isiku õigus informatsioonilisele enesemääramisele. Välistatud ei ole ka võimalus tunnustada PS § 10 alusel eraldiseisvat põhiõigust isikuandmete kaitsele.¹⁶⁹

Sageli kõneldakse isikuandmete töötlemise põhiseaduspärasusest selle materiaalses mõttes, st otsitakse sisulisi õigustusi andmete kogumiseks ja kasutamiseks ning hinnatakse, kas eesmärgi saavutamiseks on kõiki isikuandmeid vaja. Siinkohal käsitletava nn volitusnormi problemaatika puhul on aga põhitähelepanu riigi tegevuse formaalsel korrektsusel. Riigi andmekogusid puudutanud menetlustes on väga harva tekkinud vaidlus selle üle, kas ühtesid või teisi andmeid on vaja koguda. Peaaegu alati on planeeritaval tegevusel olnud igati legitiimne eesmärk. Probleemiks on aga osutunud see, et seaduse tasandil ei ole täitevvõimule sellist tegevust ette nähtud. Lihtsalt öeldes on seadusandja justkui „unustanud” täitevvõimule neid olulisi kohustusi panna.

Nõue, et põhiõiguste riive peab põhiseadusega kooskõlas olema ka formaalses mõttes, tähendab eelkõige, et seadusandja ülesanne on otsustada kõik olulised küsimused, põhiõiguste osas kindlasti nende piiramise ulatuse.¹⁷⁰ Seadus peab vajaliku selgusega kindlaks määrama täitevvõimule delegeeritud otsustamisõiguse ulatuse ja teostamise viisi.¹⁷¹ Teisisõnu, täitevvõim tohib teha ainult seda, milleks on teda konkreetselt seadusega volitatud. Seadusliku aluse põhimõtet on käsitletud ka

¹⁶⁸ Õiguskantsleri 2003.–2004. aasta tegevuse ülevaade, lk 43.

¹⁶⁹ Vt I. Pilving. Õigus isikuandmete kaitsele. – *Juridica* 2005, lk 535.

¹⁷⁰ K. Merusk jt. Kommentaarid §-le 3. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 3 komm 2.3.

¹⁷¹ Samas.

Riigikohus, kes on rõhutanud, et seadusega kindlaks määratud õiguste ja vabaduste piiramise kord tagab võimaluse vältida võimu kuritarvitusi. Ebamäärane regulatsioon jätab isiku ilma võimalusest valida sobiv käitumisviis ning vajadusel end kaitsta.¹⁷² Eeltoodu tähendab ka, et Vabariigi Valitsus ei saa omaalgatuslikult täita lünki ega reguleerida valdkondi, mis on tegelikult seadusloome objektiks.¹⁷³ Kindlasti puudutab põhiõiguste riive formaalse põhiseaduspärasuse nõue ka õiguselguse põhimõtet – põhiõigust riivav seadus peab olema piisavalt täpselt formuleeritud ning selge sõnastusega.¹⁷⁴

Kõik eelöeldu kehtib ka isikuandmete kogumise kohta. Et isikuandmete töötlemisega satuvad ohtu isikute põhiõigused, saab seda teha vaid seadusandja ette antud raamides. Kui aga seadust lugedes ei selgu, mis eesmärkidel ning millises ulatuses riik isikuandmeid kogub, siis ei ole see õiguskantsleri hinnangul põhiseaduse nõuetega kooskõlas.

3.2.2. Näiteid riigile vajalike registrite õiguslikust baasist

2005. aastal köitis õiguskantsleri tähelepanu mitme riigile vajaliku registri pidamise õiguslik baas, sh riikliku kriminaalmenetlusregistri, kaitseväekohustuslike Eesti kodanike riikliku registri (kaitseväekohustuslaste registri) ning riikliku kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute registri (kinnipeeturegistri) põhimäärused ning nende kooskõla seaduste ning põhiseadusega.

3.2.2.1. Riiklik kriminaalmenetlusregister

Kriminaalmenetlusregistri puhul soovis valitsus registrisse täiendavalt kanda suure hulga isikuandmeid kriminaalmenetluses osalenud isikute kohta: lisaks isikut tuvastavatele andmetele ka kodakondsuse, emakeele, elukoha, hariduse, perekonnaseisu, sissetuleku, põhitegevuseala jm kohta. Seda nimekirja vaadates on ilmne, et nende andmete põhjal saab isikust põhjaliku ülevaate, mistõttu põhiõiguse riive on võrdlemisi intensiivne. Kriminaalmenetlusseadustikus sisalduv volitusnorm sätestab aga lakooniliselt: „Riiklikusse kriminaalmenetlusregistrisse kantakse andmed uurimisasutuse, prokuratuuri ja kohtu menetluses olevate kriminaalobjektide kohta.“ Seadusandja ei ole täpsustanud, missuguseid andmeid kriminaalmenetluse kohta registrisse kogutakse. Puuduvad ka registri pidamise eesmärgid, mille põhjal oleks kaudseltki võimalik välja selgitada, milliseid andmeid on vaja koguda.

Kriminaalmenetlusregistri puhul on huvitav märkida, et enne kavandatavaid muudatusi oli tegemist vaid abistava iseloomuga menetlusregistriga, kuhu kanti põhiliselt menetlustoimingutega seotud faktoloogia. Parandusi ette näinud eelnõuga seotud dokumentidest oli võimalik välja lugeda, et andmekoosseisu on vaja täiendada statistika tegemise eesmärgiga. Eelnõu ettevalmistanud Justiitsministeeriumi esindajate kinnitusel oli aga andmekoosseisu laiendamise taga veel teinegi plaan – laiendada järk-järgult registri mahtu, et lõppeesmärgina muutuks register kriminaalmenetluse toimiku elektrooniliseks variandiks. See eesmärk ei kajastunud aga isegi vastava määruse eelnõuga seotud dokumentides. Registri pidamise eesmärk sõltus täielikult täitevvõimu soovidest. Seadusandja ei pruukinud sellisest põhiõiguste riive ulatuse laiendamisest teadagi.

3.2.2.2. Kaitseväekohustuslike Eesti kodanike riiklik register

Kaitseväekohustuslaste registri puhul on olukord kriminaalmenetlusregistriga sarnane – seadusest tulenes lakooniline volitus pidada arvestust kaitseväekohustuslike Eesti kodanike üle, ent register, mis selle sätte alusel loodi, sisaldab detailset ülevaadet iga kaitseväekohustuslase kohta. Muuhulgas

¹⁷² RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/A-1/94, p 4.

¹⁷³ Vt RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/A-2/94, p 4.

¹⁷⁴ Õiguselguse kohta vt: M. Ernits. Kommentaarid §-le 13. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 13 komm 5; RKÜKo 28.10.2002, nr 3-4-1-5-02, p 31.

kajastab register andmeid perekonnaseisu, laste, elukoha, hariduse, töökoha, oskuste jms kohta. Veelgi enam, registrisse kantakse ka hulk delikaatseid isikuandmeid tervises seisundi kohta.

Kakaitsevääkohustuslasteregistril puudus seaduses sätestatud selge eesmärk. Kaitsevääteenistuse seaduse § 3 lg 7 sätestas vaid: „Kaitsevääkohustuslaste arvestust peetakse [...] kaitsevääteenistuskohustuslike Eesti kodanike riiklikus registris [...]“. Õiguskantsleri hinnangul ei saa sellist sõnastust lugeda piisavaks volituseks isiku kohta üksikasjalike andmete kogumiseks. Ka siin ei nähtu seadusest, millistel eesmärkidel kogutud andmeid kasutatakse ning kindlasti ei saa „arvestuse pidamise“ alla mahutada mis tahes andmete kogumine isiku kohta.

3.2.2.3. Riiklik kinnipeetavate, arestiaaluste ja vahistatute register

Nn kinnipeeturegistri puhul ilmnevad ülalkirjeldatud ohtlikud tendentsid veelgi teravamalt. Kinnipeeturegister on äärmiselt põhjalik andmekogu, mille põhjal saab isikust, temaomadustest ja suhetest väga hea ülevaate. Võib isegi väita, et tegemist on isikuandmete töötlemise kontekstis kõige intensiivsema riivega, mis õiguskantsleri praktikas on ette tulnud. Mõned näited: lisaks kinnipidamisasutuses viibimist kajastavatele faktidele kantakse registrisse isiku väga täpne kirjeldus (fotod, eritunnuste kirjeldused), andmed kinnipeetava suhete kohta (suhtes oleva isiku nimi, suhte liik, suhte algus ja lõpp), andmed kinnipeetava kontaktide kohta (kontaktis olnud isiku nimi, kontakti liik, suhte liik, kontakti tulemus), suur hulk meditsiiniandmeid (sealhulgas HIV-staatus), psühholoogilise testi andmed, andmed usulise kuuluvuse kohta, andmed hariduse, eriala ja tööhoive ning isiklike asjade kohta. Eraldi väärib märkimist, et registreeritakse ka kinnipeetavaga toimunud nn intsidendid, millist mõistet seaduses ei kasutata ega defineerita.

Kahtlemata tuleb kinnipidamisasutustes viibivate isikute puhul võtta arvesse nende erilist situatsiooni, mis ei võimalda elada täisväärtuslikku eraelu, ning taas rõhutada, et vangistuse eesmärke silmas pidades võib kõikide nende andmete kogumine olla õigustatud. Ent tuleb siiski tõdeda – isiku eraelu puutumatusel või õigusest informatsioonilisele enesemääramisele ei ole sellises olukorras palju järel ning seda enam peab seaduse tasandil olema väga selgelt reguleeritud andmete kasutamisega seonduv.

innipeeturegistri volitusnorm on iseäranis ebamäärane. Nimelt on vangistuseseaduse § 51 lõikes 1 sätestatud, et kinnipeetavate, arestiaaluste ning vahistatute andmete töötlemiseks peetakse riiklikku andmekogu. Volitusnormist ei selgu isikuandmete töötlemise eesmärk. Sealjuures on selge, et „andmete töötlemine“ ei saa olla andmete töötlemise eesmärgiks. Sättest ei selgu ka, milliseid isikuandmeid on kavas koguda ehk kui ulatuslik on põhiõiguse riive. Tulles tagasi ülalmainitud intsidentide registreerimise näite juurde – Vabariigi Valitsus on ilma õigusliku aluseta loonud uue registreeritava sündmuse liigi, mis võib kahjustada kinnipeetava olukorda. Näiteks mitmetes intsidentides osalenud vangide suhtes võib tekkida negatiivne foon, mis mõjutab tema suhtes tehtavaid otsuseid. Täitevvõim otsustab seejuures täielikult ise, mida selliste andmetega teha.

3.2.3. Kokkuvõte

Olukorras, kus täitevvõim muudab seadusest tuleneva nappisõnalise volituse alusel omatahtsi riive eesmärke ning laiendab pidevalt riive ulatust, ei saa kindlasti väita, et seaduse tasandil on antud piisavalt selge ning määratletud juhis põhiõiguse riiveks. Kui vaadelda seda probleemi üksikisiku kui põhiõiguste kandja seisukohalt, siis tuleb tõdeda, et inimene ei saa seadust lugedes piisavalt selget ettekujutust sellest, milliseid tema kohta käivaid isikuandmeid register võib sisaldada või kuidas kogutud andmeid kasutatakse.

Ohtlik on leppida tõlgendusega, mille kohaselt piisab isikuandmete töötlemise legitimeerimiseks

seaduse tasandil umbmäärasest volitusest koguda registrisse andmeid ühe või teise nähtuse kohta, täpsustamata, milliseid aspekte sellest nähtusest ning mille jaoks on vaja andmekogus kajastada. Põhiõiguste kaitse seisukohalt on äärmiselt oluline, et isikuandmeid töödeldaks võimalikult vähesel määral konkreetsete, eelnevalt kindlaksmääratud eesmärkide saavutamiseks. Abstraktse üldvolituse aktsepteerimine eemalduks eesmärgipärasuse ja minimaalsuse nõudest ning muudaks sisuliselt kontrollimatuks isikuandmete kogumise õiguspärasuse.

Seetõttu on õiguskantsler ülkirjeldatud juhtumite puhul selgelt rõhutanud, et registrite puhul, milles töödeldakse isikuandmeid, peab seadusandja piisava selgusega määratlema, kes ja milleks isikuandmeid kasutab, ning nii palju kui võimalik, seadma andmete kogumise ulatusele piirid. Isikuandmete töötlemise eesmärk ei ole kunagi andmete kogumine või mõni sarnane määratlus. Seadusandja peab eesmärgina seaduse tasandil välja tooma need sisulised vajadused, milleks isikuandmeid kogutakse, ning need on alati seotud andmete töötlejale seadusega pandud kohustustega. Näiteks terviseandmete puhul on nende kogumise eesmärk tagada isikule meditsiiniline abi. Kurjategijate kohta statistiliste andmete kogumise eesmärk võib olla kriminaalpoliitiliste otsuste tegemine. Põgenenud vangi andmete avalikustamise eesmärk saab olla avalikkuse teavitamine ohust või ühiskonnaliikmete abi kasutamine kurjategija tabamisel vms. Seega on andmete kasutamise eesmärk vaja alati määratleda soovitava tulemuse kaudu, mitte nentida lihtsalt andmete kogumise ja töötlemise fakti.

Eesmärgi seaduse tasandil äramääramine on tihedalt seotud andmetöötluse kui põhiõiguse riive ulatuse määratlemisega. Kui seaduse tasandil on selge, mis on isikuandmete töötlemise eesmärk, on selle põhjal võimalik hinnata, kas kõiki tegelikult kogutavaid andmeid on nende eesmärkide saavutamiseks vaja. Kindlasti ei ole seadusandjal seaduse tasandil võimalik alati määrata täpset andmekoosseisu. See on sageli juba väga tehnilise iseloomuga ülesanne, mida on kõige pädevam tegema andmeid tegelikult kasutav asutus. Lisaks võivad sellised üksikasjad muutuda ning igakordne seadusemuudatus oleks ebamõistlikult koormav. Seega tuleb otsida lahendusi, mis ei muudaks registri pidamise õiguslikke aluseid liialt jäigaks, kuid seaks täitevvõimu tegevusele siiski selgelt hoomatavad piirid. Nii saab soovitada võimalike laiemate andmekategooriate määratlemist seaduse tasandil (juhul kui see on võimalik), et oleks arusaadav, milliste aspektide kohta vaadeldavast nähtusest või olukorrast andmeid kogutakse.

Lisaks sellele, et isikuandmete töötlemise eesmärkide ning ulatuse defineerimine seadusandja poolt on nõutav meie riigivõimu toimimiseks põhiseaduse nõuete kohaselt, on volitusnormide täpsustamisel loodetavasti ka distsiplineeriv mõju. Nimelt motiveerib see riigivõimu hoolikalt läbi kaaluma andmete kogumise põhjuseid. Kas seatud eesmärki ei saa saavutada ilma isikuandmeteta? Kui andmete kogumine osutub vajalikuks, siis milliste argumentidega täpselt on see põhjendatud? Seejärel saab selgeks ka see, kas iga konkreetse andmekategooria töötlemine on õigustatud. Nii väheneb oht kuritarvitusteks ning isikuandmete töötlemine muutub oluliselt läbipaistvamaks ka andmesubjektide jaoks.

3.3. Välisõhus leviva lõhna, müra ja tolmuga seonduvad põhiõiguslikud küsimused

Välisõhku satub inimese tervisele ohtlike aineid osaliselt loodusest endast, kuid enamus saasteaineid on paisatud õhku inimese poolt, mis tähendab, et saasteainete teket on võimalik ka kontrollida. Peamised saasteallikad on energeetika ja transport. Näiteks pärines Eesti 2003. aasta õhusaastest 97% põlevkivienergeetikast.

Viimastel aastatel on Eesti päevalehed avaldanud arvukalt välisõhus levivast müra või lõhnast põhjustatud murekirju ja pöördumisi. Probleemide allikaks on erinevad objektid, kuid sisu on tihti sarnane – hingemattev hais, müra või tolm ei võimalda inimestel normaalselt elada. 21.08.2001

kirjutas Eesti Päevaleht artikli kalajahutehase tegevusest.¹⁷⁵ 26.03.2002 Eesti Päevalehe artiklist võib lugeda, et inimesed ei ole rahul Väike-Maarjas asuva raipetehase mõjuga nende elule.¹⁷⁶ Erinevatel ajahetkedel on olnud erinevad mõjutajad – Türi trükikoda, Paldiski kütuseterminal, Kehra paberitehas, kuid need on vaid mõned nimed. Muuga sadamas ja Paldiskis on haisu tekkimine enamasti seotud naftasaaduste töötlemisega.

Leviv hais tekitab inimestel teadmatust ja irratsionaalset hirmu võimalikust tervise kahjustusest. Kas ained, mis haisu põhjustavad, on ka mürgised? Kas peaks hoidma aknaid kinni? Kes müra või haisu põhjustab? Nende küsimuste esitamisel ei suuda aga inimene enam nautida enda kodu- ja pereväärtusi. Halvemal juhul võivad välisõhu kaudu levivad mõjutused kaasa tuua ka terviseprobleeme.

Rahvusvahelise Terviseorganisatsiooni 2004. aasta raport Euroopa õhusaastatuse kohta algab sõnadega, et piiramatu ja vaba ligipääs aksepteeritava kvaliteediga puhtale õhule on inimese põhivajadus ja õigus.¹⁷⁷ Põhiseadus ei näe sellist õigust ette, kuid PS § 10 ütleb, et „[k]äesolevas peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele”. Põhiseadus kaitseb küll sõnaselgelt isiku elu ja tervist (vastavalt § 16 ja § 28 lg 1) ning õigust perekonna- ja eraelu puutumatusse (§ 26). Viimast õigust on Euroopa Inimõiguste Kohus käsitlenud välisõhu kaitse kaasustes kui peamiselt riivatavat õigust.

3.3.1. Välisõhu kaitse rahvusvaheline tasand

Riikide kogukonda huvitavad ja panevad tegutsema ühised väärtused. Järjest enam räägitakse atmosfääri ja avamere reostusest, globaalsest soojenemisest või osoonikihi vähenemisest. Need on riikideüleised väärtused. Nii nagu ei tunne keskkond riigipiire, ei tunne seda ka saastatus.

Keskkonnaõigus kui eraldiseisev õigusharu on saanud alguse 1970. aastatel, kuigi põhimõtted ja reeglid, millele ta suuresti toetub, tulenevad juba varasemast ajast, eelkõige rahvusvahelisest õigusest.

Igal riigil on suveräänne õigus kasutada enda territooriumil olevaid loodusvarasid. Samas vastandub sellele põhimõte, et riigil ei ole õigust kasutada või lasta kasutada enda territooriumi nii, et see põhjustab teistele kahju. Viimati öeldud reegel tuleneb riikide võrdsuse põhimõttest ja öeldi selgelt välja juba 1928. aastal Island of Palmas kaasuses¹⁷⁸ ja korrati peaaegu 20 aastat hiljem vastloodud Rahvusvahelise Kohtu poolt Corfu kanali kaasuses¹⁷⁹. Tänapäeval on need põhimõtted edukalt üle kantud ka keskkonnaõigusesse, eriti kui arvestada, et ühes riigis õhku paisatud saasteained võivad läbida pikki vahemaid ja jõuda teiste riikide territooriumidele ning tekitada kahju seal. Ka Eesti Vabariik on seotud rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustustega. Siinkohal võib nimetada näiteks 1979. aasta Genfi piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni, 1985. aasta Viini osoonikihi kaitse konventsiooni ja 1992. aasta ÜRO kliimamuutuse raamkonventsiooni.

¹⁷⁵ Seadused on lehkava kalajahutehase vastu võimetud, Eesti Päevaleht *Online*, 21.08.2001, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=172786>.

¹⁷⁶ Väike-Maarja rahvas protesteerib raipetehase vastu, Eesti Päevaleht *Online*, 26.03.2002, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=199755>.

¹⁷⁷ Maailma Terviseorganisatsiooni, 06.2004, raport Euroopa õhusaaste tervishoiu aspektid. Kättesaadav internetis: <http://europa.eu.int/comm/environment/air/cafe/activities/pdf/e83080.pdf>.

¹⁷⁸ M. Shaw. *International Law*. 5. väljaanne. Cambridge 2003, p 761.

¹⁷⁹ Rahvusvahelise kohtu 09.04.1949. otsus asjas nr 1, Corfu kanali kaasus Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.icj-cij.org/icjwww/icsases/icc/icc_ijudgment/iCC_ijudgment_19490409.pdf.

3.3.2. Välisõhu kaitse Euroopa Liidu tasand

Alates 1973. aastast on Euroopa Liit vastu võtnud keskkonnaprogramme. 2002. aastal võeti vastu juba kuues sellesarnane tegevuskava.

Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu otsusega 1600/2002/EC kehtestatud Euroopa Liidu kuues keskkonnakaitse programm 2002–2012 seab prioriteetseteks valdkondadeks kliimamuutuse ja keskkonna seoses inimese tervise ning elukvaliteediga.

Nimetatud otsuse artiklist 7 tulenevad järgmised eesmärgid:

- saavutada õhu kvaliteet, mis ei põhjustaks negatiivset mõju ja ohtu inimese tervisele ja keskkonnale;
- oluliselt vähendada müra, sh liikluse müra, mis põhjustab teaduslike uurimuste andmeil kahjustusi inimese tervisele.

Programmis on välja toodud eesmärkide saavutamiseks olulised rakenduspõhimõtted, sealhulgas saastaja makse-, ettevaatuse-, preventiivspõhimõtted. Eriti oluline on hoolsuskohustuse väljatoomine, mille järgi tuleb panna tootjatele, importijatele ja kasutajatele kohustus ja vastutus, et nad tunneksid ja hindaksid kemikaale ja nende omadusi, sealhulgas ka ohte, mis seonduvad nende töötlemisega ning hävitamisega. Sisuliselt on see ettevaatuspõhimõte, mille järgi tuleb võtta meetmed kasutusele ka siis, kui kahju tekkimine ei ole teaduslikult kindel. Siinkohal tuleb rõhutada, et keskkonnakaitseprogramm ei ole õiguslikult siduv, vaid see seab raamid Euroopa Liidu keskkonnapoliitikale. Direktiivide rakendamine on aga liikmesriikidele kohustuslik.

Euroopa Liidus on välisõhu kaitset reguleeritud alates 1970. aastatest. Põhilised direktiivid, mis puudutavad õhu kvaliteeti ja spetsiifilisemalt ka müra levikut, on järgmised:

- Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 96/62/EÜ välisõhu kvaliteedi hindamise ja reguleerimise kohta (õhu kvaliteedi raamdirektiiv);
- Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 1999/30/EC vääveldioksiidi, lämmastikdioksiidi ning lämmastikoksiidide, tahkete osakeste ja plii piirtasemete kohta välisõhus;
- Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2000/69/EÜ benseeni ja süsinikoksiidi piirtaseme kohta välisõhus;
- Euroopa Nõukogu direktiiv 96/61/EÜ kompleksse reostuse vältimise ja kontrolli kohta;
- Euroopa Ühenduse Nõukogu direktiiv 70/157/EMÜ mootorsõidukite lubatud müratasest ja heitgaasisüsteemi käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta;
- Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2002/49/EÜ keskkonnamüra hindamise ja reguleerimise kohta;
- Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2000/14/EÜ välitingimustes kasutatavate seadmete müra kohta käivate liikmesriikide seaduste ühtlustamise kohta;
- Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2002/30/EÜ eeskirjade ja korra kehtestamise kohta müra tekitava tegevuse piiramiseks ühenduse lennuväljadel.

3.3.3. Välisõhu kaitse siseriiklik ehk Eesti tasand

Eesti Vabariik on alates 01.05.2004 Euroopa Liidu liige. Eesti välisõhu kaitse seadus (edaspidi VÕKS) võeti vastu 05.05.2004 ning selle põhieesmärgiks on välisõhu kvaliteedi säilitamine piirkondades, kus see on hea, ja välisõhu kvaliteedi parandamine piirkondades, kus see ei vasta seaduses sätestatud nõuetele. Välisõhu kaitse seadus ei nimeta põhieesmärgina inimeste tervise ja vara kaitset ega ka põhiõigusi laiemalt. Sellest hoolimata peab see ka edaspidi olema välisõhu kaitse üks eesmärkidest.

Välisõhk on troposfääri hooneväline õhk, välja arvatud õhk töökeskkonnas (VÕKS § 2). Välisõhu

kaitse seadus eristab välisõhu keemilist ja füüsilist mõjutamist. Keemiline mõjutamine on puhta välisõhu koostise muutmine saasteainete õhku eraldamisega. Seejuures on saasteaine keemiline aine või ainete segu, mis eraldub välisõhku tegevuse otsesel või kaudsel tagajärjel ja mis võib mõjuda kahjulikult inimese tervisele või keskkonnale, kahjustada vara või kutsuda esile pikaajalisi kahjulikke tagajärgi. Välisõhu kaitse seaduse järgi on esmatähtsad saasteained vääveldioksiid, lämmastikdioksiid, plii, osoon, benseen, süsinik(mono)oksiid, polüaromaatsed süsivesikud, kaadmium, arseen, nikkel, elavhõbe ja peened tahked osakesed. Välisõhu füüsikaline mõjutamine on mõjutamine müra, ioniseeriva ning ioniseeriva toimetega kiirguse, infra- ja ultraheliga.

Välisõhu kaitse seadus eristab liikuvaid ehk püsiva asukohata saasteallikaid, mis samal ajal saasteainete välisõhku eraldamisega võib vahetada asukohta ning paikseid, mis on püsiva asukohaga, kaasa arvatud teatud aja tagant teisaldatav saasteallikas, või ühel tootmisterritooriumil asuvate saasteallikate grupe.

3.3.4. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika

Euroopa Inimõiguste Kohus on tänaseks kujundanud keskkonnavalaste põhiõiguste kaitse teooria. Esimeseks ja ehk ka kõige olulisemaks kaasuseks võib pidada otsust asjas Lopez Ostra vs. Hispaania.¹⁸⁰

Kaebaja elas Lorca linnas, kus paiknesid mitmed nahavabrikud. Viimaste tegevuseks vajalik vee ja jäätmete käitlemise jaam paiknes aga kaebaja kodu vahetus läheduses. Käitlusjaam alustas tegevust 1988. aasta juulis ilma keskkonnavaloota, kuigi vastavalt kohalikele seadustele pidi see olemas olema. Kuna vahetult pärast avamist tekkisid jaama tegevuses häired, mille tulemusena eraldus õhku heitgaase, vastikut (*pestilential*) haisu ja saasteaineid, siis tekkisid kohalikel elanikel tervisehäired. Tervisehädadest tingituna evakueeris kohalik omavalitsus elanikud nende kodudest ja võimaldas neil tasuta elada linna teistes osades.

Lopez Ostra leidis kaebuses, et Hispaania Kuningriik ei ole täitnud enda kohustusi Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi EIÕK) artikli 8 alusel ja jättis kaebaja kaitseta jäätmekäitlusjaamast lähtuva haisu, müra ja heitgaaside eest¹⁸¹.

Kohus leidis, et Hispaania Kuningriik ei suutnud reageerida piisavalt tõhusalt tekkinud ohule ja võttis seisukoha, et „[o]ma iseloomult võib tõsine keskkonnasaastatus mõjutada isiku heaolu ja takistada tal nautimast enda kodu nii, et see mõjutab tema õigust perekonna- ja eraelu puutumatusse, seejuures ei pruugi saastatus tõsiselt ohustada inimese tervist.“¹⁸²

Lopez Ostra vs. Hispaania kaasuses väljendatud seisukohta kordas kohus hiljem Guerra vs. Itaalia kaasuses.¹⁸³ Viimases saastatusest põhjustatud perekonnaelu rikkumise kaasuses Fadeyeva vs. Venemaa leidis kohus, et riigi tegematajätmine seisnes suutmatuses tagada alumiiniumitehase tegevuse vastavus kehtestatud piirväärtustele. Seejuures ei suutnud kaebaja tõendada, et tal oleks saasteainetest ja mürast tekkinud tervisekahjustust. Kohus pidas kaudseid tõendeid piisavaks, et tervisekahjustused oleksid sellistel juhtudel võimalikud ja leidis, et Venemaa on rikkunud EIÕK artiklit 8.

Tsiteeritud kaasuste puhul oli tegemist lisaks mürale ka keemiliste ainete mõjuga, kuid kaasuses Moreno Gomez vs. Hispaania¹⁸⁴ leidis kohus artikli 8 rikkumise ka ainult müra puhul.

¹⁸⁰ Euroopa Inimõiguste Kohtu 09.12.1994 otsus asjas nr 41/1993/436/515, Lopez Ostra vs. Hispaania.

¹⁸¹ EIÕK art 8 sätestab igäühe õiguse sellele, et austatakse tema era- ja perekonnaelu ja kodu ning korrespondentsi saladust.

¹⁸² Euroopa Inimõiguste Kohtu 09.12.1994 otsus asjas nr 41/1993/436/515, Lopez Ostra vs. Hispaania, p 51.

¹⁸³ EIK 19.02.1998 otsus asjas nr 116/1996/735/932 Cuerra jt.vs. Itaalia, p. 60

¹⁸⁴ Euroopa Inimõiguste Kohtu 16.02.2005 otsus asjas nr 4143/02 Moreno Gomez vs. Hispaania.

Kaebaja Pilar Moreno Gomez elas üle 20 aasta Valencia ööklubide piirkonnas, kus ta öösiti pidi kannatama piirmäärast lubatud kõrgema müra taset. Kohus leidis, et kuna Valencia linnavalitsus ei ole suutnud võtta kasutusele meetmeid, mis sunniksid ettevõtjaid järgima müra piirmäära, siis on Hispaania Kuningriik rikkunud kaebaja õigust perekonna ja kodu puutumatusel.

Euroopa Inimõiguste Kohus on seega mitmes lahendis leidnud, et müra ja saastatus võivad mõjutada isiku pereelu ja kodu puutumatus ning kui riik ei suuda võtta kasutusele kohaseid meetmeid, siis on võimalik ka EIÕK artikli 8 rikkumine. Arvestades asjaolu, et Euroopa Inimõiguste Kohus ei nõua kaebajal tervisekahjustuse olemasolu, seatakse suurem vastutus riigile. See on iseenesest kooskõlas ettevaatuspõhimõttega, st me ei pea ootama kahjustuse tekkimist, vaid peame hakkama tegutsema varem. Kohtu retoorikast saab järeldada ka seda, et oluline ei ole, kas saastaja on avalik- või eraõiguslik isik. Kohtu lahendite valguses tuleb hinnata, kas ka Eestis on tagatud isiku õigus privaatsusele ja kodu puutumatusel.

3.3.5. Õiguskantsleri menetlustest ilmnenuid probleemid asutuste pädevusega seoses välisõhuga

Õiguskantslerile saadeti 2005. aastal kolm avaldust, mis puudutasid välisõhu küsimusi. Nendest kaks käsitlesid probleeme välisõhuga Lasnamäel ja Paldiskis ning üks avaldus oli seoses vabaõhuuuringute toimumisega Elvas. Võrreldes ajakirjanduses ilmunud probleemipüstitustega ei ole õiguskantslerile laekunud avalduste arv suur.

3.3.5.1. Õhuseire Lasnamäe linnaosa näitel

Tallinna Lasnamäe elamurajooni ehitust alustati 1960. aastatel. Lasnamäe võib jagada kaheks osaks – elamupiirkond ja tööstuspiirkond, mida eraldab Tallinn-Peterburi maantee. Rahvaarvult on Lasnamäe seitsmest Tallinna linnaosast kõige suurem – 2005. aasta seisuga elas seal 114 257 elanikku.¹⁸⁵ Lasnamäe elurajooni ümbritsevad mitmed paiksed saasteallikad – Tallinna lennujaam, Iru elektrijaam, Vao karjäär ja Tallinn-Peterburi maantee. Peamised mõjutegurid on müra ja tolm, mis tulenevad transpordist ning eelkõige Vao karjäärist.

Lasnamäe menetluse osas kujundasid oma seisukoha ka Keskkonnaministeerium ja Tallinna Linnavalitsus. Keskkonnaministeerium leidis, et vastavalt VÕKS §-le 37 ja keskkonnaseire seaduse (edaspidi KeSS) §-le 4 on välisõhu kvaliteedi hindamine Tallinnas Linnavalitsuse ülesanne. VÕKS § 37 ütleb, et „välisõhu saastatuse taseme pideva seire teostaja riiklikul, kohaliku omavalitsuse organi ja ettevõtja tasandil koondab seiretulemused keskkonnaseire seaduses sätestatud korras ning annab avalikkusele teavet saasteainete välisõhu sisaldumise kohta raadio, televisiooni, ajalehtede, teabekraani või interneti kaudu“. Seega käsitleb tsiteeritud paragrahv seireandmete koondamist ja edastamist avalikkusele, mitte nende kogumist. KeSS § 4 lg 1 sätestab aga, et „kohalik omavalitsus teostab keskkonnaseiret temale seadusega pandud ülesannete täitmiseks või oma töö korraldamiseks“. Seega ei tulene ka KeSS §-st 4, kes teostab Tallinnas keskkonnaseiret.

VÕKS § 21 lõike 2 järgi tuleb keskkonnaministril määrata tiheasustusega piirkonnad, kus on põhjendatud välisõhu kvaliteedi hindamise ja kontrolli vajadus. Sellisteks piirkondadeks on määratud vastavalt keskkonnaministri 22.09.2004 määrusele nr 118 Tallinn ja Kohtla-Järve. Keskkonnaminister kehtestas sama määrusega ka tiheasustusega piirkondade välisõhus kohustuslikult määratavate saasteainete nimekirja, mille kohaselt on määruuses nimetatud saasteained **riikliku õhuseire** tegemise aluseks. Riikliku õhuseire allprogramm¹⁸⁶ näeb ette linnaõhuseire, mis praegusel ajal toimub

¹⁸⁵ Info pärineb Tallinna linna koduleheküljelt. Kättesaadav internetis: <http://www.tallinn.ee/est/g3469/>.

¹⁸⁶ Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.keskkonnainfo.ee/seire/alamprogramm/ohk/vahe>.

Tallinnas kolme automaatjaama ja Kohtla-Järvel ühe automaatjaama toel. Samas ei asetse ükski Tallinna automaatjaamadest Lasnamäel. Arvestades, et Tallinn on riikliku õhuseire allprogrammiga hõlmatud, jäävad arusaamatuks Keskkonnaministeeriumi viited välisõhu seire kontekstis VÕKS §-le 37 ja KeSS §-le 4. Siit edasi tekib ka küsimus, kas Tallinna kohta (eelkõige silmas pidades Lasnamäe piirkonda) on olemas adekvaatsed keskkonnaandmed.

Ülaltoodule sarnaselt püstitub probleem ka Muuga sadama piirkonna näitel, kus riiklikku õhuseiret ei teostata. Muuga sadamas mõeldavad õhu kvaliteeti kaks õhuseirejaama, mille paigaldasid sinna sadamaoperaatorid. KeSS § 4 lõike 2 alusel saab kohalik omavalitsus teostada keskkonnaseiret temale seadusega pandud ülesannete täitmiseks või oma töö korraldamiseks. Kohaliku omavalitsuse keskkonnaseire aluseks on valla või linna keskkonnaseire programm. Välisõhu kaitse seadusest, mis on keskkonnaseire seaduse osas eriseadus, ei tulene konkreetseid ülesandeid kohalikule omavalitsusele. Seega tekib küsimus, kui riiklik keskkonnaseire ei näe piirkonnas ette õhuseire teostamist, kas selline kohustus on kohalikul omavalitsusel? Samas on selge, et enamikel kohalikel omavalitsustel puuduvad vahendid tõhusaks keskkonnaseireks.

Keskkonnaseirega seonduv regulatsioon tuleb üle vaadata, määratledes seejuures täpselt erinevate tasandite pädevused. Seejuures tuleb arvestada ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikat, mis viitab võimalikule riigivastutusele seoses suutmatusega tagada elamisväärted keskkonnakvaliteet.

3.3.5.2. Pädevusega seonduv probleem vabaõhu ürituste toimumisel

Õiguskantslerile laekus 2005. aastal avaldus seoses müratasemega vabaõhuüritusel. Avaldaja väitis, et vabaõhuürituselt lähtunud müra ei lasknud tal öösel magada, mistõttu pidi ta ajutiselt kodunt välja kolima.

Välisõhus levivat müra reguleerivad välisõhu kaitse ja rahvatervise seadus. Rahvatervise seaduse § 4 p 13 sätestab elukeskkonna- ja tervisekaitse põhinõuded, mille puhul müratase ei tohi esile kutsuda tervisehäireid ning peab vastama puhke- ja olmetingimustele kehtestatud nõuetele. VÕKS § 135 lg 1 sätestab, et välisõhus leviva müra üle teostab järelevalvet Tervisekaitseinspeksioon.

Sotsiaalministri 04.03.2002 määruse nr 42 § 5 lg 6 punkti 3 kohaselt võib üksikute, kohaliku omavalitsusega kooskõlastatud spordi- ja meelelahutusürituste korral müra piirata olla 10 dB(A) võrra tavaliselt suurem. Menetluse käigus tõusis küsimus, kas isikul on tõhus võimalus lasta kontrollida mürataset vabaõhuüritusel. Seejuures puutuvad võimalike müraprobleemidega kokku kolm organit, lisaks Tervisekaitseinspeksioonile ka kohalik omavalitsus kui loa väljastaja ja politsei kui avaliku korra tagaja.

Tervisekaitseinspeksioon on varasemalt võtnud seisukoha, et vabaõhuüritused ei kuulu nende kontrollialatusse, sest nad ei ole paiksed ega liikuvad saasteallikad. Samas on Keskkonnaministeerium seisukohal, et välisõhu kaitse seaduse väljatöötamisel ei peetud küll silmas vabaõhuüritusi, kuid neid võib siiski pidada paikseteks saasteallikateks nimetatud seaduse mõistes. Kohalikul omavalitsusel ja politseil puudub tehnika mürataseme mõõtmiseks. Vastav kompetents on olemas küll Tervisekaitseinspeksioonil, kuid neil puudub võimalus kiireks reageerimiseks: enamasti saabuvad aga kaebused ürituse toimumise ajal, st öösel. Õiguskantsleri järelepärimisele vastates leidis keskkonnaminister, et lahenduseks oleks välisõhu kaitse seaduse muutmine, laiendades kontrollmõõtmiste õigust ka Eesti Akrediteerimiskeskuse asjakohastele laboritele, kes oleksid võimelised teostama mürataseme mõõtmisi ööpäev läbi.

Käsitletud menetlus tõi esile vajaduse võtta kasutusele ennetavaid meetmeid kohaliku omavalitsuse, politsei ja Tervisekaitseinspeksiooni koostöös. Tehtud ettepanekutega nõustusid ka asjakohased

organid. Samas on oluline ka operatiivse järelevalvemehhanismi olemasolu. Kas selleks on vaja muuta seadust või on tegemist praktilise küsimusega, on seadusandja ja täitevvõimu otsustada. Vastasel juhul puudub isikul võimalus lasta kontrollida ennetavate meetmete tõhusust.

3.3.5.3. Välisõhu kaitse seadus ja ettevaatuspõhimõte

Muuga sadamas 2006. aasta alguses levinud haisu ajal ei tuvastanud ükski mõõtejaam kvaliteedinormatiivide ületamist. Samuti ei toimunud ületamist väidetavalt ka Thulema mööblivabrikust levinud müra puhul.

Siit tuleneb küsimus, missugused on välisõhu kaitse seaduse võimalused sundida ettevõtjat võtma kasutusele enam meetmeid, et vältida ümberkaudsete elanike häirimist? Üheks selliseks võimaluseks võiks olla ettevaatuspõhimõtte rakendamine. Kahjuks ei väljenda välisõhu kaitse seadus seda sõnaselgelt. Niisamuti ei ole ettevaatuspõhimõtet välja toodud ka teistes Eesti siseriiklikes õigusaktides.

1992. aasta Rio de Janeiro keskkonna ja arengu deklaratsiooni 15. printsiip sätestab: „Keskkonna kaitsmise eesmärgil tuleb riikide poolt laialdaselt rakendada ettevaatlikku lähenemist (precautionary approach). Tõsiste ja taastumatute keskkonnakahjustuste ohu korral ei tohi teadusliku tõenduse puudumine olla põhjuseks edasiste keskkonnakahjustuste vältimiseks tulude ja kulude analüüsi põhinevate meetmete mittevõtmiseks.”¹⁸⁷

Euroopa Kohus on ulatuslikult rakendanud ettevaatuspõhimõtet tervisekaitse küsimustes, eelkõige ravimitega seonduvates kaasustes. Euroopa Kohus võttis seisukoha, et ettevaatuspõhimõte on Euroopa Liidu aluspõhimõte ja väljendas selle mõju järgmiselt: “Ettevaatuspõhimõte on Ühenduse õiguse põhiprintsiip, mis nõuab pädevatelt asutustelt vajalike ennetavate meetmete kasutusele võtmist vältimaks võimalikke riske tervisele, turvalisusele ja keskkonnale ning nende huvide ettepoole seadmist majanduslikest huvidest.”¹⁸⁸ Ühes varasemas lahendis, nn Briti loomaliha kaasuses, leidis Euroopa Kohus, et “kui inimeste tervisele ohu olemuse või selle ulatuse kohta puuduvad lõplikud tõendid, võivad pädevad organid võtta kaitsemeetmeid, ilma et nad peaksid ootama, kuni sellise ohu reaalsus ja tõsidus muutub silmnähtavaks.”¹⁸⁹ Võib öelda, et Euroopa Kohus on ettevaatuspõhimõtet rakendanud üsna kindlakäeliselt. Alates 01.05.2004 on Euroopa Kohtu lahendid Eesti Vabariigile kohustuslikud.

Ettevaatuspõhimõtte sisuks ja ideeks on ohtude ja teadmatusena arvestamine. Võib eristada kaudset ja otsesest rakendamist. Kaudse ettevaatuspõhimõtte puhul rakendatakse seda õiguslike meetmete kaudu – keskkonnamõjude hindamine, saasteluba, parim võimalik tehnika. Otsene ettevaatuspõhimõte on õiguslikult siduv norm, mis kohustab ettevõtjat tegutsema lähtuvalt ohuhinnangust.

Ettevaatlikkus on inimesele omane käitumismaneer ja väljendub üldkasutatavates fraasides nagu “üheksa korda mõõda ja üks kord lõika” või “parem karta kui kahetseda”. Ettevaatuspõhimõte tähendab kaugemale vaatamist hetkel eksisteerivast teaduslikust baasist. Teaduslikult on tihti keeruline vaieldamatult teha kindlaks mingi tegevuse mõju inimese elule, tervisele või loodusele. Seepärast on leitud rahvusvahelisel tasandil, et ettevaatusprintsipi rakendamine võimaldab hajutada teadmatuses põhjustatud riske. Suund peab olema eksimise osas suurema ohutuse poole. Selgituseks tuleb öelda, et ettevaatuspõhimõte ei ole teadusväline. See peab põhinema teaduslikule baasile,

¹⁸⁷ ÜRO keskkonna ja arengu konverents, 3.–14.06.1992, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.unep.org/Documents.multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>.

¹⁸⁸ Euroopa Kohtu 26.11.02 otsus asjades nr T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-132/00, T-137/00, T-141/00 Artegoda GmbH jt. vs. Komisjon, p. 183–184.

¹⁸⁹ Euroopa Kohtu 05.05.1998 otsus asjas nr C-157/96. Ühendatud Kuningriik vs. Komisjon, p. 63; kaasus puudutas Euroopa Komisjoni otsust, millega keelati Ühendkuningriigist loomaliha eksport.

kusjuures ei pea olema 100% kindel, et tegevuse tulemusena tekib kahju inimese tervisele, varale või keskkonnale. Välisõhu puhul võib küsida, missugune on erinevate saasteainete koosmõju inimese tervisele või kuidas mõjutavad inimorganismi saasteained, mis on pärinevad taimedest või loomadest. On tähelepanuväärne, et Saksamaal võeti ettevaatuspõhimõtte kasutusele kõige esimesena just välisõhu kaitse seaduses.¹⁹⁰

Ühe näitena näeb Euroopa Liidu välisõhu raamdirektiiv ette juhise, mille järgi tuleb hinnata kasutusele võetavate saasteainete mõju. Hindama peab:

- a) mõju võimalikkust, suurust ja sagedust; inimese tervise ja kogu keskkonna puhul tuleb erilist tähelepanu pöörata pöördumatule mõjule;
- b) saasteainete ubikviteetsus ja suur kontsentratsioon atmosfääris;
- c) muundumine keskkonnas või metaboolne muutumine, kuna selle käigus võib tekkida toksilisemaid kemikaale;
- d) püsivus keskkonnas, eriti kui saasteaine ei ole biolagunev ja võib inimorganismis, keskkonnas või toiduahelas akumulieruda;
- e) saasteainega kokkupuutumine:
 - kokkupuutuva elanikkonna, eluressursside või ökosüsteemide suurus,
 - eriti tundlike objektide olemasolu vastavas piirkonnas.

Antud kriteeriumite järgi tuleb hinnata kasutusele võetavate saasteainete mõju inimese tervisele ja loodusele. See on üks ettevaatuspõhimõtte kasutusele võtmise näiteid. Seejuures ei tulene välisõhu kaitse seadusest ettevõtjale otsest kohustust uurida kasutatavate saasteainete mõju. Selline kohustus võib aga tulla ettevaatuspõhimõtte rakendamisest. Ettevaatuspõhimõtet aga välisõhu kaitse seaduses hetkel *expressis verbis* ei ole.

Ettevaatuspõhimõtte on kaudselt rakendatav VÕKS § 88 lõike 1 abil, mille kohaselt peab paikse saasteallika valdaja kasutama parimat võimalikku tehnikat, energiasäästlikku tehnoloogiat, keskkonnasõbralikke energiaallikaid ja püüdeseadmeid saasteainete heitkoguste vähendamiseks sedavõrd, kui võrd see on tehniliselt võimalik ja majanduslikult mõistlik tehtavaid kulutusi ja tekkida võivat kahju arvestades. Parima võimaliku tehnika kasutamine on aga ainult üks osa ettevaatuspõhimõtte rakendamisest. Seepärast tuleb märkida, et ettevaatuspõhimõtte sõnaselge seadustesse sissekirjutamine võimaldab nii saasteloa andjal, kohalikul omavalitsusel kui ka ettevõtjal võtta kasutusele meetmeid, mis on vajalikud teadmatusel tulenevate riskide hajutamiseks.

Ettevaatuspõhimõtte lahtikirjutamine Eesti keskkonnavalitsuse õigusaktides võimaldab paremini arvesse võtta ka avalikkuse arvamust ja väärtushinnanguid. Keskkonnakaitse ja sealhulgas eriti tervisele seonduvad keskkonnakaitse harud on muutunud järjest enam avalikkusele avatumaks. See tähendab, et saasteallikad ei jää elanikele märkamatuks. Mida avatum on tegevus, seda rohkem on inimestel küsimusi.

Ettevaatuspõhimõttel ei ole ainult õiguslik külg, vaid tal on ka inimlik ja väärtushinnanguline pool, mille kaudu on võimalik rakendada erinevaid meetmeid inimeste tervise ja heaolu kaitseks.

3.3.6. Kokkuvõte

Välisõhu kaitset reguleerivad õigusaktid peavad olema üheselt mõistetavad ja rakendatavad. Seadusandjal tuleks kriitilise pilguga läbi vaadata välisõhu kaitset reguleerivate õigusaktide mõisted ja regulatsiooni selgus. Samuti tuleb täpsemalt sätestada riigi ja kohaliku omavalitsuse kohustused, vastasel juhul võivad jääda isikute õigused tagamata. Ebaselgusest ei pruugi küll tekkida isikutele otsest tervislikku või varalist kahju, kuid Euroopa Inimõiguste Kohtu tsiteeritud seisukohti arvesse võttes

¹⁹⁰ H. Veinla. Ettevaatuspõhimõtte keskkonnavalitsuses, Tartu 2004, lk 76.

ei olegi selline otsene kahju vajalik, et rikutaks isiku õigust eraelule. Rikkumise lävi on madalamale lastud ja peetakse oluliseks, et riik võtaks kasutusele ennetavaid meetmeid.

Samuti on vajalik sätestada seaduses ettevaatuspõhimõtte süstemaatilise rakendamise alused. Tuleb veel kord rõhutada Euroopa Kohtu seisukohta, et ettevaatuspõhimõte on Euroopa Liidu aluspõhimõte, mida on eriti rangelt rakendatud tervisekaitsega seonduvates kaasustes, millega on seotud ka välisõhu kaitse.

3.4. Ohtlikud raudteevedu

Ohtlike veoste raudteevedu läbi tiheasustusega alade on põhiõiguste seisukohalt oluline teema. Ohtlike ainete vedu ja käitlemine kujutab tõsiselt ohtu põhiseadusega kaitstud väärtustele nagu elule, tervisele, keskkonnale, varale ja riiklikule julgeolekule.¹⁹¹

Ohtlike ainete käitlemine Eestis on valdavalt seotud transiidiga, mis hõlmab transporti, vaheladustamist, pakkimist, hoidmist ning mõningaid töötlemisprotsesse. Eestit läbib ohtlike ainete raudteetransiid Venemaa piirilt Põhja-Eesti sadamateni (Paldiski, Paljassaare, Muuga ja Sillamäe sadam). Raudteeveosed tulevad üle piiri kinnistes vagunites ja tsisternides, nende käitlemine, mis ei seisne veos, toimub kaubajaamade ja sadamate territooriumil.

Lisaks raudtee ja veeremi seisukorrale on ohuallikaks ohtlike ainete laadimine ja ladustamine, sh vagunite ajutine seisumine väljaspool selleks ettenähtud ala, ning kaubajaamade ja ohtlike aineid käitlevate ettevõtete seisukord. Eesti raudtee, jaamad ja sadamad ei ole projekteeritud massilise ohtlike ainete transiidi teenindamiseks. Suurimad ohud kaasnevad ohtlike ainete laaditud rongide paiknemisega tiheasustusalal (nt Kopli kaubajaamas) ning ettevõtete/kaubajaamade mittevastavus ohutustingimustele, arvestades seal käideldavaid koguseid (nt Paljassaare sadamas).

Ohtlike ainete raudteevedu ja käitlemist ettevõtete territooriumil ning sellega seotud ohtude maandamist reguleerivad mitu seadust, millest olulisemad on raudteeseadus, kemikaaliseadus, päästeseadus ja hädaolukorrale valmisoleku seadus.

Õiguskantsleri Kantsleis tehtud analüüsi tulemusel selgus, et Eestit läbib suuremahuline ohtlike veoste transiid ei ole süsteemselt ja õigusselgelt seadusega reguleeritud. Oluliselt vajab parandamist järelevalveasutuste ülesannete täpne piiritlemine ning koostöö. Õigusselgusetust lisab ohtlike raudteevedude eriregulatsioon, mis on sätestatud erinevate rahvusvaheliste kokkulepetega. Rahvusvaheliste raudteevedude konventsiooni (Convention concerning International Carriage by Rail; COTIF) lisa „Määrus ohtlike kaupade rahvusvahelise raudteeveo kohta“ (Regulations Concerning the International Carriage of Dangerous Goods By Rail; RID) reguleerib ohtlike veosteid, kuid Eestis seda Venemaa-suunalistele vedudele ei kohaldata, arvestades konventsiooni ratifitseerimisel tehtud deklaratsioone. Ida-Euroopa riikide rahvusvahelise raudteeveo kokkuleppe (Soglasheniye o Meshdunarodnom Shelesnodoroshnom Grusowom Soobstsheni; edaspidi SMGS) II osa „Ohtlike veoste eeskiri“ ei ole seni Riigi Teatajas avaldatud, mis muudab selle siseriikliku kehtivuse vaieldavaks. SMGS nõudeid lödvendab 1997. aastal sõlmitud ajutine erisuste kokkulepe SRÜ-ga, millest Eesti ei ole erinevalt Lätist ja Leedust siiani loobunud.¹⁹²

Alljärgneva käsitluse faktilise aluse moodustavad andmed, mis kajastuvad hädaolukorrale valmisoleku

¹⁹¹ „Ohtlike veoste raudteevedu“ (raudteeseaduse, edaspidi RdtS § 66), „ohtlike kemikaalide raudteevedu“ (nt kemikaaliseaduse, edaspidi KemS § 41 lg 4), „ohtlike ainete raudteevedu“ ja „ohtlikud raudteevedud“ on käesolevas tekstis sisuliselt samatähenduslikud. Tegemist on raudteel läbi Eesti veetavate plahvatus- ja/või tuleohtlike, kokkusurutud või vedeldatud gaaside ja vedelikega või ammooniumnitraadiga.

¹⁹² Sõltumatute Riikide Ühenduse liikmesriikide, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi ja Eesti Vabariigi raudteeadministratsioonide kokkulepe rahvusvahelise raudteeveo kokkuleppe (SMGS) üksikute sätete kohaldamise erisuste kohta. – RT II 2004, 14, 54.

seaduse alusel koostatud riskianalüüsid ja nende kokkuvõtetes.¹⁹³ Lisaks on vaadeldud Tallinna linnavõimu moodustatud komisjonide tegevust ja selle tulemusi ligi kümne aasta jooksul.¹⁹⁴ Raudtee-ettevõtlaste ja -infrastruktuuri olukorrale ning võimalikele arengutele heidab valgust majandus- ja kommunikatsiooniministri 31.01.2006 ettekanne Vabariigi Valitsusele.¹⁹⁵

3.4.1. Avaliku võimu tegevus ohtlike ainete transiidiga seotud ohtude maandamiseks

Raudteeseaduse (edaspidi RdtS) § 66 lõike 1 järgi peaks ohtlike veoste raudteeveohutuse tagama ohutusnõunik, kes on ettevõtja palgal olev eriettevalmistuse saanud asjatundja.¹⁹⁶ Riiklik järelevalve raudtee-ettevõtjate tegevuse üle on Raudteeinspeksiooni ning majandus- ja kommunikatsiooniministri pädevuses.

Kemikaalseaduse (edaspidi KemS) alusel teostavad ohtlikke kemikaale käitlevate ja suurõnnetuse ohuga ettevõtete alal järelevalvet Tehnilise Järelevalve Inspeksioon, Päästeamet ja Päästeameti kohalikud asutused. Võimaliku suurohtu tekitava ettevõtte lubatava asukoha määramine on asukohajärgse kohaliku omavalitsuse pädevuses. Olemasolevate ettevõtete suhtes rakendada ohtlike kemikaalide käitlemise kitsendusi on Vabariigi Valitsuse pädevuses.

Päästeseaduse alusel kehtestatud raudteetranspordi tuleohutusnõuete täitmise osas on riikliku tuleohutusjärelevalve asutuseks Raudteeinspeksioon. Päästeseadus ei sätesta selgelt, kuidas riikliku tuleohutusjärelevalve pädevus raudteeinfrastruktuuri objektide alal Päästeameti (kohalike asutuste) ning Raudteeinspeksiooni vahel jaguneb.

Hädaolukorrale valmisoleku seaduse alusel hinnatakse riske kohaliku omavalitsuse tasandil, maakonna tasandil ja ministeeriumide tasandil üleriigiliselt. Iga ministeerium teeb oma valitsemisalas esineda võivate hädaolukordade väljaselgitamiseks riskianalüüsi, mis on aluseks ministeeriumi kriisireguleerimisplaani koostamisele. Oma riskianalüüsi koostab ka iga vald, linn ja maakond. 2004. aastal valmis esmakordselt ministeeriumide riskianalüüside kokkuvõte.¹⁹⁷ 2005. aasta teises pooles läbivaadatud ja uuendatud ministeeriumide riskianalüüside alusel koostati „Ministeeriumide ja maakondade riskianalüüsi kokkuvõte 2005”.¹⁹⁸

3.4.1.1. Tallinna läbivad ohtlikud raudteeveod ja linnavõimu tegevus

Ohtlike raudteeveoste probleem puudutab peale Tallinna mitmeid teisi omavalitsusi. Venemaalt saabuvad ohtlikud raudteeveod Narva või Petseri kaudu ning liiguvad läbi Tapa Tallinna suunas. Suur osa ohtlikust transiidist läbib Tallinna, kus sellega kaasnevaid ohte võib pidada kõige tõsisemaks. Seetõttu keskendub antud käsitlus pealinnala läbivatele raudteevedudele ning linnavõimu sellealasele tegevusele.

¹⁹³ Ministeeriumide ja maakondade riskianalüüsi kokkuvõte 2005; Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi riskianalüüs (2005); Tallinna riskianalüüsi I ja II osa (2004, 2005).

¹⁹⁴ Tallinna Linnavolikogu 20.06.2005 otsusega nr 197 kinnitatud ohtlike raudteevedude riskifaktorite ja -määrade kindlakstegemiseks moodustatud komisjoni lõpparuanne; Tallinna Linnavolikogu 06.03.2003 otsuse nr 55 „Transiitveoste korraldamine Tallinna linnas” seletuskiri.

¹⁹⁵ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Ettekanne Vabariigi Valitsusele AS Eesti Raudtee enamusaktsiate omandamise kohta, 31.01.2006.

¹⁹⁶ Vt KemS § 15 lg 31 ning majandus- ja kommunikatsiooniministri 03.04.2003 määrus nr 56 „Ohutusnõuniku koolituse õppekava, kutseoskuskõned ja koolitustunnistuse vorm”.

¹⁹⁷ „Ministeeriumide riskianalüüsi kokkuvõte 2004” kiideti heaks 03.03.2005 Vabariigi Valitsuse kabinetistiingil.

¹⁹⁸ Kinnitatud Vabariigi Valitsuse 27.04.2006 korraldusega nr 251; kättesaadav arvutivõrgus: http://www.kul.ee/webeditor/files/riskianaluusi_kokkuvote_.pdf.

Tallinna linn on ohtlike raudteevedude piiramisega tegelenud 1997. aastast. Tagasivaates võib märkida, et see tegevus ei ole alati olnud järjekindel. Linnavõimu vahetumisel on eelmise linnavõimu algatatud meetmed korduvalt takerdunud. Näiteks Tallinna Linnavalitsuse 06.10.1999 määrusega nr 85 moodustati turvakomisjon, mis saadeti laiali linnavalitsuse 09.02.2000 määrusega nr 9.

Tallinna Linnavolikogu 06.03.2003 otsusega nr 55 „Transiitveoste korraldamine Tallinna linnas” kohustati linnavalitsust töötama välja koostöös pädevate asutuste ja ettevõtetega abinõude plaan Tallinna läbivate transiitveoste järkjärguliseks vähendamiseks kuni nende lõpetamiseni 2007. aastal (p 1.2). Otsuse seletuskiri annab ülevaate Tallinna läbivate ohtlike raudteevedude olukorrast ja arengutest ning linnavõimu tegevusest 1998–2005. Peamise järelalusena märgitakse transiitvedude mahu pidevat kasvamist ning riskide jätkuvat suurenemist.

Tallinna Linnavolikogu 28.10.2004 otsusega nr 218 moodustati ajutine kriisikomisjon raudteevedude riskifaktorite ja -määrade kindlakstegemiseks. Komisjoni töö lõpetati Tallinna Linnavolikogu 20.06.2005 otsusega nr 197, millega kinnitati ohtlike raudteevedude riskifaktorite ja -määrade kindlakstegemiseks moodustatud komisjoni lõpparuanne. Lõpparuande II osas on kindlaks määratud Tallinna ohtlike vedude põhiriskid. Komisjon veendus, et kõige suuremat ohtu elanikkonnale ja elukeskkonnale Tallinnas kujutab ohtlike kemikaalide transiit Tallinna läbival raudteel ja ohtlikud autoveod mööda Tallinna elava liiklusega tänavaid. Otsuse lisa annab ülevaate komisjoni töö tulemustest. Komisjon veendus, et Tallinna Linnavolikogul ja Tallinna Linnavalitsusel puudub otsene seaduslik õigus sekkuda vahetult Tallinna elanikkonnale suurt ohtu kujutavate ohtlike kemikaalide käitlemise ja nende vedude korraldamisse linnas.

Tallinna Linnavolikogu ajutise kriisikomisjoni töö tulemusena selgus, et raudteevedude põhiliseks riskiteguriks on kergestiülevõetavate kemikaalidega täidetud tsisternide ja ammooniumnitraadiga laaditud raudteevagunite kuhjumine Kopli ja Ülemiste jaamas. Kõige ohtlikumaks kohaks Tallinnas on ohtlike kemikaalide transiitvedudeks raudteel läbi Kopli kaubajaama Paljassaare sadamasse veetav ammooniumnitraat ja Paldiskis lõunasadama terminaali veetavad heledad naftatooted. Ohtlikud on ka Tallinna ühetasandilised raudteeülesõidukohad. Põhilise osa Tallinna ohtlike vedudest moodustab Paldiski transiit.

Linnavolikogu ja -valitsuse ettekujutus ohtlike vedude piiramiseks vajalikest meetmetest ja nende rakendamise pädevusest muutus selgepiiriliseks pärast Tallinna riskianalüüsi valmimist ja kooskõlastamist vastavalt hädaolukorraks valmisoleku seadusele. Tallinna kriisikomisjoni 22.09.2005 istungil kiideti heaks Tallinna riskianalüüsi II osa, mis sisaldab Tallinna riskianalüüsi (TRA2004) kokkuvõtet ning ettepanekuid hädaolukorraks valmisolekuks vajalike meetmete kohta.¹⁹⁹

Tallinna Linnavolikogu 06.10.2005 otsusega esitati Vabariigi Valitsusele eelnõude pakett ning tehti ettepanek töötada välja ja esitada Riigikogule ohtlike veoste raudteevedude seaduse eelnõu, millega viiakse ohtlike kaupade raudteevedude kord ja tingimused kooskõlla rahvusvaheliste lepingute, Euroopa õiguse ja siseriiklike vajadustega. Vabariigi Valitsus peaks saama keelata, piirata või peatada ohtlike veoste raudteevedud tiheasustusega alal asuval raudteeinfrastruktuuril, kui vedudega kaasneb oluline ohurisk inimeste elule, tervisele ja varale. Selleks peab valla- või linnavolikogu, mille haldusterritooriumil asub nimetatud raudteeinfrastruktuur, esitada Vabariigi Valitsusele sellekohase põhjendatud taotluse.²⁰⁰

Tuginedes ohtlike raudteevedude riskifaktorite ja -määrade kindlakstegemiseks asutatud ajutise komisjoni lõpparuandele, tegi Tallinna Linnavolikogu oma 10.02.2006 kirjas Siseministeriumile ettepaneku algatada ammooniumnitraadi käitlemise lõpetamine Paljassaare sadamas alates 01.01.2007. Sarnase taotlusega pöördus 16.02.2006 Siseministeriumi poole ka Paldiski Linnavolikogu ja taotles

¹⁹⁹ Kooskõlastatud Harju maavanema 12.04.2005 korraldusega nr 700-k.

²⁰⁰ Tallinna Linnavolikogu 06.10.2005 otsus nr 258; koos seletuskirjaga kättesaadav arvutivõrgus: <http://tallinn.andmevara.ee/oa/page.Rtf/101907.rtf>.

Paldiski põhjasadamas ammooniumnitraadi käitlemisega tegeleva ettevõtte tegevuse lõpetamist.²⁰¹ Siseministeerium ei pidanud taotlusi põhjendatuks ega esitanud neid otsustamiseks Vabariigi Valitsusele.

3.4.1.2. Raudtee olukord ja Tallinna raudteeümbersõidu kava

Majandus- ja kommunikatsiooniminister esitas 31.01.2006 Vabariigi Valitsusele ettekande AS Eesti Raudtee enamusaktsiate omandamise kohta. Põhjuste hulgas, miks riik peaks olema huvitatud aktsiate ostust, on muu hulgas nimetatud tegevusi ohtlike vedudega seonduvate riskide maandamiseks. Ohtlikud veod on valdkond, kus avaliku huvi ja ärihuvi lahknevused on märgatavad.

Ohtlike vedudega seonduvate riskide maandamiseks peetakse vajalikuks realiseerida Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni töögrupi pakutud meetmeid, sh vähendada ohtlike veoste käitlemise osakaalu tiheasustusega piirkondades; korraldada ümber sorteerimisjaamade töö (nt Ülemiste jaamast koormuse üleviimine Tapa jaama); tõsta jaamaterritooriumide turvalisus- ja ohutustaset; juurutada ja arendada tegelikult riskianalüüsi ja hädaolukorras valmisoleku plaani; panna täiendavad ohutusalsed kohustused võlaõiguslike lepingute sõlmimisel ohtlike aineid käitlevatele isikutele jms.

Samast analüüsist selgub, et tervikuna on pärast raudtee erastamist kapitaalremondi osa remondistruktuuris järsult vähenenud. Ministeeriumi analüüs näitab, et praegused omandisuhted takistavad riigil tagada raudteeohutust.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri 19.12.2005 kirjas õiguskantslerile esitatud selgituse kohaselt on Tallinna raudteeümbersõidu projekt kavandamisel, kuid ehitustöödega planeeritakse alustada 2009.–2010. aastal juhul, „kui projekti ettevalmistamise käigus ei teki olulisi tõrkeid”.

Õiguskantsler märgib, et raudteeinfrastruktuuri ohutuse ja jätkusuutlikkuse tagamine on ohtlike raudteevedudega kaasnevate riskide maandamise üheks eelduseks, kuid ekslik oleks taandada ohutuse tagamist üksnes raudtee füüsilisele olukorrale ja omandisuhetele.

Tõsiseid puudujääke on ohtlike raudteevedude õiguslikus regulatsioonis ja riikliku järelevalve korralduses. Ettevõtjate ohutõrjealsed kohustused, infovahetus ja Raudteeinspeksiooni koostöö teiste pädevate haldusorganitega vajab seaduse tasemel korrastamist. Kuni vajalike seaduseparanduste tegemiseni peab täitevvõim olemasoleva süsteemi abil leidma võimalikud lahendused ohtude maandamiseks.

3.4.2. Puudused õiguslikus regulatsioonis ja järelevalve korralduses

Avaliku võimu kontrolli ohtlike ainete käitlemise ja raudteeveo üle takistab regulatsiooni jagunemine mitme eriseaduse vahel. Seadus jätab ebaselgeks, kas ja millises osas laienevad ohtlikele raudteevedudele kemikaalseadus ja selle alusel kehtestatud määrused. Seadusega on ebapiisavalt määratletud ettevõtjate ohutusalsed kohustused ning järelevalveasutuste ülesannete jaotus, koostöö ja infovahetus. Õiguslikult vaieldav on RdtS § 66 lõikes 2 viidatud rahvusvaheliste raudteeveo-eeskirjade siduvus ettevõtja jaoks ning nende täitmise kontrollimine.

²⁰¹ KemS § 13 lg 2 punkti 3 alusel on Vabariigi Valitsuse pädevuses keelustada, piirata või peatada suurõnnetuse ohuga või ohtliku ettevõtte tegevust, kui valla- või linnavolikogu, mille haldusterritooriumil ettevõtte asub, on esitanud Siseministeeriumi kaudu põhjendatud taotluse.

3.4.2.1. Ohtlike veoste raudteeveo-eeskirjad

RdtS § 66 lg 2 sätestab, et ohtlike veoste veol lähtutakse 1980. aasta rahvusvaheliste raudteevõtte COTIF konventsiooni lisa RID ja rahvusvahelise raudteekaubaveo kokkuleppe SMGS nõuetest.

RdtS § 66 lg 2 muudab kõik viidatud konventsiooni ja veoeeskirja normid formaalselt raudteeseaduse osaks, mille rikkumine tähendab raudteeseaduse rikkumist. Järelikult tuleb RdtS § 66 viidatud mahuka normistiku järgimist kontrollida RdtS 9. peatükis ettenähtud korras. Pädevus teostada riiklikku järelevalvet ning kohaldada riiklikku sundi on majandus- ja kommunikatsiooniministril ning Raudteeinspeksioonil.

Riigikogu ratifitseeris 07.04.2004 rahvusvahelise raudteevõtte konventsiooni (COTIF)²⁰² ning sellest lähtuvalt on Eesti kohustatud harmoneerima siseriikliku õiguse ohtlike kaupade raudteeveo direktiiviga 96/49/EÜ. Viimase kohaselt reguleerivad ohtlike kaupade raudteevedu COTIF konventsiooni lisa RID sätted. Direktiiviga lubatakse ühtlasi teha erandeid ohtlike kaupade raudteevõtte puhul endise Nõukogude Liidu vabariikidest ja nendesse vabariikidesse, kes ei ole COTIF osalisriigid, kuid liikmesriik peab tagama ohutuse RID tasemel. Rahvusvaheliste raudteevõtte konventsiooniga (COTIF) ühinemise jõustumisel peab Eesti hakkama täitma direktiivi nõudeid.

RdtS § 66 lg 2 viitab COTIF/RID nõuete kõrval SMGS eeskirjadele, kusjuures raudteeseadus ei täpsusta, millises osas ühest või teisest eeskirjast lähtutakse. Rahvusvahelise raudteevõtte konventsiooniga ühinemise seaduse § 3 punktides 2²⁰³ ja 3²⁰⁴ võttis Eesti vastu deklaratsioonid, mille eesmärgiks on erirežiimi säilitamine Venemaa-suunaliste raudteekaubavedude osas. Kuna enamus Eesti ohtlike ainete transiidist tuleb Venemaalt, siis tegelikult toimub ohtlike ainete raudteevedu mitte RID eeskirjade, vaid SMGS lisa 2 alusel, mida on kohaldatud mõõndustega tulenevalt erikokkuleppest, millele RdtS § 66 lg 2 ei viita.²⁰⁵ SMGS-i lisa 2 „Ohtlike veoste eeskiri” on aga käesoleva ajani Riigi Teatajas avaldamata.

Andmata hinnangut sellise olukorra vastavuse kohta ohtlike kaupade raudteeveo direktiivile 96/49/EÜ, tuleb märkida, et seaduses viitamata ja avaldamata rahvusvaheliste veoeeskirjade siseriiklik kehtivus on vaieldav. Raudtee-ettevõtjate jaoks on õiguslikult siduvad raudteeseaduse alusel kinnitatud tegevus- ja veoeeskirjad, mille heakskiitmine on majandus- ja kommunikatsiooniministri pädevuses.²⁰⁶

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi pädevuses on analüüsida, kas rahvusvahelised veo-

²⁰² RT II 2004, 13, 52.

²⁰³ „[K]onventsiooni artiklite 3 ja 10 kohaselt kohaldab Eesti Vabariik konventsiooni lisa B „Kaupade rahvusvahelise raudteeveo lepingu ühtsed reeglid” (CIM) Tallinna–Tapa–Valga liinil toimuva kaupade rahvusvahelise raudteeveo puhul, mille lähte- või sihtpunkt asub niisuguse riigi territooriumil, kellega ei ole sellise veo suhtes teisiti kokku lepitud; [Deklaratsiooni mõte on see, et kui Tallinn–Tapa–Valga liinil toimuva rahvusvahelise kaubaveo lähte- või sihtpunkt asub mõne OSShD liikmesriigi territooriumil, võib Eesti rahvusvahelise kaubaveo puhul lähtuda selle riigiga OSShD raames sõlmitud lepinguist].“ (Eelnõu 224 SE ja seletuskiri seisuga 12.01.2004, p 8 „Põhjendused reservatsioonidele ja deklaratsioonidele”; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/>.)

²⁰⁴ „[K]onventsiooni lisa B „Kaupade rahvusvahelise raudteeveo lepingu ühtsed reeglid” (CIM) artikli 5 lõike 2 alusel jätab Eesti Vabariik endale õiguse kohaldada ohtlike kaupade veol teisi rahvusvahelisi kokkuleppeid; [Deklaratsioon teavitab Eesti soovist jätkuvalt kohaldada teisi ohtlike kaupade vedu puudutavaid rahvusvahelisi lepinguid, näiteks „Kokkulepet SRÜ liikmesriikide, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi ja Eesti Vabariigi raudteeadministratsioonide vahel SMGS normide rakendamise erisustest”, mis sõlmiti 1997. aastal].“ (Samas.)

²⁰⁵ Sõltumatute Riikide Ühenduse liikmesriikide, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Eesti Vabariigi raudteeadministratsioonide kokkuleppe rahvusvahelise raudteekaubaveo kokkuleppe (SMGS) üksikute sätete kohaldamise erisuste kohta. – RT II 2004, 14, 54.

²⁰⁶ RdtS § 34 lg 2 alusel on majandus- ja kommunikatsiooniministri määrusega kehtestatud raudtee tehnokasutuseeskiri, mis sätestab raudteefrastruktuuri ja raudteeveo tehno- ja käitسنõuded, raudteeliikluse ja raudteekorrashoiu nõuded, samuti raudteevõtte nõuded. Vastavalt RdtS § 35 majandab raudteefrastruktuuri-ettevõtja avalikku raudteed oma tegevuseeskirja alusel. RdtS § 65 kohaselt võib raudteeveo-ettevõtja avalikul raudteel raudteeveoteenuseid osutada üksnes veoeeskirja alusel. Raudteefrastruktuuri-ettevõtja tegevuseeskirja ning raudteeveo-ettevõtja veoeeskirja heakskiitmine on majandus- ja kommunikatsiooniministri pädevuses.

eeskirjad sisaldavad kõiki nõudeid, mis on kohalikke olusid arvestades vajalikud, et tagada piisaval tasemel ohutus Eestit läbivatel ohtlike kaupade raudteevõrgudel. Seadusest ei selgu, kuidas RdtS § 66 lg 2 viidatud rahvusvahelistest lepingutest tulenevad nõuded kajastuvad raudtee tehnokasutuseeskirjas vms siseriikliku kehtivusega õigusaktides. Sellest olenevad õiguslikud tagajärjed, millega ettevõtja peab arvestama eeskirjade rikkumise korral. Kui kohustus on õiguslikult vaieldav, siis muudab see küsitavaks ka riikliku järelevalve.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi teatel on Läti ja Leedu käesoleva artikli kirjutamise ajaks erisuste kokkuleppest loobunud ning Eestil on see protsess käimas – majandus- ja kommunikatsiooniminister on volitanud leppest loobumiseks AS-i Eesti Raudtee juhatust. Lähiajal on kavas avaldada Riigi Teatajas ka SMGS osa 2 „Ohtlike veoste eeskiri”.

Riigi Teatajas eeskirja avaldamine on tervitatav, sest senine õiguslik olukord ei pruugi olla kooskõlas õigusselguse ega ka PS § 3 lõikest 2 tuleneva salajase õiguse keelu põhimõttega. Tuleb arvestada terminalide, kaubajaamade ja raudteede läheduses elavate inimeste põhiõigustega elule, tervisele ja omandile, mis vajavad avaliku võimu poolset kaitset. Puudused õiguslikus olukorras ja järelevalvekorralduses nõrgestavad riigi sisejulgeolekut, kuna avaliku võimu nõrk kontroll ohtlike ainete transiidi alal suurendab mitte üksnes tööstuslike suurõnnetuste juhtumise riske, vaid ka terrorismiohtu.

3.4.2.2. Järelevalve probleemid

Vastuseks õiguskantsleri päringule ohtlike raudteevõrgude riikliku järelevalve kohta on Majandus- ja kommunikatsiooniministri 19.12.2005 kirjas loetletud organid, kes teostavad ohtlike ainete raudteeveol järelevalvefunktsiooni: „[...] kemikaaliseaduses, päästeseaduses ja raudteeseaduses sätestatud korras Päästeamet ja päästeasutused, Tehnilise Järelevalve Inspeksioon, Raudteeinspeksioon ning Veeteede Amet meresõiduohutuse seaduses ja sadamaseaduses sätestatud korras.” Samas käsitleb minister ohutusnõunike ning AS Tallinna Sadam ja AS Eesti Raudtee järelevalvet: „[...] Ohtlike raudteevõrgude korraldust Eestis reguleerib rahvusvaheline kaubaveokokkulepe (SMGS) lisa 2 „Ohtlike veoste veoeeskiri”, mille nõuete täitmist kontrollivad avalike raudteede kommertsoperatsioonideks avatud raudteejaamad lähtuvalt raudtee-ettevõtja kaubaveoeeskirja nõuetest. Ohtlike veostega laaditud vagunite tehnilist kontrolli teostavad vagunite tehnohoolduspunktid vastavates jaamades ning jaamakorraldajad rongi saatmisel. Nimetatud tegevus toimub lähtuvalt raudtee-ettevõtja tegevuseeskirjas ning sise-eeskirjades sätestatud tingimustest.”

Vastavalt Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni 15.06.2005 ettepanekule moodustas majandus- ja kommunikatsiooniminister 15.07.2005 komisjoni ohtlike raudteeveoste olukorra hindamiseks, ohtu vähendavate meetmete ja ametkondade vahelise koostöökorra planeerimiseks.²⁰⁷ Komisjoni koosseis on Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi, Raudteeinspeksiooni, AS-i Tallinna Sadam, Veeteede Ameti, AS-i Eesti Raudtee, Tallinna Linnavalitsuse ja Siseministeeriumi esindajad. Komisjon esitas omapoolsed ettepanekud ohtlike raudteevõrgude ohutuse tõstmiseks, märkides ära ametkonna, kes probleemi tõstatas ning meetme otsese rakendaja. Peaaegu kõigi meetmete rakendamiseks on otseselt või kaudselt seotud eraõiguslikud struktuurid. Lühidalt on kajastatud võimalikke riigipoolseid edasisi tegevusi ettepaneku elluviimiseks, sh aktuaalsete õigusaktide muutmist või täiendamist. Aruandes nimetatud meetmete hulgas on muu hulgas ettepanek vähendada ohtlike raudteeveoste kuhjumist ja seisuaega tiheasustusega territooriumil ning kasutada ohutuse seisukohalt optimaalset rongide liikumisgraafikut (meetme rakendaja on AS Eesti Raudtee). Teise esiletõstmist vääriva meetmena on tehtud ettepanek tõsta raudteeseaduses veoettevõtjale kohustuslikku vastutuskindlustuse määra.

²⁰⁷ Majandus- ja kommunikatsiooniministri 15.07.2005 käskkiri nr 290.

3.4.2.3. Ohutusnõuniku ja ettevõtja tegevus ohutõrje korral

RdtS § 66 lg 1 sätestab, et ohtlike veoste vedu raudteel võib toimuda üksnes kemikaalseaduse nõuetele vastava ohutusnõuniku järelevalve all. Tuleb märkida, et ohutusnõunik teostab raudteeohutusalast järelevalvet ettevõttes, kuid tal ei ole riikliku järelevalve ja sunni kohaldamise pädevust. Ohutusnõunikku ei saa pidada ettevõtjast sõltumatuks ametiisikuks, kuna tema töödandjaks ja teenuse ostjaks on ettevõtja ning seadus ei sätesta ohutusnõuniku sõltumatuse tagatise. Tagatud on riiklik kontroll ohutusnõuniku ettevalmistuse üle, mis lubab ohutusnõunikku pidada ohtlike veoste vedude alal pädevaks asjatundjaks, kelle roll seisneb ettevõtja nõustamises.²⁰⁸

AS Tallinna Sadam ja AS Eesti Raudtee on eraõiguslikud isikud, kelle ohutusjärelevalvealane tegevus ei saa asendada riiklikku järelevalvet. Ohutuse tagamise ühe võimalusena saab küll kohustada või mõjutada ettevõtjaid investeerima ohutõrjesse – alates ettevõttesiseste riskianalüüside tegemisest kuni infrastruktuuri, veeremi jm tehnika renoveerimiseni. Seejuures tuleb jällegi rõhutada, et avalik-õiguslike kohustuste panemine ettevõtjatele eeldab selge seadusliku aluse olemasolu.²⁰⁹ Teine võimalus on püüda lahendada probleeme kokkuleppel,²¹⁰ kuid niivõrd suure ohu allika puhul nagu kemikaalide raudteevedu, tuleb avalikes huvides vajalikud ettevõtja kohustused piisava selgusega seaduses sätestada.

3.4.2.4. Vedude riiklik järelevalve

Raudteeinspeksioonil on raudteeseadusest ja päästeseadusest tulenevalt laialdased volitused teostada ohtlike kaupade järelevalvet ning kohaldada sunnivahendeid. Küsimusi on tekitanud selle järelevalve tõhusus ning infovahetus teiste järelevalveorganitega.²¹¹ Majandus- ja kommunikatsiooniministri 15.07.2005 käskkirjaga moodustatud komisjoni lõpparuandes tõstatati küsimus, kas järelevalvetoimingute tegemise intensiivsus vastab riiklikult soovitavale mahule. Samas on nimetatud mõningaid puudusi infovahetuses.

Raudteeinspeksiooni pädevuses on RdtS § 34 lg 6 alusel kontrollida raudteeinfrastruktuuri, raudteeliikluse korralduse ja raudteeveeremi vastavust kehtestatud nõuetele.

RdtS § 73 alusel on majandus- ja kommunikatsiooniministril ning Raudteeinspeksioonil õigus teha ettekirjutusi, millega kohustatakse isikut tegema raudteeseaduses või selle alusel kehtestatud õigusaktis nõutavat tegu või hoiduma raudteeseaduses või selle alusel kehtestatud õigusaktis keelatud teost. Kuna RdtS § 66 lõikes 2 viidatud rahvusvahelised eeskirjad ei ole raudteeseaduse alusel kehtestatud õigusaktid, ei saa nende nõuete rikkumise eest ettekirjutust teha. Ettekirjutust saab teha raudteeseaduse alusel kehtestatud eeskirjade täitmise tagamiseks. Seega oleneb rahvusvaheliste eeskirjade rakendamine sellest, kuivõrd on nende nõuded sätestatud raudtee tehnokasutuseeskirjas, raudtee infrastruktuuri-ettevõtja tegevuseeskirjas või raudteeveo ettevõtja veoeskirjas.

Päästeseaduse alusel on Raudteeinspeksiooni pädevuses raudteetranspordi tuleohutusnõuete

²⁰⁸ Majandus- ja kommunikatsiooniministri 03.04.2003 määrus nr 56 „Ohutusnõuniku koolituse õppekava, kutseoskusnõuded ja koolitustunnistuse vorm”. Raudteeinspeksioon ohtlike veoste vedude pädeva asutusena teostab koos koolitusasutusega raudteeveol töötavate ohutusnõunike eksamineerimist ja annab välja lisa toodud tunnistuse (§ 14 lg 2).

²⁰⁹ Vt Ennetavad meetmed (transpordiõnnetusega seotud hädaolukorrad); Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 2005. aasta riskianalüüs I osa, lk 93–94.

²¹⁰ Vt nt AS Eesti Raudtee infoleht, jaanuar 2005, „Eesti Raudtee süvendab koostööd Päästeametiga”; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.evr.ee/doc.php?2137>.

²¹¹ Komisjon ohtlike raudteeveoste olukorra hindamiseks, ohtu vähendavate meetmete ja ametkondade koostöökorra planeerimiseks (moodustatud majandus- ja kommunikatsiooniministri 15.07.2005 käskkirjaga nr 290 vastavalt Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni 15.06.2005 ettepanekule). Komisjoni 08.11.2005 lõpparuandes on tõstatatud küsimus, kas järelevalvetoimingute tegemise intensiivsus vastab riiklikult soovitavale mahule. Mainitud on ka mõningaid puudusi infovahetuses.

täitmise kontrollimine.²¹² Riikliku tuleohutusjärelvalve õigused ja kohustused sätestab päästeseaduse (edaspidi PäästeS) § 27 ning riikliku tuleohutusjärelvalve ametniku õigused ja kohustused sätestab PäästeS § 281. Päästeseaduse alusel kohaldatav sunniraha ning trahv ei kujuta raudtee-ettevõtja jaoks märkimisväärset mõjutusvahendit.²¹³ Raudteeinspeksioonil on võimalik arvestada raudteefrastruktuuri või veeremi tuleohutusnõuetele mittevastavust raudtee-ettevõtja ohutustunnistuse väljaandmisel, kehtivuse pikendamisest keeldumisel või ohutustunnistuse kehtetuks tunnistamisel.²¹⁴ Ohutustunnistuse äravõtmine on äärmuslik meede, seadus peaks aga võimaldama kergemate juhtude puhul proportsionaalsete sanktsioonide kohaldamist, mis oleksid aga raudtee-ettevõtja jaoks mõjusad. Seetõttu tuleb kaaluda raudtee-ettevõtjatele eraldi sunniraha ja trahvimäärade sätestamist.

Mõningad võimalused ohtlike ainete raudteeveo kontrollimiseks on ka keskkonnainspektoril, kuid järelvalve teostamist takistab volituste umbmäärasus.²¹⁵ Keskkonnainspektori pädevuses on kontrollida seisvat rongi, kuid ei ole selge, kas keskkonnainspektoril on õigus nõuda vaguni või tsisterni avamist, et kontrollida selle sisu ning võtta kontrollproove.

Problemaatiline on Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas oleva Kemikaalide Teabekeskuse pädevus ohtlike ainete raudteeveo alal. Kemikaaliseadus ega raudteeseadus ei sätesta raudtee-ettevõtjale mingeid kohustusi Kemikaalide Teabekeskusele teabe andmiseks raudteel veetavate ohtlike ainete kohta. Samuti ei pea seaduse järgi Raudteeinspeksioon teavitama veetavate ainete ohtlikkusest Kemikaalide Teabekeskust. Teavitamise kohustuse puudumise tõttu ei valda Kemikaalide Teabekeskus infot transiidina veetavate ohtlike ainete kohta ega saa selles osas täita oma ülesandeid.²¹⁶ Eestisse veetavatest kemikaalidest on vastavalt tollieeskirjadele informeeritud Maksu- ja Tolliameti asutused, kuid seaduse alusel ei ole tagatud selle teabe operatiivne jõudmine ohtlike ainete raudteeveo ja käitlemise üle riiklikku järelvalvet teostavate haldusorganiteni.

Veoste riikliku järelvalve probleeme ei saa lahendada pelgalt suurema ressursi suunamise teel Raudteeinspeksiooni eelarvesse, nagu pakkus majandus- ja kommunikatsiooniministri 15.07.2005 käskkirjaga moodustatud asjatundjate komisjoni lõpparuandes selle komisjoni esimees (Raudteeinspeksiooni arendusosakonna juhataja). Täiendavate rahaliste vahendite otsimise kõrval tuleb parandada ohtlike ainete veo ja käitlemise alal pädevate haldusorganite koostööd. See eeldab kemikaaliseaduse, päästeseaduse ja raudteeseaduse järelvalve osa süsteemset läbivaatamist, arvestades ohtlike ainete transiidiga kaasnevaid ohte.

²¹² Vastavalt PäästeS § 26 lg 1 p 4 teostab Raudteeinspeksioon riiklikku tuleohutusjärelvalvet raudteetranspordi tuleohutusnõuete alal. Raudteetranspordi tuleohutusnõuded on kehtestatud PäästeS § 21 lg 2 alusel teede- ja sideministri 30.07.1998 määrusega nr 45.

²¹³ Kui isik takistab tuleohutusjärelvalve ametnikku tema õiguste teostamisel, võib tuleohutusjärelvalve ametnik kohaldada asendustäitmist või sunniraha kuni 50 000 krooni. PäästeS § 393 lõigete 2 ja 4 alusel peab juriidiline isik arvestama tuleohutusnõuete või tuleohutuspaigaldiste projekteerimis-, paigaldamis-, kontrollimis- või hooldamisnõuete rikkumise korral trahviga kuni 30 000 krooni või kuni 50 000 krooni juhul, kui see on toime pandud vähemalt teist korda või kui sellega on põhjustatud tulekahju tekkimise oht.

²¹⁴ RdtS § 23. Ohutustunnistuse väljaandmisest ja kehtivuse pikendamisest keeldumine ning ohutustunnistuse kehtetuks tunnistamine
(1) Raudteeinspeksioon keeldub ohutustunnistuse väljaandmisest või ohutustunnistuse kehtivuse pikendamisest, kui ettevõtjal ei ole kehtivat tegevusluba, ettevõtja raudteefrastruktuur, raudteeliikluse korraldus, raudteeveerem või personal ei vasta kehtestatud nõuetele või ettevõtja poolt esitatud dokumendid ei ole õiged või täielikud.
(2) Raudteeinspeksioon tunnistab ohutustunnistuse kehtetuks, kui ettevõtja raudteefrastruktuur, raudteeliikluse korraldus, raudteeveerem või personal ei vasta kehtestatud nõuetele [...].

²¹⁵ Keskkonnajärelvalve seaduse (edaspidi KeJS) § 22 lõike 1 kohaselt peatatakse keskkonda kahjustav tegevus, kui see ei vasta keskkonnanormatiivile või keskkonnaloaga lubatud määrale või toimub keskkonnaloa alusel, kuid ohustab keskkonda või inimeste elu, tervist või vara ja seda ohtu ei saa kohe kõrvaldada. KeJS § 17 lg 1 võimaldab keskkonnakaitseinspektoril kontrollida sõidukit, traktorit, liikurmasinat, eritöömasinat või ujuvvahendit, sõltumata selle paiknemise kohast, **kui on alust arvata, et see kahjustas, kahjustab või võib kahjustada keskkonda.** Sama paragrahvi lõige 2 keelab keskkonnakaitseinspektoril raudteeveeremi peatamise.

²¹⁶ KemS § 7 lg 2 sätestab Kemikaalide Teabekeskuse ülesanded, sh koguda teavet Eestisse sissetoodud või Eestis toodetavate suure või keskmise tootmismahuga, keelustatud või rangelt piiratud käitlemisega või uut ainet sisaldavate kemikaalide kohta; **hinnata teavitatavast aimest tulenevat riski inimesele ja keskkonnale ning esitatud teabe vastavust õigusaktidele, vajaduse korral nõuda riski hindamiseks täiendavat teavet või uuringut**, edastada riski hindamise tulemused aimest teavitatavale ning asjaomastele riigiasutustele koos soovitud riski alandamiseks ja anda aru Euroopa Komisjonile; vahetada teavet teiste riikide pädevate riigiasutustega, Euroopa Komisjoni ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.

3.4.2.5. Ohtliku raudteeveose märgistus

Vastavalt raudeveo-eeskirjadele peavad Eestisse saabuvad vagunid ja tsisternid olema märgistatud tahvliga, millel on andmed veose keemilise koostise kohta. Venemaalt saabuvad veosed on märgistatud vastavalt seal kehtivatele eeskirjadele, mis erinevad Euroopa standardist. Ilma tõhusa järelevalveta puudub kindlus, et veetavad kaubad on õigesti ja täpselt märgistatud. Märgistuse mittevastavus võib kaasa tuua väga rasked tagajärjed.

Vagunile kinnitatud märgistuse ja saatedokumentide täpne vastavus vagunis veetavale ainele on erilise tähtsusega ammooniumnitraadi raudteeveo puhul. Kõrge lämmastikusaldusega ammooniumnitraat peab olema läbinud detonatsioonikindluse katse.²¹⁷ Eesti seadused detonatsioonikindluse tagamist ei reguleeri. Väetiseseaduse § 13 lg 1 sätestab üksnes, et kõrge lämmastikusaldusega ammooniumnitraatväetist käideldakse käesoleva seaduse ja kemikaaliseaduse nõuete kohaselt.²¹⁸ Õiguskantsleril puuduvad andmed, kuidas on tagatud Eestit läbivate ammooniumnitraadi veoste detonatsioonikindlus.

Tsisternvagunites oleva kütusemargi määramine on väga oluline päästetööde korraldamisel, kuna diiselkütusega täidetud tsisterni põlemine ja sellest tulenev kustutustaktika erineb oluliselt bensiinitsisterni kustutamisest. On esinenud juhtumeid, kus vagunile kinnitatud ohtlikust ainest informeeriv tahvel ei vasta tsisternis veetavale, kauba saatedokumente päästetööde juht aga ei leia.

Raudteeinspeksioon on pädev kontrollima märgistuse vastavust raudtee-eeskirjadele. Märgistuse sisulise vastavuse kontrollimiseks on pädevus ja tehnilised võimalused tollil, kuid suuri transiidimahte arvestades on vähetõenäoline, kas üksnes tollikontroll saab tagada selles osas piisava järelevalve. Kemikaalide Teabekeskusel on küll kontrollimiseks vajalik pädevus, kuid seaduse alusel puuduvad volitused järelevalve teostamiseks ohtlike ainete raudteeveo alal.

3.4.2.6. Järelevalve ohtlike ettevõtete üle

Raudtee-eeskirjade kehtivus ja Raudteeinspeksiooni pädevus ulatuvad üksnes ohtlike ainete veole raudteel. Ohtlike ainete käitlemine ettevõtete territooriumil ning laadimine sadamas on korraldatud teiste seaduste alusel ning allub teiste haldusorganite järelevalvele. Lisaks kohalikule omavalitsusele teostab ettevõtete tegevuse üle järelevalvet kemikaaliseaduse alusel Tehnilise Järelevalve Inspeksioon, Päästeamet ja Päästeameti kohalikud asutused ning sadamaseaduse alusel Veeteede Amet.

KemS § 14 reguleerib rajatava suurõnnetuse ohuga ettevõtte lubatava asukoha määramist. Valla- või linnavolikogu kinnitab rajatava suurõnnetuse ohuga ettevõtte lubatava asukoha oma haldusterritooriumil ettevõtja esitatud ohutusaruandest lähtudes. Seejuures tuleb kindlaks teha ettevõtte, kus suurõnnetuste tõenäosus või nende tagajärgede raskus võib suurenda nende ettevõtete asukoha läheduse tõttu teistele ohtlikele või suurõnnetuse ohuga ettevõtetele. Arvestada tuleb ka olemasolevate ettevõtete läheduses paiknevaid hooneid ja rajatisi, nagu liiklusmagistraalid, rahvarohked paigad ja elamurajoonid, kui nende paigutus võib suurendada suurõnnetuse riski või nende tagajärgede raskust.

Olemasolevate ettevõtete asukohta ei ole kohalikul omavalitsusel võimalik muuta. Nende puhul on Vabariigi Valitsuse pädevuses rakendada ohtlike kemikaalide käitlemise kitsendusi vastavalt KemS § 13 lõikele 2. Teadaolevalt ei ole Vabariigi Valitsus oma pädevust kasutanud, ehkki

²¹⁷ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 13.10.2003 määrus nr 2003/2003/EÜ väetiste kohta; eesti keeles kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.legaltext.ee/text/et/T71790.htm>.

²¹⁸ Väetiseseaduse § 13 lg 2 sätestab kõrge lämmastikusaldusega ammooniumnitraatväetise mõiste: ammooniumnitraat või ammooniumnitraati sisaldav väetis, mille kuivaine kogumassist üle 28 protsendi moodustab lämmastik ja mis võib sisaldada anorgaanilisi lisandeid või inertseid aineid, mis ei suurenda väetise tule-ega plahvatusohtlikkust.

kohalikud omavalitsused on seda taotlenud. Kemikaaliseadus võimaldab ka ettevõtjat trahvida, kuid transiidiettevõtjate käibeid arvestades ei kujuta see ilmselt kuigi tõsist karistusähvardust. KemS § 242 lg 2 alusel saab järelevalveorgan määrata ettevõtjale ohtlike kemikaalide käitlemis-, ohutus- või teavitamisnõuete rikkumise eest rahatrahvi ülemmääraga 50 000 krooni.

Eesti sadamad ega raudteejaamad ei ole projekteeritud massilise vedelkütuste ega muu ohtliku transiidi teenindamiseks. Neid on hiljem püütud kohandada, kasutades selleks Soome Vabariigi või Vene Föderatsiooni standardeid. Nii ei suudeta tagada selliseid turvanõudeid, mida eeldavad spetsiaalselt vedelkütuste transiiditerminalide projektijärgsed väljaehitamised.

KemS § 7 lg 3 kohaselt on pädevateks asutusteks suurõnnetuse ohuga ettevõtte ohutuse alal Päästeamet ja Päästeameti kohalikud päästeasutused ja Tehnilise Järelevalve Inspeksioon, kelle ülesanded on piiritletud KemS § 7 lõigetes 4 ja 5. KemS § 7 lg 5 p 1 kohaselt on Tehnilise Järelevalve Inspeksiooni ülesandeks muu hulgas hinnata suurõnnetuse ohuga ettevõtte tegevusele kehtestatud ohutusnõuete täitmist. Kemikaaliseaduse alusel on ohtlikul ja suurõnnetuse ohuga ettevõttel kohustus koostada ning esitada Tehnilise Järelevalve Inspeksioonile ja asukohajärgsele päästeasutusele teabeleht, ohutusaruanne ja hädaolukorra lahendamise plaan, mille nõuded on kehtestatud siseministri 12.05.2003 määrusega nr 55.²¹⁹ KemS § 15 lg 4 kohaselt esitab ettevõtja nimetatud dokumendid kohalikule omavalitsusele ja päästeasutusele. Teabeleht ja ohutusaruanne tuleb esitada ka Tehnilise Järelevalve Inspeksioonile.²²⁰

Vastavalt PäästeS § 26 lg 1 punktile 7 on Tehnilise Järelevalve Inspeksioon riikliku tuleohutusjärelevalve asutuseks allmaarajatiste tuleohutusnõuete alal. Ohtlike ainete käitlemise alal eraldi riikliku tuleohutusjärelevalve asutust sätestatud ei ole, seega kuulub see vastavalt PäästeS § 26 lg 1 punktidele 1 ja 2 Päästeameti ja Päästeameti kohalike päästeasutuste pädevusse.

Veeteede Amet teostab vastavalt sadamaseaduse (edaspidi SadS) § 14 lõikele 1 riiklikku järelevalvet ohtliku kauba sadamas vastuvõtu, töötlemise, hoiustamise ja väljastamise üle.²²¹ SadS § 13 lg 1 tagab ka teiste riiklikku järelevalvet teostavate isikute õiguse vabale juurdepääsule järelevalveobjektiks olevatele laevadele, sadamaehitistele, kaubale ja dokumentidele.

Suurim puudus ohtlike raudteevedude riikliku järelevalve korralduses on see, et seaduse alusel ei ole Raudteeinspeksiooni tegevus teiste pädevate riigorganite ning kohaliku omavalitsusega koordineeritud. Kemikaaliseaduse nõuete kohaldamine raudteevedudele on vaieldav. Nii kontrollivad ohtlike kaupade raudteevedu ning ohtlikke ettevõtteid erinevad haldusorganid, kelle vastutusalad, info liikumine ja koostöö ei ole seaduse alusel selgelt sätestatud, ning kelle vastav tegevus sõltub peamiselt ametnike suvast või heast tahtest.

3.4.2.7. Tööstuslike suurõnnetuste ärahoidmise konventsiooni rakendamine

Eesti Vabariik on ühinenud tööstuslike suurõnnetuste ärahoidmise konventsiooniga (edaspidi konventsioon),²²² mille eesmärk on ära hoida ohtlike ainete põhjustatavaid tööstuslikke suurõnnetusi ning leevendada selliste õnnetuste tagajärgi. Konventsiooni kohaldatakse suurõnnetuse ohuga ettevõttele, milleks konventsiooni tähenduses on tootmisüksus, kus alaliselt või ajutiselt toodetakse,

²¹⁹ Ohtliku ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte teabelehe, ohutusaruande ja hädaolukorra lahendamise plaanide koostamise ja esitamise kord ning suurõnnetuse ohuga ettevõtete loetelu pidamine. – RTL 2003, 61, 874; 2005, 79, 1107. Määruse andmisel on arvestatud Euroopa Liidu 09.12.1996 direktiivi nr 96/82/EÜ „Ohtlikest ainetest põhjustatud suurõnnetuste ohu kontrollimine”. – EÜT L 10/13, 1997.

²²⁰ Teabelehe näidismuud on kättesaadav Tehnilise Järelevalve Inspeksiooni kodulehel: <http://www.tji.ee/static/body/files/164.Teabeleht2.rtf>

²²¹ Ohtliku kauba sadamas vastuvõtu, töötlemise, hoiustamise ja väljastamise eeskiri on kehtestatud teede- ja sideministri 26.01.1998 määrusega nr 4 ning muudetud majandus- ja kommunikatsiooniministri 13.10.2005 määrusega nr 121.

²²² RT II 2000, 17, 105.

töödeldakse, hävitatakse või ladustatakse ohtlikku ainet üle künniskoguse. Konventsiooni ei kohaldata ettevõtte territooriumiväliste vedudele, välja arvatud torustransport. Konventsiooni artiklites 5, 6, 8 ja 12–19 nimetatud pädevad ametiasutused on Vabariigi Valitsus rakendamismäärusega kehtestanud.²²³ Konventsiooni siseriiklik rakendamine ohtlikke aineid käitlevate ettevõtete puhul on suures osas korraldatud kemikaalseaduse alusel.

Konventsiooni art 19 sätestab asjaomase ametiasutuse õiguse keelata suurõnnetuse ohtu põhjustav tegevus. Konventsiooni rakendamismääruse § 1 p 8 järgi kuulub see Vabariigi Valitsuse pädevusse. Meetmete rakendamist võimaldab KemS § 13 lg 2. Tallinn ja Paldiski on 2006. aastal taotlenud Siseministeeriumi kaudu plahvatusohtliku ammooniumnitraadi käitlemise lõpetamist Paljassaare sadamas ja Paldiski põhjasadamas, mis kujutab elukeskkonnale eriti suurt ohtu. Siseminister ei edastanud taotlusi otsustamiseks Vabariigi Valitsusele.²²⁴ Selleks, et Vabariigi Valitsus saaks teha asjatundlikul hinnangul põhineva igakülgset kaalutud otsuse, tuleks täpsustada, milliste asutuste arvamus on kohustuslik ning milliseid asjaolusid tuleb tingimata arvestada. Lisaks riskianalüüsidele on vaja arvestada kohalike päästeasutuste arvamus (ohufaktorid on ajas muutuvad ja võivad erineda aastataguste andmetega riskianalüüsis kajastatust), kontrollida tuleks kõigi pädevate järelevalveasutuste tehtud ettekirjutusi ettevõtjatele, ettevõtete vastutuskindlustuse olemasolu (kas kindlustus katab halvima võimaliku stsenaariumi kahjud), hinnata teisi võimalusi ohtude maandamiseks jne. Seadus peab jätma Vabariigi Valitsusele kaalutusõiguse, kuid sätestama piisavad kriteeriumid, et ettevõtte ohtlikkust hinnataks adekvaatselt.

Konventsiooni art 17 sätestab, et pädev ametiasutus peab konventsiooni II osa üldpõhimõtete kohaselt kavandama suurõnnetuse ohuga ettevõtte sellise paigutuse, et see on töö- ja elamurajoonidest ning ühiskondlikest objektidest eraldatud, ning tagama, et tegutsevad ettevõtted võtavad kasutusele ohutusmeetmeid. Konventsiooni rakendamismääruse järgi on ettevõtte paigutuse kavandamise osas pädevaks ametiasutuseks kohalikud omavalitsused, tegutsevate ettevõtete ohutusmeetmete tagamise osas Lennuamet, Maanteeamet, Päästeamet, Raudteeinspeksioon, Tehnilise Järelevalve Inspeksioon, Tööinspeksioon, maavalitsuste hallatavad päästeasutused ning kohaliku omavalitsuse päästeasutused.

Kuna pädevate haldusorganite ülesanded ei ole seaduse alusel küllaldaselt piiritletud, toob see kaasa vastutusosalade hägustumise. Ei ole üheselt selge, millise haldusorgani vastutusel on näiteks Kopli kaubajaama ja teiste tiheasustusalal paiknevate ohtlike veoste hoidmiseks kasutatavate ettevõtete paigutus ning sellega seotud ohud.

3.4.2.8. Kemikaalseaduse reguleerimisala piiritlemine raudteevedude osas

Raudteevedude puhul on kemikaalseaduse ja selle alusel kehtestatud nõuete kohaldamine kohati välistatud ja vaieldav.

Kemikaalseadus annab õigusliku aluse kemikaali käitlemise korraldamiseks ja kemikaali käitlemisega seotud majandustegevuse piiramiseks ning sätestab käitlemise põhilised ohutusnõuded ja kemikaalist teavitamise korra. Kemikaali käitlemine on KemS § 4 kohaselt kemikaali valmistamine, töötlemine, pakendamine, hoidmine, vedamine, turustamine, kasutamine ja kõik muu kemikaaliga seonduv tegevus.

²²³ Vabariigi Valitsuse 05.09.2000 määrus nr 293.

²²⁴ KemS § 13 lg 2 punkti 3 alusel on Vabariigi Valitsuse pädevuses keelustada, piirata või peatada suurõnnetuse ohuga või ohtliku ettevõtte tegevus, kui valla- või linnavolikogu, mille haldusterritooriumil ettevõtte asub, on esitanud Siseministeeriumi kaudu põhjendatud taotluse. Teadaolevalt on sellise taotluse 2006. aastal siseministrile esitanud Tallinna Linnavolikogu (ettepanekuga algatada ammooniumnitraadi käitlemise lõpetamine Paljassaare sadamas) ja Paldiski Linnavolikogu (kes taotles suurõnnetuse ohuga ettevõtte Paldiski põhjasadamas ammooniumnitraadi käitlemisega seotud tegevuse keelustamist).

KemS § 1 lg 2 piiritleb seaduse reguleerimisala täiendavalt, sätestades, et seaduse sätteid kohaldatakse ka muu seadusega reguleeritud kemikaali käitlemise valdkondades niivõrd, kui võrd need ei ole reguleeritud muu seadusega. On vaieldav, kas sellise eriregulatsioonina on võimalik käsitleda RdtS § 66 lõikes 2 viidatud raudteeveo-eeskirju (SMGS 2. osa ja COTIF/RID). Õiguselgusetust lisab asjaolu, et tegelikult on Eestis rakendatud Venemaaga sõlmitud erikokkulepet, mis sätestab erisused SMGS 2. osa eeskirjadest, kusjuures kõnealused ohtlike veoste eeskirjad on Riigi Teatajas avaldamata. RdtS § 66 lõikes 2 sätestatud viide muudab selles nimetatud rahvusvaheliste raudteeveo-eeskirjade normid küll formaalselt raudteeseaduse osaks, kuid selline normikonstruktsioon on õiguslikult küsitav just materiaalses mõttes, kuna see ei võimalda viidatud normi üheselt määratleda. Tulemuseks on see, et õiguslikud tagajärjed ei ole selged. See takistab riikliku järelevalve teostamist ning pädevate organite ülesannete piiritlemist. Tuleb märkida, et põhiõiguste piiramisel ei pruugi selline olukord vastata seadusliku aluse põhimõttele.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri ja sotsiaalministri määrustega on kehtestatud kemikaaliseaduse rakendusaktid, mille kohaldamine raudteevedudel ei ole alati selge ka rakendajale. Osa määrusi välistavad otsesõnu nende nõuete kehtivuse vedudele.²²⁵ Tihti jääb aga arusaamatuks, kas välistamine põhineb seadusel. Ebaselgus on selles, mis osas vastavad nõuded kehtivad raudteeseaduse alusel raudtee-eeskirjadega ja kui võrd need on määratletavad eriseadusena kemikaaliseaduse suhtes. KemS § 1 lg 2 sätestab, et „käsoleva seaduse sätteid kohaldatakse ka muu seadusega reguleeritud kemikaali käitlemise valdkondades niivõrd, kui võrd need ei ole reguleeritud muu seadusega”. Sellest tulenevalt tuleks kahtluse korral kohaldada kemikaaliseadust ja selle rakendusakte ka raudteevedudele. Kuna aga raudteeveod, sh ohtlike ainete vedu, on raudteeseaduse alusel allutatud majandus- ja kommunikatsiooniministri ning Raudteeinspeksiooni järelevalvele ning kemikaaliseaduse kohaldamine on vaieldav, siis on vähetõenäoline, et kemikaaliseaduse alusel pädevad haldusorganid hakkaksid raudtee-ettevõtjatele nõudmisi esitama. Järelevalve ei saa toimida ebakindlal õiguslikul alusel, kus rakendajale ei ole selge, millised nõuded ja eeskirjad üksikjuhul kehtivad.

KemS § 11 lg 2 p 2 alusel on teede- ja sideminister 06.12.2000 kehtestanud nõuded kemikaali hoiukohale, peale-, maha- ja ümberlaadimiskohale ning teistele kemikaali käitlemiseks vajalikele ehitistele sadamas, autoterminalis, raudteejaamas ja lennujaamas ning erinõuded ammooniumnitraadi käitlemisele.²²⁶ Antud määrus peaks reguleerima ammooniumnitraadi peale- ja mahalaadimist ning transporti ühelt veovahendilt teisele. Ei ole selge, millises osas on see reguleeritud RdtS § 66 lõikes 2 viidatud raudtee-eeskirjadega. Vastavalt KemS § 1 lõikele 2 on sellest kemikaaliseaduse alusel antud määruse kohaldatavus.

3.4.2.9. Kemikaali ohtlikkuse määramine ja kemikaalist teavitamine

KemS § 5 sätestab ohtliku kemikaali, kemikaali ohtlikkuse alammäära ja ohtliku kemikaali künniskoguse mõisted.

KemS § 11 lg 2 p 4 alusel on majandus- ja kommunikatsiooniminister 12.05.2003 kehtestanud kemikaali ohtlikkuse alammäära ja ohtliku kemikaali künniskoguse ning suurõnnetuse ohuga ettevõtte ohtlikkuse kategooria ja ohtliku ettevõtte määratlemise korra.²²⁷ Määruse § 1 lg 2 järgi ei kohaldata selle määruse nõudeid väljaspool ettevõtet toimuvale ohtliku kemikaali veole maanteel, raudteel, merel, siseveekogul, õhus ega vahepealsele hoiustamisele veovahendis edasisiveo eesmärgil [...].

²²⁵ Nt KemS § 11 lg 1 p 3 alusel on sotsiaalministri 28.02.2005 määrusega nr 36 kehtestatud elanikkonnale ja loodusele ohtlike kemikaalide käitlemise piirangud. Määruse § 1 lg 2 järgi ei kohaldata seda määrust ohtlike kemikaalide veole (p 1), ohtlike kemikaalide eksportimisele Euroopa Liidust (p 2) ega tolli järelevalve all olevate ohtlike kemikaalide transiitveole (p 3).

²²⁶ Teede- ja sideministri 06.12.2000 määrus nr 106.

²²⁷ Majandus- ja kommunikatsiooniministri 12.05.2003 määrus nr 86.

Tallinna Linnavolikogu 28.10.2004 otsusega moodustatud ohtlike raudteevadude ja -määrade kindlakstegemise ajutise komisjoni lõpparuandes on märgitud, et kemikaaliseadusest tulenevad õigusaktid ei loe kemikaale transportivaid ettevõtteid ohtlikeks, seepärast ei ole ettevõtjatel kohustust esitada Harjumaa Päästeteenistusele ohtlike ettevõtete jaoks ette nähtud hädaolukorras valmisolekut puudutavaid dokumente.²²⁸

Tallinna riskianalüüsi 2004 II osa punktist 2.3.2 („Ohtlike ettevõtete riskid ja ohtlikud ettevõtted”) selgub, et AS Eesti Raudtee ei ole määratud kemikaaliseaduse alusel ohtlike aineid käitleva ettevõtteks, kuid riskianalüüsi käigus on välja selgitatud, et ohtlike kemikaalide raudteeveo alal kohustub AS Eesti Raudtee siiski esitama hädaolukorra lahendamise plaani.²²⁹ Hädaolukorras valmisoleku seaduse (edaspidi HOVS) § 26 lõikest 2 tuleneb, et lisaks ohtlikele ettevõtetele peavad koostama hädaolukorra lahendamise plaani valla või linna riskianalüüsi alusel valla- või linnavalitsuse määratud asutused. Ettevõtte hädaolukorra lahendamise plaan hõlmab HOVS § 27 lõikes 1 nimetatud tegevusi, sh võimalike hädaolukordade ja nende tagajärgede kirjeldus, hädaolukorras tegutsemise kirjeldus ning koostöö teiste ettevõtete ja asutustega. Teisi raudteeveo-ettevõtjaid, kes veavad läbi Eesti ohtlike aineid, ei ole Tallinna Linnavalitsus hädaolukorra lahendamise plaani koostamiseks kohustanud.

Hädaolukorras valmisoleku seaduse alusel saab kohalik omavalitsus kohustada raudtee-ettevõtjat hädaolukorra puhuks vajalike ettevalmistuste tegemiseks. See ei ole piisav, et tagada pädevate asutuste pidevat ja kooskõlastatud kontrolli Eestit läbiva ohtlike ainete raudteeveo ning sellega seotud käitlemise üle. Riikliku järelevalve teostamiseks raudteevadude alal kemikaaliseadus volitusi ei sätesta. Vastavalt KemS § 7 lõigetele 3–5 on Päästamet, Päästameti kohalikud päästeasutused ja Tehnilise Järelevalve Inspeksioon pädevateks asutusteks üksnes suurõnnetuse ohuga ettevõtte alal.

KemS § 20 alusel on reguleeritud Sotsiaalministeeriumi valitsemisalasse kuuluva Kemikaalide Teabekeskuse teavitamine kemikaalist, eesmärgiga pidada arvestust ohtlike ainete ning nende hoiukohtade üle riigi territooriumil, mis on eelduseks nendega kaasnevate riskide hindamiseks. Kemikaalist teavitamine on teabe esitamine Kemikaalide Teabekeskusele Eestisse sissetoodud või Eestis valmistatud keskmise või suure tootmismahuga, keelustatud või rangelt piiratud käitlemisega või uut ainet sisaldavate kemikaalide nimetuse, omaduste, koguse ja käitlemisotstarbe kohta. Käesoleval ajal kehtiv kemikaalist teavitamise korra on kehtestanud sotsiaalminister.²³⁰ Määrus jätab lahtiseks, kas ja millises osas see kohaldub raudteevadudele, arvestades KemS § 1 lg 2 reservatsiooniga. Varem kehtinud kemikaalidest teavitamise kord sätestas otseselt, et teavitamisele ei kuulu ohtliku aine vedu raudteel, maanteel, siseveekogudel ja õhus.²³¹ Lisaks sätestas varasem määrus, et teavitamisele ei kuulu tollitransiidina veetav või hoitav aine, kui see on tolli järelevalve all ja ainet ei käidelda selle omadusi muutval viisil.

Nagu eespool näidatud, ei ole Kemikaalide Teabekeskust teavitatud Eestit transiidina läbivatest kemikaalidest ja keskus ei saa selles osas oma ülesandeid täita.

3.4.2.10. Vastutuskindlustus

KemS § 13 lg 2 p 8 kohaselt peab ettevõtjal olema vastutuskindlustus võimaliku raskeima suurõnnetuse tagajärjel tekitatud kahju hüvitamiseks. Raudtee-ettevõtjale kohustuslik vastutuskindlustus on sätestatud RdtS §-s 14. KemS § 13 lg 2 punkti 8 kohast kindlustussumma alammäära hindamist raudtee-ettevõtjate puhul ette nähtud ei ole. RdtS § 14 lg 2 sätestab kindlustussumma alammäära

²²⁸ Tallinna Linnavolikogu 20.06.2005 otsuse nr 197 lisa.

²²⁹ Lisaks ohtlikele ettevõtetele peavad koostama hädaolukorra lahendamise plaani valla või linna riskianalüüsi alusel valla- ja linnavalitsuse määratud asutused.

²³⁰ Sotsiaalministri 16.02.2006 määrus nr 23 „Kemikaalist teavitamise kord“.

²³¹ Sotsiaalministri 22.03.1999 määrus nr 18 „Kemikaalist teavitamise kord“.

konkreetsed summad. Erandina on RdtS § 14 lg 1 p 3 kohaselt nõutav kõrgem kindlustussumma alammäär juhul, kui see tuleneb rahvusvahelisest lepingust.

Tallinna riskianalüüsi II osa (2005) riskihinnangute kokkuvõtte kohaselt on kõige suuremaks ohuks raskete tagajärgedega raudteeõnnetused Kopli ja Ülemiste jaamades ning raudteelõigul Tondi – Tehnika tänava viadukt. Kopli ja Ülemiste kaubajaamade kõige ohtlikumaks riskiallikaks on jaamateedele kuhjunud kütustsisternide vahel Paldiskisse ja Paljassaare sadamasse läbisõidujärjekorda ootavad ammooniumnitraadivagunid.²³²

Raudteeseadus ja kemikaalseadus jätavad selgusetuks, kuidas on tagatud vastutuskindlustus juhuks, kui käivitub Tallinna riskianalüüsis esitatud stsenaarium – ohtliku kemikaaliga laetud vagun kaubajaama territooriumil ja raudteejaamas satub põlengusse, mille tagajärjel plahvatavad ahelreaktsioonina teised vagunid ohtlike ainete (vesinikuga, bensiiniga, diiselkütusega, ammooniumnitraadiga).²³³

Kindlustuse puudumise tõttu oli sunnitud oma tegevuse lõpetama Paldiski põhjasadamas ammooniumnitraati käidelnud ettevõtja, kelle veosed kulgesid Paldiskisse läbi Tallinna linna ning seisid Toompea külje all asuvas Kopli kaubajaamas.

KemS § 13 lg 2 punktis 8 ettenähtud tingimusele vastava kindlustusmäära hindamine on päevakorral Paljassaare sadama puhul, kus tiheasustusele ohtlikult lähedal toimub ammooniumnitraadi käitlemine. Nagu ülalpool mainitud taotles Tallinna Linnavalikogu Siseministeeriumi kaudu ammooniumnitraadi käitlemise lõpetamist Paljassaare sadamas, kuna see kujutab elanikkonnale ebamõistlikult suurt ohtu. Siseministeerium, kes on pädev vastavasisulist taotlust Vabariigi Valitsusele otsustamiseks esitama, ei hinnanud sisuliselt, kas ettevõtjal oli olemas vastutuskindlustus võimaliku raskeima suurõnnetuse tagajärjel tekitatud kahju hüvitamiseks.

Seadus ei anna vastust küsimusele, milline haldusorgan on pädev hindama, kui suur on ettevõtte tegevuses võimaliku raskema tagajärjega suurõnnetusest tulenev kahju ning sellele vastav kindlustussumma. Toimib kindlustusandja-poolne kontroll, kuid see ei pruugi osutada piisavaks, arvestades näiteks Paljassaare sadamas ammooniumnitraadi käitlemisega seotud ohte.

Ülaltoodust lähtuvalt tuleks täpsustada ohtlike aineid vedavatele ja käitlevatele ettevõtetele kohustusliku vastutuskindlustuse määra ning tagada riiklik järelevalve kindlustussumma suurimale võimalikule ohule vastavuse hindamiseks, arvestades käideldavaid koguseid, nende paiknemist ning teisi riskitegureid. RdtS § 14 lõikes 2 sätestatud kohustuslikud minimaalsed kindlustussummad tuleb viia vastavusse riskianalüüsidega.

3.4.2.11. Kemikaalseaduse kehtivuse piiritlemine ohtlike veoste suhtes

Kemikaalseaduse, selle rakendusaktide ja raudtee-eeskirjade õigusliku seose selgitamiseks on vajalik täpsustada kemikaalseaduse reguleerimisala. Probleemi ei lahenda kõigi kemikaalseaduse rakendusaktide täiendamine sätetega, mis välistaks nende kehtivuse kemikaalide raudteeveole. Kemikaalseaduse ja raudteeseaduse reguleerimisala ohtlike raudteevedude alal tuleb seaduses piiritleda üheselt mõistetavalt, ja tagada tuleb lünkadeta regulatsioon ja järelevalve. Kemikaalseaduse ja selle rakendusaktide regulatsiooni selgitamisel tuleb üle vaadata asjaomaste ministeeriumide ja

²³² Tallinna riskianalüüsi II osa (2005), lk 37. Heaks kiidetud Tallinna kriisikomisjoni 22.09.2005 istungil.

²³³ Tallinna tuletõrje- ja päästetööde valdkonna riskianalüüs, I osa, tuletõrje- ja päästetööde riskide hinnang, p 4.1.2.14b: „Kopli kaubajaam [...] Veeremi sattumine põlengusse [...] 1.8 Bensiini- või toornaftatsisterni leektuli raudteejaamas. Ei ole välistatud, et süttinud tsisterni ohualasse võivad jääda lisaks vahetult selle ees ja taga sama rongi koosseisu kuuluvad tsisternidele ka naaberteedel seisvad kütusetsisternid ja väetisevagunid. Ebasoodsate tegurite kokkulangemisel võib kütusetsisterni süttimine Kopli kaubajaamas olla algsündmuseks katastroofiliste tagajärgedega õnnetuste ahelas. [...] 1.12 Väetisevaguni plahvatus raudteejaamas. Ebasoodsate tegurite kokkulangemisel võib väetisevaguni plahvatus Kopli kaubajaamas olla algsündmuseks katastroofiliste tagajärgedega õnnetuste ahelas.“

nende valitsemisalade haldusorganite ülesanded, pidades silmas ohtlike kemikaalide raudteevedu.

3.4.2.12. Kriisireguleerimine ja koostöö Siseministeeriumi valitsemisala asutustega

Lisaks kemikaaliseaduse ja raudteeseaduse seostele tuleb selgemalt sätestada ohtlike vedudega seotud kohustused ning järelevalve päästeseaduses ja hädaolukorraks valmisoleku seaduses.

Ohtlike ainete veo ja käitlemise järelevalve peaks olema kooskõlastatud kogu transiiditsükli ulatuses, alates tollist riigipiiril kuni sadamani. Kui mõnes lõigus järelevalve ei toimi, siis ei ole suurõnnetuse ärahoidmine tagatud hoolimata tasemel järelevalvest teistes transiidilõikudes. Suurõnnetuste ärahoidmise seisukohalt tuleks seega transiidisektorit käsitleda tervikuna. Lisaks tööstusliku suurõnnetuse ohule tuleb arvestada ka terrorismiohtu. Ohtlike vedude reguleerimine eeldab asjatundlikkust hädaolukorraks valmisoleku alal, nõudes tihedat koostööd Siseministeeriumi ja tema valitsemisala haldusorganite ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning tema valitsemisala haldusorganite vahel. Euroopa Liidus on ette valmistatud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus tarneahela turvalisuse tugevdamiseks. Kavandatud meetmed laienevad kogu transiidisektorile ning ohtlike aineid käitlevatele ettevõtetele. Kavandatud süsteem motiveerib ettevõtjaid investeerima oma turvalisuse tõstmisesse, eeldades samas riikliku järelevalve täiustamist ettevõtte ohtude hindamise ja sisejulgeoleku alal.

Raudteeseadus, kemikaaliseadus ega teised seadused ei sätesta sidusat järelevalvekorraldust, mis koordineeriks Raudteeinspeksiooni otsuste kooskõlastamise ja infovahetuse suurõnnetuse ärahoidmise ja sisejulgeoleku alal pädevate haldusorganitega. See on lünklikult sätestatud alamalseisvate õigusaktidega.

PäästeS § 26 lg 4 alusel on riikliku tuleohutusjärelevalve asutuseks raudteetranspordi tuleohutusnõuete alal Raudteeinspeksioon. Samas on Päästeamet riikliku tuleohutusjärelevalve asutuseks kogu riigi territooriumil ning Päästeameti kohalikud päästeasutused oma tegevuspiirkonnas (§ 26 lg 1 ja 2). Nende haldusorganite ülesanded on seadusega ebapiisavalt korraldatud. PäästeS § 26 ei sätesta selgelt, kellele kuulub riikliku tuleohutusjärelevalve pädevus raudteeinfrastruktuuri objektide alal. Nagu rakendusmäärustest selgub, peab raudteejaamade tuleohutusjärelevalvet oma valitsemisalasse kuuluvaks nii Siseministeerium (järelevalveasutuseks on Päästeamet) kui ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (järelevalveasutuseks on Raudteeinspeksioon).²³⁴ Järelevalveasutuste vastutusala hõlmab kaasa tuua mitte ainult ülesannete dubleerimise ja ressursi raiskamise, vaid ka nõrgestada järelevalve teostamist ning anda järelevalvealusele võimaluse järelevalveorgani pädevust vaidlustada.

HOVS § 7 lg 5 sätestab, et ministeerium määrab oma valitsemisalas olevate ametite ja inspeksioonide kriisireguleerimisalased ülesanded. Sellest ei piisa, et tagada erinevate ministeeriumide haldusalas olevate haldusorganite pidevat, operatiivset ja koordineeritud tegevust, mis arvestaks ohtlike raudteevedude seost ohtlike aineid käitlevate ettevõtetega Eestit läbivas raudteetransiidis.

Oluline on korraldada seaduse alusel Raudteeinspeksiooni pidev infovahetus ning koostöö kohaliku omavalitsuse ja Päästeameti kohalike asutustega. Lisaks Tallinnale kujutab ammoniumnitraadi ja

²³⁴ PäästeS § 283 lg 4 sätestab, et objektide loetelu, mille tuleohutusülevaatus tehakse vähemalt üks kord aastas, kinnitab käesoleva seaduse §-s 21 nimetatud minister oma valitsemisalas määrusega. Selle alusel on siseministri 04.01.2006 määrusega nr 4 kinnitatud „Objektide loetelu, mille tuleohutusülevaatus viiakse päästeasutuste poolt läbi vähemalt üks kord aastas” ning teede- ja siseministri 09.11.2000 määrusega nr 88 kinnitatud „Objektide loetelu, mille tuleohutusülevaatus viiakse läbi vähemalt üks kord aastas”. **Nimetatud loetelud on raudteeinfrastruktuuri-objektide osas kattuvad.** Ei ole selge, kas „raudteevaksali- ja jaamahoone” (teede- ja sideministri määruse § 1 loetelu esimene mõiste) ja „transpordiasutused ja -hooned (lennujaam, raudteejaam, bussijaam, sadamahoone)” (siseministri määruse § 2 lõike 5 loetelu kolmas mõiste) on üks ja seesama objekt. Samuti jääb ebaselgeks, kuidas on eristatavad objektid „raudtee kütuse- ja määrdeainete laod ning tanklad” (teede ja sideministri määruse § 1 loetelu teine mõiste ja „vedelkütuse ja muud terminalid” ning „vedelgaasi laadimisjaamad” (siseministri määruse § 2 lõike 6 loetelu seitsmes ja kaheksas mõiste).

heledate naftatoodete raudteevedu ohtu ka teistes raudtee-äärsetes linnades ja asulates (sh väiksemates jaamades, kus veosed seisavad suurte transiidimahtude tõttu).²³⁵ Kohalike olude arvestamine vedude korraldamisel on seda tähtsam, et ohtlike veostega seotud riskid on planeeringute koostamisel tihti jäetud tähelepanuta.

3.4.3. Kokkuvõte

Raudteevedudega seotud riskide maandamine eeldab riigipoolset järjekindlat ja terviklikku lähenemist, mis ei saa piirduda raudtee-infrastruktuuri seisukorra parandamise kavaga. Tallinna ümbersõidu rajamine on kahtlemata vajalik meede, kuid see ei vähenda vajadust tagada õigusselge, lünkadeta ja tõhus avalik-õiguslik regulatsioon ohtlike ainete transiidi valdkonnas. Oluliselt tuleb parandada avaliku võimu eel- ja järelkontrolli ohtlike kemikaalide veo ja käitlemise alal kogu riigi territooriumil. See eeldab pädevate organite (sh Raudteeameti, Veeteede Ameti, Tehnilise Järelevalve Inspektsiooni, Maksu- ja Tolliameti, kohalike omavalitsuste, Päästeameti ja tema kohalike asutuste, Piirivalveameti, Kemikaalide Teabekeskuse) vastutusalade, pädevuse ja koostöö reguleerimist seaduse tasemel. Tagada tuleb pädevate organite vahel info liikumine, otsuste kooskõlastamine ning lünkadeta järelevalve ohtlike aineid käitlevate ettevõtete ning ohtlike vedude üle. Seejuures ei saa pidada piisavaks lahenduseks üksnes vedajate (raudteeveo-ettevõtjad) allutamist rangemale järelevalvele. Kui riik seab raudteevedudele võrreldes autovedudega liialt takistusi, siis tõenäoliselt suunavad ettevõtjad transiidi ümber maanteele. Regulatsioon peab arvestama transiidi majanduslikku loogikat ning hõlmama kogu logistilist skeemi tollist sadamani.

Täitevõim ja seadusandja peavad teadvustama, et ohtlike raudteevedude näol on tegemist eriliselt suure ohuallikaga, mis nõuab erikohtlemist riskide hindamise, kohustuste mahu ja järelevalve osas. Ohtlike aineid käitleva ettevõtja ning ohtlike veoseid transportiva raudtee-ettevõtja kohustused ja vastutus tuleb viia proportsiooni nende riskidega, mis konkreetse ettevõtja tegevus kaasa toob. Selle eelduseks on riskide terviklik hindamine, mis omakorda eeldab pädevate haldusorganite koordineeritud tegevust.

Seaduse raamistik võimaldaks siduda ohtlike aineid käitlevate ettevõtete ja ohtlike vedude regulatsiooni, ühtlustada hädaolukorra seaduse, päästeseaduse ja kemikaaliseaduse alusel tööstuslike suurõnnetuste ärahoidmiseks rakendatavad meetmed, määratleda riigiorganite vastutusalad ja parandada järelevalveorganite koostööd. Mõeldav on seaduse väljatöötamine, mis reguleeriks komplekselt kogu transiidisektorit, hõlmates nii vedude kui ohtlike ettevõtete regulatsiooni. Pädevate haldusorganite koostöö ja riiklik järelevalve ei toimi, kui ei ole selge, kes mille eest vastutab.

Õiguskantsler saatis 2006. aasta juunis majandus- ja kommunikatsiooniministrile märgukirja, milles juhtis tähelepanu puudustele ohtlike ainete raudteetransiidi kehtivas regulatsioonis ja vajadusele töötada välja seaduseelnõu, et parandada õigusaktide süsteemsust ja õigusselgust, riikliku järelevalve korraldust, haldusorganite pädevust ja ülesandeid. Põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused tuleb reguleerida võimalikult täpselt seadusega. Arvestama peab, et ohtlike raudteevedude puhul on ettevõtlusvabaduse vastas kaalukausil sellised õigushüved nagu inimelud ja tervis, keskkond, vara ja riiklik julgeolek. Üksnes seadusega on võimalik kehtestada vajalikud piirangud ohtlike aineid vedavate ja käitlevate ettevõtjate tegevusele ning panna neile kohustusi ohtude maandamiseks. Seaduse alusel saab kehtestada piiranguid ettevõtjate tegevusele ning keelata eriti ohtlikud vedod juhul, kui seda nõuab ülekaalukas avalik huvi. Avaliku võimu kontroll ja pädevate asutuste teavitamine

²³⁵ Ministeeriumide riskianalüüside kokkuvõte 2005, lk 17 (kinnitatud Vabariigi Valitsuse 27.04.2006 korraldusega nr 251): „Üheks tõsiseks hädaolukorda põhjustavaks ohuks on ohtlike veoste kogunemine tiheasustusega punktides. Raudteejaamadesse kogunevad ja läbisõidujärjekorda ootavad tuleohtlike, kokkusurutud või vedeldatud vedelike ja gaasidega ning väetisega täidetud tsisternid ja kaubavagunid suurendavad raskete tagajärgedega tulekahjude ja plahvatuste ohtu. Viimastel aastatel on raudteeveostega seoses toimunud mitmeid tulekahjusid ja teisi õnnetusi, kus väga rasked tagajärjed on jäänud olemata vaid tänu juhuale. Kasutusel olevad amortiseerunud veeremid võivad samuti põhjustada õnnetusi, millele kaasneb otsene oht inimeste elule ja tervisele [...]“

Eestit läbivatest ohtlikest veostest tuleb tagada tollist sadamani.

3.5. Probleemid planeerimis- ja ehitusõiguses

2005. aasta üks õiguskantsleri prioriteetsetest valdkondadest oli planeerimis- ja ehitusõigus. Aasta jooksul pälvis linnaplaneerimise ja -ehitamise valdkond märkimisväärset tähelepanu avalikus diskussioonis, samuti laekus õiguskantslerile suur hulk avaldusi. Üha elavneva kinnisvaraturu kontekstis tõusevad esile arendajate, kinnisvaraomanike, kohalike elanike, keskkonnakaitsjate ja laiemalt avalikkuse tihtipeale vastanduvad huvid, mille tasakaalustamisel langeb peamine vastutus kohalikele omavalitsustele. Seejuures peab õiguskantsler oma järelevalvemenetluse tegemisel arvestama asjaoluga, et planeerimise küsimustes on seadusandja kohalikele omavalitsustele andnud laia kaalutusõiguse, mistõttu sisulistesse planeerimisotsustustesse sekkumiseks puudub õiguskantsleril pädevus ning arvukate vastandlike huvide arvestamiseks ka ressursid ja menetluslikud mehhanismid. Ent õiguskantsleri menetletud asjade pinnalt võib teha mõningaid tähelepanekuid süsteemi kui terviku toimimiskeskustest, mis on tingitud kohalike omavalitsuste haldussuutlikkuse probleemide kõrval ka ebapiisavast, ebaselgest või vastuolulisest seaduslikust regulatsioonist. Järgnevalt leiavad käsitlemist mõningad tõsisemad õiguskantsleri menetlustest tõusetunud probleemid.

3.5.1. Planeerimismenetlus: avalikkuse ja puudutatud isikute kaasamine

Planeerimisseaduse (PlanS) § 1 lg 2 sõnastab planeerimise eesmärgi, milleks on tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks. Seaduse eesmärgi realiseerumine toimub peaaegselt planeerimismenetluse protsessis, mille keskseks märksõnaks on avalikkus. Planeerimismenetluse avalikkuse põhimõtte eesmärk on tagada kõikide huvitatud isikute menetlusse kaasamine ning võimaluse andmine oma huvide kaitsmiseks.

Planeerimismenetlusse kaasamise juures väärib erilist tähelepanu avalikkuse ja asjasse puutuvate isikute informeerimise kohustus. Õiguskantsler menetles isiku avalduse alusel asja, kus detailplaneeringu kohta jõudis informatsioon kohalike elanikeni alles pärast planeeringu kehtestamist. Seejärel ilmnes ka asjaolu, et kohalik omavalitsus jättis täitmata planeeringu avaliku väljapaneku korraldamise kohustuse. Tulemuseks oli olukord, kus oli rikutud külaelanike kui huvitatud isikute õigusi ning samas oli kinnistu omanikel tekkinud õiguspärane ootus, et kehtestatud detailplaneeringu alale saab püstitada kavandatud elamud. Sellised olukorrad võivad olla põhjustatud nii kohaliku omavalitsuse tegematajätmistest, isikute endi vähesest huvist ja initsiatiivist või ka asjaolust, et planeerimisseaduses reguleeritud informeerimiskohustus on kehtival kujul ebapiisav. Igal juhul on selge, et mida enam teeb kohalik omavalitsus selgitus- ja informeerimistööd planeeringu menetlemisel, seda vähem saab planeeringule hiljem osaks vastuväiteid, planeeringust puudutatud isikute ja avalikkuse kriitikat.

Järgnev analüüs keskendub küsimusele, kas kehtiv planeerimisseaduse regulatsioon garanteerib planeerimismenetluses erinevate huvidega arvestamise piisaval määral ehk, kas kohaliku omavalitsuse kohustusi planeeringu kohta informatsiooni jagamisel tuleks seadusega täpsustada ja/või täiendada. Väljapakutu käib eelkõige detailplaneeringu menetluse kohta.

Planeerimisseadus näeb planeerimismenetluses avalikkuse kaasamise vahendina ette planeeringu algatamisest informeerimise ja planeeringu avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu toimumise kohta teavitamise regulaarselt ilmuvas kohalikus või maakondlikus ajalehes või üleriigilise levikuga päevalehes. Avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu toimumise kohta on kohalik omavalitsus kohustatud lisaks ajalehekuulutusele välja panema ka teate küla või asumi üldkasutatavas hoones

või kohas.²³⁶ Haldusmenetluse seadus eristab avalikkuse (huvitatud isikute) ja kolmandate isikute (kelle huvid on ka õiguslikult kaitstud ehk kelle õigusi võib planeering puudutada) kaasamist. Planeerimisseadus kui haldusmenetluse erikorda reguleeriv seadus ei tee aga üldjuhul vahet avalikkuse ja kolmandate isikute kaasamisel, st ei kaitse kolmandaid isikuid, kelle õigusi võib planeering otseselt riivata, rohkem kui avalikkust ehk sisuliselt igäühte. Nii ei näe planeerimisseadus ette näiteks planeeritava kinnistu naabrite detailplaneeringu menetlusse kaasamist kolmandate isikutena, välja arvatud detailplaneeringu menetlemisel lihtsustatud korras, kus kohalik omavalitsus võib asendada planeeringu avalikustamise nõuete täitmise naabrite kooskõlastustega. Selline olukord on erinev paljude teiste Põhjamaade ja Euroopa riikide regulatsioonidest, kus peetakse iseenesestmõistetavaks, et detailplaneeringu objektiks olevate kruntide naabritele, kelle elukorraldust, juriidilisi kohustusi, tervist või kinnisvara väärtust võib tulevane planeering otseselt mõjutada, saadetakse informatsioon menetletava planeeringu sisu, selle avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu toimumise kohta posti teel. Ainult isikute, kelle õigusi detailplaneering otseselt mõjutab, piisav teavitamine tagab neile õiguse olla ära kuulatud.

HMS § 40 sätestab õiguse ära kuulamisele. Vastavalt sellele peab haldusorgan andma menetlusosalisele võimaluse esitada enne haldusakti andmist oma arvamus ja vastuväited asja kohta kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis. Õigus ära kuulamisele laieneb seaduse kohaselt isikute kõrval, kellele on haldusakt suunatud, ka neile, kelle õigusi või kohustusi võib haldusakt või -toiming puudutada. Kolmandatele isikutele ära kuulamisõiguse laiendamine kujutab endast olulist elementi euroopaliku hea halduse tava omaks võtmisel. Ära kuulamisõiguse erijuhtumiks on haldusmenetluse seaduses reguleeritud avatud menetluse instituut, mille eesmärgiks on ära kuulamisõiguse laiendamine põhjendatud juhtudel piiramata hulgal isikutele.²³⁷ Planeerimismenetlus on omakorda avatud menetluse eriliik.

Haldusmenetluse seaduse avatud menetluse regulatsioon § 47 lg 2 punktis 2 näeb ette avalikkuse kaasamise kõrval ka eraldi kolmandate isikute ära kuulamisõiguse tagamise, sätestades, et avatud menetluse algatamisest teatab haldusorgan posti teel isikule, kelle õigusi haldusakt võib piirata. Ära kuulamisõiguse tagamisel on niisiis asendamatuks komponendiks menetlusosalistele vajaliku informatsiooni andmine, mis võimaldaks esitada oma arvamus ja vastuväited.

Avalikkuse kaasamine planeerimismenetlusse on reguleeritud planeerimisseaduse tasandil. Tagatud on avalikkuse informeerimine läbi meediakanalite ning küla või asula üldkasutatavas avalikus kohas, planeeringu avalik väljapanek ning avalik arutelu, isikute õigus esitada ettepanekuid ja vastuväiteid, samuti planeerimismenetluse korraldaja kohustus esitatud vastuväidetele vastata. Teistsugune on aga olukord isikute osas, kelle õigusi võib planeering otseselt mõjutada, eelkõige naabrite ringi puhul, kelle kinnistud piirnevad planeeritava alaga.²³⁸ Kolmandate isikute informeerimine planeerimismenetluses ei ole vahendiks üksnes ära kuulamisõiguse tagamisel, vaid ka mõõdapäasmatu toiming planeerimisseaduse eesmärgi realiseerimisel. Planeerimismenetluse üheks eesmärgiks on planeeringuga seotud erimeelsuste lahendamine ja erinevate isikute huve ning avalikku huvi arvestava tasakaalustatud lahenduse saavutamine. Planeeringu kehtestamise otsustamisel teostab kohalik omavalitsus planeerimisdiskretsiooni. HMS § 4 lõike 2 kohaselt tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huvi. Oluliste asjaolude

²³⁶ Praktikas jääb planeeringuteate väljapanemise kohustus aga tihti peale täitmata ning kohalikud omavalitsused loevad kohustuse täidetuks planeeringuteate väljapanekuga valla- või linnavalitsuses.

²³⁷ K. Merusk. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. – *Juridica* 2001, lk 519–528.

²³⁸ Diskuteerida võib, kas haldusmenetluse seaduse avatud menetluse üldnormid, mis näevad ette kolmandate isikute posti teel informeerimise, rakenduvad ka planeerimismenetluse suhtes. Siiski, HMS § 46 lg 1 sätestab, et avatud menetlus korraldatakse seaduses sätestatud juhtudel. Loogiliselt eeldab see ka eriseaduse viidet haldusmenetluse seaduse avatud menetluse sätetele. Planeerimisseadus ei viita haldusmenetluse seadusele (v.a kehtestatud planeeringu elluviimiseks vajalike haldustoimingute osas). Ka on planeerimismenetlus piisavalt spetsiifiline avatud menetluse liik eeldamaks, et kõik planeerimismenetluse korraldamiseks kohustuslikud etapid on sätestatud seda reguleerivas eriseaduses. Seega arvestades seaduste *lex specialis* vahet ja planeerimisseaduse suhtelist detailsust, tuleks eelistada tõlgendust, et Eesti kehtiv planeerimisalane regulatsioon ei pane kohalikele omavalitsustele kohustust tagada kolmandatele isikutele planeerimismenetluses tõhusamad ära kuulamisõiguse garantiid kui avalikkusele nende otsese informeerimise näol.

kindlakstegemiseks tuleb aga kaasata puudutatud isikud viisil, mis kõige kindlamalt garanteeriks nende informeerituse kavandatavast planeeringust. Puudutatud isikute otsene informeerimine on seega vajalik legitiimsel planeerimislahenduse väljatöötamiseks. Ainult nii saab kohalik omavalitsus tagada piisava informatsiooni parima võimaliku otsuse tegemiseks. Kehtiva planeerimisseaduse kohaselt ei ole kohalikul omavalitsusel kohustust menetletava planeeringu algatamise, sisu, selle avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu toimumise kohta saata puudutatud isikutele informatsioon posti teel. Seega võib väita, et seadusandja näeb planeerimise kui avatud menetluse eriliigi puhul ette regulatsiooni, mis võrreldes haldusmenetluse seaduse üldnormidega kaitseb kolmandate isikute õigusi vähemal määral.

PlanS § 16 reguleerib koostööd planeeringute koostamisel. Selle esimese lõike kohaselt kaasatakse üld- ja detailplaneeringu koostamisse planeeritava maa-ala kinnisasjade omanikud ja elanikud ning teised huvitatud isikud. Iseenesest võimaldab säte tõlgendust, mille kohaselt tuleb juba planeeringu koostamise staadiumis küsida arvamust isikute käest, kelle õigusi võib planeering puudutada. Samas ei ole sätestatud kohaliku omavalitsuse jaoks siduvaid menetlustoiminguid. Arvestades normi üldist sõnastust ja seda, et planeeringuid ei koosta reeglina kohalik omavalitsus ise, vaid seda korraldab planeeringu kehtestamisest huvitatud isik, on lihtne kalduda arvamusele, et PlanS § 16 lõike 1 näol on tema praegusel kujul tegemist pelgalt deklaratiivse sättega.

Ka juhul kui asuda seisukohale, et kolmandate isikute planeerimismenetlustest posti teel informeerimise kohustus tuleneb haldusmenetluse seaduse avatud menetlust reguleerivatest üldnormidest, vajab selline kohustus planeerimisseaduses otsest sõnastamist. Kohalik omavalitsus peab juba planeeringu algatamisel määratlema isikute ringi, keda planeering võib puudutada. Kindlasti oleks siinkohal vastuargumendiks planeeringu menetleja töökoormuse kasv, mille tingib puudutatud isikute identifitseerimine ning informatsiooni saatmine. Samas tuleb arvestada asjaoluga, et isikud, kelle huvi planeeringu vastu on tõenäoliselt kõige suurem ning vastuväited kõige kaalukamad, on otstarbekas kaasata juba planeerimise algstaadiumis, et vältida tühja töö tegemist ja asjatuid vaidlusi avaliku väljapaneku käigus, avalikel aruteludel või, halvematel juhtudel, pärast planeeringu kehtestamist. Pealegi on enamike detailplaneeringute puhul puudutatud isikute ring kergesti identifitseeritav, kelleks on eelkõige planeeritava maa-alaga piirnevate kinnistute omanikud ja elanikud. Planeeringust tulenev võimalik mõju piirnevatele kinnistutele peaks sel juhul olema oluline, mitte marginaalne. Kindlasti peaks planeerimisseadus nägema ette kolmandate isikute posti teel teavitamise nii planeeringu algatamise kohta, avaliku väljapaneku ning avaliku arutelu toimumise, samuti planeeringu kehtestamise kohta. Teade peaks üldjoontes tutvustama ka planeeringukavatsuse, menetletava või kehtestatud planeeringu sisu.

3.5.2. Miljööväärtuslike alade suhtes ehituspiirangute seadmine kui planeeringu reguleerimisobjekt

Planeerimisprotsessi ühe juba eespool mainitud märksõna – tasakaalustamise idee ei laiene mitte ainult erinevate isikute ja isikute gruppide huvide tasakaalustamisele. Planeerimise kaudu tuleb leida õige tasakaal ka arendamise ja säilitamise vajaduste vahel. Linnaplaneerimises ja -ehituses on ajalooliselt väljakujunenud olulise kultuuriväärtusega elukeskkonna säilitamiseks vajalik luua tingimused ja kord, mis tagavad tõhusa kaitse ning omavad piisavat legitiimsuse astet.

Miljööväärtuslike hoonestusalade kaitset reguleerib peamiselt planeerimisseadus, kuid ka ehitusseadus. Seaduslik regulatsioon on seejuures põgus, seades esiplaanile kohaliku omavalitsuse planeerimisautonoomia. Seadus lähtub eeldusest, et kohalik omavalitsus on pädev otsustama, mida, kus ja kuidas planeerida, lähtudes kohalikust ehitustavast, keskkonnast ja avalikust huvist. PlanS § 8 lg 3 punkti 6 ja § 9 lg 2 punkti 11 kohaselt kehtestatakse miljööväärtuslike hoonestusalade suhtes kasutus- ja kaitsetingimusi üldplaneeringutega ja vajadusel detailplaneeringutega. EhS § 19 lg 4 punkti 4 kohaselt sätestab kohalik omavalitsus ehitusmääruses linna või valla osade, sealhulgas miljööväärtuslike hoonestusalade planeerimise ja ehitamise põhimõtted ja nõuded.

PlanS § 5 kohaselt kehtestab kohalik omavalitsus valla või linna ehitusmääruse valla või linna või selle osade planeerimise ja ehitamise üldiste põhimõtete ja reeglite seadmiseks.

Eeltoodud sätteid silmas pidades võib tõdeda, et miljööväärtuslike hoonestusalasid käsitlev seaduslik regulatsioon on mitmetimõistetav. Esiteks sätestab planeerimisseadus, et miljööväärtuslike hoonestusalade suhtes kaitse- ja kasutustingimuste seadmine on üldplaneeringu ja vajadusel detailplaneeringu reguleerimisobjektiks, teiseks saab aga ehitusseaduse kohaselt sätestada ehitusmääruses miljööväärtuslike hoonestusalade planeerimise ja ehitamise põhimõtted ja nõuded ning kolmandaks võimaldab planeerimisseadus ehitusmääruses kehtestada linna, valla või selle osa planeerimise ja ehitamise üldised põhimõtted ja reeglid. Kuna seadused kasutavad siinkohal määratlemata õigusmõisteid nagu „planeerimise ja ehitamise põhimõtted ja nõuded” ning „planeerimise ja ehitamise üldised põhimõtted ja reeglid”, mis pealegi päris täpselt omavahel ei ühti, võib selline regulatsioon põhjustada oluliselt erinevaid tõlgendusi selle osas, kus ja kui ulatuslikult saab miljööväärtuslike hoonestusalade suhtes kaitsetingimusi, nõudeid, põhimõtteid või reegleid määratleda. Siiski ei tohi planeerimisalaste kitsenduste seadmisel väljuda planeerimisseaduse mõtte ja eesmärgi raamidest.

Õiguskantsler pidas vajalikuks sekkuda Tallinnas valitsevasse praktikasse sätestada maakasutus- ja ehitusnõuded miljööväärtuslike hoonestusalade suhtes ehitusmäärustega. Tallinna Linnavolikogu sätestas Nõmme ja Pelgulinna ehitusmäärustes detailsed regulatsioonid miljööväärtuslike alade maakasutus-, kaitse- ja ehitustingimuste, sh kruntide täisehitusprotsendi, krundi haljastuse protsentuaalse osakaalu, hoonete korruselisuse, maksimaalkõrguste ja teiste kriteeriumide osas. Tallinna Linnaplaneerimisameti menetluses oli ka analoogiline Kassisaba ehitusmääruse eelnõu. Õiguskantsler lähtus oma seisukohas sellest, et konkreetseid maakasutus- ja ehituspiiranguid saab kinnisasjale seada vaid planeerimismenetluse korraldamise tulemusena.

Planeerimisseadus lähtub üldpõhimõttest, mis väljendub ka § 3 lõikes 3, et siduvaid maakasutustingimusi konkreetse kinnisomandi suhtes saab peale panna ainult planeering – detailplaneeringukohustusega aladel detailplaneering, muudel juhtudel üldplaneering. Üldplaneeringus sätestatud kitsendused on aluseks detailplaneeringu koostamisele. Planeerimisalaseid maakasutus- ja ehituskitsendusi legitimeerivaks vahendiks on planeerimismenetlus, sellisena nagu see on sätestatud seaduses. Ehitusmääruse õiguslik regulatsioon ja vastuvõtmise menetlus ei taga aga samaväärset isikute õiguste kaitset ja huvide arvessevõtmist. Tähelepanu tuleb pöörata asjaolule, et ehitusmääruse vastuvõtmisel ei pea kohalik omavalitsus korraldama planeerimismenetlust, mis on ette nähtud üldplaneeringu kehtestamiseks, eelkõige puudutab see avalikkuse kaasamise protseduure. Planeeringu menetlemisel kohustub kohalik omavalitsus kaaluma avaliku väljapaneku ja arutelu käigus esitatud seisukohtadest lähtuvalt planeeringu lahenduste täiendamise või muutmise vajadust, samuti kooskõlastama planeeringu asjaomaste haldusorganitega. Vastupidiselt planeeringule ei saa isik ehitusmäärust vaidlustada halduskohtus (PlanS § 26) Ehitusmäärus ei allu maavanema järelevalvele (PlanS § 23 lg 1 p 2), selle algamiseks ega muutmiseks ja ettepaneku tegemiseks ei ole üksikisikul või isikute grupil subjektiivset õigust (PlanS § 10 lg 1). Seega on oluline teha vahet ehitusmääruse ja planeeringu eesmärgil ja õiguslikul iseloomul.

Ehitusmäärust käsitlevates planeerimisseaduse ja ehitusseaduse sätetes sõnastatud „planeerimise ja ehitamise üldiseid põhimõtteid ja reegleid” ning „planeerimise ja ehitamise põhimõtteid ja nõudeid” tuleb käsitleda kui mõisteid, mis võimaldavad ehitusmäärustes reguleerida üldiseid miljööväärtuslike hoonestusalade kaitse lähtealuseid, määratleda vastavate alade mõisted ning kaitse prioriteedid. Konkreetset piirangud nagu korruselisus, täisehitusprotsent, kasutatavad materjalid jne peavad aga olema kehtestatud vastavalt PlanS § 8 lg 3 punktile 6 üldplaneeringuga ning vastavalt § 9 lg 2 punktile 11 vajadusel detailplaneeringuga. Märkimist vajab ka asjaolu, et ehitusmäärus on reguleeritud hetkel paralleelselt kahes seaduses, mis tuleneb tõenäoliselt planeerimis- ja ehitusseaduse lahutamisest aastast 2003. Seejuures on aga ehitusseaduse ja planeerimisseaduse põgusad regulatsioonid osalt kattuvad ning teiselt võimaldavad osalt erinevaid ja vastuolulisi tõlgendusi. Kuid olenemata sellest, kas volitusnorm, mis määratleb ehitusmääruse regulatsiooniobjekti, sisaldub

ehitusseaduses, planeerimisseaduses või mõlemas, peab kohalikule omavalitsusele olema selge, mida, millisel eesmärgil ja ulatuses saab ehitusmääruses reguleerida. Kehtiv regulatsioon sellist selgust kahjuks ei võimalda.²³⁹

3.5.3. Ehitusõiguslikud piirangud. Ehitusloa andmise tingimused. Ehitusjärelvalvealaste sunnivahendite tõhusus.

Õiguskantsler on oma menetlustes täheldanud, et kohalikud omavalitsused seavad ehitusloa andmisel seadusest mittetulenevaid tingimusi. Nii on nõutud ehitusloa väljaandmise eeltingimusena ehitusloa taotlejalt vee-ettevõtjaga liitumislepingu sõlmimist või krundi piiridest väljapoole jäävate detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamist. Ehitusõiguslike piirangute seadmisel ehitusloa väljaandmise tingimusena tuleb aga lähtuda ehitusseaduse sättest ja mõttest ning ehitusloa eesmärgist. Kindlasti ei saa ehitusloa väljaandmise tingimuseks seada juba sisuliselt ehitusprojektikohaste lahenduste realiseerimist.

Ehitusõiguslikud piirangud kujutavad endast isiku omandiõiguse riivet – isik ei saa temale kuuluvat asja vabalt kasutada. Ehituspiirangute kehtestamise peamiseks vahendiks on ehitusluba – haldusakt, mille eesmärk on kontrollida projekteeritava ehitise ja kavandavate ehitustööde vastavust ehitusnormidele, planeeringutele, tervisekaitse-, tuleohutus- ja keskkonnanõuetele ning muudele nõuetele juba enne ehitustööde alustamist.²⁴⁰ Ehitusloa annab isikule kohalik omavalitsus esitatud ehitusloa taotluse ja ehitusprojekti alusel. Ehitusprojektil on kolm eesmärki: selle alusel hindab kohalik omavalitsus ehitusloa menetluses ehitamisele kuuluva ehitise ohutust, see on aluseks ehitamisele ning selle alusel teostatakse järelvalvet ehitamisjärgus oleva ja valminud ehitise nõuetekohasuse üle. Samuti on kohalikul omavalitsusel kohustus ehitusloa menetluses arvestada kolmandate isikute õigustega, olgu need piirinaabrid või kommunikatsioonide omanikud. Seejuures peab kohalik omavalitsus välistama piirinaabrite õiguste ebaproportsionaalsed riivid, tagatud peab olema ka kommunikatsioonide omaniku nõusolek, et tulevane ehitise ühendatakse olemasolevate kommunikatsioonidega. Seega, kui ehitusloa taotleja esitab nõuetekohase taotluse, ehitusprojekti, mis vastab detailplaneeringule või projekteerimistingimustele, projekt ei riku kolmandate isikute õigusi ning tagab nõuetekohase ehitise valmimise, ja tasub riigilõivu, ei ole kohalikul omavalitsusel alust ehitusloa väljaandmisest keelduda.

Ometigi on õiguskantsleri menetluses olnud kaasus, kus kohalik omavalitsus nõudis isikutelt ehitusloa saamise tingimusena monopoolses seisundis vee-ettevõtjaga tema ettekirjutatud tingimustel liitumislepingu sõlmimist, mis hõlmab ka liitumistasu maksmist ning välistab võimaluse liitumistingimuste üle läbi rääkida, piirates sellisel ehitusloa taotleja lepinguvabadust. Äramärkimist vajab näide, kus kohaliku omavalitsuse ehitusmäärus sätestas nõude, mille kohaselt ei anta ehitusluba enne, kui selle taotleja ehitab välja detailplaneeringus ettenähtud, kuid väljapoole kinnistu piire jäävad teed. Ehitusseadus näeb küll ette võimaluse, et detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamise kohustuse võib kokkuleppel panna ehitusloa taotlejale, kuid sellise kohustuse aluseks saab siiski olla vaid kokkulepe ehitusloa taotleja ja kohaliku omavalitsuse vahel ning kindlasti ei saa ehitusloa väljaandmise tingimuseks olla vastava kohustuse eelnev täitmine. Kohalikud omavalitsused on põhjendanud oma eeltoodud nõuete esitamist vajadusega tagada ehitusloast tulenevate kohustuste täitmine isiku poolt või siis reaalse ohuga, et kord välja antud ehitusloa korral ei pruugi isik täita endale võetud kohustusi. Ehitusprojektile vastava ehitamise tagamine on aga kohaliku omavalitsuse ehitusjärelvalve esmane eesmärk ja ülesanne. Samuti, kui kohaliku omavalitsuse ja ehitusloa taotleja

²³⁹ Vastavale järeldusele saab tulla mitte ainult planeerimisseaduse ja ehitusseaduse sätteid lugedes, vaid ka kohalike omavalitsuste ehitusmäärusi, kus valdavalt ei tehta vahet ehitise arhitektuursetel ja ehituslikel lisatingimustel ning planeerimise ja ehitamise põhimõtetele ja nõuetele, seatakse arhitektuursete ja ehituslike lisatingimuste all konkreetseid kinnisomandikitsendusi, jättes tähelepanuta, et ehituslikud ja arhitektuurilised lisatingimused on mõeldud vajadusel täpsustama detailplaneeringut, mitte olema aluseks sellele. Samuti kujutab valdav osa ehitusmääruste sätetest seaduse normide taasesitamist.

²⁴⁰ RKHKo 14.05.2002, nr 3-3-1-25-02, p 12.

vahel on sõlmitud leping detailplaneeringukohaste rajatiste väljaehitamiseks, on kohustuse täitmise tagamiseks ette nähtud lepinguõiguslikud õiguskaitsemehhanismid. Seega tekib õigustatult küsimus, kas kohalikud omavalitsused püüavad eeltoodud viisil vähendada oma koormust ehitusjärelvalve teostamisel pärast ehitusloa andmist või ei ole ehitusseaduses sätestatud sunnivahendid piisavad selleks, et tagada ehitusnõuete täitmine. Järgnevalt on analüüsitud ehitusseaduse sunnivahendite faktilist ja õiguslikku toimivust õiguskantsleri menetluses olnud avalduse näitel.

Õiguskantsleri poole pöördus isik, kelle maja kõrvalkinnistule ehitati vastupidiselt detailplaneeringuga lubatule väikeelamu asemel korterelamu. Vastuses õiguskantsleri teabe nõudmisele tõi Tallinna Linnavalitsus välja asjaolu, et ehitusprojekti ja detailplaneeringuga vastuollu läinud arendajale on ehitise nõuetega kooskõlla viimiseks tehtud ettekirjutus, karistatud rahatrahviga ning rakendatud sunniraha viis korda.

Täna kehtiva õigusliku regulatsiooni ja valdava praktika põhjal võib väita, et õigusvastaselt püstitatud ehitise või selle osa lammutamine asendustäitmise korras on pigem erand kui reegel. Seetõttu on praktikas levinud suundumus, et ilma ehitusloata ja ehitusloaga lubatud ületades püstitatud ebaseaduslikule ehitisele antakse ehitusluba (ehk seadustatakse) tagantjärele. Ehitusseadus näeb ette ehitise lammutamise (likvideerimise) vaid ilma ehitusloata püstitatud ning inimese elule ja tervisele ohtliku ehitise puhul. Ehitusseadus ei näe otsesõnu ette ehitise osalist lammutamist kui ehitusluba on olemas ja ehitise ei ole ohtlik inimese elule ja tervisele, kuid lubatud mahtusid on oluliselt ületatud. Ka ilma ehitusloata püstitatud ja ohtliku ehitise lammutamiseks ei ole ehitusseaduse regulatsioon piisav või vähemasti piisavalt läbi mõeldud. EHS § 40 lg 2 sätestab, et õigusliku aluseta ehitatud ehitise omanik peab sellise ehitise lammutama ettekirjutusega määratud tähtpäevaks, viisil ja tingimustel. Samas aga ei ole ehitusseaduses ehitusjärelvalve ametniku ettekirjutust käsitlevas sättes ette nähtud ettekirjutuse tegemist, milles ametnik kohustab isikut ehitusloata püstitatud ehitise lammutamiseks.²⁴¹ Seega sätestab ehitusseadus omapärase õigusliku konstruktsiooni, kus isik kohustub ehitusloata püstitatud ehitise lammutama, kui tehakse vastav ettekirjutus, kuid ettekirjutuse tegemist seadus ette ei näe. Ka ei toeta ebaseadusliku ehitise lammutamist Riigikohtu praktika, mille kohaselt ei ole juba valminud omavolilise ehitise lammutamine mõistlik ning see on liiga ulatuslik põhiõiguse riive.²⁴²

Kirjeldatud seaduse lünka on võimalik ületada tõlgendamise teel, rakendades EHS § 61 lg 4 punkti 3, mis võimaldab ehitusjärelvalve ametiisikul kohustada isikut tegema edasise ehitamise toiminguid, ning § 2 lg 6 punkti 5 koostoimes, mille kohaselt loetakse ehitamiseks ka ehitise lammutamist. Samuti on ehitusjärelvalve ametiisikul õigus teha ettekirjutus ehitise ehitusprojektiga kooskõlla viimiseks, mis lubatud mahtusid ületava ehitise puhul tähendaks ehitise osalist lammutamist. PS §-s 3 sätestatud seadusliku aluse põhimõttest tuleneb, et põhiõiguse piirangul peab olema ühene seaduse volitus. Liiatigi, nõnda intensiivne põhiõiguse riive nagu ehitise lammutamine peab olema selgesõnaline ja sellel peab olema üheselt mõistetav seaduslik alus.

Ehitusseadus näeb ette asendustäitmise võimaluse juhul, kui isik ei lammuta omavolilist ehitist ettenähtud tähtajaks. Praktikas on aga asendustäitmise korraldamine kohaliku omavalitsusel äärmiselt ressursinõudev, kuna näiteks lubatud korruselisuse ületanud ehitise projektiga kooskõlla viimine eeldab nii ülemis(t)e korrus(t)e lammutamist kui ka uue katuse paigaldamist, mis tähendab ulatuslikke rahalisi kulutusi, projekteerimiseks ja teostamiseks ning riigihanke korraldamiseks²⁴³ kuluvat tööjõu- ja ajaressurssi. Ehitise täielik lammutamine eeldab lammutusprojekti väljatöötamist. Seetõttu kasutavad kohalikud omavalitsused antud olukordades sunnivahendina vaid sunniraha.

Eeltoodud näitest võib välja lugeda, et ka sunniraha mitmekordne rakendamine ei pruugi tulemust anda. Ehitusseadus sätestab sunniraha maksimummäärana 10 000 krooni, mille efektiivsus arvestades

²⁴¹ EHS § 61 lg 4 sätestab **numerus clausus** loetelu nõuetest, milleks ehitusjärelvalve ametnik saab oma ettekirjutusega kohustada.

²⁴² RKHKo 26.11.2002, nr 3-3-1-64-02; RKHKo 14.05.2002, nr 3-3-1-25-02, p 25; RKHKm 08.04.2004, nr 3-3-1-13-04, p 20.

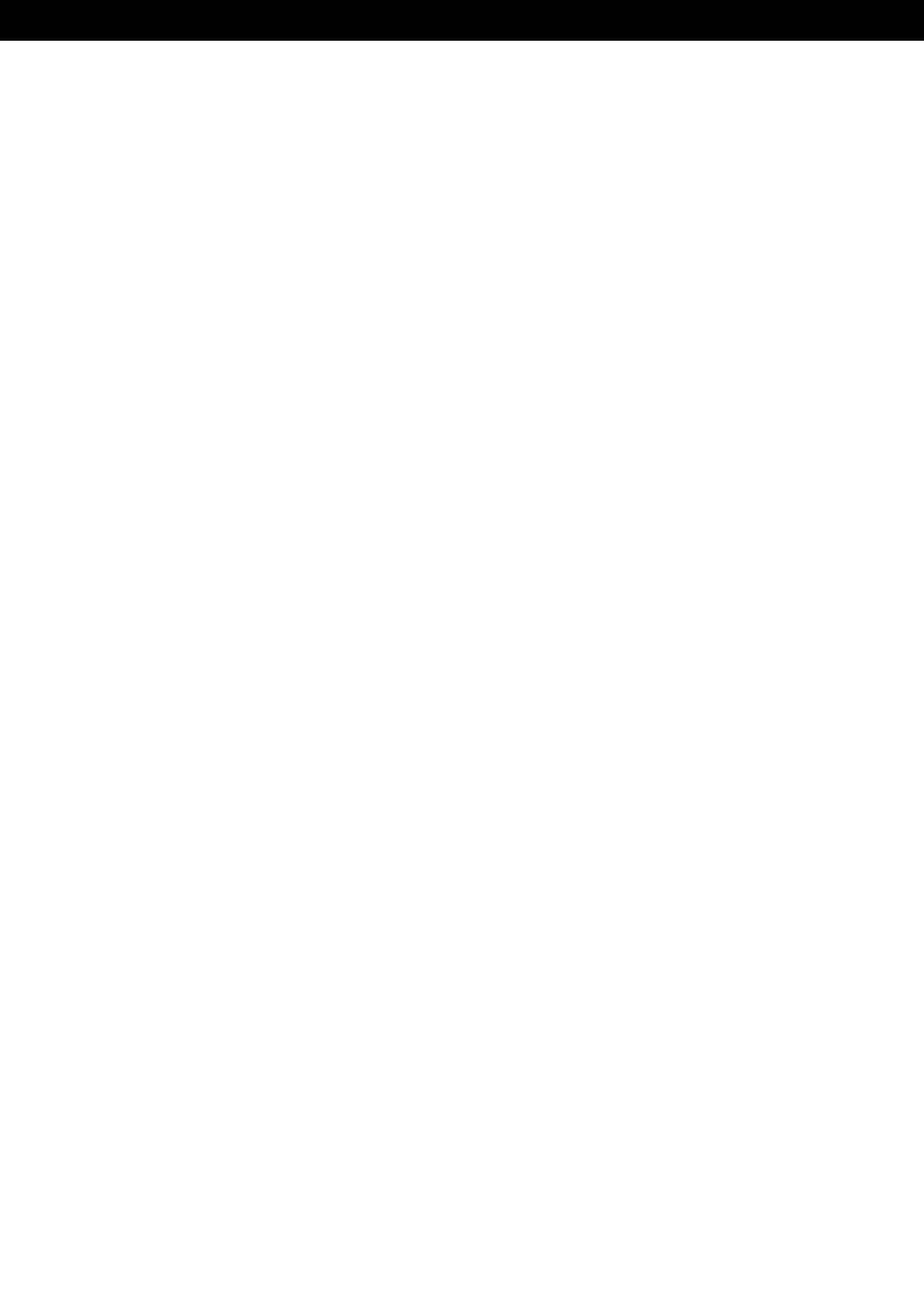
²⁴³ Vastavalt riigihangete seaduse § 2 lg 7 punktile 2 korraldatakse riigihanke riigihangete seaduses sätestatud korras, kui hankelepingu eeldatav maksumus ehitustööde tellimisel on 2 miljonit krooni või üle selle.

ehitamisele nii või teisiti kuluvaid summasid ning kõrgeid kinnisvarahindu, on kaheldav. Tuleb arvestada sedagi, et 10 000-kroonine sunniraha on maksimummäär, sunnivahendi kohaldamisel tuleb aga lähtuda proportsionaalsusest, mistõttu ei ole vähemalt esialgu maksimaalse sunniraha määramine õigustatud. Maksimaalne rahatrahv, mille ettekirjutuse mittetäitmise eest saab määrata füüsilisele isikule, on 18 000 krooni²⁴⁴ ning juriidilisele isikule 500 000 krooni. Ehituses, mis on tundlik majandusvaldkond, peaksid karistused ja sunnivahendid käima kaasas tegelike muutustega turul, antud juhul plahvatuslikult kasvavate kinnisvarahindadega, et säilitada oma tõsiseltvõetavus ja tõhusus.

3.5.4. Kokkuvõte

Planeerimise ja ehitamisega seotud probleemid võib jagada kaheks: a) Kohalike omavalitsuste tagasihoidlik haldussuutlikkus ja ressursside nappus niivõrd mahukate, kiireloomuliste ja keeruliste ülesannete täitmisel, mida nõuab planeerimis- ja ehitusalane tegevus. Samuti peab rõhutama kompetentsi suurendamise vajadust; b) Mitmete negatiivsete tendentside mõistmiseks tuleb näha põhjuseid seaduslikus regulatsioonis. Tuleb tõdeda, et kōnealust valdkonda reguleerivad põhilised õigustloovad aktid (haldusmenetluse seadus, planeerimisseadus ja ehitusseadus) ei toimi süsteemis harmooniliselt ning võimaldavad üksteisega vastuolus olevaid tõlgendusi. Seadusandjal tuleb pöörata erilist tähelepanu planeerimisseaduse ja haldusmenetluse seaduse omavahelisele suhtele avatud menetlust ja kolmandate isikute kaasamist puudutavas osas. Samuti on oluline kõrvaldada ebakõlad ja vasturääkivused ehitusseaduse ja planeerimisseaduse vahel, mis on sinna jäänud pärast valdkonna lahutamist kahe eraldiseisva seaduse reguleerimiseks. Kriitiliselt tuleb seaduse toimimise seisukohast üle vaadata ehitusseadus, seda eriti sunnivahendite rakendamise osas, ning kaaluda sunniraha ja karistuste määra ümbervaatamist lähtudes kehtivast majanduslikust olukorrast.

²⁴⁴ Ehitusseadus näeb omanikukohustuste eiramise ja omavolilise ehitamise eest füüsilise isiku rahatrahvi ülemmääraks ette 300 trahviühikut.



2. OSA.

ÜLEVAADE ÕIGUSKANTSLERI TEGEVUSEST PÕHIÕIGUSTE
JA -VABADUSTE KAITSEL



I SISSEJUHATUS

Õiguskantsleri ülevaate teine osa võtab kokku õiguskantsleri möödunud aasta tegevuse põhiõiguste ja -vabaduste kaitsel.

Ülevaade on esmakordselt üles ehitatud valitsemisalade kaupa. Järgnevates peatükkides käsitletakse kõigi ministeeriumide valitsemisalades ning Riigikantselei vastutusalas toimunud tähtsamaid arenguid ning läbi viidud õiguskantsleri menetlusi. Valdkonna olulisemad puudused ning õiguskantsleri ettepanekud on esitatud üldistatult.

Õiguskantsler viib menetlusi läbi avalduste alusel või omal algatusel. Õiguskantsleri lähenemine on probleemikeskne ning liigseid formaalsusi vältiv. Juhul, kui õiguskantsler leiab, et riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse või ametniku tegevus on rikkunud isiku õigusi või vastuvõetud õigustloov akt on põhiseadusega vastuolus, peab ta oma pädevuse piires reageerima. Lisaks konkreetse kaasuse lahendamisele on oluline teha kindlaks ka probleemi juured ning vastutajad. Antud ülevaate eesmärgiks on teavitada valitsejaid, parlamenti ja avalikkust, millise ministeeriumi valitsemisalal on leitud probleeme. Minister on see, kellel lasub poliitiline vastutus ja kelle käes on olulisimad hoovad probleemide lahendamiseks. Avalikkus peab teadma riigivalitsemise probleemkohti ja vastutajaid.

Valitsemisalade analüüs sisaldab valitsemisala lühikirjeldust ning kokkuvõtet avalduse alusel või omaalgatusel läbi viidud olulisematest menetlustest. Peatatakse puudustel avaliku võimu organi tegevuses ja esitatakse ettepanekud vigadest hoidumiseks. Menetluste ülevaatega pakub õiguskantsler välja probleemidele konkreetset lahendust või lahenduste leidmise võimalused. Samuti tuuakse välja, kuidas järelevalvealune asutus, isik või organ on arvestanud eelmises ülevaates esitatud õiguskantsleri ettepanekuid ja soovitusi.

Käesolevas osas kajastatakse õiguskantsleri järelevalvemenetluste põhjal tekkinud küsimusi nii õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega kui ka põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamisest. Seega on õiguskantsleri põhiseaduslikkuse järelevalve ehk normikontrolli ja *ombudsman*'i funktsioonid sünteesisitud. Selline ühendatud lähenemisviis on põhjendatud, sest mõlema järelevalvevormi üldiseks eesmärgiks on isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamine. Ei ole harvad juhtumid, kus menetluse käigus selgub, et põhiõiguste rikkumine ei tulene mitte seaduse väärast rakendamisest, vaid mõni norm seaduses on vastuolus põhiseadusega. Järelevalvealuste asutuste tegevuse kontrollimisel võivad selguda lüngad õigusaktides või tegelikkuses raskesti rakendatavad sätted, mis üksnes normikontrollis ei tarvitse ilmned.

2005. aastal esitati õiguskantslerile 2043 avaldust. Õiguskantsleri ja tema nõunike vastuvõttudel käis 751 inimest. Avalduste ja isikute vastuvõttudel ilmnenuid probleemide põhjal algatas õiguskantsler 1666 asjamenetlust. Asjamenetlus hõlmab toiminguid ja dokumentide loomist ühe põhifunktsiooni asjaajamises oleva küsimuse lahendamiseks. Isikute avaldused ühes ja samas küsimuses liidetakse üheks asjamenetluseks. Õiguskantsler algatab asjamenetluse kas avalduse alusel või omaalgatuse korras. Aruandeaastal oli omal algatusel menetlusi kokku 57 ehk 3,4% menetluste üldarvust.

Asjamenetlustest hõlmas 247 ehk 14,8% õigustloovate aktide põhiseaduse ja seadustega kooskõla kontrollist. Enamikul juhtudest kontrolliti seaduste põhiseaduspärasust. Eelkontrollimisel vaatas õiguskantsler läbi 122 Vabariigi Valitsuse päevakorrapunkti, mille kohta tehti märkusi 61 juhul.

Riigi, kohaliku omavalitsuse, muu avalik-õigusliku juriidilise isiku või avalikke ülesandeid täitva eraisiku, organi või asutuse tegevuse seaduslikkuse kontrolli ehk *ombudsman*'i menetlusi oli 372 korral ehk 22,3% juhtudest. Õiguskantsler kritiseeris ja andis soovitusi eesmärgiga kõrvaldada rikkumine või parandada halduspraktikat 88 juhul.

941 korral ehk 58% juhtudest jättis õiguskantsler avalduse erinevatel põhjustel sisuliselt läbivaatamata

ning andis avaldajale selgitava vastuse. Levinumad avalduse tagasi lükkamise põhjused olid pädevuse puudumine või muude tõhusate õiguskaitsevahendite kasutamata jätmine. Õiguskantsler lähtub menetlustes pädevuse mittedubleerimise ja tõhususe põhimõtetest. Kui avaldajal on teisi õiguskaitsevahendeid kasutades võimalik saavutada tõhusam tulemus, siis õiguskantsler üldjuhul omapoolset menetlust ei algata.

Ülejäänud menetlused puudutasid Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve asjades arvamuse andmist, kohtunike distsiplinaarjärelevalvet, lepitusmenetlust, Riigikogu liikme immuniteedi äravõtmise menetlust ja muid seadustest tulenevaid tegevusi.

Ministeeriumide valitsemisalade kaupa puudutas enamik avaldusi Justiitsministeeriumi (397 menetlust, neist 305 vanglaid), Sotsiaalministeeriumi (132 avaldust) ning Siseministeeriumi (131 avaldust, neist 61 politseiasutusi). Õigusvaldkondade kaupa algatati samuti enim menetlusi kriminaaltäitemenetlusega ja vangistusõigusega seondult. Teise olulise valdkonna moodustasid sotsiaalhoolekande ja sotsiaalkindlustusõiguse ning omandireformi teemad. Nimetatud valdkonnad on õiguskantsleri menetlustes traditsiooniliselt enamkäsitatud aastast aastasse.

On oluline rõhutada, et õiguskantslerile saabunud avalduste lahendamisel lähtutakse vormivabaduse ja eesmärgipärasuse põhimõtetest. Õiguskantsler valib ise menetlustoimingud, mis tõhusa ja erapooletu uurimise tagamiseks on tarvilikud. Järelevalve teostamise tulemusel tehti ettepanek õigustloova akti põhiseaduse ja seadustega kooskõlla viimiseks kaheksal juhul, Riigikogu poole pöörduti ettekandega neljal juhul, taotluse Riigikohtule õigustloova akti kehtetuks tunnistamiseks tegi õiguskantsler ühel juhul. 24 korral tehti asutusele ettepanek seaduserikkumise kõrvaldamiseks, 59 korral tehti uurimiselusele asutusele soovitus põhiõiguste tagamiseks ning viiel juhul tegi õiguskantsler ettepaneku järelevalves õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimise üle. Adressaadid täitsid pea kõik õiguskantsleri soovitusel ja ettepanekud.

Lisaks ministeeriumide valitsemisalade ja Riigikantslei tegevuse analüüsile, on järgnevas ülevaates eraldi peatükkidena toodud ka kohtuniku distsiplinaarmenetluse algatamine, ettepanek kriminaalvastutusele võtmiseks (immuniteedimenetlus) ning võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte järgimine. Tegu on õiguskantsleri olulisemate kõrvalpädevustega lisaks kahele põhifunktsioonile – normikontrollile ja ombudsman'i menetlusele.

Alljärgnevalt käsitletakse kõiki mainitud valitsemisalasid lähemalt ja põhjalikumalt üldiseloomustuste ja näitlike kaasuste kaudu. Valitsemisalade üldiseloomustustele järgnevad kaasuste (menetluste) ja kontrollkäikude kokkuvõtted. Välja on toodud valik kaasuseid – need, kus õiguskantsler leidis järelevalvemenetluse käigus olulisi rikkumisi. Kaasuste puhul on järgitud ühtset struktuuri, et muuta tekst lugejale kergemini hoomatavaks. Põhiteksti osad on: (1) sissejuhatav lause; (2) tehiodud; (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.

II HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas on riigi haridus-, teadus-, noorte- ja keelepoliitika kavandamine ning sellega seondult alus-, põhi-, üldkesk-, kutsekesk-, kõrg-, huviala- ning täiskasvanuhariduse, teadus- ja arendustegevuse, noorsootöö ja erinoorsootöö valdkondade korraldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Enim õiguskantslerile 2005. aastal Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalassaabunud avaldustest oli seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse kohustusega teha haridus igapähele kättesaadavaks.

Õigus haridusele on igapähe põhiõigusena sätestatud PS § 37 lg 1 lauses 1. PS § 37 lg 1 lause 2 kohaselt on õppimine kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta. PS § 37 lg 2 sätestab riigi ja kohaliku omavalitsuse kohustuse pidada ülal vajalikul arvil õppeasutusi, et teha haridus igapähele kättesaadavaks. Nimetatud sätetest tuleneb, et õigus haridusele on igapähe subjektiivne õigus, millega kaasneb riigi ja kohaliku omavalitsuse kohustus tagada, et haridusõigus oleks õiguslikult ja tegelikult realiseeritav. Riigil on PS § 37 lõike 5 kohaselt kohustus teostada hariduse andmise üle järelevalvet.

Paljudel juhtudel oli isikute hariduspõhiõiguse rikkumine tingitud ebaselgest või hoopis puuduvast õiguslikust regulatsioonist.

Õiguskantsler juhtis haridus- ja teadusministri tähelepanu põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse regulatsiooni puudulikkusele osas, mis puudutab kohaliku omavalitsuse kohustust tagada erivajadusega lastele vajalikud tingimused põhihariduse omandamiseks. Minister lubas 2006. aasta jooksul õiguskantsleri välja toodud puudused kõrvaldada.

Õiguskantsler teostas antud ülevaateperioodil isikute avalduste alusel järelevalvet ka kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide seadusele ja põhiseadusele vastavuse üle. Õiguskantsler pöördus Kasepää vallavolikogu poole ettepanekuga viia seadusega kooskõlla vallavolikogu määrus, millega kohustati valla haldusterritooriumil alaliselt elavaid lapsevanemaid, kelle lapsed õppisid teise valla või linna lasteasutuses, tasuma 400-kroonist osalustasu Kasepää Vallavalitsuse pangakontole. Kasepää vallavolikogu tunnistas nimetatud määrusega lapsevanematele pandud kohustuse õiguskantsleri ettepaneku alusel tagasiulatavalt kehtetuks.

Omal algatusel pööras õiguskantsler erilist tähelepanu erivajadustega isikute õigusele haridust omandada. Õiguskantsler külastas aruandeperioodil Paide Kutsekeskkooli, Vana-Vigala Tehnika- ja Teeninduskooli, Orissaare Internaatkooli ning Haapsalu Sanatoorset Internaatkooli.

Aastal 2004 kontrollis õiguskantsler omal algatusel Türi toimetulekukooli. Kuna kontrollkäigul avastatud probleemide kõrvaldamiseks antud tähtaeg kandus sellesse ülevaateperioodi, siis kajastatakse allpool ka selle kontrollkäigu järelmenetluse tulemusi.

2. Põhihariduse kättesaadavus puudega lapsele

Asja nr 7-1/051145

(1) Avaldaja tõstas küsimuse, kas seadused tagavad puudega lapsele hariduse kättesaadavuse.

(2) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole saamaks hinnangut, kas tema 11-aastasele puudega lapsele, kes vajab ööpäevaringset hoolitsust, on Tallinnas tagatud haridusõiguse realiseerimine ja tervise kaitse, ning kes peab tasuma lapse õppemaksu erakoolis.

(3) Põhiküsimuseks on, kas seadused tagavad puudega lapsele piisava põhihariduse kättesaadavuse.

(4) PS § 37 lg 1 lause 1 kohaselt on igaühel õigus haridusele. Sellest põhiseaduse sättest tuleneb muuhulgas, et haridust peab olema võimalik omandada kodukohast mõistlikus kauguses või kaasaegsete tehnoloogiavahendite abil. Et aga igaüks tööpooldest saaks oma õigust haridusele realiseerida mõistlikus kauguses asuvas koolis või kaasaegsete tehnoloogiavahendite abil, on seadusandja seotud lisaks eespool toodud põhimõtetele ka PS § 12 lg 1 lausega 1, mis sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse. Selle põhiõiguse sisuks on kokkuvõtlikult öeldes: võrdsetele võrdselt, ebavõrdsetele ebavõrdselt. Viimasega peab Riigikohtu 03.04.2002 lahendi järgi arvestama nii õiguse looja kui ka selle rakendaja.²⁴⁵

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (edaspidi PGS) § 19 lõike 1 kohaselt on kool kohustatud tagama õppimisvõimalused igale kooli teeninduspiirkonnas elavale koolikohustuslikule lapsele. Iga kool ei ole võimeline tagama vastavalt lapse erivajadustele kõigile oma teeninduspiirkonnas elavale koolikohustuslikele lastele haridust. Seda põhjusel, et koolis ei pruugi olla sellist füüsilist keskkonda, vajaliku kvalifikatsiooniga õpetajaid, õppevahendeid jne. Neid elulisi vajadusi arvestades ongi seadusandja PGS § 21 lõikes 1 kehtestanud, et valla- või linnavalitsus peab võimaldama erivajadustega õpilastel õppida elukohajärgses koolis haridus- ja teadusministri kehtestatud tingimustel, ent kui vastavad tingimused puuduvad, on puuetega või eriabi vajaval lapsel õigus õppida lähimas tingimustele vastavas koolis. Seega on seadusandja lähtunud vastava regulatsiooni kehtestamisel PS § 12 lg 1 lausest 1: ka erivajadustega lapsel on õigus saada võimetekohast haridust talle sobivates tingimustes.

Haridus- ja teadusminister ei ole selliseid tingimusi aga kunagi kehtestanud. Seetõttu tuleb õiguskantsleri hinnangul lapse huvisid arvestades igal üksikjuhul otsustada, kas lapse elukohajärgses koolis on olemas tema erivajadustele vastavad tingimused. Viimane tähendab seda, et „tingimustele vastavust“ peab hindama selle järgi, kas laps on võimeline selles koolis haridust omandama ehk õppima ja õpetust saama. Näiteks vaegliikujast kerge vaimupuudega lapse puhul tähendab see üldjuhul seda, et õpikeskkond peab olema kohandatud tema liikumisvajadustele ja õpetus peab põhinema lihtsustatud põhikooli riiklikul õppekaval.

Kohalikul omavalitsusel tuleb alternatiivsed võimalused lapsele hariduse andmiseks leida alles siis, kui lapse elukohajärgses koolis ei ole vajalikke tingimusi. Seejuures peavad need alternatiivsed võimalused arvestama lapse huvidega, sh sellega, et kool ei tohi asuda kodukohast ebamõistlikus kauguses ning last ei või sundida kodus õppima üksnes põhjusel, et nt elukohajärgse kooli füüsiline keskkond ei vasta lapse erivajadustele või kool on asutatud eraõiguslikus vormis ja kohalikul omavalitsusel tuleks tasuda koolile õppemaksu.

Samas tuleb tunnistada, et kehtivast õigusest ei ole võimalik leida sõnaselgelt sätestatud kohaliku omavalitsuse kohustust tasuda erivajadusega isiku õpetamise eest eraõiguslikus vormis asutatud koolile õppemaksu. Ent see kohustus on tuletatav PGS § 17 lg 5 lausest 2, mille järgi koolikohustuse täitmist kontrollib ja selle täitmiseks loob tingimused valla- või linnavalitsus koos kooliga. Kui vastavaid tingimusi ei ole loodud, tuleb võimaldada isikul õppida tasuta mujal.

(5) Õiguskantsler pöördus haridus- ja teadusministri poole, et juhtida tähelepanu põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse regulatsiooni puudulikkusele:

- 1) kas ja millistel tingimustel saab lähima tingimustele vastava koolina käsitada erakooli;
- 2) kas nõustamiskomisjonil on õigus soovitada vanemale erakooli, sh kindlat erakooli;
- 3) kui õpilane on võimeline õppima koolis koos teiste õpilastega, kuid tema elukohajärgses kohalikus omavalitsuses tema erivajadustele vastavat kooli ei ole, kas sellisel juhul võib kohalik omavalitsus keelduda teise kohaliku omavalitsuse territooriumil asuva erakooli õppemaksu tasumast, kui õpilast on võimalik õpetada koduõppe vormis;

²⁴⁵ RKPJKo 03.04.2002, nr 3-4-1-2-02, p 17.

- 4) kui õpilane on võimeline õppima koolis koos teiste õpilastega, kuid tema elukohale lähim tema erivajadustele vastav kool on erakool, kas sellisel juhul võib kohalik omavalitsus keelduda erakooli õppemaksu, kui sama omavalitsuse territooriumil asub munitsipaalkool, kus õpilane võiks oma erivajadustele kohaselt õppida;
- 5) kui õpilane on võimeline õppima koolis koos teiste õpilastega, kuid tema elukohale lähim tema erivajadustele vastav munitsipaal- või riigikool asub tema elukohajärgsest kohalikust omavalitsusest kaugel (nt Tartus elav õpilane peaks käima koolis Saaremaal), kas sellisel juhul võib kohalik omavalitsus keelduda erakooli õppemaksu tasumast põhjusel, et on olemas munitsipaal- või riigikool, kus õpilane saaks oma erivajadustele vastavalt õppida;
- 6) kui kohalik omavalitsus on kohustatud tasuma punktides 3, 4 ja 5 nimetatud juhtudel õppemaksu, siis millises ulatuses ja millistel tingimustel peab ta seda tegema (kas kohalik omavalitsus peaks kehtestama õppemaksu tasumise tingimused ja korra, et õppemaksu tasumise üle otsustamine oleks ühetaoline ning kohalik omavalitsus ei saaks soodustada talle meelepärast erakooli);
- 7) kui punktis 3, suurema omavalitsuse puhul ka punktis 4 või punktis 5 nimetatud riigikoolis õppimise juhul peaks õpilane kasutama lisaks õpilaskodu teenuseid põhjusel, et kool asub elukohast kaugel või õpilase transportimine igapäevaselt ei ole tulenevalt õpilase erivajadustest võimalik, kas vanemal on õigus nõuda õpilaskodu teenusemaksumuse hüvitamist kohalikult omavalitsuselt;
- 8) kui õpilase elukohajärgses munitsipaalkoolis on võimalik õpilasele anda tema erivajadustele kohast õpetust, ent kooli õpilaskodus ei ole tema erivajadustele vastavaid tingimusi, kas sellisel juhul on vanemal õigus nõuda erakooli, mille juures tegutseb õpilase vajadustele vastav õpilaskodu, õppemaksu tasumist (kui tasutakse, siis millises ulatuses);
- 9) kui erivajadustega õpilaseks lugeda ka eriliselt andekat õpilast, kas sellisel juhul peaks kohalik omavalitsus tasuma erakooli õppemaksu, kui lähim tema erivajadustele vastav kool on erakool;
- 10) kas ülaltoodud küsimuste lahendamiseks tuleks teil välja töötada asjaomane eelnõu?

Ministri vastusest selgus, et esialgsete plaanide kohaselt on tal kavas 2006. aastal välja töötada eelnõu, mis lahendab õiguskantsleri tõstatatud probleemid.

3. Kasepää osalustasu teiste valdade ja linnade lasteasutuste kasutajatele

Asi nr 6-4/474

(1) Kaks avaldajat pöördus õiguskantsleri poole Kasepää Vallavolikogu otsuse peale, kehtestada osalustasu teiste valdade ja linnade lasteasutuste kasutajatele.

(2) Kasepää Vallavolikogu andis 10.12.2004 viitega koolieelse lasteasutuse seaduse (edaspidi KELS) § 27 lõigetele 3 ja 6 määruse nr 13 „Koolieelse lasteasutuste kuludest lapsevanemate poolt kaetava osa määra kehtestamine ning osalustasu maksmise kord” (edaspidi määrus). Määruse punkti 1 kohaselt kehtestati lapsevanematele alates 01.01.2005 kohustus: Kasepää valla haldusterritooriumil alaliselt elavate laste teise valla või linna lasteasutuses õppimise korral tasuda 400 krooni kuus juhul, kui Kasepää valla lasteasutus on võimeline tagama vallas alaliselt elavatele lastele õppekohta oma lasteasutuses. Määruse punkti 2 kohaselt ei olnud lapsevanem kohustatud osalema teise valla või linna lasteasutuste muude kulude kandmises, kui Kasepää vald ei olnud võimeline tagama lapsele õppekohta Kasepää valla lasteasutuses ning vajadus lapse õppetöoks teise valla või linna lasteasutuses oli sellest tingitud. Määruse punktis 3 kohustati lapsevanemat tasuma 400-kroonist osalustasu Kasepää Vallavalitsuse pangakontole või vallavalitsuse kassasse jooksva kuu 20. kuupäevaks. Lapse puudumisel lasteasutusest mis tahes põhjusel maksmisel ümberarvestusi ei tehtud.

Kaks avaldajat vaidlustasid 17.01.2005 Kasepää Vallavolikogu pädevuse kehtestada määrusega lasteasutuse kulust kaetavat osa ning muid tingimusi neile vanematele, kes viivad lapse õppima mõne

teise valla või linna lasteasutusesse vaatamata vabadele kohtadele Kasepää valla omas.

(3) Käesoleval juhul tuli leida vastus küsimusele, kas Kasepää Vallavolikogul oli õigust kehtestada oma valla lapsevanematele teise valla või linna lasteasutuse kulude osalist katmist.

(4) PS § 154 lõike 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Mõiste „seaduste alusel” sisuks on seaduslikkuse nõue. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) § 6 lõike 2 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvialakoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist juhul, kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest. KOKS § 7 lg 3 sätestab, et volikogu ja valitsuse õigusaktid kehtivad antud omavalitsusüksuse haldusterritooriumil.

PS §-s 113 on sätestatud, et riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus. PS § 157 lg 1 sätestab, et kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, mille kujundamise alused ja kord nähakse ette seaduses: lõike 2 kohaselt on kohalikul omavalitsusel seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi. Koos PS § 154 lõikega 1 tuleneb eeltoodust põhimõtte, et mis tahes kohaliku rahalise kohustuse kehtestamisel või sellest vabastamisel tohib seda teha vaid seaduses sätestatud juhtudel, tingimustel ja korras. Kohalikud omavalitsused ei saa anda kohaliku elu küsimustes määrusi seadusest tuleneva volitusnormita. Täidetud peab olema HMS § 90 lõike 1 põhinõue määruste kooskõla kohta seaduse volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.

Määruse preambulis oli viidatud KELS § 27 lõigetele 3 ja 6, kuid kumbki neist ei volita omavalitsusorganeid määrust andma. KELS § 27 lg 4 sätestab: „Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud osaliste kulude katmiseks vanemate poolt kehtestab valla- või linnavolikogu vanemate kaetava osa määra, mis võib olla diferentseeritud sõltuvalt lapse vanusest, lasteasutuse majandamiskuludest või muudest asjaoludest”. Määruse asjakohaseks volitusnormiks on KELS § 27 lg 4, kuid selles ei ole volitust niisuguseks regulatsiooniks nagu kehtestas Kasepää vallavolikogu.

Kõik lastevanemad, kes alates 01.01.2005 valisid oma lastele õppimiseks teise valla või linna lasteasutuse, hakkasid maksuma Kasepää Vallavolikogu kehtestatud osalustasu 400 krooni. Raha tuli tasuda Kasepää Vallavalitsuse pangakontole või vallavalitsuse kassasse. Selle kohustuse kehtestamisega rikuti omavalitsusliku halduse seaduslikkuse põhimõtet ning väljuti vallavolikogu pädevusest. KOKS § 6 lõikest 2 ning § 7 lõikest 3 ja KELS § 27 lõikest 4 järeldeb, et KELS § 27 lõike 4 eesmärgiks on vanemate osalustasu määra kehtestamine selles vallas ja linnas, mille esinduskoguks on antud valla- või linnavolikogu. Raha kogumine selle eest, et laps külastab teise valla lasteasutust, on välistatud.

(5) Menetluse tulemusena esitas õiguskantsler 21.06.2005 Kasepää Vallavolikogule ettepaneku viia määrus kooskõlla põhiseaduse ja seadusega. Kasepää Vallavolikogu andis õiguskantsleri ettepaneku täitmiseks 16.09.2005 määruse nr 12 „Kasepää Vallavolikogu 10.12.2004 määruse nr 13 „Koolieelsete lasteasutuste kuludest lapsevanemate poolt kaetava osa määra kehtestamine ning osalustasu maksmise kord” kehtetuks tunnistamine”, selle punkti 2 kohaselt rakendati 16.09.2005 määrust nr 12 alates 10.12.2004 tagasiulatuvalt.

4. Kontrollkäik Paide Kutsekeskkooli

Asi nr 7-2/50002

(1) Õiguskantsleri Kantselei ametnikud teostasid 07.03.2005 ÕKS § 33 ja § 34 lõike 1 alusel omaalgatuse korras kontrollkäigu Paide Kutsekeskkooli.

Paide Kutsekeskkool on 1924. aastal asutatud kool, mille pidajaks on Haridus- ja Teadusministeerium. Kooli 30 õppegrupist neli on mõeldud erivajadustega õpilastele. Hariduslike erivajadustega õpilastele õpetatakse põhihariduse põhjal puhastusteeninduse ja koka eriala (kolm gruppi) ning liikumispuudega õpilastele infotehnoloogia aluseid (üks grupp).

(2) Õiguskantsler kontrollis, kas Paide Kutsekeskkoolis on tagatud erivajadustega isikutele õigus kutse omandamisele. Selleks uuris õiguskantsler muuhulgas, kuidas kool rakendas toona ja kuni 01.01.2006 kehtinud erivajadustega isikute kutseõppeküsümisi reguleerinud Vabariigi Valitsuse 25.11.1998 määrust nr 265 „Puudega inimeste kutseõppeasutuses õppimise tingimuste ja korra kinnitamine“ (edaspidi määrus).

(3.1) Probleemid määruse rakendamisega

Erivajadustega inimene vajab hariduse omandamisel sagedasti teiste inimeste abi ja/või abivahendeid. Et vastava abi puudus ei saaks takistuseks hariduse omandamisel, oli määruse punktis 3 sätestatud, et õppeasutus tagab puudega inimesele õpinguteks vajalike abivahendite saamise, ruumide kohandamise, suhtlusabi, toimetulekuks vajalikud tingimused ning vajadusel isikliku abistaja.

Kontrollimisel selgus, et määruse punkti 3 rakendamisega oli koolis probleeme: koolis ei teatud kõikide määruse punktis 3 sisalduvate mõistete, näiteks „suhtlusabi“ ja „isiklik abistaja“ tähendust.

Mõiste „suhtlusabi“ sisustamisel ja kooli kohustuste määratlemisel tuli appi võtta sotsiaalhoolekande seadus. Määruse seletuskirja²⁴⁶ kohaselt pidi kool sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi SHS) §-st 26 tulenevalt tegema suhtlusabi tagamiseks koostööd vastava valla- või linnavalitsusega. Viidatud paragrahvi punkti 1 järgi loob valla- või linnavalitsus võimalused puudest tingitud takistuste vähendamiseks või kõrvaldamiseks ravi ja õpetuse ning tõlketeenust vajavatele puuetega isikutele teiste inimestega võrdsed võimalused aktiivseks osalemiseks ühiskonnaelus ja iseseisvaks toimetulekuks. Kuna SHS §-s 26 ei sisaldu muid suhtlusabiga seonduvaid mõisteid, võib sellest järeldada, et mõiste hõlmab eelkõige tõlketeenust (nt viipekeele teenuse pakkumist).

Isikliku abistaja mõiste sisustamisel sotsiaalhoolekande seadusest abi ei leidnud. Antud mõiste sisustamisel sai lähtuda sotsiaaltöö erialal kasutusel olevast sõnavarast. Nii on leitud, et isiklik abistaja on isik, kes toetab erivajadustega isiku toimetulekut, olles võtnud endale kohustuse abistada kõrvalabi vajavat isikut kirjalikult kokkulepitud mahus, ning kes allub erivajadustega isiku juhtimisele.²⁴⁷

Seega tuli asjaomaste mõistete rakendamisel lähtuda sotsiaalhoolekande seaduse mõistetest ning erialakeeles kasutusel olevatest mõistetest.

Kui määruse seletuskirjas oli märgitud, et punktis 3 nimetatud suhtlusabi ja vajalike abivahendite saamise tagab kool koostöös vastava valla- või linnavalitsusega, siis ülejäänud määruse punktis 3 toodud tegevuste osas (ruumide kohandamine, rehabilitatsioonitöös vajalikud tingimused, isiklik abistaja) puudus seletuskirjas märke kohustuse tagaja suhtes.

²⁴⁶ Täiendavalt Vabariigi Valitsuse 24. novembri 1998 istungi päevakorrapunkt nr 9 juurde. Seletuskiri Vabariigi Valitsuse määruse „Puudega inimeste kutseõppeasutuses õppimise tingimuste ja korra kinnitamine“ eelnõu juurde. (Koopia Õiguskantsleri Kantseleis).

²⁴⁷ Vt ka M. Kaplinski jt. Isiklik abistaja puudega inimesele. Sotsiaalministeerium, 2003, lk 5. Kätesaadav arvutivõrgus: [http://www.sm.ee/est/HtmlPages/Isiklikuabistajateenusekirjeldus/\\$file/Isikliku%20abistaja%20teenuse%20kirjeldus.doc](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/Isiklikuabistajateenusekirjeldus/$file/Isikliku%20abistaja%20teenuse%20kirjeldus.doc) (21.03.2005).

Arvestades kohaliku omavalitsuse SHS §-s 26 sätestatud kohustust tagada tõlketeenuse ja isikliku abistaja kättesaadavus puuetega isikutele ning määruse punkti 2, võiks võtta seisukoha, et ka määruse punktis 3 nimetatud teised tegevused pidi kool tagama koostöös kohalike omavalitsustega. Samas on selge, et koolil on keeruline koostöös kohalike omavalitsustega tagada ruumide kohandamine ja rehabilitatsioonitööks vajalikud tingimused, sest õppeaastate lõikes võivad kohalikud omavalitsused vahetuda, kuna koolis käiakse õppimas üle Eesti. Näiteks 2004/2005. õppeaastal õppis koolis Järva maakonnast 14, Viljandi maakonnast kuus, Rapla maakonnast viis, Pärnu maakonnast kaks, Harju maakonnast kaks ning teistest maakondadest üks isik. Seega ei pruugi kohalike omavalitsuste paljususe korral koolil olla võimalik tagada kõiki määruse punktis 3 loetletud tegevusi.

Kui aga tõlgendada määruse punkti 3 nii, et loetletud tegevused olid kooli kohustuseks, tähendab see koolile ebamõistlikku rahalist koormust ning sisuliselt kohaliku omavalitsuse SHS § 26 punktides 1 ja 6 sätestatud kohustuste panemist koolile. Kooli hinnangul käib see nendele üle jõu.

Õiguskantsleri arvates võib eespool toodu põhjal väita, et normide ebaselguse tõttu ei olnud kohalikul omavalitsusel, maavalitsusel ega koolil teada, mida nad peavad tegema, et vastavalt PS § 29 lõikele 1 koostöös § 37 lõikega 1 ning § 28 lõikega 4 tagada määruse punktis 3 loetletud tegevuste realiseerimise kaudu puuetega isikute õigus kutseharidusele.

(3.2) Probleemid seoses hariduse majandusliku kättesaadavusega

Kontrollkäigul selgus, et koolis õppis palju sotsiaalsete ja psühholoogiliste probleemidega õpilasi. Kuna koolis ei töötanud sotsiaaltöötajat ega psühholoogi, täitsid nimetatud isikute funktsioone kooli teised töötajad (nt klassijuhataja ja meditsiiniõde). Sellest tulenevalt oli klassijuhatajate koormus suur. Koolis oli tavaline, et klassijuhataja laenas lapsele kooli- ja kojuõiduks raha, arstikabinetis turgutati söömata õpilast teega.

Selleks, et nende probleemidega tõhusalt tegeleda, oleks koolil vaja tugiisikuid (sotsiaaltöötajaid, psühholooge), kes tegeleksid lastega nii, et nad saaksid oma õigust kutseharidusele tegelikkuses realiseerida. Vastasel juhul tekib küsimus hariduse majanduslikust kättesaadavusest, mida peetakse haridusõiguse tagatuse üheks komponendiks.

Laialdaselt realiseeritav haridusõigus tähendab sedagi, et lisaks õppemaksuvabastusele tuleb riigil ja kohalikul omavalitsusel soodustada kooliskäimist kas kaudsete või otsete toetuste kaudu. Kui haridus ei ole majanduslikult isikutele kättesaadav, ei saa ka haridust tervikuna pidada PS § 37 mõttes kättesaadavaks.

(3.3) Probleemid tervishoiuteenuse osutamise regulatsiooniga

Tervishoiuteenuste osutamine kutseõppeasutuses on õpilaste tervise kaitse seisukohalt oluline küsimus.

Vastavalt kontrollimise hetkel kehtinud kutseõppeasutuse seaduse (edaspidi KutÕS) § 31 lõikele 2 pidi õppeasutuse pidaja korraldama õpilastele tervishoiuteenuse osutamist sotsiaalministri määrusega kehtestatud korras. Nimelt tulenes KutÕS § 31 lõikest 2 sotsiaalministrile volitusnorm kehtestada kutseõppeasutuses tervishoiuteenuste osutamise kord. Vastavalt VVS § 50 lõikele 1 annab minister seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ning § 51 lõike 1 järgi on ministri määrus õigustloov akt.

PS § 94 lõike 2 järgi annab minister seaduse alusel ja täitmiseks määrusi. Nimetatud norm on sisult sama, mis PS § 87 punkt 6, mille kohaselt annab Vabariigi Valitsus seaduse alusel ja täitmiseks määrusi. Riigikohus on oma PS § 87 punkti 6 käsitlevas 22.02.2001 lahendis leidnud, et vastuolu

PS § 87 punktiga 6 seisneb ka selles, kui volitusnormi alusel ei anta määrust, st õigustloova akti kehtestamiseks kohustatud subjekt jätab täitmata talle antud ülesande.²⁴⁸ Järelikult ei sisalda PS § 87 punkt 6 mitte üksnes intra legem määruste andmise õigust, vaid sisaldab ka õigusele vastavat kohustust anda määrusi seadusandja sätestatud volitusnormi alusel. Arvestades PS § 87 punkti 6 ja § 94 lõike 2 sisu, võib Riigikohtu lahendeid arvestades järeldada, et sotsiaalminister oli kohustatud andma KutÕS § 31 lõikele 2 vastava määruse, et koolil oleks võimalik täita talle KutÕS § 31 lõikega 2 pandud kohustust tagada õpilase koolis viibimise ajal tema tervise kaitse.

Arvestades asjaolu, et sotsiaalminister jättis asjaomase volitusnormi täitmata, tekkis selge oht õpilaste tervisele, kuna normide puudumisel ei olnud normi adreseedil võimalik teada, kuidas õpilaste tervist kaitsta.

Kuna sotsiaalminister jättis viidatud volitusnormi täitmata, töötas kool ise välja süsteemi, kuidas vajalikarstiabiõpilasele kättesaadavaksteha–koolis osustervishoiuteenustõde, kes tervishoiuteenuste andmisel järgis Õdede Liidu ja Eesti Haigekassa koostatud koolitervishoiuteenuse juhendit.²⁴⁹

(4) Kokkuvõtvalt tuleb öelda, et peamised puudused kooli töös erivajadustega isikute haridusõiguse tagatuse seisukohalt tulenesid erinevatest regulatsioonidest ja nende tõlgendamisest. Näiteks määruks kasutatud mõistete sisustamine nõudis normi rakendajalt põhjendamatult selliseid teadmisi, mida normi rakendajal olla ei saanudki. Asjaomase sotsiaalministri määruse puudumine võis olla takistuseks õpilaste tervise kaitse tagamisel koolis. Analoogiline efekt oli tingitud ka sotsiaaltöötaja puudumisest, mil eriettevalmistuseta pedagoogile oli ülesandeks pandud mitmete sotsiaalsete probleemide lahendamisele kaasaaitamine. Eespool toodud probleemide loetletu omas otsesest mõju juurdepääsule haridusele kui haridusõiguse ühele sisuelemendile.

Õiguskantsler tegi tuginedes ÕKS §-le 35¹ ettepanekud haridus- ja teadusministrile, sotsiaalministrile ja Paide Kutsekeskkooli direktorile. Õiguskantsler palus haridus- ja teadusministril koostöös sotsiaalministriga vaadata läbi ja analüüsida määruse realiseeritavust ning töötada välja vajalikud muudatused. Kaaluda tuli ka sotsiaaltöötajate ja psühholoogi vajadust Paide Kutsekeskkoolis. Sotsiaalministril palus õiguskantsler lisaks koostöö tegemisele haridus- ja teadusministriga täita ka KutÕS § 31 lõikes 2 sätestatud volitusnormi. Paide Kutsekeskkooli direktorile tegi õiguskantsler ettepaneku kaaluda võimalusi koostöös haridus- ja teadusministriga sotsiaaltöötajate ja psühholoogi palkamiseks Paide Kutsekeskkooli, et tõhustada koostööd kohalike omavalitsuste ja kooli vahel ning vähendada teiste töötajate koormust.

Haridus- ja teadusminister nõustus õiguskantsleri tähelepanekutega ning andis teada, et seoses kutseõppeasutuse seaduse muutmisega on ministeeriumil plaanis määrust ajakohaseks muuta. Selle tegemiseks lubas minister kaasata määruse muutmise töörühma Puuetega Inimeste Koja ja Sotsiaalministeeriumi. Kõnealune määrus kaotas oma kehtivuse 01.01.2006 seoses volitusnormi muutmisega KutÕS-s, ministeeriumi plaanide kohaselt pidi uus määrus valmima 01.06.2006, kuid seisuga 15.06.2006 seda kehtestatud ei ole. Minister leidis, et sotsiaaltöötaja ja psühholoogi palkamise otsustab iga kooli direktor ise.

Sotsiaalminister nõustus, et mitmete määruks kasutatud mõistete sisu ei ole koolide töötajatele selge. Kuna ministeerium algatas sotsiaalhoolekande seaduse muutmise protsessi, on kavas mõningaid määruks sisalduvaid mõisteid seaduses avada. Lisaks nõustus minister, et koostöös haridus- ja teadusministriga tuleb määrust ajakohasemaks muuta. Volitusnormi täitmise küsimuses lubas minister aga 2005. aasta sügisel alustada erivajadustega lastele pakutavate tervishoiuteenuste regulatsiooni ülevaatamisega ja muutmisega tervikuna. 01.01.2006 jõustunud kutseõppeasutuse seaduse, Eesti Vabariigi haridusseaduse, erakooliseaduse ja ravikindlustuse seaduse muutmise seaduse §-ga 23

²⁴⁸ RKPJKo 22.02.2001, nr 3-4-1-3-01, p 10.

²⁴⁹ Koolitervishoiuteenuse juhend. Tallinn, 2004. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.haigekassa.ee/files/est_raviasutusele_ravijuhendid_andmebaas_tunnustatud/koolitervishoid.pdf (21.03.2005).

muudetigi KutÕS § 31 lõiget 2 nii, et alates 01.01.2006 korraldab õpilastele tervishoiuteenuse osutamist õppeasutuse pidaja põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse alusel sotsiaalministri määrusega kehtestatud korras. Seadusandja on siin arvestanud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 32 lõike 2 alusel kehtestatud sotsiaalministri 24.08.1995 määrust nr 51 „Koolitervishoiu korraldamine”.

Paide Kutsekeskkooli direktor teavitas õiguskantslerit sotsiaalpedagoogi tööle võtmiseks 01.09.2005 välja kuulutatud konkursist ja sotsiaalpedagoog asus tööle 27.03.2006.

5. Kontrollkäik Vana-Vigala Tehnika- ja Teeninduskooli

Asi nr 7-2/051201

(1) Õiguskantsleri Kantsleli ametnikud teostasid ÕKS § 27, § 33 ja § 34 lõike 1 alusel omaalgatuse korras 09.11.2005 kontrollkäigu Vana-Vigala Tehnika- ja Teeninduskooli.

Vana-Vigala Tehnika- ja Teeninduskoolis toimub õppetöö peale põhikooli ja gümnaasiumi riikliku õppekava ka lihtsustatud õppekavaga põhihariduse põhjal. Mille järgi on võimalik omandada kutse koka, puidutöötuse, kinnisvara hoolduse, koduteenindaja-kokaabi ja autoplekksepp-maalri erialal. Vana-Vigala Tehnika- ja Teeninduskoolis õppis kontrollkäigu teostamise ajal kokku 114 erivajadustega õpilast üle kogu Eesti.

(2) Õiguskantsler kontrollis, kas Vana-Vigala Tehnika- ja Teeninduskoolis on tagatud erivajadustega isikutele õigus kutse omandamisele.

(3.1) Probleemid õppekavadega

Kutseõppeasutuse seadus (edaspidi KutÕS) eeldab, et õpilane õpib õppekava järgi, mis põhineb asjaomastel riiklikel õppekavadel ja kutseharidusstandardil. Niiviisi on tagatud kutseõppe sisuühtsus erinevates kutseõppeasutustes samade õpetatavate erialade lõikes.

Samas selgus aga kontrollimisel, et Vana-Vigala Tehnika- ja Teeninduskoolis ei olnud võimalik õppida õppekava järgi, mis põhineks asjaomastel riiklikel õppekavadel ja kutseharidusstandardil, nagu näeb seda ette KutÕS § 10 lg 1. Haridus- ja teadusminister on jätnud täitmata KutÕS § 11 lõikes 2 sätestatud volitusnormi, mis ütleb, et kutse- või erialade riiklikud õppekavad kehtestab haridus- ja teadusminister, lähtudes kutsenõukogude kinnitatud kutsestandardist ja kutseharidusstandardist. Nimetatud alustel koostatud õppekavasid oli ka raske kehtestada, sest kontrollkäigu tegemise ajal ei olnud Vabariigi Valitsus kehtestanud ühtset kooli õppekava loomise alust – kutseharidusstandardit – mille kehtestamiseks oli seadusandja Vabariigi Valitsust volitanud KutÕS §-s 101. Seega ei olnud õpilastel võimalik õppida õppekava järgi, mis põhineks asjaomastel riiklikel õppekavadel ja kutseharidusstandardil, kuna neid dokumente polnud.

Nimetatud volitusnormide täitmata jätmine on probleem, sest KutÕS § 10 lõike 1 esimene lause sätestab, et koolis toimub õpe kutseharidusstandardi ja kutse- või eriala riikliku õppekava alusel koostatud kooli õppekava järgi. Seega saab kutseõppeasutus koostada oma õppekavu üksnes kutseharidusstandardist ja kutse- või eriala riiklikust õppekavast lähtudes.

Nõude, et kutseõppeasutuse õppekava peab tuginema riiklikule õppekavale ja kutseharidusstandardile, on seadusandja kehtestanud eeldatavasti PS § 37 lõikest 5 tulenevast ajendatuna. Nimelt sätestab PS § 37 lg 5, et hariduse andmine on riigi järelevalve all, mis tähendab muuhulgas ka seda, et riik on kohustatud tagama, et õppeasutustes antav õpetus vastaks teatud kvaliteedinõuetele (kool peab jagama kutse omandamisel aktuaalseid erialaseid teadmisi ja ka vajalikke üldteadmisi). Ebakvaliteetne õpetus ei võimalda saavutada hariduse eesmärki – isiksuse mitmekülgset arengut, mille tagajärjel

on tal võimalik realiseerida oma teisi õigusi, sh õigust tööle, ning panustada ühiskonna arengusse tervikuna.

Võib öelda, et riik on rikkunud oma PS § 37 lõikes 5 toodud kohustust, kuna riigis ei ole mehhanismi, mis võimaldaks õppeasutusel saada riigilt kindlat teavet, milliseid teadmisi õpilastele anda. Tänu sellele puudub riigil ka alus mille järgi kontrollida (kui välistada omavoli kasutamise võimalus), kas üks või teine kooli õppekava täidab ühiskonna ootuseid. Samas on PS § 14 kohaselt õiguste ja vabaduste tagamine ka täidesaatva võimu kohustus.

Arvestades asjaolu, et seadusandja volitas haridus- ja teadusministrit asjaomaseid õppekavu koostama KutÕS §-s 11 sisuliselt juba aastal 1998, kuid vastavaid õppekavu ei ole endiselt kehtestatud (seadusandja jättis volitusnormi täitmiseks aega kuni 01.01.2008), tuleb haridus- ja teadusministri tegematajätmist pidada õpilaste kutseomandamisõiguse realiseerimise aspektist probleemiks.

(3.2) Probleemid õpilaste tervisliku seisundi hindamisega

Erivajadustega inimeste kooli võtmisel on oluline hinnata, kas õpilane võib valitud õppekaval oma tervislikust seisundist tulenevalt õppida. Vastasel juhul võib hiljem koolis selguda, et valitud õppekaval õppimine on õpilase tervisele vastunäidustatud.

Paraku tuli kontrollkäigul välja, et perearstid ei väljasta õpilaskandidaatidele haridusministri 11.04.2002 määruse nr 33 "Õpilaste kutseõppeasutusse vastuvõtu kord" § 4 punkti 5 nõuetekohaseid tõendeid õpilaskandidaadi terviseseisundi kohta. Nimelt sätestab viidatud määruse § 4 punkt 5, et õpilaskandidaat või tema esindaja esitab vastuvõtukomisjonile tervishoiuteenust osutava isiku väljastatud tõendi õpilase tervisliku seisundi kohta. Samas väljastavad perearstid tõendeid, kus puudub igasugune teave selle kohta, kas isik võib valitud erialal õppida. Tervisekontrolli puudumise/ puudulikkuse tõttu ei täida väljastatavad tõendid oma eesmärki: nad ei kinnita, kas õpilaskandidaat on võimeline tulenevalt oma tervislikust seisundist valitud erialal õppima. Kuna mittemidagiütlevate tõendite hulk on suur, tuleb kaaluda regulatsiooni muutmist viisil, mis kohustaks perearsti lähtuvalt isiku valitud erialast andma õpilaskandidaadi tervise kohta adekvaatset hinnangut. Eesmärgiga, et õpilane ei seaks oma tervist ohtu ega peaks hiljem oma õpinguid katkestama juba varem esinenud või eelnevalt tuvastatavate haigusnähtude (nt allergia) tõttu.

(3.3) Probleemid õpilaste sotsiaalse heaolu tagamisega

Kontrollkäigul selgus ka, et Vana-Vigala Tehnika- ja Teeninduskoolis õpib sotsiaalsete probleemidega õpilasi. Samas ei tööta Vana-Vigala Tehnika- ja Teeninduskoolis sotsiaaltöötajat, mistõttu täidavad sotsiaaltöötaja funktsioone õpetajad.

Seesuguste probleemidega tegelemiseks on vaja vastavaid erialaseid teadmisi ning ka aega ja oskust suhelda õpilaste elukohajärgsete kohalike omavalitsuste ning asutustega, mis tegelevad sotsiaalküsimustega. Neil põhjustel saab õpetaja mängida ennekõike probleemi vahendaja, mitte aga selle aktiivsele lahendamisele kaasaaitaja rolli. Põhiõiguste ja -vabaduste tagamise seisukohalt on oluline, et sotsiaalsete probleemide lahendamisele aitab kaasa selleks kompetentne isik. Vastasel juhul on oht, et isikute põhiõigused ja -vabadused jäävad vajaliku teadmise puudumisest tingitult tagamata.

(4) Kokkuvõtteks tuleb öelda, et Vana-Vigala Tehnika- ja Teeninduskool oli küllalt palju teinud selleks, et erivajadustega isikute õigus kutseharidusele oleks tagatud. Koolis esinenud probleemid ei olnud tingitud mitte niivõrd kooli tegematajätmisest, kuivõrd riigipoolse regulatsiooni ja toetuse puudulikkusest.

Õiguskantsler tegi tuginedes OKS §-le 351 haridus- ja teadusministrile ettepaneku täita KutÕS § 11 lõikes 2 sätestatud volitusnorm ehk kehtestada kutsehariduse omandamiseks vajalikud

õppekavad ning selle tegemisel astuda vajalikke samme senisest tunduvalt kiiremini. Samuti soovitas õiguskantsler kehtestada KutÕS § 10 alusel kiiremas korras kutseharidusstandardid ning koostöös sotsiaalministriga kaaluda käesoleva kokkuvõtte punkt 3 alapunktis 2 esitatud probleemi lahendusi. Sotsiaalministril palus õiguskantsler koostöös haridus- ja teadusministriga kaaluda tervisetõendite väljastamise lahendusi. Vana-Vigala Tehnika- ja Teeninduskooli direktoril paluti kaaluda võimalusi sotsiaaltöötaja palkamiseks kooli, et tõhustada koostööd kohalike omavalitsuste ja kooli vahel ning vähendada teiste töötajate koormust.

Vabariigi Valitsus võttis oma 06.04.2006 määrusega nr 90 vastu kutseharidusstandardi.

Haridus- ja teadusminister nentis, et esimesed riiklikud õppekavad kehtestab ta 2006. aastal ning kooskõlas KutÕS § 37 lõikega 10 on ta 01.01.2008 kehtestanud kõik vajalikud riiklikud õppekavad. Minister nõustus õiguskantsleriga, et õpilaskandidaatidelt nõutavad tõendid nende tervisliku seisundi kohta on pelgalt formaalsed. Seetõttu lubas minister võimalusel alustada regulatsiooni muutmist.

Sotsiaalminister lubas teha haridus- ja teadusministrile ettepaneku haridusministri 11.04.2002 määruse nr 33 „Õpilaste kutseõppeasutusse vastuvõtu kord“ § 4 punkti 5 läbivaatamiseks ja täiendamiseks. Lisaks lubas minister teavitada perearste vajadusest pöörata tervisekontrollil senisest suuremat tähelepanu selle kutseõppeasutuse spetsiifikast tulenevatele terviseriskidele ja märkida tervisetõendile märke terviseseisundi sobivusest valitud erialal õppimiseks ja töötamiseks.

Vana-Vigala Tehnika- ja Teeninduskooli direktor vastas õiguskantslerile, et sotsiaaltöötaja töökoha loomine on pandud 2005–2008. aasta arengukavasse ja sotsiaaltöötaja võetakse tööle esimesel võimalusel.

6. Kontrollkäik Orissaare Internaatkooli

Asi nr 7-2/051612

(1) 2004. aastal pöördus õiguskantsleri poole avaldusega Lastekaitse Liit., milles juhtis tähelepanu laste õiguste rikkumisele Orissaare Internaatkoolis. Lastekaitse Liit juhtis tähelepanu asjaolule, et Orissaare Internaatkoolis on probleeme psühhiaatrilise abi kättesaadavusega. Õiguskantsler kontrollis toona kirjalikus menetluses olukorda ja leidis, et psühhiaatriline abi ei ole lastele tagatud.

Õiguskantsler pöördus antud küsimuses 19.01.2005 märgukirjaga Tervishoiuameti, haridus- ja teadusministri ning sotsiaalministri poole ja juhtis nende tähelepanu järgmistele probleemidele: täpsustada tuleb kooli rolli psühhiaatrilise abi korraldamisel; koolis puudub kvalifitseeritud personal; järelevalve psüühikahäiretega lastele osutatava psühhiaatrilise ravi kvaliteedi üle on olnud puudulik; puudub ühtne nägemus, kes peaks katma erivajadustega laste koolis õppivate laste kulud seoses ravimite soetamise, teraapiate tegemise ning visiitdidasudega.

Õiguskantslerini jõudnud informatsiooni kohaselt ei olnud olukord 2005. aasta oktoobriks muutunud. Eeltoodust ajendatuna toimus 04.10.2005 õiguskantsleri kontrollkäik.

Orissaare Internaatkool on Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatav riigi põhikool erivajadustega koolikohustuslikele psüühikahäiretega õpilastele. Kooli põhimääruse kohaselt on kooli eesmärkideks luua õpilastele tingimused ja võimalused võimetekohaseks õppimiseks ning arenemiseks, põhihariduse omandamiseks ja koolikohustuse täitmiseks ning toetada õpilase isiksuse arengut ja luua eeldused õpilase sotsiaalse pädevuse tõstmiseks õppijale sobiva tugivõrgustiku kaudu.

(2) Õiguskantsler kontrollis, kas Orissaare Internaatkoolis on tagatud erivajadustega laste õigus saada oma võimetele vastavat haridust ja kas psüühikahäiretega lastele on psühhiaatriline abi kättesaadav.

(3.1) Probleemid pedagoogide pädevusega

Erivajadustega õpilased vajavad tavaõpilastega võrreldes teistsugust lähenemist, mistõttu on sellistele õpilastele pädevad haridust andma ainult vastava ettevalmistusega spetsialistid.

Haridus- ja teadusminister on 26.08.2002 määruse nr 65 „Pedagoogide kvalifikatsiooninõuded“ §-s 23 kehtestanud, et keha-, kõne-, meele- ja vaimupuuetega ning psüühikahäiretega õpilaste kooli või klassi õpetajal peab olema kõrgharidus eripedagoogikas või muu pedagoogiline kõrg- või keskeriharidus ja läbitud 320-tunnine eripedagoogika kursus.

Kontrollimisel selgus, et Orissaare Internaatkoolis ei vasta ükski pedagoog haridus- ja teadusministri 26.08.2002 määruses nr 65 sätestatud nõuetele. Koolis oli puudus õpilaste erivajadustest tuleneva eriväljaõppe ja kvalifikatsiooniga pedagoogidest ning erialastest spetsialistidest. Kooli direktori sõnul ei tööta koolis ühtegi eripedagoogikaalase kõrgharidusega pedagoogi. Samuti ei ole 320-tunnist eripedagoogika alast täiendõpet suudetud pedagoogidele pakkuda, kuna riigieelarvest ei ole selleks eraldatud piisavalt rahalisi vahendeid.

Olukord, kus riik ei eralda riigi põhikoolile piisavalt rahalisi vahendeid, et tagada enda kehtestatud nõuetest kinnipidamist, on vastuvõetamatu. Kuna ükski pedagoog Orissaare Internaatkoolis ei vasta erivajadustega õpilastega töötamiseks vajalikele kvalifikatsiooninõuetele, on kaheldav, kas kool suudab täita oma põhimääruses sätestatud eesmärgid, milleks on luua õpilastele tingimused ja võimalused võimetekohaseks õppimiseks ning arenemiseks, põhihariduse omandamiseks ja koolikohustuse täitmiseks ning toetada õpilase isiksuse arengut ja luua eeldused õpilase sotsiaalse pädevuse tõstmiseks õppijale sobiva tugivõrgustiku kaudu.

(3.2) Probleemid individuaalsete õppekavadega

Haridus- ja teadusministri 08.12.2004 määrusega nr 61 on kinnitatud „Individuaalse õppekava järgi õppimise kord“. Individuaalne õppekava on hariduslike erivajadustega õpilase jaoks koostatud õppekava, mis loob õpilasele tingimused võimetekohaseks õppimiseks ja arenemiseks. Arvestades Orissaare Internaatkooli eripära, on individuaalse õppekava koostamine vajalik enamikule õpilastest.

Kontrollimisel selgus, et Orissaare Internaatkoolis ei ole ühelegi õpilasele koostatud individuaalset õppekava. Individuaalseid õppekavu ei ole koostatud hoolimata sellest, et kooli direktori hinnangul oleks see paljude õpilaste puhul vajalik. Põhjuseks, miks individuaalseid õppekavu koostatud ei ole, on direktori sõnul õpetajate puudulikud eripedagoogilised teadmised. Individuaalsete õppekavade puudumine on üks olulisemaid sisulisi probleeme Orissaare Internaatkoolis.

Juhul, kui õpilane ei ole võimeline õppima riikliku õppekava järgi, kuid kool individuaalse õppekava koostamist ei algata, siis ei ole õpilasele loodud tingimusi võimetekohaseks õppimiseks ja arenemiseks. Individuaalse õppekava koostamata jätmisega, hoolimata sellest, et õpilane oma erivajadustest tulenevalt seda arenemiseks vajab, riivatakse PS § 37 lõikes 1 sätestatud igäihe õigust haridusele.

Riik peab tagama selle, et igäihel (ka erivajadustega isikul) oleks võimalus haridust omandada. Antud koolis on probleem paljuski tingitud kvalifitseeritud personali puudumisest.

(3.3) Küsitavused seoses lapse huvide esindatusega õppenõukogu istungitel, kus arutatakse õpilase koolist väljaarvamist

Õppenõukogu istungite protokollidega tutvudes selgus, et paljudel õppenõukogu istungitel, kus arutati õpilaste koolist väljaheitmise küsimust, ei olnud osalenud kumbki lapsevanem ega lastekaitseteenistuse esindaja.

Kontrollkäigu ajal kehtinud kultuuri- ja haridusministri 16.06.1994 määruse nr 10 „Põhikooli ja gümnaasiumi õpilaste vastuvõtmine, ühest koolist teise ülemineku, koolist lahkumise ja väljaheitmise korra kinnitamine“ § 27 kohaselt võis koolikohustuslikku õpilast õppenõukogu otsusega välja heita, kui õpilane rikkus pidevalt kooli kodukorda, eiras üldtunnustatud käitumis- ja kõlblusnorme või oli karistatud kriminaalkorras. Õppenõukogu istungist pidid osa võtma lapsevanem ja lastekaitseteenistuse esindaja. Õppenõukogu otsus koolikohustusliku õpilase koolist väljaheitmise kohta jõustus pärast selle kooskõlastamist lastekaitseteenistuse ja kohaliku omavalitsuse täitevorganiga tingimusel, et õpilasele oli leitud võimalus haridusteed jätkata põhihariduse omandamiseni või 17-aastaseks saamiseni.

Kui lapsevanem ega lastekaitsetöötaja ei osale õppenõukogu istungil, kus arutatakse õpilase koolist väljaheitmist, siis võivad lapse huvid jääda vajalikul määral kaitsmata ning seeläbi võib saada riivatud õpilase õigus haridusele.

Haridus- ja teadusministri 06.12.2005 määrusega nr 52 „Põhikooli ja gümnaasiumi õpilaste vastuvõtmise, ühest koolist teise ülemineku, koolist lahkumise ja väljaheitmise kord“ § 10 lõikega 5, mis jõustus 16.12.2005 tunnistati kehtetuks kultuuri- ja haridusministri 16.06.1994 määrus nr 10 „Põhikooli ja gümnaasiumi õpilaste vastuvõtmise, ühest koolist teise ülemineku, koolist lahkumise ja väljaheitmise korra kinnitamine“.

16.12.2005 jõustunud haridus- ja teadusministri määruse nr 52 § 6 lõike 2 kohaselt ei ole koolikohustuslikus eas põhiharidust omandavat õpilast lubatud koolist välja heita. Seega on 16.12.2005 jõustunud uue korra alusel koolikohustuslikus eas põhiharidust omandavate õpilaste õigus haridusele paremini tagatud, kui kontrollkäigu teostamise ajal kehtinud korra alusel.

(3.4) Probleemid seoses õpilaste endisesse kooli tagasivõtmisega

Kontrollimisel selgus, et mõned endised koolid keelduvad hetkel Orissaare Internaatkoolis õppivaid lapsi kooli tagasi võtmast.

Nimelt PGS § 21 lg 41 punkti 5 kohaselt on õpilasel pärast sanatoorses koolis või erivajadustega õpilaste koolis õppimise vajaduse lõppemist õigus jätkata õpinguid endises koolis. Seega on õpilastel, pärast Orissaare Internaatkoolis õppimise vajaduse lõppemist, õigus õpinguid jätkata oma endises koolis. Koolidel puudub seaduslik alus keelduda õpilase tagasivõtmisest.

Õpilase tagasivõtmisest keeldumisega rikub endine kool selle õpilase PS § 37 lõikes 1 sätestatud õigust haridusele.

(3.5) Laste keelatud töödele rakendamisest

Kontrollimisel selgus, et Orissaare Internaatkoolis ei järgita õpilaste tööle rakendamisel sotsiaalministri 29.08.2003 määrusega nr 109 koolidele kehtestatud tervisekaitsenõudeid. Nimetatud määruse § 10 lõike 4 kohaselt ei tohi õpilasi rakendada tualettruumide puhastamisel ning põrandate, valgustite ja akende pesemisel.

Kontrollimisel selgus, et õpilasi rakendatakse õpilaskodus põrandate pesemisel. Samuti selgus vestlusest õpilasomavalitsuse esindajatega, et õpilasi pannakse põrandaid pesema ka karistuseks.

Kuna sotsiaalministri 29.08.2003 määruse nr 109 § 10 lõikes 4 on üheselt sätestatud, et õpilasi ei tohi rakendada põrandate pesemisel, siis peab kool nimetatud normi järgima.

(3.6) Probleemid psühhiaatrilise abi kättesaadavusega

Kuna Orissaare Internaatkooli näol on tegemist põhikooliga, mis on mõeldud erivajadustega

psüühikahäiretega õpilastele, siis on koolis vaja tagada psühhiaatrilise abi kättesaadavus.

Kontrollimisel selgus, et psüühika- ja käitumishäiretega laste koolis ei ole arsti ega psühhiaatrit. Direktori kinnitusel saavad psühhiaatrilist abi üksnes need õpilased, kes on pärit Saare maakonnast, teistel lastel tuleb ravi saamiseks sõita oma kodukohta. Seejuures enamik Orissaare Internaatkoolis õppivatest lastest ei ole pärit Saaremaalt.

Psühhiaatrilise erivajadusega õpilastele tuleb Orissaare Internaatkoolis tagada psühhiaatrilise abi kättesaadavus. Vastasel juhul rikutakse õpilaste põhiõigust tervise kaitsel.

(3.7) Tervisekaitsenõuetest kinnipidamisest

Õpilastele on vaja koolis tagada inimväärsed elamistingimused. Koolis kohapeal viibides selgus, et olmestingimused on nii koolis kui ka õpilaskodus väga viletsad. Õppe- ja eluruumidega tutvudes selgus, et koolimaja vajab remonti.

Vestlusest õpilasmavalitsuse esindajatega selgus, et talvel on nii klassiruumides kui ka eluruumides väga külm. Külmad olid nii elu- kui õpperuumid ka kontrollkäigu toimumise ajal (04.10.2005). Selgus, et pesemisvõimalused õpilaskodus on puudulikud. Poistele on kasutamiseks ainult üks dušš ja sooja vett jätkub ainult esimestele ning ülejäänud poisid peavad pesema külma veega. Samuti väitsid õpilased, et duši all käies on mõned õpilased saanud elektrilöögi. Voodid, kus lapsed magavad, on kõvad, 40 aastat vanad ja olid enne erikooli toomist kasutusel vanadekodus.

Nii õppe- kui ka elamistingimused Orissaare Internaatkoolis ei vasta tervisekaitsenõuetele ning sellistes tingimustes õppimine ja elamine seab õpilaste tervise ohtu.

(4) Orissaare Internaatkooli kontrollimisel ilmnas, et paljud ülaltoodud probleemid on seotud konkreetse kooliga ja nende lahendamiseks tuleb kooli juhtkonnal koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumiga aktiivselt tegutseda hakata. Kuid esile kerkis ka probleeme seoses õigusliku regulatsiooni puudulikkuse või ebaselgusega.

Juhtimaks tähelepanu kontrollkäigul tuvastatud puudustele ja probleemidele, pöördus õiguskantsler märgukirjaga haridus- ja teadusministri, sotsiaalministri, Saare maavanema ja Orissaare Internaatkooli direktori poole.

Õiguskantsler palus haridus- ja teadusministril teostada riiklikku järelevalvet õppe- ja kasvatustegevuse üle Orissaare Internaatkoolis ning astuda kooli personali koolitamiseks vajalikke samme, et lastel, kellel selleks vajadus on, oleks Orissaare Internaatkoolis võimalik õppida individuaalsete õppekavade alusel.

Õiguskantsler soovitas haridus- ja teadusministril ning sotsiaalministril täpsustada erivajadustega laste koolide rolli psühhiaatrilise abi korraldamisel. Samuti palus õiguskantsler ministritel koostöös Saare maavanemaga tagada, et Orissaare Internaatkoolis õppivatele erivajadustega lastele oleks tagatud psühhiaatrilise abi kättesaadavus.

Õiguskantsler märkis oma märgukirjas haridus- ja teadusministrile, et riik peab koolile eraldama piisavalt vahendeid selleks, et kool saaks täita Tervisekaitseinspeksiooni ettekirjutusi. Vastasel korral on Orissaare Internaatkoolis õppivate laste tervis ohus.

Oma pöördumises Orissaare Internaatkooli direktori poole palus õiguskantsler viivitamata kõrvaldada elektrilöögi oht duširuumis. Samuti palus õiguskantsler kooli direktoril sotsiaalministri määrusest kinni pidada ja õpilasi põrandate pesemisel mitte rakendada. Õiguskantsler märkis, et juhul, kui esineb probleeme õpilaste tagasisivõtmisega nende endisesse kooli, tuleks konkreetses asjas pöörduda Haridus- ja Teadusministeeriumi poole taotlusega kontrollida haridusalastest õigusaktidest kinnipidamist.

Oma vastuses õiguskantsleri pöördumisele teatas haridus- ja teadusminister, et ministeeriumi ametnikud teostasid 2005. aasta alguses riiklikku järelevalvet Orissaare Internaatkoolis, mille tulemusena tehti kooli direktorile ettekirjutus õpilastele individuaalsete õppekavade koostamiseks hiljemalt 01.12.2005. Minister lubas teha kooliga koostööd ning kontrollida ettekirjutuse täitmist. Minister teatas, et kooli on tööle asunud uus õppealajuhataja, kelle ülesandeks on aidata pedagooge individuaalsete õppekavade koostamisel. Ministri kinnitusel aitavad vajadusel Haridus- ja Teadusministeerium kui ka Koolivõrgu Büroo kooli õpilastele individuaalsete õppekavade koostamisel.

Minister teatas, et kooli õppe- ja elamistingimuste parandamiseks on plaanis koolimaja renoveerida. Koolivõrgu Büroo on esitanud Riigi Kinnisvara AS-ile lähteülesanded Orissaare Internaatkooli renoveerimiseks.

Minister teavitas, et lastele vajaliku psühhiaatrilise abi kättesaadavuse parandamiseks on saavutatud kokkulepe Kuressaare ja Pärnu Haiglagaga õpilastele psühhiaatrilise esmaabi kindlustamiseks. Samuti on 2005. aasta novembrist asunud kooli tööle osalise tööajaga meditsiiniõde. Ministri kinnitusel leppisid Haridus- ja Teadusministeerium ning Sotsiaalministeerium kokku, et 2006. aastal moodustatakse ühine töörühm, kus püütakse leida sobivaid lahendusi erivajadustega laste koolides meditsiinilise abi tagamiseks.

Oma vastuses õiguskantsleri pöördumisele möönis sotsiaalminister, et selge õiguslik regulatsioon tervishoiuteenuste osutamiseks erivajadustega laste koolides puudub. Sotsiaalminister teatas, et õiguskantsleri tõstatatud probleemide lahendamiseks on 2006. aasta jaanuaris plaanis alustada ühist tööd Haridus- ja Teadusministeeriumi, Eesti Haigekassa ja erikoolide esindajatega.

Sotsiaalminister lubas, et ta töötab 2006. aasta jooksul välja erivajadustega lastele koolis optimaalse koolitervishoiuteenuse ja arstiabi pakkumiseks vajalikud regulatsioonid, määratledes seejuures erinevate osapoolte: erikoolide, Eesti Haigekassa, tervishoiuteenuse osutajate ja sotsiaalsüsteemi ülesanded ja vastutuse.

Saare Maavanem teatas oma vastuses, et õppetingimused Orissaare Internaatkoolis paranevad. Lisaks koolimaja renoveerimisele on alustatud Orissaare uue spordihoone ehitusega, mida internaatkooli õpilased saavad tulevikus kasutada kehalise kasvatuse tundideks ja lihtsalt vabal ajal sportimiseks.

Orissaare Internaatkooli direktor märkis oma vastuses õiguskantsleri märgukirjale, et koolis ei rakendata õpilasi enam sotsiaalministri 29.08.2003 määruse nr 109 § 10 lõikes 4 loetletud keelatud töödel.

Samuti teavitas direktor, et koolis on alustatud individuaalsete õppekavade koostamisega. Direktor lisas, et pärast õiguskantsleri kontrollkäiku on paremini sujunud koostöö ka õpilaste endiste koolide ja nõustamiskomisjoniga ning kahel õpilasel on juba avanenud reaalne võimalus jätkata õpinguid oma kodukoha koolis.

Direktor teatas samuti, et õpilastele vajaliku psühhiaatrilise abi tagamiseks on kooli ja Pärnu Haigekassa koostöö tulemusena loodud õpilastele võimalus saada Kuressaare Haiglast psühhiaatrilist esma- ja kiirabi.

7. Kontrollkäik Haapsalu Sanatoorsesse Internaatkooli

Asi nr 7-2/051235

(1) 05.10.2005 toimus õiguskantsleri omaalgatuslik kontrollkäik Haapsalu Sanatoorsesse Internaatkooli.

Haapsalu Sanatoorne Internaatkool on Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatav sanatoorne põhikool keha- ja vaimupuudega õpilastele. Kooli eesmärkideks on põhimääruse kohaselt võimaldada nii keha- kui vaimupuudega õpilastel täita koolikohustust ja omandada põhiharidus, samuti võimaldada õpilastele taastusravi.

(2) Õiguskantsler kontrollis, kas Haapsalu Sanatoorses Internaatkoolis on tagatud erivajadustega laste õigus saada oma võimetele vastavat haridust, samuti kas lastele on kindlustatud õigus taastusravile.

(3.1) Taastusravi ja tervisekaitse korraldamise probleemid

Haridus- ja teadusministri 06.02.2002 määrusega nr 21 vastu võetud Haapsalu Sanatoorse Internaatkooli põhimääruse § 6 punkti 3 kohaselt on kooli üheks eesmärgiks taastusravi võimaldamine.

Kontrollimisel selgus, et kool pakub õpilastele mitmeid sanatoorset laadi protseduure: muusikaterapiat, mudaravi, osokeriiti, ravivõimlemist, vesiravi. Kuni 2005/2006. õppeaastani pakkus kool ka massaaži.

Kuigi õpilastele olid koolis tagatud ülalnimetatud protseduurid, ilmnas, et nende osutamine ja uute vajalike protseduuride pakkumine tekitab koolile probleeme. Peamised probleemid taastusravi võimaldamisega sanatoorsetes koolides tekivad sanatoorsete koolide õigusliku seisundi määratlematusest.

PGS § 4 lõike 3 kohaselt on sanatoorne kool tervisehäiretega õpilastele mõeldud kool, kus õpilased õpivad ja saavad vajalikku ravi. Seega tuleneb sanatoorse kooli kohustus pakkuda õpilastele taastusravi põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse nimetatud sättest. Taastusravi pakkumine on kooli ühe põhieesmärgina ära toodud ka Haapsalu Sanatoorse Internaatkooli põhimääruses, kuid puuduvad täpsemad õigusnormid, mis reguleeriksid kooli tegevust õpilaste ravi korraldamisel.

Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse (edaspidi TTKS) § 21 lõike 1 kohaselt võib haiglavälist eriarstiabi (sealhulgas taastusravi) osutada sellekohase tegevusloaga äriühing, füüsilisest isikust ettevõtja või sihtasutus. TTKS § 21 lõike 2 alusel on sotsiaalminister kehtestanud 25.01.2002 määrusega nr 25 haiglavälise eriarstiabi osutamiseks vajalikele ruumidele, sisseseadele ja aparatuurile esitatavad nõuded. Haapsalu Sanatoorne Internaatkool õppeasutusena ei vasta kõigile nimetatud nõuetele ning seetõttu puudub koolil ka tegevusluba haiglavälise eriarstiabi osutamiseks.

Seega ei saa Haapsalu Sanatoorses Internaatkoolis õpilastele osutada tervishoiuteenuseid, sealhulgas taastusravi. Eesti Haigekassa ei tasu aga protseduuride eest, mis ei ole tervishoiuteenused, seega tasub Haapsalu Sanatoorne Internaatkool koolis osutatavate protseduuride eest täielikult omavahenditest.

Kool tasub osaliselt omavahenditest ka õpilaste eriarstide konsultatsioonide eest. Rahaliste vahendite nappuse tõttu pidi kool sel õppeaastal loobuma massaažist, ehkki vajadus selle protseduuri järele on paljude õpilaste puhul ilmne. Seoses rahaliste vahendite nappuse ja arstide ning õdede palgatõusuga, oli kool sunnitud vähendama ka meditsiinipersonali arvu.

Olukord on absurdne, kuna käesoleval hetkel on Haapsalu Sanatoorsel Internaatkoolil kohustus

võimaldada õpilastele taastusravi, kuid kuna kool ei vasta haiglavälise eriarstiabi osutajatele kehtestatud nõuetele, siis ei tohi ta taastusravi osutada. Kool pakub õpilastele võimaluste piires sanatoorset laadi protseduure, mis ei ole käsitletavad tervishoiuteenusena ja mille eest maksmise kohustust Eesti Haigekaasa üle ei võta. Isegi nimetatud protseduuride osutamiseks ei ole riik koolile eraldanud piisavalt rahalisi vahendeid ja seetõttu tuli koolil loobuda massaaži pakkumisest.

Õigusliku regulatsiooni puudulikkuse tõttu ei ole lastele tagatud õigus saada sanatoorses koolis õppides vajalikku taastusravi.

(3.2) Probleemid erivajadustega laste õppekirjandusega

Vestlusest kooli juhtkonnaga selgus, et koolis ei ole erivajadustega lastele vajalikku õppekirjandust, mis teeb ülimalt keeruliseks õppekavade täitmise.

PGS § 23 lõike 2 kohaselt kasutatakse õppekava täitmise tagamiseks ja toetamiseks õpikuid, töövihikuid, tööraamatuid ning muid õppevahendeid ja -materjale. Nimetatud õppevahendite puudumine riivab erivajadustega laste õigust hariduse võrdsele kättesaadavusele.

(3.3) Koduõppega seotud probleemid

Kontrollimisel selgus, et koduõpet saavaid õpilasi koolis hetkel ei ole. Samas ilmnes, et mõne õpilase osas oleks vajadus koduõppe järgi selgelt olemas. Õpilaste koduõppele saatmist takistavad kooli direktori sõnul puuduvad finantsvahendid. Koolil ei ole praeguse eelarvega võimalik luua täiendavaid töökohti koduõpet korraldavatele pedagoogidele.

Haridusministri 18.07.2000. a. määrusega nr 24 on kinnitatud „Koduõppe kord“. Koduõpe on õpilase elukohas või haiglas koolikohustuse täitmiseks toimuv õpe. Elukohas õppides võib õpilane koolikohustust täita lapsevanema (eestkostja) soovil või tervislikel põhjustel. Tervislikel põhjustel elukohas toimuvat õpet korraldab kool. Koduõppele on tervislikel põhjustel õigus 1.–9. klassi õpilastel, kelle elukohale lähimas koolis puuduvad võimalused luua tema puudele või tervisehäirele vastavad tingimused õppetöökoolis. Õpilase määrab koduõppele perearst või eriarst lapsevanema (eestkostja) taotlusel. Õpilase koduõppele viimise ja talle individuaalse õppekava rakendamise otsustab õppenõukogu perearsti või eriarsti määrangu alusel.

PS § 37 lõike 1 kohaselt peab riik tagama, et igal õpilasel oleks võimalus haridust omandada. Õpilasele, kes ei ole võimeline oma puude või tervisehäire tõttu koolis õppima, peab riik looma võimaluse haridust omandada koduõppe korras. Seega juhul, kui riik ei eralda Haapsalu Sanatoorsele Internaatkoolile piisavalt vahendeid, et kool saaks korraldada koduõpet, siis rikub riik laste põhiõigust haridusele.

(3.4) Probleemid seoses õpilaste transpordiga kooli

Hariduse kättesaadavuse hindamisel on oluline analüüsida, kas haridus on erivajadustega isikutele ka füüsiliselt kättesaadav, see tähendab, et kas on tagatud õpilaste tegelik juurdepääs haridusasutusele.

Haridusseaduse § 7 lg 2 punkti 8 kohaselt korraldavad kohalikud omavalitsused sõidu haridusasutusse ja tagasi.

Kontrollimisel selgus, et Haapsalu linnas tagab õpilaste transpordi kooli ja tagasi koju igal tööpäeval Haapsalu linnavalitsus. Õpilasi teenindab spetsiaalne invabuss. Probleemid on väljaspool Haapsalu linna elavate õpilaste transpordiga koolist koju ja kodust kooli.

Kooli direktori sõnul suudab kool tagada liikumispuuetega õpilaste transpordi autobussijaama ja sealt kooli iga kahe nädala tagant. Probleem on aga laste transportimisega Haapsalu autobussijaamast koju

ja kodust tagasi Haapsalu autobussijaama. Kooli direktori sõnul on takistuseks kehv bussühendus Haapsalu ja mõnede kohalike omavalitsuste vahel. Direktori sõnul ei suuda kohalikud omavalitsused tagada laste transporti kooli ja tagasi Valga, Võru, Viljandi ja Tartu maakonnast pärit laste puhul.

Kui kohalikud omavalitsused ei suuda täita neile seadusega pandud kohustust ja korraldada õpilaste sõitu haridusasutusse ja tagasi, siis ei ole haridus nende kohalike omavalituste territooriumil elavatele lastele piisavalt kättesaadav.

(4) Kõige suurem probleem, mis Haapsalu Sanatoorse Internaatkooli kontrollimisel tõusetus, on õigusliku regulatsiooni puudulikkus sanatoorses koolis pakutava taastusravi kohta. Lisaks sellele, et õpilastele ei ole sanatoorses koolis taastusravi kättesaadav, on erivajadustega laste puhul probleeme ka hariduse kättesaadavusega. Enamus kontrollkäigul leitud probleeme ei olnud tingitud koolist, vaid on riigi ja kohalike omavalitsuste tegemata jätmiste tulemus.

Kontrollkäigu järel pöördus õiguskantsler märgukirjaga haridus- ja teadusministri poole, milles juhtis ministri tähelepanu asjaolule, et PS § 37 lõike 1 kohaselt peab riik tagama, et igaljuhul oleks võimalus haridust omandada. Seega peab riik endale kuuluvale koolile eraldama ka piisavalt rahalisi vahendeid, et kool saaks talle seadusega pandud kohustusi täita. Samuti peab riik tagama, et ka erivajadusega isikutel oleks võrdselt erivajadusteta õpilastega hariduse omandamiseks vajalikud õppevahendid.

Õiguskantsler pöördus märgukirjaga sotsiaalministri poole, milles soovitas sotsiaalministril koostöös haridus- ja teadusministriga korrastada tervishoiuteenuste osutamise korraldust erikoolides lapse huvidest lähtudes. Õiguskantsler soovitas sotsiaalministril koostöös haridus- ja teadusministriga välja töötada regulatsioon, millega sätestatakse, millises ulatuses ja milliseid tervishoiuteenuseid on lapsel võimalik sanatoorses koolis õppides saada, ning samuti, kes on kohustatud nende teenuste eest tasuma.

Õiguskantsler juhtis Haapsalu Sanatoorse Internaatkooli direktori tähelepanu asjaolule, et kui perearst või eriarst on õpilase ka koduõppele määranud, peab kool selle ka korraldama. Vastasel juhul ei ole õpilasel võimalik koolikohustust täita. Õiguskantsler leidis, et finantsvahendite puudumine ei õigusta koduõppest keeldumist. Samuti soovitas õiguskantsler kooli juhtkonnal teha tihedamat koostööd kohalike omavalitsustega tagamaks kõigi õpilaste transport kooli ja tagasi koju.

Oma vastuses õiguskantsleri pöördumisele teatas haridus- ja teadusminister, et ta on 2005. aastal aktiivselt tegelenud erivajadustega õpilaste õppekirjandusega. Ministri kinnitusele on käivitunud programm „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara koostajate koolitus”, mille käigus koostatakse lihtsustatud õppekavale vastavad töölehed matemaatikas ja loodusõpetuses põhikooli vanemale astmele, luuakse õppevara koduleht hariduslike erivajadustega õpilastele ja koostatakse pedagoogide täiendusõppe õppekava haridusliku erivajaduse õppevara koostamise alal. Nimetatud töölehed valmivad ministri kinnitusele 01.03.2007.

Haridus- ja teadusminister teavitas, et alustatud on ka põhikooli lihtsustatud õppekavale vastavate inimeseõpetuse õpetajaraamatu ja töölehtede koostamist kogu põhikooli ulatuses. Õpetajaraamat koos metoodiliste-didaktiliste soovitustega ja töölehed valmivad ministri kinnitusele 2006/2007. õppeaasta alguseks. 2006. aastal jõuavad koolidesse olemasolevad riiklikule õppekavale vastavad õppematerjalid. Samuti tasub Haridus- ja Teadusministeerium põhikooli lihtsustatud õppekavale vastavate eesti keele ja matemaatika tööraamatute kordustrükkide eest.

Haridus- ja teadusminister möönis, et tervisekaitse küsimused, sealhulgas taastusravi korraldamine, sanatoorses koolides vajavad parima lahenduse leidmiseks ühist arutamist Sotsiaalministeeriumi ametnikega. On loodud ministeeriumidevaheline töögrupp, mille ülesandeks on leida lahendused tervisekaitse korraldamise probleemidele erivajadustega laste koolides.

Oma vastuses õiguskantsleri pöördumisele möönis sotsiaalminister, et selge õiguslik regulatsioon

taastusravi korralduse kohta sanatoorsetes koolides puudub. Sotsiaalminister teatas, et õiguskantsleri tõstatatud probleemidele tervikliku lahenduse leidmiseks on 2006. aasta jaanuaris plaanis alustada ühist tööd Haridus- ja Teadusministeeriumi, Eesti Haigekassa ja erikoolide esindajatega.

Sotsiaalminister lisas, et konkreetsed ettepanekud sanatoorsetes koolides õppivate laste ravimikulu katmise põhimõtete ja vajaliku regulatsiooni osas töötatakse välja 2006. aastal. Sotsiaalminister peab samuti vajalikuks muuta ravikindlustuse seadust selliselt, et internaatkoolides õppivad õpilased vabastatakse visiiditasu maksmisest.

Sotsiaalminister lubas, et ta töötab 2006. aasta jooksul välja koolide jaoks erivajadustega lastele koolis optimaalse koolitervishoiuteenuse ja arstiabi pakkimiseks vajalikud regulatsioonid, määratledes seejuures erinevate osapoolte – erikoolide, Eesti Haigekassa, tervishoiuteenuse osutajate ja sotsiaalsüsteemi – ülesanded ja vastutuse.

8. Kontrollkäigu Türi Toimetulekukooli järelmenetlus

Asi nr 7-2/050763

(1) Õiguskantsleri Kantslei ametnikud teostasid ÕKS § 33 ja § 34 lõike 1 alusel omaalgatuse korras 10.11.2004 kontrollkäigu Türi Toimetulekukooli, et kontrollida isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamist antud asutuses.

(2) Kontrollimisel selgus, et üldiselt olid erivajadustega õpilaste põhiõigused ja -vabadused koolis tagatud. Peamised rikkumised seisnesid raamatukogu, regulaarse tervishoiu- ja psühholoogiaalase teenindamise puudumises, kooli arengukava ei realiseeritud vajalikul määral ja kooli tervisekaitse ei vastanud nõuetele.

Kontrollkäigu tulemusena tegi õiguskantsler Türi Toimetulekukooli direktorile, Türi linnapeale ja Tervisekaitseinspeksiooni peadirektorile ettepanekud eesmärgiga aidata kaasa Türi Toimetulekukoolis isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamisele.

Türi Toimetulekukooli direktoril palus õiguskantsler viia olemasolev kooli sisedokumentatsioon kooskõlla põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega, luua raamatukogu ning koostöös Türi Linnavalitsusega teavitada lapsevanemaid nende õigustest, nt soodustuste saamisest, ja õpetada vanemaid, kuidas erivajadusega lapsega käituda.

Türi linnapeal palus õiguskantsler kaaluda Türi Toimetulekukoolile regulaarse tervishoiu- ja psühholoogiaalase teenindamise võimaluse tagamist, samuti sammude astumist tagamaks kinnitatavate kooli arengukavade realiseeritavust. Lisaks palus õiguskantsler Türi linnapeal jälgida, et Türi Toimetulekukool viiks oma sisedokumentatsiooni vastavusse seadusega. Peale selle tegi õiguskantsler Türi linnapeale ettepaneku teavitada teisi kohalikke omavalitsusi laste transpordi korraldamise vajadusest ning koostöös Türi Toimetulekukooliga teavitada lapsevanemaid nende õigustest, nt soodustuste saamisest, ja leida võimalusi, kuidas toetada erivajadustega laste vanemaid suvel. Veel palus õiguskantsler, et Türi Toimetulekukooli keskkond viidaks vastavusse tervisekaitse nõuetega.

Tervisekaitseinspeksioonile tegi õiguskantsler ettepaneku teostada riiklikku järelevalvet Türi Toimetulekukoolis tervisekaitse nõuete järgimise küsimuses.

(3) Õiguskantsler kontrollis Türi Toimetulekukooli direktorile, Türi linnapeale ja Tervisekaitseinspeksiooni peadirektorile tehtud ettepanekute täitmist vastavalt õiguskantsleri seaduse § 35² lõigetele 1 ja 2.

Türi Toimetulekukooli direktor andis õiguskantslerile teada, et Türi Toimetulekukooli dokumentatsioon on uuendatud ja vastavusse viidud põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega, raamatukogu on loomisel (väike osa teavikuid on veel arvele võtmata). 23.12.2004 toimunud lastevanemate üldkoosolekul esines lastevanematele Järva Maavalitsuse sotsiaal- ja tervishoiuosakonna peaspetsialist, kes teavitas vanemaid nende õigustest, võimalikest soodustustest, andis vanemaile nõu, kelle poole vajadusel pöörduda ja kust abi saada ning teavitas rehabilitatsioonivõimalustest Järvamaal. Lisaks toimus 15.04.2005 koolis nõustamispäev lapsevanematele, kus vanemad said individuaalset konsultatsiooni kooli logopeedilt, õpetajatelt, kasvatajatelt ning osaleda kahes tunnis ja psühholoogi koolitusel.

Türi linnapea vastas õiguskantslerile, et tervishoiu- ja psühholoogiaalaseks teenindamiseks on koolis tervishoiutöötaja ja füsioterapeudi kasutuses tervisekaitseõuetele vastav ruum. Paraku ei ole aga psühhiaatrilist teenindust koolile võimalik pakkuda, sest Järvamaal ei ole lastepsühhiaatrit. Kooli arengukava koostamisel lubati edaspidi järgida kooli põhimäärust ja Türi linna (edaspidi Türi valla) arengukava, kooli muu dokumentatsioon viidi vastavusse õigusaktidega. Teisi kohalikke omavalitsusi teavitas Türi linnapea koolitranspordi tagamise vajadusest Järvamaa Omavalitsuste Liidu volikogu koosolekul ning Järvamaa linnapeade ja vallavanemate koja nõupidamisel. Erivajadustega laste suve sisustamiseks korraldas kool 2005. aasta suvel kahepäevase laagri „Sportlik-kultuuriline suvi erivajadustega õpilastele“. Türi Toimetulekukooli tervisekaitseõuetele vastavusse viimiseks täitis Türi linn Tervisekaitseinspeksiooni ettekirjutused. Samuti taotles Türi linn tervisekaitseõuete järgimiseks koolis riigilt vahendeid, mida aga ei eraldatud.

Tervisekaitseinspeksiooni peadirektor teavitas õiguskantslerit, et Türi Toimetulekukoolis teostati riikliku järelevalve korras tervisekaitseõuete täitmise kontroll ning selle järelkontroll, ning kontrolliti ettekirjutuste täitmist. Peadirektor nentis, et Türi Toimetulekukool tegutseb vanas puitmajas, mis ei taga kõikidele lastele täielikult tervist kaitsvaid ja edendavaid tingimusi koolis õppimise ajal.

Õiguskantsler leidis, et tema ettepanekute adressaadid on astunud põhiõiguste ja -vabaduste tagamiseks Türi Toimetulekukoolis mõistlikke ja vajalikke samme.

III JUSTIITSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

Justiitsministeeriumi valitsemisalas on õigusloome koordineerimine, õigusaktide süstematiseerimine, esimese ja teise astme kohtute, prokuratuuri, vanglate, notarite ametitegevuse ja õigusteenuse korraldamine ning õigusloome ministeeriumi pädevuse kohaselt, samuti välisriigi kodaniku või kodakondsuseta isiku välisriigile väljaandmise otsustamine.

Järgnevalt analüüsitakse Justiitsministeeriumi 2005. aasta tegevust ning antakse ülevaade Õiguskantsleri Kantseleis Justiitsministeeriumi tegevuse kontrollimiseks läbi viidud menetlustest.

1.1. Õigusloome

Justiitsministeeriumi pädevuses on nii oma valitsemisala õigusloome kui ka õigusloome üldine koordineerimine, et riigi õiguspoliitika oleks ühtne ja areneks samadest põhimõtetest lähtuvalt. See tähendab kehtiva õigusloome arengusuundade analüüsi ning ettepanekute tegemist ministeeriumidele nii seaduseelnõude kooskõlastamiste kaudu kui ka eraldi soovitude vormis. Ühtsete õigusloome põhimõtete juurutamisel on oluline tagada ka Euroopa Liidu õiguse ja Eesti õiguse kooskõla ning ühtne õiguskeele kasutus. Ministeerium on üha enam haaranud juhtrolli keelehoolduse korraldamisel, eelnõude õiguskeele kasutuse ühtlustamisel ja õigusterminite süstematiseerimisel. Esiletõstmist väärib ministeeriumi 01.11.2005 korraldatud seminar „Eesti ja Euroopa õigusmõisted: ühtsus ja erinevused”.

Seoses Euroopa Liidu liikmelisusega on suurenenud ministeeriumi pädevus nii Euroopa kui ka Eesti õiguse kujundamisel. Hea näitena, kus ministeeriumi esindaja on osalenud kõikides õigusloome etappides alates probleemide püstitamisest kuni lahenduseettepanekute õigusaktiks vormimiseni, võiks nimetada Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti loomist. Eesti huvides on osaleda taolistes protsessides juba probleemi tõusetumise hetkest ning kujundada ja väljendada omapoolseid selgeid hoiakud erinevate lahendusvõimaluste kohta.

Üks olulisemaid prioriteete Justiitsministeeriumi jaoks oli töötada läbi avaliku teabe, riigisaladuse ja isikuandmete kaitse reeglistik. Selleks moodustati valdkondlikud töögrupid, kuhu kaasati andmekaitse spetsialistid nii ministeeriumist kui väljapoolt ministeeriumi. Õiguskantsleri Kantseleid esindas töögrupis nõunik Tiina Ilus. Valminud eelnõu saadeti kooskõlastamisele 03.05.2006.²⁵⁰

2005. aastal menetles õiguskantsler avaldust, kus avaldaja vaidlustas perekonnaseisuasutuse tegevuse, sest talle ei väljastatud abiellumist takistavate asjaolude puudumise tõendit, kui ta soovis välisriigis abielluda samasoolise isikuga. Vastavalt perekonnaseadusele väljastatakse Eesti elanikele tõend kinnitamaks, et isikul puuduvad Eesti seaduste järgi abiellumist takistavad asjaolud abiellumiseks välisriigis. Enne tõendi väljastamist kontrollitakse avaldaja õigust abielluda soovitud isikuga Eesti õiguse järgi. Menetluse käigus tõusetus küsimus mitmete rahvusvahelise eraõiguse sätete õigusselgusest ja kohaldamisest.²⁵¹

1.2. Karistusõigus- ja menetlus

2005. aastal vahetusid ministrid. See tõi kaasa suunamuutuse ministeeriumi prioriteetides ning

²⁵⁰ Avaliku teabe seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu, kättesaadav arvutivõrgus: <http://eoigus.just.ee>.

²⁵¹ Vt 2. osa X 3.3. Abiellumist takistavate asjaolude puudumise tõend.

põhimõtetes, millest lahenduste leidmisel lähtuda. Kõige selgemalt on ministrite vahetumisest tingitud suunamuutust näha kriminaalpoliitika arengutes. Kuni 13.04.2005 ametis olnud justiitsminister Ken-Marti Vaher soovis ellu viia senisest karmimat ja väidetavalt rahva õiglustundele vastavat karistuspoliitikat.²⁵² Minister Rein Langi seisukohaks on, et Eestis on vange liiga palju ja tuleb leida võimalusi vangide arvu vähendamiseks ja karistustele alternatiivvõimalusi (nt ühiskondlik töö, ennetähtaegse vabastamise sidumine kriminaalhooldusega, elektrooniline jälitussüsteem jm).²⁵³

Siseministeeriumi ja Justiitsministeeriumi eelistusteks kujunesid võitlus alaealiste poolt ning alaealiste suhtes toimepandud kuritegevusega (esmajärjekorras lapsohvritega vägivalda ja seksuaalkuriteod) ning organiseeritud kuritegevusega (esmajärjekorras narkokuritegevuse, inimkaubanduse ja rahapesuga).²⁵⁴ Lähtuti põhimõttest, et süvendatult tuleb tegelda just nende kuriteoliikidega, mis kõige valusamini riivavad ühiskonna alustalasid ja riigi jätkusuutlikkust. Pikaajaliselt on kõige tulemuslikum panna rõhk just noorte ja nende vastu toime pandud kuritegevusele. Uute kurjategijate põlvkonna peale kasvamist aitab kõige paremini takistada noortega tegelemine enne, kui nendest saavad väljakujunenud õiguserikkujad. Alaealiste suhtes teostatav kriminaalmenetlus peab olema kiire ja alaealise huve arvestav.

Õiguskantsler toetab ministri põhimõttelisi valikuid ning rõhutab, et esiteks tuleb alaealiste suhtes kohtueelne uurimine korraldada reeglina nelja kuu jooksul alates kahtlustatava tuvastamisest. Teiseks saab alaealise vahistamine olla äärmuslik abinõu üksnes kõige raskemate kuritegude puhul ning ka sel juhul tuleb jälgida, et vahistamisjärgselt tehtaks toiminguid võimalikult kiiresti. PS § 27 lõike 4 kohaselt peab seadusandja tagama laste kaitse. Eesti Vabariigi lastekaitse seadus kehtestab üldise põhimõttena, et lubamatu on last kohelda ja karistada viisil, mis ohustab kuidagi teisiti tema vaimset või kehalist tervist. Järgmise sammuna on oluline luua tegelikud mehhanismid selleks, et alaealistele kohaldatavad karistused ja mõjutusvahendid oleksid mõjusad, kuid võimalikult leebed, ja nende arengut arvestavad.

Arvestades alaealiste kui väga tundliku grupi eripära, on heameel tõdeda, et prokuratuuris ja politseis on selles osas viimase paari aastaga saavutatud märkimisväärne edasimineku (tööle on võetud spetsialiseerunud menetlejad). Prokuratuurid on asunud aktiivsemalt alaealiste suhtes menetlusi lõpetama (enamjaolt saadetakse materjalid edasi alaealiste asjade komisjoni) ja kohtusse saadatud asjades ka alternatiivseid mõjutusvahendeid kohaldama. 2005. aasta seisuga ei olnud üldjuhul kohtutes alaealistele spetsialiseerunud menetlejaid. Seoses nelja ringkondliku kohtu loomisega alates 01.01.2006 on olemas eeldused oluliseks edasiminekukuks kohtutes, vajadusel teatud valdkonnale spetsialiseerunud kohtunike tegutsemiseks.

2005. aastal valmistati ministeeriumis ette ning võeti seejärel 15.03.2006 Riigikogus vastu kohtute seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seadus. Seaduse eesmärgiks on võimaldada kriminaalmenetluses kiirmenetlus 48 tunni jooksul, arvates isiku kahtlustatavana kinnipidamisest või kahtlustatavana ülekuulamisest. Kiirmenetlust saab rakendada üksnes teise astme kuritegudes, mille tõendamise ese või asjaolud on selged. Menetluse kiirem korraldamine tagab lihtsa kuriteo toimepannud isikule kohtupidamise, mis toimub selle teo iseloomu arvestades nii kannatanu kui ka süüdistatava jaoks mõistliku aja jooksul ja aitab kokku hoida menetluskulusid.

Eelnõu menetlemisel oli üheks põhiküsimuseks, kas sellises kiires menetluses on piisavalt tagatud kahtlustatava põhiseaduslikud õigused. PS §-st 21 tulenevalt teatatakse igapähele, kellelt on võetud vabadus, viivitamatult vabaduse võtmise põhjus ja tema õigused ning kuriteos kahtlustatavale

²⁵² Ühendus Vabariigi Eest – Res Publica, Eesti Reformierakonna ja Eestimaa Rahvaliidu koalitsioonileping aastateks 2003–2007. Kätesaadav arvutivõrgus: <http://www.valitsus.ee>.

²⁵³ T. Sildam. Lang soovib vangide kiiremat vabastamist – Postimees 07.06.2005.

²⁵⁴ 2005. aasta kriminaalpoliitika arenguid tutvustas minister Rein Lang 22.11.2005 ettekandes Riigikogus Kätesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

antakse võimalus valida endale kaitsja ja temaga kohtuda. Seaduse järgi on kahtlustatava kaitseõiguse tagamiseks kaitsja osavõtt kiirmenetlusest kohustuslik alates isiku kahtlustatavana ülekuulamisest. Õiguskantsler toetab kiirmenetluse lähtekohta, sest õiguskaitseorganite ülemäärase töökoormuse vältimine on oluline, kuna lõppastmes võivad suure töökoormuse tõttu kannatada isikute põhiõigused. Õigus kohasele kohtumõistmisele mõistliku aja jooksul tagatakse läbi tõhusa kohtupidamise ning see vastab PS §-des 13–15 ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 13 sisalduvale põhimõttele tõhusast menetlusest enda kaitseks.

2005. aastal menetles õiguskantsler talle esitatud avalduse alusel küsimust, kas põhiseadusega on kooskõlas olukord, kus väärtemenetluse kohtuvälise menetleja otsuse peale esitatud kaebuse kaebetähtaja ennistamata jätmist ei saa vaidlustada määruskaebe korras. Õiguskantsleri hinnangul riivab vaidlustatud regulatsioon PS § 15 lõike 1 lausest 1 tulenevat üldist kohtusse pöördumise õigust koostoimes PS § 24 lõikega 5, mis näeb ette isiku õiguse tema kohta tehtud kohtu otsus seadusega sätestatud korras kaevata edasi kõrgemalseisvale kohtule. Õiguskantsler analüüsis avalduses tõstatatud küsimusi ning leidis, et selline piirang edasikaebeõigusele ei ole mõeldukas. Õiguskantsler pöördus 14.10.2005 ettepanekuga Riigikogu poole viia väärtemenetluse seadustiku vastav regulatsioon põhiseadusega kooskõlla. Vastav seadusemuudatus võeti vastu 19.04.2006.

1.3. Kohtuhaldus ja -menetlus

Riigikogu võttis 20.04.2005 vastu Justiitsministeeriumis välja töötatud uue tsiviilkohtumenetluse seadustiku, mis jõustus 01.01.2006. Uus seadustik on vajalik kohtumenetluse regulatsiooni kaasajastamiseks, kohtumenetluse tõhusamaks, säästlikumaks ja menetlusosalise seisukohalt läbipaistvamaks muutmiseks, et suurendada kodanikkonna usaldust kehtiva õiguskorra ja õigumõistmise süsteemi suhtes. Selle eesmärgi täitmiseks vähendatakse asjatuid protsessiõigust puudutavaid vaidlusi, nt piirates erikaebuse (eelnõus kasutatakse selleks uut mõistet: määruskaebus) ehk määruskaebuse esitamise õigust. Vähemalt sama oluline on vajadus tagada ja suurendada Eesti Vabariigi õiguskindlust kohtumenetluses, milles kohtunikul on eelkõige erapooletu vahendaja ja õigust tundva nõuandja roll.

Paralleelselt uue tsiviilkohtumenetluse seadustiku menetlemisega valmistati ette ka halduskohtumenetluse seadustiku muudatused. Eelnõu eesmärgiks on muuta kohtumenetlus paindlikumaks ja tõhusamaks ning menetlusosalistele lihtsamaks ja kättesaadavamaks. Kohtumenetluse kiirenemise eelduseks on ka kohtu töökoormuse vähenemine, mis toimub kohtute tööpiirkondade ühendamise läbi. 2005. aastal valminud eelnõu esitati Riigikogu menetlusse 06.03.2006 ja see võeti vastu 14.06.2006.

Uutele menetlusseadustikele sekundeerivad ka 01.01.2006 jõustunud kohtute seaduse muudatused, millega loodi senise 16 maa- ja linnakohtu ning nelja halduskohtu asemele neli maakohut ning kaks halduskohut. Suuremates kohtuasutustes on kohtunikuressursi kasutamine paindlikum. See võimaldab ühtlustada kohtunike koormust ja seega ka menetlusaegu. Samuti on suuremas kohtus kohtunikel võimalus spetsialiseeruda kitsamale valdkonnale (näiteks alaealisi puudutavate juhtumitele või riigihanke asjadele), mille tulemusena paraneb õigusemõistmise kvaliteet. Kohtute tööpiirkondade ühendamine tõi inimese jaoks kaasa võimaluse teatud juhtudel valida, millises kohtumajas vaidlus lahendatakse. Moodustunud maa- ja halduskohtud töötavad mitmes kohtumajas, mis paiknevad seniste esimese astme kohtute asukohtades. Seeläbi toimub kohtumõistmine endiselt inimesele võimalikult lähedal.

Kohtute töö lihtsustamiseks ning sujuvamaks ja tõhusamaks muutmiseks on oluline ministeeriumi arendustegevus kohtulahendite elektrooniliselt kättesaadavaks tegemisel. Nii 2001–2005 toimunud kohtulahendite register (KOLA) kui ka 2006. aastal toimima hakanud kohtute infosüsteem (KIS) on tõhus abi- ja töövahend kohtunikele ja muudele menetlejatele, kes vajavad erinevat infot kohtulahendite kohta.

Kohtutäituri seadus, mis lõi aluse kohtutäituri kui avalik-õiguslikku ametit pidava sõltumatu isiku ametitegevusele, jõustus 01.03.2001. Seaduse jõustumisest alates on pidevalt pöördutud õiguskantsleri poole avaldustega, milles leitakse, et kohtutäitur ei ole täitnud oma ametikohustusi nõuetekohaselt. Peamiseks probleemiks on, et kohtutäitur ei ole enne nõude täitmist välja selgitanud kõiki konkreetse juhu asjaolusid ning nõude täitmine on kaasa toonud ülemäärase raskuse võlgniku ja tema pere majanduslikule olukorrale. Avaldustes esitatud kirjeldustest ilmnes, et praktikas esineb juhtumeid, kus sama nõude täitmisega tegeleb samaaegselt mitu kohtutäiturit. Näiteks ühel juhul menetles sama asja koguni 3 kohtutäiturit, kellest 2 arestisid ka avaldaja arve. Samuti kirjeldati juhtumeid, mil täituri ei olnud arvestanud nõude täitmisel kõiki võlgniku isikuga seonduvaid asjaolusid, sealhulgas seda, et nõude täitmise viis ei oleks ülemäära koormav. Kahel korral tegi õiguskantsler justiitsministrile ettepaneku muuta täitektuse vormi viisil, et võlgnikud saaksid paremini aru selle sisust, nõuete suurusest ning oma õigustest täitmisviisi valikul ning vaidlustamisel. On hea, et ühe meetmena kohtutäituri tegevuse parandamisel jõustus 01.01.2006 kohtutäituri seaduse muudatus, mille kohaselt peab täituri haridus vastama kohtunikule esitatavatele haridusnõuetele.

Õiguskantsleri poole on pidevalt pöördutud avaldustega, millest nähtub, et inimesed ei ole teadlikud kohtu ja täidesaatva võimu (Justiitsministeeriumi) rollidest õigusemõistmisel ja õigusemõistmisest väljapoole jäävate küsimuste korraldamisel. Ministeeriumi poole on pöördutud kaebustega kohtunike tegevuse peale kohtumenetluses, mille lahendamine ei ole aga kohtu sõltumatuses tulenevalt ministeeriumi pädevuses. Inimesed on seepeale pöördunud õiguskantsleri poole ning avaldanud pahameelt ning arvamust, et ministeerium jättis rikkumise uurimata ning pani seeläbi toime õiguserikkumise. Sellistel juhtudel on õiguskantsler pidanud oluliseks avaldajatele selgitada, mida tähendab kohtu sõltumatus ja milles seisneb täidesaatva riigivõimu roll.

1.4. Vangistusõigus

Õiguskantslerile esitatud avaldustest moodustasid ka 2005. aastal suurima osa vangistusega seonduvad küsimused. Kuna vabaduse võtmine kujutab endast erakordselt intensiivset põhiõiguste riivet ning sellega kaasnevad vältimatult ka teised põhiõiguste piirangud, on vanglate tegevus õiguskantsleri erilise tähelepanu all. Muuhulgas väljendub see regulaarselt toimuvates kontrollkäikudes vanglatesse. 2005. aastal külastasid õiguskantsler ja tema nõunikud Tallinna Vanglat ja Pärnu Vanglat.

Sarnaselt eelmistele aastatele, pidi õiguskantsler ka 2005. aastal toimunud menetlustes korduvalt juhtima vanglate tähelepanu haldusmenetluse seaduse rikkumistele.

Näiteks rikkus Murru Vangla kohustust viivitusega teha kinnipeetavale teatavaks haldusakti andmise tõenäoline aeg. Samuti ettenähtud tähtajast mittekinnipidamise põhjust, kui haldusakti ei ole võimalik anda ettenähtud tähtaja jooksul. Samuti ei olnud Ämari Vangla kinnipeetavale toimetanud kätte tema õigusi piiravat haldusakti. Ka kontrollkäigul Tallinna Vanglasse tuvastati dokumentidega tutvumisel mitmeid haldusmenetluse seaduse rikkumisi nagu haldusakti andmise faktilise ja õigusliku aluse puudulik kajastamine haldusakti motivatsioonis. Raskused haldusmenetluse seaduse täitmisel võivad olla tingitud vanglaametnike ebapiisavatest teadmistest haldusmenetluse valdkonnas. Seetõttu on tervitav Tallinna Vangla plaan pakkuda oma ametnikele täiendavat haldusmenetluse koolitust. Kuna probleeme haldusmenetluse seaduse rakendamisega esineb ka teistes vanglates, aitaks kõnealuste probleemide lahendamisele kaasa Justiitsministeeriumi koordineeritud süsteemne koolitusprogramm kõikidele vanglaametnikele, kes peavad haldusmenetluse seadusest juhinduma. Lisaks leiab õiguskantsler, et Justiitsministeerium võiks vaiete lahendamisel ja teenistusliku järelevalve käigus põhjalikumalt kontrollida vangla haldusaktide ja toimingute vastavust haldusmenetluse seadusele.

PS § 3 lõikest 1 ja §-st 11 tulenevalt võib põhiõigusi piirata ainult seaduses sätestatud alustel ja

korras. See põhimõte kehtib eranditeta kõikide isikute põhiõiguste suhtes ning ka vanglad peavad seda kinnipeetavate ja vahistatute õigusi piirates austama. Igal vanglal on oma kodukord, mille eesmärk on kohaldada vangistusseaduses ja muudes vangistust reguleerivates õigusaktides sätestatud konkreetse vangla oludele.

Õiguskantsler tuvastas Murru Vangla ja Tallinna Vangla kodukorras sätteid, millest tulenevad kinnipeetavate õiguste piirangud ei olnud kooskõlas vangistusseadusega. Õiguskantsler edastas oma seisukoha lisaks vanglatele ka Justiitsministeeriumile, kes peab vanglate kodukorrad kooskõlastama. Oluline on kontrollida, kas kodukorras sätestatud piirangutel on seaduslik alus.

Kinnipeetava avalduse põhjal alustatud menetluses tuvastas õiguskantsler ka justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri” vastuolu seadusega. Määrusega piiratakse kartseris lubatud asjade loeteluga seadusliku aluseta kinnipeetava õigust kirjavahetusele ja seega tema põhiõigust perekonna- ja eraelu puutumatusel. Kuna justiitsminister lubas probleemi lahendada Vabariigi Valitsuse 2005. aasta II poolaasta tööplaanis ette nähtud vangistusseaduse muutmise käigus, ei teinud õiguskantsler esialgu ettepanekut viia vastav säte põhiseadusega kooskõlla. Vangistusseaduse muutmise seaduse eelnõu koostamise tähtaeg lükati edasi 2006.aastasse. Õiguskantsler teeb 2006. aasta jooksul avaldusaluses asjas järelmenetluse ja kontrollib, kas asjassepuutuvate õigusaktide muutmise käigus viiakse kartseris lubatud asjade loetelu kooskõlla põhiseadusega.

Lisaks eelmainitule tuvastas õiguskantsler 2005. aastal vanglate tegevuse peale esitatud kaebuste põhjal rikkumisi seoses kinnipeetavate vabastamisega arestimajast, kinnipeetavate saateautosse paigutamise, kinnipeetavate töötasustamisega katseajal, kinnipeetavate suhtes toimunud distsiplinaarmenetlusega, kambri nõuetele vastavusega, relvastatud üksuse füüsilise jõu kasutamise, vahistatute sõnumisaladuse tagamisega, vahistatutele teatud telefonikaartide kasutamise keelamisega ning riikliku kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute registri andmete kasutamise.

Kriminaalpoliitika arengusuundades aastani 2010 on sätestatud, et Justiitsministeerium arendab eeldusi, mis võimaldaksid enamikul vangistusega karistatud isikutel kanda karistust kaasaegsetele nõuetele vastavas vanglas. Eestis viibis 2005. aasta lõpus vangistuses ligikaudu 3500 kinnipeetavat ja 1000 vahistatut. Tartu Vangla on praegu ainus ajakohastele nõuetele vastav kambertüüpi vangla, kus kannavad karistust ligikaudu 550 kinnipeetavat ja eelvangistuses viibib ligikaudu 350 vahistatut. Valdav enamus kinnipeetavatest on 20. sajandi kuuekümnendatel kuni kaheksakümnendatel aastatel ehitatud laagertüüpi vanglates, kus on raskendatud kriminaalse subkultuuri lõhkumine ja kaasaja arusaamadele vastav resotsialiseerimise eesmärgiga vangistuse täideviimine. Ka vanglapersonal peab tihti töötama ruumides, mis ei taga täiel määral nende ohutust kinnipeetavate üle järelevalve tegemisel. Mõistagi on uute vanglate ehitamine pikaajaline ning palju ressursse nõudev ettevõtmine, kuid Justiitsministeerium peab pidevalt tegutsema selle nimel, et luua kinnipeetavate resotsialiseerimist soodustavad vanglaid ja ohutut töökeskkonda vanglaametnikele. Järgmise uue vanglana kavatakse 2007. aasta lõpus kasutusele võtta Viru Vangla.

Justiitsministeeriumis koostati 2005. aastal vangide vähendamise tegevuskava. Tegevuskavas keskendutakse lähiaastatel kolmele suuremale valdkonnale: vangistuste lühendamisele, vangalakaristuste osakaalu vähendamisele ja välismaalastest kurjategijate Eestist väljasaatmisele. Nendes kolmes valdkonnas planeeritakse mitmeid meetmeid nagu näiteks ennetähtaegse vabastamise senisest ulatuslikum rakendamine, sundravi ulatuslikum tagamine uimastisõltlastele ja elektroonilise järelevalve võimaluste analüüs. Loodetavasti aitab tegevuskava lahendada ka vanglate ülerahvastatuse probleemi, millele õiguskantsler on korduvalt tähelepanu juhtinud. Riigikogus algatati 31.05.2006 ka vastav eelnõu ja selle sisuks on vangistusest tingimisi enne tähtaega vabastamise võimaluse suurendamine ning tugevdatud kontrolli all ühiskonda tagasilubamine eelkõige elektroonilise valve abil. Ka soovitakse eelnõuga tõsta asenduskaristuste osatähtsust.²⁵⁵

²⁵⁵ Kriminaalhooldusseaduse, vangistusseaduse, karistusseadustiku, karistusseadustiku rakendamise seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu seisuga 15.06.2006, nr 923 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

26.05.2005 otsuses²⁵⁶ analüüsis Riigikohtu halduskolleegium, kas kinnipeetava esindajale halduskohtumenetluses laienevad samad privileegid, mis on vangistusseaduses ettenähtud isikule, kes on kriminaalmenetluses kinnipeetava kaitsja. Sama probleemiga oli kinnipeetav ka õiguskantsleri poole pöördunud, kuid käimasoleva kohtumenetluse tõttu tuli menetlus seisukohta andmata lõpetada. Riigikohtu halduskolleegium leidis, et kaitsja ja esindaja ebavõrdne kohtlemine on põhjendatud sellega, et kriminaal- ja väärteoasjades on põhiõiguste riive aste ja intensiivsus tunduvalt suurem kui haldusasjades. Halduskolleegium märkis seejuures aga, et põhjendatud vajaduse korral tuleb kokkusaamisi kinnipeetava esindajaga lubada lisaks VangS § 24 lõigetes 1 ja 2 sätestatud miinimummäärale.

Eelnevaga seonduvat probleemi käsitles Riigikohtu halduskolleegium 10.06.2005 otsuses,²⁵⁷ kus analüüsiti, keda tuleb käsitleda kaitsjana vangistusseaduse mõttes. Otsuse kohaselt tuleneb kriminaalmenetluse seadustiku § 47 lõikes 2 sätestatust üheselt, et kaitsja staatust ei saa põhimõtteliselt lugeda lõppenuks seni, kuni säilib seaduslik võimalus kaitsealuse huvides mis tahes korralise või erakorralise kohtukaebuse esitamiseks. Kuid kriminaalmenetluse seaduse viimatinimetatud sätetest lähtuvalt on kaitsja lisaks otseselt kaitseülesannete täitmisele õigustatud ja kohustatud osutama oma kaitsealusele ka muud õigusabi. Seega tuleb kaitsjana ja mitte esindajana käsitleda isikuid, kes kaitsja seaduslike volituste olemasolul soovivad vangistuses viibivatele süüdimõistetutele osutada muud õigusabi ülalnimetatud mõttes.

Riigikohtu kriminaalkolleegium leidis oma 09.06.2005 otsuses,²⁵⁸ et kohtumääruse ja -otsuse samaaegse eksisteerimise korral isiku kinnipidamise alustena, prevaleerib kohtuotsus määruse ees ning sellises olukorras tuleb kinnipidamisasutustel asuda viivitamatult täitma jõustunud kohtuotsust ja viia vahialune üle vangistusseaduses sätestatud tingimustel kinnipeetava režiimile.

Ka mõned Euroopa Inimõiguste Kohtu 2005 otsused on seotud Eesti vanglatega või omavad mõju Eesti kinnipeetavate õiguste suhtes.

Kaasuses *Hirst vs. Ühendkuningriik*²⁵⁹ langetatud otsuses käsitles Euroopa Inimõiguste Kohus vanglas karistust kandvate isikute valimisõigust. Kohus võttis pärast põhjalikku analüüsi (sh hinnates rahvusvahelisi inimõiguseid käsitlevaid dokumente ning eri riikide praktikat) seisukoha, et kõikide kinnipeetavate täielik valimisõigusest ilmajätmine ei ole kooskõlas Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. Ka Riigikogu valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse, Euroopa Parlamendi valimise seaduse ja rahvahääletuse seaduse vastavad sätted näevad ette hääleõiguse piirangu kõigi kohtu süüdi mõistetud ja kinnipidamiskohas karistust kandvate isikute suhtes. Õiguskantsler juhtis Riigikogu põhiseaduskomisjoni tähelepanu osundatud kohtulahendile ning alustas menetlust Eesti valimisseaduste põhiseadusele ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile vastavuse kontrollimiseks.

08.11.2005 otsusega²⁶⁰ mõistis Euroopa Inimõiguste Kohus Eestilt välja kahjutasu kinnipeetava kasuks Euroopa Inimõiguste Kohtu artikli 3 rikkumise tõttu. Ebainimliku ja alandava kohtlemise tingisid vastuvõetamatud kinnipidamistingimused Jõhvi arestimajas ja endises Tallinna Keskvanglas aastatel 1996–1999. Viimatinimetatud vangla tegevus lõpetati juba 2002, kuid Tallinna Keskvangla hoones, mis ehitati 19. sajandi kolmekümnendatel aastatel merekindlusena, jätkas tegevust Vanglate Keskhaigla ja hiljem Tallinna Vangla tervishoiuosakond. Isikute kinnipidamine selles hoones lõppes 01.07.2005 Tallinna Vangla tervishoiuosakonnas statsionaarsel ravil viibivate kinnipeetavate ümberpaigutamisega endise Maardu Vangla hoonetesse.

²⁵⁶ RKHKo 26.05.2005, nr 3-3-1-21-05.

²⁵⁷ RKHKo 10.06.2005, nr 3-3-1-30-05.

²⁵⁸ RKKKo 09.06.2005, nr 3-1-1-55-05.

²⁵⁹ Euroopa Inimõiguste Kohtu 06.10.2005 otsus asjas nr 74025/01, *Hirst vs. Ühendkuningriik*.

²⁶⁰ Euroopa Inimõiguste Kohtu 08.11.2005 otsus asjas nr 64812/01, *Alver vs. Eesti*.

1.5. Õigusabi

01.03.2005 jõustus riigi õigusabi seadus, mis näeb ette riigi tagatava õigusabi liigid ning sellise õigusabi saamise tingimused ja korra. Õiguskantsler peab oluliseks, et ühegi inimese õigused ei tohi jääda kohtumenetluses kaitseta põhjusel, et tal ei ole õigusabi saamiseks vajalikke rahalisi vahendeid. Seaduse jõustumisel on riigi õigusabi eest õigusteenuse osutajateks Eesti Advokatuuri kuuluvad advokaadid, kellel on olemas vajalikud teadmised ja oskused isiku õiguste ja huvide paremaks tagamiseks. Õiguskantsleri poole on korduvalt pöördutud avaldustega, milles kirjeldatakse olukordi, kus inimestel ei ole oma õigusi võimalik kaitsta rahaliste vahendite nappuse tõttu. Kuigi enamikel juhtudel on tegu õigusabi küsimusega konkreetse juhtumi kohta, mille lahendamine ei kuulu õiguskantsleri pädevusse, pidas õiguskantsler oluliseks teavitada avaldajaid riigi õigusabi saamise võimalustest. Arvestades, et teave seadusest ja inimeste võimalustest jõuaks lihtsalt ja käepäraselt kõigini, koostati ministeeriumis infovoldik riigi õigusabi kohta; õiguskantsler lisab vajadusel selle infovoldiku isikutele saadetavatele vastuskirjadele. Samuti korraldab õiguskantsler regulaarselt kohtumisi Eesti Advokatuuri ja Justiitsministri esindajatega, arutamaks õigusabi kättesaadavuse praktilisi probleeme.

Õiguskantslerile esitatud avalduste pinnalt ilmnes väga paljudel juhtudel ka tõsiasi, et õiguskantsleris nähakse täiendavat järelevalveorganit või neljandat kohtuinstantsi. Õiguskantsleri poole pöörduti nii kohtueelse kui ka kohtumenetluse käigus, kui ei oldud rahul menetleja (ametniku, politseiniku, prokuröri, kohtuniku) tegevusega. Samuti esitati avaldus siis, kui oldi läbitud kõik kolm kohtuastet, kuid ei oldud rahul lõpptulemusega. Enamuse sellistest avaldustest jättis õiguskantsler sisuliselt läbi vaatamata ning uuris vaid üksikuid toiminguid menetleja tegevuses, mis jäid väljapoole õigusemõistmist ja mida ei olnud avaldajal korralise edasikaebe korras võimalik vaidlustada.

2. Karistusõigus ja -menetlus

2.1. AS Falck Eesti väärteomenetluse õiguspärasus

Asi nr 7-1/050594

(1) Avaldaja lepinguline esindaja pöördus õiguskantsleri poole kaebusega, milles leidis, et AS Falck Eesti tehtud väärteomenetluse käigus ühistranspordis sõiduõigust tõendava dokumendita sõitmise asjas rikuti avaldaja põhiõigusi.

(2) AS Falck Eesti 06.11.2004 koostatud ja avaldajale kätte antud väärteoprotokollist nähtus, et avaldaja, kes oli tol hetkel 16-aastane tütarlaps, sõitis ühistranspordis sõiduõigust tõendava dokumendita ning vastav tegu kvalifitseeriti ühistranspordiseaduse § 547 lõikes 1 nimetatud väärteoks.

Avaldaja lepingulise esindaja väitel olevat avaldajal puudunud sõiduõigust tõendav dokument põhjusel, kuna ta oli sisenenud bussi vahetult eelnevas peatuses ning kuna sõidu ajal bussijuht pileteid ei müünud, olevat ta raha näpus olnud sunnitud ootama järgmist peatust. Kahe bussipeatuse vahel sisenesid bussi AS Falck Eesti töötajad, kes kuulamata ära nii bussijuhi kui avaldaja selgitusi, käskisid tütarlapsel bussist väljuda. Pärast väärteoprotokollist koostamist sõitsid AS Falck Eesti töötajad minema, jättes avaldaja üksi kella 23.00 paiku Tallinna Ehitajate tee männimetsa lähedale.

Lisaks nähtus avaldusest, et 15-päevane tähtaeg vastulause esitamiseks möödus pühapäeval, 21.11.2004, mistõttu esitas avaldaja seaduslik esindaja vastulause 22.11.2004. Vastulause koopiast nähtus, et avaldaja seaduslik esindaja väljendas rahulolematust mitte üksnes tütre jätmise suhtes üksi keset linna, vaid ka kirjeldas toimunut bussis.

Avaldusele lisatud AS Falck Eesti väärteoasja otsuses oli kirjas, et see koostati 20.11.2004. Vastulauses esitatu mitteametlikult põhjendusena oli märgitud: „Kontrollimise ajal sõidutõendav dokument puudus”.

Avaldaja seaduslik esindaja ei vaidlustanud otsust väärteoasjas, kuna ta sai otsuse kätte allkirja vastu kohtutäiturilt alles 09.03.2005, st kaebetähtaeg oli ammu möödas. Ta ei teadnud väärteoprotokollis sisalduva märke „Kohtuvälise menetleja lahend on kohtuvälise menetleja juures tutvumiseks kättesaadav alates 06.12.2004” õiguslikke tagajärgi (et sellest hetkest hakkab kulgema kaebetähtaeg ning selle möödumisel otsus jõustub ja muutub täitmisele pööratavaks) ning väärteo kohtuvälise menetleja ei olnud neid avaldajale ka selgitanud. Avaldaja ja tema seaduslik esindaja olid oodanud, et neid informeeritakse vastulause suhtes võetud seisukohast.

AS Falck Eesti selgitas oma vastuses õiguskantsleri teabe nõudmisele, et vastavalt Tallinna Linnavolikogu 09.12.2004 määrusele nr 47 „Tallinna ühistranspordis sõidu eest tasumise korra ja sõidupiletite hindade kehtestamine” (edaspidi linnavolikogu määrus) peab reisija, kes soovib osta piletit ühistranspordist, sisenema esiukselt. Avaldaja antud juhul seda ei teinud, sisenedes tagaukselt. Sõidu ajal ei ole bussijuht kohustatud müüma sõidupileteid – ta peab seda tegema seisu ajal. Antud juhul ei pidanud linnatranspordi teenindajad otstarbekaks bussijuhti üle kuulata, kuna asjaolud olid selged ning ka avaldaja ise ei eitanud oma rikkumist.

Samuti selgitas vastustaja, et kuna protokoll koostamise kuupäevaks oli 06.11.2004, siis pidanuks 15-päevane tähtaeg lõppema 22.11.2004 ning otsuse tegemine 20.11.2004 oli vale. 22.11.2004 esitas avaldaja esindaja kaebuse AS Falck Eesti töötajate käitumise peale. Kaebus ei olnud aga vastustaja arvates mitte menetlustoimingu, vaid AS Falck Eesti töötajate käitumise peale, mida seega ei saanud käsitleda kui vastulauset.

Lisaks märkis vastustaja, et AS Falck Eesti töötajad peavad selgitama kõigile menetlusalustele isikutele nende õigusi ja kohustusi ning erinevaid nüansse protokollil.

(3) Antud asjas oli oluline leida vastused järgmistele küsimusele: 1) kas väärteomenetluses menetlusaluse isiku jätmine hilisõhtul üksi keset linna oli õiguspärane; 2) mis on väärteomenetluses menetlusnormide rikkumise õiguslik tagajärg.

(4.1) Lastekaitse seadus näeb ette alaealiste liikumisvabaduse piirangu kell 23.00–06.00 alla 16-aastastele alaealistele (§ 231). Tõsi, avaldaja oli tol hetkel 16-aastane ja seadus ei näe ette sõnaselget kohustust menetlusalust isikut transportida vms. Et väärteomenetluse seadustik kohustab väärteo kohtuvälise menetlejat enam tähelepanu pöörama alaealistele, nähes ette mitmeid kaitsvaid norme juhuks, kui menetlusalune isik on 14- kuni 18-aastane, ning et mõistlik inimene saab aru, et hilisõhtul linnas liikumine on ohtlik nii alaealisele kui ka täiskasvanule, ei olnud AS Falck Eesti töötajate tegevus avaldaja jätmisel hilisõhtul üksi keset linna kooskõlas isiku hoolimisest ja isiku inimväärkuse austamisest lähtuvalt PS §-st 14 tuleneva hea halduse põhimõttega. Asjaolu, et ta võis olla toime pannud mingi rikkumise, ei oma siinkohal tähendust. Avalikku võimu teostava isiku hoolimatut suhtumist inimesse, mis võib lõppeda ohuga tema varale, tervisele ja elule, see ei õigusta.

(4.2) Väärteomenetluse seadustiku (edaspidi VTMS) § 38 lg 1 sätestab, et kohtuvälises menetluses järgitakse menetlustähtaegade arvestamisel kriminaalmenetluse sätteid. Kriminaalmenetluse seadustik sätestab järgmised reeglid:

1. tähtaja hulka ei arvata tundi ega päeva, millest loetakse tähtaja algust (§ 171 lg 1 lause 2);
2. päevades arvutamise korral lõpeb tähtaeg viimasel tööpäeval kell kakskümmend neli. Kui päevades arvutatava tähtaja lõpp langeb puhkepäevale, on tähtaja viimane päev sellele järgnev esimene tööpäev (§ 171 lg 3).

Avaldajale anti väärteoprotokoll koopia kätte 06.11.2004. Kuna 15-päevane tähtaeg vastulause esitamiseks (VTMS § 69 lg 6) lõppes 21.11.2004, mis oli pühapäev, siis lõppes tähtaeg

puhkepäevale järgnenud esimese tööpäeva, st 22.11.2004 kell 24.00. Otsus väärteoasjas tehti aga juba 20.11.2004.

Rikkumine tähtaegade arvutamisel on käsitletav menetlusnormide rikkumisena. Mitte igasugune menetlusnormide rikkumine ei pea kaasa tooma otsuse tühistamist. Riigikohus on rõhutanud järgmist: „Ei kriminaalmenetluses, haldusmenetluses ega halduskohtumenetluses ei too tõendi kogumise õigusvastasus alati kaasa selle tõendi lubamatust. Üksnes tõendite kogumise nõuete ja korra oluline rikkumine toob kaasa tõendi lubamatuse. Selleks, et otsustada, kas tõendi kogumise nõuete ja korra rikkumine on oluline, tuleb hinnata, millisel määral rikuti isiku põhiõigusi ja demokraatliku õigusriigi põhiprintsiipe, menetluse eesmärgi võimalikku eripära ja olulisust ning kogutud tõendi seost haldusaktiga.”²⁶¹ Ehk teisisõnu tuleb kõikide menetlusliikide puhul eeskätt hinnata menetlusnormide rikkumise mõju menetlusosalise õigusseisundile ning rikkumise mõju menetluse tulemusele.

Kõnealuse kaasuse kontekstis tähendab eeltoodud järeldus esiteks seda, et otsuse tegemine tähtaega rikkudes mõjutas isiku ärakuulamisõigust, mis on äärmiselt oluline menetlusõigus, tagades isiku õiguse tõhusale õiguskaitsele ausas menetluses. Isiku ärakuulamisnõudel on kaks peamist eesmärki. Ühest küljest kannab ärakuulamisnõue instrumentalistlikku eesmärki, mille kohaselt aitab isiku ärakuulamine tagada kõigi asjas tähtsust omada võivate asjaolude väljaselgitamist ning seeläbi suurendada lahendi sisulise õigsuse tõenäosust. Teisalt on isiku ärakuulamisel ka iseseisev väärtus kohelda isikut subjekti, mitte avaliku võimu tegevuse objektina, ning austada seeläbi isiku inimväärikust.

Teiseks tuleb eeltoodud järeldusega seoses märkida, et ei ole võimalik nõustuda väitega nagu avaldaja seadusliku esindaja pöördumist AS Falck Eesti avalike teenuste divisjoni poole tuli käsitleda mitte vastulause, vaid kaebusena AS Falck Eesti töötajate käitumise peale. Nagu eespool mainitud, nähtus vastulause koopiast üheselt, et ta väljendas rahulolematust mitte üksnes tütre jätmise suhtes üksi keset linna, vaid ka kirjeldas toimunut bussis. Kui isiku pöördumise eesmärk oli ebaselge (kas tegu on vastulause või kaebusega), oleks pidanud selle isikuga ühendust võttes välja selgitama. Kui see ei nähtu üheselt isiku avaldusest, tuleb eeldada, et isik soovib pöördumisega võimalikult tõhusalt oma õiguseid kaitsta ning ebaselguseid ei tohiks tõlgendada kitsendavalt isiku kahjuks.

Eeltoodust tulenevalt esines tõenäosus, et kui vastulause oleks hakatud korrektselt lahendama (enne vastulause esitamist vormistatud otsuses vastulause mitteametlikkuse põhjenduse esitamine on järjekordne rikkumine), oleks võidud bussijuhilt selgituste saamisel ja muudele võimalikele tõenditele tuginedes jõuda ka teistsuguse tulemuseni, kui kõnealusel juhul tehti. Ei ole välistatud, et oleks võidud jõuda ka järelduseni, et avaldajat ei ole põhjust karistada. See on aga vaid oletus, mida ei ole võimalik tagantjärele enam kontrollida.

Avaldaja esindaja väitel ei selgitanud AS Falck Eesti töötajad avaldajale tema õiguseid, sh väärteoasjas tehtava otsuse teatavakstegemise ja vaidlustamise korda. Ka antud väite paikapidavust oli tagantjärele nii pika aja möödudes keeruline kontrollida, arvestades ka vastaspoole vastupidist seisukohta. Väärteoprotokollil puudus allkiri menetlusalusele isikule tema õiguste selgitamise kohta, kuid kohtuvälise menetleja lahendi kättesaadavuse kuupäev oli väärteoprotokollil siiski olemas. Võimalik, et tegelikult toimunud oleks saanud kontrollida juhul, kui vastulause oleks korrektselt lahendatud, mida aga ei tehtud.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et AS Falck Eesti avaldaja suhtes läbiviidud väärteomenetluse käigus rikuti tema põhiõiguseid. Esiteks, tema jätmise alaealisena üksi hilisõhtul keset Tallinna on vastuolus hea halduse põhimõttega. Teiseks tehti otsus väärteoasjas enne vastulause esitamiseks ette nähtud tähtaja möödumist, mis jätab avatuks võimaluse, et juhul, kui tähtaegselt esitatud selgitusi vastulauses oleks kaalutud ja kontrollitud, oleks otsus võinud olla ka teistsugune.

²⁶¹ RKHKm 16.01.2003, nr 3-3-1-2-03, p 11.

(5) Õiguskantsler esitas AS-le Falck Eesti järgmised ettepanekud ja soovitused:

1. vabandada avaldaja ja tema seaduslike esindajate ees toimunud rikkumiste pärast;
2. pöörata sõidupiletite kontrolli teostavate töötajate väljaõppel enam tähelepanu nende poolt selgituskohustuse täitmise olulisusele seoses väärteoasjas tehtavate otsuste teatavakstegemise ja vaidlustamisega;
3. kaaluda väärteoprotokolli informatiivsuse suurendamise võimalust, arvestades kaebetähtaega, lahendi jõustumist ja täitmist puudutavat teavet (justiitsministri poolt kehtestatud protokollis vormi puhul on tegu üksnes näidisvormiga: justiitsministri 16.12.2002 määrus nr 82 „Kohtuvälise menetluse menetlusedokumentide näidisvormide kehtestamine”);
4. selgitada sõidupiletite kontrolli tegevatele töötajatele, et rikkumise tuvastamine ei õigusta mingil juhul rikkuja vara, elu ja tervise võimalikku ohtu seadmist rikkuja jätmisel suvalisse linnaossa hilisel kellaajal.

AS Falck Eesti teatas, et avaldaja ja tema esindajate ees vabandati kirjalikult. Teiste ettepanekute osas võeti informatsioon teadmiseks ning kõnealust juhtumit käsitleti kontrolöride õppepäeval.

2.2. Süüteo toime pannud uimastisõltlase õigus tervise kaitsele

Asi nr 7-2/051232

(1) Õiguskantsler algatas omal algatusel menetluse kontrollimaks, kas süüteo toime pannud uimastisõltlaste tervise kaitse on piisavalt tagatud.

(2) Käesolevas asjas omavad tähtsust järgnevad kriminaalmenetluse seadustiku (edaspidi KrMS), väärteomenetluse seadustiku (edaspidi VTMS) ning karistusseadustiku (edaspidi KarS) sätted:

„KrMS § 202. Kriminaalmenetluse lõpetamine avaliku menetlushuvi puudumise korral ja kui süü ei ole suur

(1) Kui kriminaalmenetluse ese on teise astme kuritegu ja selles kahtlustatava või süüdistatava isiku süü ei ole suur ning ta on heastanud või asunud heastama kuriteoga tekitatud kahju ja tasunud kriminaalmenetluse kulud või võtnud endale kohustuse tasuda kulud ning kui kriminaalmenetluse jätkamiseks puudub avalik menetlushuvi, võib prokuratuur kahtlustatava või süüdistatava nõusolekul taotleda, et kohus kriminaalmenetluse lõpetaks.

(2) Kriminaalmenetluse lõpetamise korral võib kohus prokuratuuri taotlusel ja kahtlustatava või süüdistatava nõusolekul panna talle kohustuse määratud tähtjaks:

- 1) tasuda kriminaalmenetluse kulud või hüvitada kuriteoga tekitatud kahju;
- 2) maksta kindel summa riigituludesse või sihtotstarbeliseks kasutamiseks üldsuse huvides;
- 3) teha 10–240 tundi üldkasulikke tööd. Üldkasuliku töö tegemisele kohaldatakse karistusseadustiku § 69 lõigetes 2 ja 5 sätestatut. /.../”

„VTMS § 30. Väärteomenetluse lõpetamine otstarbekuse kaalutlusel, väärteoga tekitatud kahju hüvitamise või alaealiste komisjonile väärteoasja materjalide üleandmise korral

(1) Menetleja võib väärteomenetluse lõpetada:

- 1) otstarbekuse kaalutlusel või
- 2) kui menetlusalune isik on väärteoga tekitatud kahju vabatahtlikult hüvitanud. /.../”

„KarS § 74. Karistusest tingimisi vabastamine süüdimõistetute allutamise käitumiskontrollile

(1) Kui kohus, arvestades kuriteo toimepanemise asjaolusid ja süüdlase isikut, leiab, et mõistetud

tähtjalise vangistuse ärakandmine süüdimõistetu poolt ei ole otstarbekas, võib ta määrata, et tingimisi jäetakse vangistus süüdimõistetu suhtes kohaldamata. Sellisel juhul määrab kohus, et mõistetud vangistust ei pöörata täielikult või osaliselt täitmisele, kui süüdimõistetu ei pane kohtu määratud katseajal toime uut tahtlikku kuritegu ja täidab talle käesoleva seadustiku §-s 75 sätestatud käitumiskontrolli ajaks pandud kontrollnõudeid ning kohustusi. /.../

§ 75. Käitumiskontroll

/.../ (2) Arvestades kuriteo toimepanemise asjaolusid ning süüdimõistetu isikut, võib kohus määrata, et süüdimõistetu on käitumiskontrolli ajal kohustatud: /.../

2) mitte tarvitama alkoholi ja narkootikume; /.../

5) alluma ettenähtud ravile, kui ta on selleks eelnevalt nõusoleku andnud; /.../”

Tulenevalt eestoodust palus õiguskantsler oma 09.09.2005 teabe nõudmises justiitsministrile viimase hinnangut, kas käesoleval ajal on tagatud süüteo toime pannud uimastisõltlastest isikute PS § 28 lõikest 1 tulenev õigus tervise kaitsele. Samuti palus õiguskantsler ministril selgitada, millistel kaalutlustel on allumine ettenähtud ravile, kui reaalse kriminaalkaristuse vältimise eeldus, võimaldatud kohtualustele, kuid mitte süüalustele, ning miks on allutamine ravile välistatud VTMS § 30 alusel lõpetatavate menetluste puhul. Õiguskantsler soovis teada, kas justiitsminister peab võimalikuks hõlmata KrMS § 202 lõikes 2 toodud meetmete nimekirja ja samuti menetluse lõpetamisel VTMS § 30 alusel ka riigi rahastatav ravile allumise kohustus eesmärgiga resotsialiseerida süüalusest uimastitarvitaja ühiskonda kohase ravi kaudu, säästa menetluseks kuluvaid vahendeid ning vältida isiku uute süütegude toimepanemist tulevikus.

Justiitsminister vastas õiguskantsleri teabe nõudmisele 11.10.2005. Oma kirjas tõdes minister, et käesoleval ajal ei ole uimastisõltlastele raviteenuse osutamise struktuurid veel piisavalt välja arendatud. Selle asjaoluga on seotud ka ravikohustuse instituudi puudumine KrMS §-st 202. Siiski rõhutas justiitsminister ravile allumise kohustuse kriminaalmenetluse lõpetamise tingimuste hulka lisamise olulisust. Süüteo toime pannud uimastisõltlaste raviga seonduva osas kavatseb Justiitsministeerium teha aktiivset koostööd Sotsiaalministeeriumiga. Eesmärgiks on võetud, et õigusrikkujatest uimastitarvitajaid oleks võimalik võõrutusravile saata juba 2006. aastal. Minister pidas põhimõtteliselt võimalikuks siduda ka väärteomenetluse lõpetamine otstarbekuse kaalutlusel tingimusega alluda võõrutusravile. Väärteo toime pannud uimastisõltlaste suunamisega võõrutusravile lubas minister hakata tegelema pärast kuriteo toime pannud uimastisõltlaste võõrutusravi programmi käivitamist.

(3) Põhiküsimuseks oli, miks olukorras, kus seadusandja on loonud kohtule võimaluse vabastada narkosõltlastest süüdimõistetu tingimisi karistuse kandmisest ning panna talle kohustus osaleda võõrutusprogrammis, kui süüdimõistetu sellega nõustub, puudub võimalus panna analoogne kohustus isikule, kelle suhtes lõpetatakse kriminaalmenetlus KrMS § 202 või väärteomenetlus VTMS § 30 alusel.

(4) PS § 28 lg 1 sätestab igäihe õiguse tervise kaitsele, sisustades seega täpsemalt PS §-s 10 sätestatud sotsiaalriigi põhimõtte. Sotsiaalsete õiguste näol on tegemist igäihe õigusega saada riigilt hüvesid ning samas on riik kohustatud aktiivselt tegutsema, et igäihele need õigused tagatud oleksid. Nimetatud õigusele tervise kaitsele näol on tegemist ühe olulisema üksikisikule suunatud põhiõigusega, kuna vaid tervislik elu saab olla täisväärtuslik ja inimväärne elu. Õigus tervise kaitsele laieneb igäihele – seega on tervisekaitsega seonduvad hüved garanteeritud kõigile seaduslikul alusel Eestis viibivatele isikutele.

Ennetavad sammud õigusele tervise kaitsele tagamiseks seonduvad näiteks AIDS-i ja sõltuvushaigete raviga, rahvatervise arendamisega jne. Arvestada tuleb ka seda, et kui isikul endal puuduvad vahendid raviks, ei tohi teda abita jätta. Sellisele isikule tuleb anda vahendid ravi ostmiseks või võimaldada

talle tasuta arstiabi. Selline õigus tuleneb ka parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta artiklist 13.²⁶²

Euroopa Liidu seatud eesmärkideks võitluses illegaalsete uimastitega on muuhulgas ka edukalt ravitud narkosõltlaste arvu tõstmine ning narkootikumidega seotud kuritegevuse taseme langetamine.²⁶³ Euroopas on järjest laiemalt levimas nn kahju vähendamise programmid, mille eesmärgiks on narkootikumide kuritarvitamisega seotud kaasnevate õigusrikkumiste ja nakkushaiguste leviku ennetamine.²⁶⁴

Vastavalt Maailma Tervishoiuorganisatsiooni poolt vaimse tervise programmis raames välja töötatud ning 1992. aastal kinnitatud psüühika ja käitumishäirete klassifikaatorile tuleb uimastisõltuvust pidada haiguseks, mille arengut ning väljendumist mõjutavad bioloogilised, psühholoogilised ja sotsiaalsed faktorid ning mille ravimine toimub Eestis kehtivate õigusaktide kohaselt ning tulenevalt PS §-st 28 on uimastisõltuvatel haigetel samasugused õigused tervishoiuteenustele kui teistel isikutel.²⁶⁵

Narkomaania leviku tõkestamise, narkomaanide ravi ja rehabilitatsiooni korra sätestab narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete seadus (edaspidi NPAS). Vastavalt NPAS § 10 lõikele 1 korraldatakse narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ebaseadusliku tarvitamise tõkestamist ning narkomaania leviku vähendamist käsitletava seaduse ja riikliku programmi alusel, mille kinnitab Vabariigi Valitsus ning mida finantseeritakse riigieelarvest. NPAS § 11 lõike 1 kohaselt ravitakse narkomaaniat isiku vaba tahte alusel psühhiaatrilise abi seaduses ettenähtud korras. Narkomaaniat põdevate isikute rehabiliteerimist ja sotsiaalabi korraldavad Vabariigi Valitsus ja kohalikud omavalitsused.

Käesoleval ajal on uimastisõltuvuse ravi, mida rahastatakse riigikassast, tagatud vaid teatud isikutele ning teatud tingimustel. Hoolimata asjaolust, et Sotsiaalministeeriumi, Siseministeeriumi, Justiitsministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi ja teiste asjaomaste institutsioonide koostöös välja töötatud üleriiklikus multidistsiplinaarses narkomaania ennetamise strateegias kuni aastani 2012²⁶⁶ tunnistatakse, et narkomaania näol on tegu ravitava haigusega ning uimastisõltuvuse ennetamine ja ravi on ühiskonnale odavam, kui elamine koos narkosõltlastega, on käesoleval ajal uimastisõltuvuse ravi kättesaamatu just peamisele sihtrühmale – ravikindlustusega hõlmamata sõltlasele.

Narkootiliste ja psühhotroopsete ainetega seotud süütegusid reguleerivad KarS §-d 183–190. Nimetatud paragrahvides sätestatud tegude eest on seadusandja sanktsioonina ette näinud kas rahatrahvi või vanglakaristuse. Vastavalt KarS § 56 lõikele 1 arvestatakse karistuse mõistmisel kohtu poolt või määramisel kohtuvälise menetleja poolt kergendavaid ja raskendavaid asjaolusid, võimalust mõjutada süüdlast edaspidi hoiduma süütegude toimepanemisest ja õiguskorra kaitsmise huvisid. Lisaks leiduvad narkootilise ja psühhotroopse aine käitlemisega seonduvad väärted ka narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete seaduse 3. peatükis. Vastavalt NPAS § 151 karistatakse isikut narkootilise või psühhotroopse aine arsti ettekirjutuseta tarvitamise või väikeses koguses ebaseadusliku valmistamise, omandamise või valdamise eest rahatrahviga või arestiga.

Seadusandja on KarS §-s 73 ette näinud võimaluse, et juhul kui kohus, arvestades kuriteo toimepanemise

²⁶² T. Annus. Kommentaarid §-le 28. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 28 komm 1–9.4.

²⁶³ Narkomaania ennetamise riiklik strateegia aastani 2012, Sotsiaalministeerium. Kättesaadav arvutivõrgus [http://www.sm.ee/est/HtmlPages/strateegia/\\$file/strateegia.doc](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/strateegia/$file/strateegia.doc).

²⁶⁴ Narkomaania ravijuhis, Eesti Psühhiaatrite Selts 2001, lk 5. Kättesaadav arvutivõrgus: http://eusk.tai.ee/failid/narkomaania_ravijuhis.pdf.

²⁶⁵ Psüühika- ja käitumishäirete klassifikatsioon RHK-10: Kliinilised kirjeldused ja diagnostilised juhised. WHO 1992, Tartu Ülikool 1999.

²⁶⁶ Vt viide 20.

asjaolusid ja süüdlase isikut, leiab, et mõistetud tähtjalise vangistuse ärakandmine süüdimõistetute poolt ei ole otstarbekas, võib ta määrata, et karistus jäetakse süüdimõistetute suhtes tingimisi kohaldamata. Sellisel juhul võib kohus allutada süüdimõistetute KarS § 74 alusel käitumiskontrollile. KarS § 75 lõike 1 kohaselt on süüdimõistetute käitumiskontrolli ajal kohustatud elama kohtu määratud alalises elukohas, ilmuma kriminaalhooldaja määratud ajavahemike järel kriminaalhooldusosakonda registreerimisele, alluma kriminaalhooldaja kontrollile oma elukohas ning esitama talle andmeid oma kohustuste täitmise ja elatusvahendite kohta, saada kriminaalhooldusametnikult eelneva loa elukohast lahkumiseks kauemaks kui viieteistkümneks päevaks ning elu-, töö- või õppimiskoha vahetamiseks. Lisaks eelnimetatud obligatoorsele kohustusele on kohtul võimalus süüdimõistetutele määrata ka fakultatiivseid kohustusi, milleks on muuhulgas ka kohustus mitte tarvitada alkoholi ja narkootikume ning alluda ettenähtud ravile (sh võõrutuskuurile²⁶⁷), kui isik on selleks eelnevalt nõusoleku andnud. Kontrollnõuete täitmise üle teostab järelevalvet kriminaalhooldusametnik. Seega on narkokuriteo toime pannud isikul võimalik tingimisi vabaneda talle määratud karistusest eeldusel, et ta hoidub käitumiskontrolli ajal narkootikume tarvitamast ning allub uimastisõltuvusravile.

Kuritegude kohtueelse menetluse korra sätestab kriminaalmenetluse seadustik. KrMS § 202 annab prokuratuurile võimaluse lõpetada kriminaalmenetlus juhtudel, kui asja menetlemisel puudub avalik menetlushuvi või kui süü ei ole suur. KrMS § 202 lõike 2 alusel võib kohus prokuratuuri taotlusel ja kahtlustatava või süüdistatava nõusolekul kriminaalmenetluse lõpetamise korral panna talle kohustuse määratud tähtjaks tasuda kriminaalmenetluse kulud või hüvitada kuriteoga tekitatud kahju, maksta kindel summa riigituludesse sihtotstarbeliseks kasutamiseks üldsuse huvides või teha 10–240 tundi üldkasulikke tööd. Kui selline isik ei täida talle pandud kohustust, uuendab prokuratuur või prokuratuuri taotlusel kohus kriminaalmenetluse oma määrusega.

NPAS §-s 151 toodud väärtegude kohtuvälise menetluse ja kohtumenetluse korra ning väärteo eest kohaldatud karistuse täitmisele pööramise korra sätestab väärteomenetluse seadustik. VTMS § 30 loob KrMS §-ga 202 analoogse võimaluse väärteomenetluse lõpetamiseks otstarbekuse kaalutlusel, väärteoga tekitatud kahju hüvitamise või alaealiste komisjonile väärteoasja materjalide üleandmise korral. Samas puudub väärteomenetluse seadustikus võimalus menetluse lõpetamist siduda isikule pandavate lisakohustustega.

Eesmärgiga tagada kõigi isikute põhiõigus tervise kaitsele tuleb oluliseks pidada uimastisõltlastele ravi võimaldamist võimalikult varajases staadiumis. Uimastisõltuvusega isikute paigutamine kinnipidamisasutusse soodustab isiku jätkuvat ühiskonnast võõrandumist ning teadaolevalt puuduvad tänasel päeval Eesti kinnipidamiskohtades ka töötavad laiaulatuslikud uimastivõõrutusprogrammid. Üheks oluliseks meetodiks narkosõltuvusega isikute õiguse tervise kaitsele tagamiseks võiks olla KrMS § 202 ning VTMS § 30 alusel kriminaal- või väärteomenetluse lõpetamise sidumine kohustusega alluda võõrutusravile. Ravile ka tegeliku juurdepääsu võimaldamiseks peaks sellise võõrutusravi osutamise seotud kulud olema kaetud riigieelarvest.

(5) Tulenevalt asjaolust, et justiitsminister nõustus oma vastuses teabe nõudmisele täielikult õiguskantsleri tehtud ettepanekuga süüteo toime pannud uimastisõltlaste õiguse tervise kaitsele tagamisest ning lubas koostöös sotsiaalministriga juba 2006. aasta jooksul tarvitusele võtta konkreetsed meetmed, lõpetas õiguskantsler asja menetlemise.

2.3. Kannatanu kohtueelse esinduse tagamine

Asi nr 7-1/050579

(1) MTÜ Ida-Virumaa Ohvriabikeskus palus kontrollida, kas kannatanu kohtueelse esindamise

²⁶⁷ J. Sootak/P. Pikamäe. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 2. väljaanne. Tallinn 2004, § 74 komm 2.3.1.

regulatsioon ning sellele tuginev Narva politseiosakonna ja Viru Ringkonnaprokuratuuri praktika on põhiseaduspärane.

(2) Avaldaja palus selgitada, kas põhiseadusega on kooskõlas olukord, kus MTÜ Ida-Virumaa Ohvriabikeskuse vabatahtlikele, sh juristidele, on Narva politseiosakond ja Viru Ringkonnaprokuratuur tuginedes KrMS § 41 lõikele 4 teinud takistusi kohtueelses menetluses ohvrite esindamisel.

Õiguskantsler pöördus selgituste saamiseks politseipeadirektori ja riigi peaprokuröri poole.

KrMS § 41 lg 4 sätestab:

„§ 41. Kannatanu esindaja ja tsiviilkostja esindaja

[...]

(4) Kannatanul ja tsiviilkostjal võib olla kuni kolm esindajat. Esindajal võib olla mitu esindatavat, kui nende huvid ei ole vastuolus. Lepinguliseks esindajaks kohtumenetluses võib olla advokaat või muu isik, kes on täitnud õigusteaduse akadeemilise õppe riiklikult tunnustatud õppekava.

[...].”

(3) Antud juhtumi puhul oli oluline leida vastus küsimusele, kas KrMS § 41 lg 4 piirab MTÜ Ohvriabikeskuse vabatahtlikel kannatanu esindamist kohtueelses menetluses.

(4) KrMS § 41 lg 4 seab sõnaselgelt piirangud kannatanu esindajale üksnes kohtumenetluses: kohtumenetluses peab esindajaks olema advokaat või isik, kes on täitnud õigusteaduse akadeemilise õppe riiklikult tunnustatud õppekava. Kohtueelses menetluses piiranguid kannatanu esindusele seatud ei ole.

Tõlgendades kriminaalmenetluse seadustiku sätteid koosmõjus, nähtub, et seadusandja on seaduses järjekindlalt, sh seoses esindamisega eristanud kohtueelset menetlust ja kohtumenetlust (vt ka riigi õigusabi seaduse § 4 lg 3 p 2). Nii teeb näiteks KrMS § 45 selget vahet kaitsja osavõttu kriminaalmenetlusest kohtueelses menetluses ja kohtumenetlusest (kõrgendatud nõuded kaitsjale ka kohtueelses menetluses on põhjendatud tema rolli erilisusega võrreldes kannatanu esindajaga). Kuna KrMS § 41 lg 4 seab piirangud kannatanu esindusele üksnes kohtumenetluses, ei laiene need kohtueelsele menetlusele. Kohtueelses menetluses saab kannatanu valida omale sobiva esindaja, kes ei pea vastama KrMS § 41 lõike 4 nõuetele ja kelleks saavad olla seega ka MTÜ Ida-Virumaa Ohvriabikeskuse vabatahtlikud.

(5) Õiguskantsler võttis seisukoha, et KrMS § 41 lg 4 ei ole iseenesest põhiseaduse vastane, kuna võimaldab põhiseadusega konformset tõlgendamist.

Politseipeadirektori vastuskirjas õiguskantslerile selgitati, et talle teadaolevalt ei ole MTÜ Ida-Virumaa Ohvriabikeskuse esindajatele tehtud takistusi kriminaalasjade politseilise uurimise etapil. KrMS § 41 lõike 4 võimaliku väärä tõlgendamise vältimiseks on teemat käsitletud politsei karistus- ja menetlusõiguse foorumil.

Riigi peaprokuröri vastuskirjas nõustuti õiguskantsleri seisukohtadega KrMS § 41 lõike 4 tõlgendamise osas. Ühtlasi selgitati, et Riigiprokuratuur tühistas Viru Ringkonnaprokuratuuri koostatud määruse, millega keelduti MTÜ Ohvriabikeskuse vabatahtlikele kannatanu esindamise võimaldamisest. Samuti teadvustati kõnealust probleemi kogu organisatsioonile.

3. Vangistusõigus

3.1. Käskkirja andmist taotlenud kinnipeetavale tähtaja ületamisest teatamata jätmine

Asi nr 7-4/1674

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldusega kinnipeetav, kes kaebas, et Murru Vangla ei vastanud õigeaegselt tema taotlustele.

(2) Avaldusele lisatud Murru Vangla direktori 14.12.2004 käskkirja koopiast nähtus, et kinnipeetav esitas 18.10.2004 taotluse ümberpaigutamiseks Murru Vangla avavanglaosakonda. Varasemalt samas küsimuses antud Murru Vangla direktori 20.10.2004 käskkirja koopiast nähtus, et kinnipeetav esitas käskkirja andmise ajendiks olnud taotluse 01.09.2004.

Õiguskantsler pöördus Murru Vangla direktori poole avaldusealuse asja lahendamiseks vajaliku teabe saamiseks. Vastuskirjast nähtub, et avaldaja esitas taotlused, mis olid eelnimetatud käskkirjade andmise ajendiks, vahetult Murru Vangla direktorile. Käskkirjades märgitud taotluse esitamise kuupäevaga on mõeldud taotluse Murru Vanglasse saabumise päeva. Kõnealused käskkirjad anti välja rohkem kui kuu aega pärast vastavate taotluste esitamist, kuna kasvanud töökoormuse ja struktuurimuutuste tõttu ei õnnestunud neid vormistada tähtaegselt. Samadel põhjustel ei teatud kinnipeetavale tähtaegadest mittekinnipidamise põhjuseid ega käskkirjade väljaandmise tõenäolist aega. Vastuskirja koostamise ajaks olid probleemid lahendatud ja taotlustele vastati tähtaegselt.

(3) Avalduse lahendamiseks tuli leida vastus küsimusele, kas käskkirjade väljaandmise tähtajast mittekinnipidamise põhjuste ja tõenäolise aja teatavaks tegemata jätmine oli õiguspärase.

(4) Vastavalt vangla sisekorraeeskirja²⁶⁸ § 23 lõikele 1 esitab kinnise vangla kinnipeetav avavanglasse või kinnise vangla avavanglaosakonda ümberpaigutamise taotluse avavangla direktorile või avavanglaosakonnaga kinnise vangla direktorile. Vangla sisekorraeeskirja § 23 lõike 3 kohaselt otsustab avavangla direktor või avavanglaosakonnaga kinnise vangla direktor Justiitsministeeriumi vanglate aseksantslerile taotluse esitamise kinnipeetavalt ühe kuu jooksul avalduse saamisest arvates.

Murru Vangla direktori käskkirjad, millega otsustati Justiitsministeeriumi vanglate aseksantslerile avavanglasse ümberpaigutamise taotluse esitamine, anti oluliselt hiljem kui kuu aega pärast avaldaja taotluste Murru Vanglasse saabumist.

VangS § 11 lõike 1 kohaselt kohaldatakse vangistusseaduses ja selle alusel ettenähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades vangistusseaduse erisusi. HMS § 41 sätestab, et haldusorgan peab viivitusega tegema teatavaks haldusakti andmise või toimingu sooritamise tõenäolise aja ning kui haldusakti või toimingut ei ole võimalik anda või sooritada ettenähtud tähtaja jooksul, teavitama kinnipeetavat tähtajast mittekinnipidamise põhjustest.

Murru Vangla direktor rikkus avaldusealuses asjas HMS §-s 41 sätestatud nõuet, kuna ta ei teatanud kinnipeetavale, et Justiitsministeeriumi vanglate aseksantslerile avavanglasse ümberpaigutamise taotluse esitamist ei ole võimalik otsustada tähtaegselt ega teinud teatavaks otsuse tegemise tõenäolist aega ja tähtajast mittekinnipidamise põhjuseid.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et nimetatud asjaolud ei õigusta HMS §-s 41 sätestatud nõude rikkumist, kuna haldusmenetluse ajendiks oleva taotluse esitanud isiku teavitamine tähtajast mittekinnipidamisest, selle põhjustest ja otsuse tegemise tõenäolisest ajast ei vaja põhjalikku ettevalmistamist ega nõua vanglalt nii palju ressursi, et vangla seda nõuet täita ei saa.

²⁶⁸ Justiitsministri 30.11.2000 määrus nr 72.

(5) Õiguskantsler tegi Murru Vangla direktorile ettepaneku võtta tarvitusele meetmed tagamaks Murru Vangla poolt läbiviidava haldusmenetluse ajendiks oleva taotluse esitanud isiku teavitamine tähtajast mittekinnipidamisest, selle põhjustest ja otsuse tegemise tõenäolisest ajast, kui mõnest menetlustähtajast kinnipidamine osutub võimatuks. Murru Vangla direktori sõnutsi rakendatakse edaspidiselt kõiki abinõusid vältimaks ettenähtud tähtaja ületamist. Samuti täidetakse HMS §-s 41 sätestatud nõuet.

3.2. Haldusakti kättetoimetamise kohustuse rikkumine

Asi nr 7-4/1577

(1) Õiguskantsleri poole pöördus kinnipeetav, kes kaebas, et vangla võttis temalt ära isiklikke asju ja hävitas need hiljem.

(2) Avalduse kohaselt võimaldati kinnipeetavale seoses õppimisega lühiajalisi väljasõite. Väidetavalt unustas ta ühelt väljasõidult tagasi vanglasse saabudes märkmiku vahele mobiiltelefoni SIM-kaardi, mille pärast võeti hoiule kõik temaga kaasas olnud asjad.

Avaldusaluses asjas tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamiseks nõudis õiguskantsler teavet Ämari Vanglalt.

Ämari Vangla vastuskirjast nähtus, et kinnipeetav otsiti enne elutsooni sisenemist läbi ja tema kotist leiti mobiiltelefon. Täiendavate asjaolude selgitamiseks võeti kõik kinnipeetaval kaasas olnud asjad hoiule, sh toiduained, riideesemed, kalkulaator, kolm raamatut ja CD-plaadid. Hiljem tagastati hoiule võetud asjad, v.a toiduained ja mobiiltelefon. Vastuskirjale lisati Ämari Vangla direktori kinnitatud asjade hoiulevõtmise akt, millel puudusid allkirjad kinnipeetavalt, kelle asjad hoiule võeti.

Täiendavas avalduses kurtis kinnipeetav, et temal ei olnud võimalik tutvuda asjade hoiule võtmise kohta koostatud aktiga.

Asjaolude täpsemaks selgitamiseks nõudis õiguskantsler taas teavet Ämari Vanglalt. Muuhulgas paluti selgitada, miks ei ole Ämari Vangla asjade hoiulevõtmise aktil allkirju kinnipeetavalt, kellelt võeti ära asjade hoiulevõtmise aktis nimetatud asjad.

Ämari Vangla vastuskirjas väideti, et Ämari Vanglas on kasutusel kaks kinnipeetavalt keelatud esemete äravõtmise akti vormi. Üks neist on käsikirjaliselt koostatud aktide raamat, kus korrapidaja fikseerib korrapidamisteenistuse tehtud läbiotsimisel leitud ja ära võetud keelatud esemed. Teine akt koostatakse lähtuvalt justiitsministri 30.11.2000 määrusele nr 72 „Vangla sisekorraeskiri“ (edaspidi VSKE) §-st 71 ja sellega tutvub ka kinnipeetav. Avaldusaluses asjas koostatud akt, millega kinnipeetaval oli võimalus tutvuda, hävitati liigse paberihulga kogunemise vältimise eesmärgil.

Vastusest selgus samuti, et kinnipeetavalt ära võetud mobiiltelefon ja toiduained hävitati.

Õiguskantsleri järjekordsele teabe nõudmisele esitatud vastusest nähtus, et viimases vastuskirjas edastati seoses korratusega vangistusosakonna dokumendihalduses Õiguskantsleri Kantsleisse puudulik informatsioon. Ämari Vangla direktori kinnitatud asjade hoiulevõtmise akti siiski liigse paberihulga kogunemise tõttu ei hävitatud.

Samuti märgitakse vastuses, et asjade hoiulevõtmise aktile ei võetud kinnipeetava allkirja, kuna Ämari Vangla juhendus akti koostamisel vangla sisekorraeskirja § 71 lõikest 1. Ämari Vangla leidis, et osutatud sättega kehtestatud aktis kajastatavate andmete loetelust võib järeldada, et vangla sisekorraeskiri ei reguleeri otseselt asjade hoiulevõtmise akti tutvustamise kohustust. Kinnipeetav ei

avaldanud ka soovi kõnealuse aktiga tutvuda. Seetõttu ei pidanud  mari Vangla asjade hoiulevõtmise akti tutvustamist kinnipeetavale vajalikuks.

(3) Avaldusaluses asjas tuleb leida vastus küsimusele, kas kinnipeetavalt asjade äravõtmine ning nende hilisem h vitamine oli õiguspärane.

(4) Kinnipeetavalt läbiotsimise käigus tema omandis olnud asjade äravõtmine ja nende hilisem h vitamine riivab kinnipeetava omandiõigust. Seaduslik alus selleks on sätestatud vangistusseaduse (edaspidi VangS)   68 lõikes 1, mille kohaselt on vanglaametnikul õigus teostada kinnipeetava läbiotsimist, tema isiklike asjade, elu- ja olmeruumide, samuti teiste ruumide ja territooriumi läbiotsimist keelatud esemete ja ainete avastamiseks. VangS   68 lg 2 sätestab, et vanglaametniku tehtaval läbiotsimisel leitud keelatud esemed ja ained kuuluvad  rav tmisele ning realiseerimisele või h vitamisele.

Justiitsminister on VangS   15 lõike 2 alusel sätestanud kinnipeetavale vanglas lubatud asjade loetelu VSke  -s 58. Lisaks sätestab VSke   57 lg 1, et kinnipeetaval on õigus hoida enda juures või kinnipeetavate isiklike asjade laos vanglasse saabumisel kaasa võetud asju ja vangla vahendusel soetatud isiklike asju. VSke   57 lõikes 1 sätestatud kinnipeetava vanglasse saabumist mõistetakse kui kinnipeetava vastuvõtmist vanglasse VangS   14 tähenduses ehk kinnipeetava esmakordset saabumist vanglasse pärast s udim istva kohtuotsuse jõustumist.

Asju, mida ei ole loetletud VSke  -s 58, käsitletakse kui kinnipeetavale keelatud asju. Kuid ka VSke  -s 58 loetletud asi on VSke   57 lõikest 1 tulenevalt kinnipeetavale vanglas keelatud, kui see ei ole vangla vahendusel soetatud või ei olnud temal vanglasse vastuvõtmisel kaasas. Mobiiltelefoni ei ole loetletud VSke  -s 58 ja see on seega vanglas keelatud asi. Samuti tuleb VSke   57 lõikest 1 tulenevalt käsitleda väljaspool vanglat soetatud toiduaineid vanglas keelatud asjadena. Seega oli  mari Vangla ametnikel VangS   68 lõike 2 alusel õigus võtta läbiotsimise käigus ära kinnipeetaval kaasas olnud toiduained ja mobiiltelefon.

Vanglast leitud, sh läbiotsimisel leitud esemetega toimimine, on täpsemalt reguleeritud vangla sisekorraeeskirja 13. peatükis („Keelatud esemed“). VSke   71 lõike 1 kohaselt peab leitud eseme kohta koostama akti, kuhu märgitakse muuhulgas ettepanek eseme tagastamise, võõrandamise või h vitamise kohta (akti vorm on kehtestatud VSke lisaga 4). Seejärel kinnitab akti vangla direktor või tema määratud isik, kes otsustab ka politseile eseme edastamise või eseme võõrandamise, h vitamise, riigi tuludesse p oramise või kinnipeetavale tagastamise (VSke   71 lg 2). Nagu nähtus  mari Vangla vastuskirjadest, on  mari Vangla direktori kinnitatud asjade hoiulevõtmise akt koostatud lähtudes VSke   71 lõikest 1.

VangS   11 lõike 1 järgi kohaldatakse vangistusseaduses ja selle alusel ettenähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades vangistusseaduse erisusi. HMS   51 lg 1 sätestab, et haldusakt on haldusorgani haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt.

Vangla on haldusorgan, kes on kinnipeetavaga avalik-õiguslikus suhtes. Kinnipeetava läbiotsimist, keelatud esemete äravõtmist ja nende h vitamist või realiseerimist teostatakse ennekõike vangla julgeoleku tagamiseks, mis on üks vangla haldus lesannetest. VSke  -s 71 sätestatud akt reguleerib üksikjuhul kinnipeetava juurest leitud asjadega toimimist.

Asjaõigusseaduse   90 lõike 1 kohaselt loetakse vallasasja valdaja, samuti iga varasem valdaja oma valduse ajal asja omanikuks, kuni ei ole tõendatud vastupidist. Seega tuleb eeldada, et läbiotsimisel kinnipeetava valdusest äravõetud asja omanik on kinnipeetav. Kui vangla direktor otsustab kinnipeetava valdusest äravõetud asja h vitada või realiseerida, on see otsus suunatud kinnipeetava omandiõiguse lõppemisele.

Eeltoodust lähtudes leidis õiguskantsler, et juhul, kui vangla direktor otsustab VSke §-s 71 sätestatud akti kinnitamisel kinnipeetava juurest leitud asja hävitada, on VSke §-s 71 kirjeldatud akt haldusakt HMS § 51 lõike 1 mõttes. Sellisel juhul peab VSke §-s 71 kirjeldatud akt vastama haldusmenetluse seaduses sätestatud haldusakti õiguspärasuse nõuetele.

HMS § 54 sätestab, et haldusakt on õiguspärane, kui selle on antud pädev haldusorgan andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja akt on seadustega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele.

Haldusakt antakse kirjalikus vormis, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisti (HMS § 55 lg 2). HMS § 55 lõike 1 kohaselt peab haldusakt olema selge ja üheselt mõistetav. VSke §-s 71 sätestatud haldusaktist peab selgelt nähtuma, millise § 71 lõikes 2 sätestatud otsustest vangla direktor iga aktis nimetatud asja kohta tegi. HMS § 55 lõike 4 järgi märgitakse kirjalikus haldusaktis selle haldusakti andnud haldusorgani nimetus, haldusorgani juhi või tema volitatud isiku nimi ja allkiri, haldusakti väljaandmise aeg ning muud õigusaktiga sätestatud andmed. Tulenevalt HMS § 57 lõikest 1 peab VSke §-s 71 kirjeldatud aktis olema viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta (vaidlustamisviide).

HMS § 56 lõike 1 järgi peab kirjalik haldusakt olema kirjalikult põhjendatud. Haldusakti põhjendus esitatakse haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. HMS § 56 lõike 2 kohaselt tuleb haldusakti põhjenduses märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus. Seega tuleb VSke §-s 71 sätestatud aktis nimetada asjaolud, mille põhjal tuvastati kinnipeetavalt äravõetud eseme lubamatus. Samuti tuleb viidata langetatud otsuse õiguslikule alusele.

Ämari Vangla direktori kinnitatud asjade hoiulevõtmise aktis ei nähtu kinnipeetavalt ära võetud asjade hävitamise otsust ega otsuse faktilist ja õiguslikku alust. Lisaks puudub aktil vaidlustamisviide.

HMS § 62 lg 2 punkti 1 kohaselt tehakse haldusakt kättetoimetamisega teatavaks haldusmenetluse seaduse 1. peatüki 7. jaos sätestatud korras isikule, kelle õigusi haldusaktiga piiratakse. Kui vangla direktor otsustab hävitada kinnipeetavale kuulunud eseme, kujutab see endast kinnipeetava omandiõiguse riivet. Sellisel juhul tuleb VSke §-s 71 sätestatud akt teha kinnipeetavale teatavaks kättetoimetamisega. Kui vangla direktor on otsustanud tagastada kinnipeetavale kõik läbiotsimise käigus ära võetud esemed, ei ole VSke §-s 71 sätestatud akti kättetoimetamine vajalik.

HMS § 25 lõike 1 järgi toimetab dokumendi väljastanud haldusorgan haldusakti menetlusosalisele kätte vastavalt seaduses või määruis ettenähtud korrale kas postiga või elektrooniliselt. Õiguskantsleri arvates on vangla eripärasid arvestades soovitatav toimetada VSke §-s 71 kirjeldatud akt kinnipeetavale kätte vahetult vangla HMS §-des 28 ja 29 sätestatud korras.

Ämari Vangla võttis vastuskirjades seisukoha, et vangla sisekorraeeskiri ei reguleeri VSke §-s 71 sätestatud akti tutvustamise kohustust ning kinnipeetav ei avaldanud ka soovi tutvuda vastava aktiga.

Kui vangla direktor on otsustanud kinnipeetavalt äravõetud asja hävitada, tuleneb VSke §-s 71 sätestatud akti kättetoimetamise kohustus HMS § 62 lõikest 2. Kui selline haldusakt antakse, on haldusorgan kohustatud haldusakti kätte toimetama riivatud õigustega isikule haldusmenetluse seaduse 1. peatüki 7. jaos sätestatud korras. See kohustus tekib automaatselt isiku õigusi riivava haldusakti andmisega, mitte alles isiku vastava soovivaldusega.

Kuna Ämari Vangla direktor otsustas kinnipeetavale kuulunud toiduained ja mobiiltelefoni hävitada, oli vangla kohustatud avaldusaluses asjas kinni peetavale kätte toimetama ka direktori kinnitatud asjade hoiulevõtmise akti.

Alles siis, kui vangla direktor (või tema määratud isik) on otsustanud, et leitud ese kuulub hävitamisele, ning vormistanud selle otsuse VSke §-s 71 sätestatud aktis ja see akt on kinnipeetavale kätte toimetatud, võib asja hävitada VSke § 68 lõikes 1 nimetatud vangla direktori määratud komisjon, kes dokumenteerib hävitamise VSke § 68 lõikes 3 kirjeldatud aktiga. Kuigi seda sõnaselgelt ei sätestata, tuleb heast haldustavast juhindudes asja hävitamisega oodata, kuni tähtaeg, mille jooksul saab VSke §-s 71 sätestatud akti vaidlustada, on möödunud.²⁶⁹ Mõningate asjade puhul (nt kiiresti riknevad toiduained) ei ole ootamine siiski võimalik ja asjad tuleb hävitada enne vaidlustamistähtaaja saabumist.

Nagu eespool mainitud, olid kinnipeetavalt ära võetud esemed vanglas keelatud ja seega oli Ämari Vangla direktori otsus hävitada kinnipeetavale kuulunud mobiiltelefon ja toiduained kooskõlas VangS § 68 lõikega 2. Siiski tehti VSke §-s 71 sätestatud akti vormistamisel vormivigu. Samuti ei tehtud VSke §-s 71 sätestatud akti avaldajale nõuetekohaselt teatavaks.

(5) Õiguskantsler tegi Ämari Vanglale järgnevad ettepanekud halduspraktika muutmiseks:

1. juhul kui VSke §-s 71 sätestatud akti kinnitama volitatud isik otsustab kinnipeetava valdusest ära võetud eseme hävitada, tuleb VSke §-s 71 sätestatud aktid vormistada vastavalt haldusmenetluse seadusega haldusaktile kehtestatud nõuetele ja eespool märgitud vormivigu vältides ning
2. toimetada VSke §-s 71 sätestatud akt vastavalt haldusmenetluse seaduse 1. peatüki 7. jaos sätestatule kätte kinnipeetavale, kelle omandis olnud asjad hävitatakse või realiseeritakse.

Ämari Vangla direktor nõustus ettepanekutega ning edastas õiguskantsleri seisukohavõtu põhjal koostatud märkused läbiotsimistega ja vastavate aktide koostamisega tegelevatele ametnikele.

3.3. Kinni peetava isiku sõnumisaladus

Asjad nr 7-4/380 ja 7-4/522

(1) Tartu Vanglas viibivad vahistatud, mees ja naine, pöördusid õiguskantsleri poole avaldusega, milles kaebasid kirjavahetuse äravõtmise ja selle läbilügemise peale.

(2) Naisvahistatu kambris toimus läbiotsimine, mille käigus võeti temalt ära meesvahistatu saadetud kirjad. Hiljem tagastati vahistatule tema kirjavahetus, kuid tema arvates olid kirjad läbi loetud, kuna üks vanglaametnikest tegi hiljem mõnitavaid märkusi nende sisu kohta.

Õiguskantsler alustas kaebuse alusel menetlust ja palus Tartu Vanglalt teavet. Vangla vastas, et läbiotsimise akti järgi võeti naisvahistatult ära keelatud esemed – 30 kirja. Vangla vastusele lisatud seletuskirjade kohaselt vanglaametnikud äravõetud kirju läbi ei lugenud, kuid need kirjad olid keelatud kirjavahetuse tunnustega – kokku volditud ja kambrinumbrid peal. Vangla tegi järelduse, et tegemist võis olla kinni peetavate omavahelise kirjavahetusega, mida oli peetud kehtestatud korda rikkudes ehk selleks ei kasutatud postiteenust.

(3) Avalduse lahendamiseks tuli leida vastus küsimusele, kas rikuti vahistatu õigust sõnumisaladusele.

(4) Justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ (edaspidi VSke) § 1 lõike 2

²⁶⁹ HMS §-st 75 tulenevalt võib haldusaktile esitada vaide 30 päeva jooksul, arvates päevast, millal isik haldusaktist teada sai või oleks pidanud teada saama. HKMS § 9 lõike 1 kohaselt võib kaebuse haldusakti tühistamiseks halduskohtule esitada 30 päeva jooksul haldusakti teatavakstegemisest arvates.

kohaselt kohaldatakse kinnipeetava kohta käivaid sätteid ka vahistatutele, kui vangistusseaduse või sisekorraeeskirjaga ei ole ette nähtud teisiti.

VangS § 68 lõikes 1 on sätestatud, et vanglaametnikul on õigus teostada kinnipeetava läbiotsimist, tema isiklike asjade, elu- ja olmeruumide, samuti teiste ruumide ja territooriumi läbiotsimist keelatud esemete ja ainete avastamiseks. Vanglaametnikel ei ole läbiotsimise käigus õigust rikkuda kinnipeetavate isiklike esemeid ega läbi lugeda kirju.

VangS § 96 lg 1 sätestab, et vahistatul on õigus kirjavahetusele ja kirjavahetus toimub vangla sisekorraeeskirjades sätestatud korras. Vangla sisekorraeeskirja 10. peatükis on sätestatud kirjavahetus ja telefoni kasutamine. Kirjavahetuse õigus seisneb kinni peetava isiku õiguses saada kirju ükskõik millistelt isikutelt ja saata kirju ükskõik kellele.

Käesoleval juhul ei ole riivatud PS § 43, sest kirjad olid juba adressaadini jõudnud ega olnud seetõttu enam „üldkasutataval teel edastatavad“, vaid PS § 26, mis sätestab igäiue õiguse perekonna- ja eraelu puutumatusse. Tegemist on üldise eraeluõigusega. Iseäranis kuulub siia intiimsfääri puutumatus, mis hõlmab ka juba isikule kätte toimetatud kirjavahetuse läbilugemist. Tulenevalt PS §-st 26 ei tohi riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud 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. Tartu Vangla leidis, et kirjad olid keelatud kirjavahetuse tunnustega ja võttis need vahistatult ära. Samas ei ole aga vanglaametnikel õigust läbi lugeda kinni peetavate isikute kirju, kuna selline sekkumine on lubatud ainult jälitustegevuse korral. Seega puudus vanglal seadusest tulenev alus isikute eraellu sekkumiseks ja tegemist on vahistatu eraelu puutumatusse riiuga.

VSkE § 48 lõike 1 kohaselt annab kinnipeetav oma kirja avatud ümbrikus üle kirjavahetuse eest vastutavale vanglatöötajale, kes kontrollib ümbriku sisu ja registreerib kinnipeetava ees- ja perekonnanime ning kirja esitamise kuupäeva kirjavahetuse kaustas. Tartu Vangla kodukorra p 18.6 sätestas, et kõik vastuvõetud kirjad registreerib arvestusosakonna spetsialist kirjavahetuse registreerimise kaartidel (asutusele ja isikule adresseeritud kirjad registreeritakse erinevatel kaartidel) ning annab üle üldosakonnale postitamiseks. Eeltoodust tulenevalt oli vanglal võimalik kontrollida ka kirjavahetuse registreerimise kaartidel, kas nimetatud isikud on omavahel üldse kirjavahetust pidanud või mitte.

VangS § 100 lõike 1 kohaselt võib vahistatule kohaldada distsiplinaar karistusi vangistusseaduse, vangla sisekorraeeskirjade või muude õigusaktide nõuete süüülise rikkumise eest. VangS § 101 lg 1 sätestab, et distsiplinaar menetluse läbiviimisele ja distsiplinaar karistuse määramisele kohaldatakse VangS § 64 sätteid. VangS § 64 lõike 2 kohaselt informeeritakse kinnipeetavat toime pandud distsipliinirikumisest kohe. Tal on õigus anda selgitusi asja kohta, milles teda süüdistatakse. Juhul kui naisvahistatut kahtlustati distsiplinaar rikkumises, et ta pidas väidetavalt keelatud kirjavahetust, siis tuli teda ka sellest informeerida ja võimaldada selgituste andmist. Seda ei tehtud, küll aga võeti ära kirjad. Üldjuhul on võetuse eesmärgiks saada teada edastatava sõnumi sisu.

Asja lahendamisel ei leidnud üheselt tuvastamist, kes neid kirju pärast äravõtmist võisid lugeda. Igal juhul on taunitav asjaolu, et oli võimalus, et kinni peetavate kirjavahetust vaadati ja ametnikud käitusid kinni peetavatega seetõttu ebaviisakalt ning kuritarvitasid sisuliselt oma õigusi.

Õiguskantsler leidis, et kirjade esialgne äravõtmine ei olnud õigusvastane, kuid kirjade võimalik läbilugemine oli lubamatu ja nii rikuti vahistatute õigusi. Samuti on taunitav ametnike ebaviisakas käitumine kinni peetavatega.

(5) Õiguskantsler tegi Tartu Vangla direktorile järgmised ettepanekud:

1. Läbiotsimisel kinni peetavalt äravõetud keelatud kirjavahetuse tunnustega kirjade puhul tuleb vanglal edaspidiselt tagada, et ametnik neid kirju läbi ei loeks, välja arvatud juhul,

kui see toimub seaduses sätestatud alustel ja korras.

2. Tõhustada kontrolli vanglaametniku käitumise üle kinni peetava isikuga ja vajadusel võtta kasutusele täiendavad meetmed välistamiseks ametniku ebaviisakat käitumist või isegi ametiseisundi kuritarvitamist kinni peetava isiku suhtes.

Kuna menetluse käigus kogutud andmed andsid alust kahtlusele, et vanglaametnikud panid vahistatute kirjavahetust lugedes toime õiguserikkumise, siis tulenevalt ÕKS §-st 35⁴ teavitas õiguskantsler sellest ka Riigiprokuratuuri. Asja menetlemist otsustanud Lõuna Ringkonnaprokuratuur kriminaalmenetlust ei alustanud kriminaalmenetluse aluse puudumise tõttu ja saatis materjalid võimaliku distsiplinaarrikkumise selgitamiseks Justiitsministeeriumile. Tartu Vangla teavitas õiguskantslerit, et ei tuvastanud kinni peetava isiku õiguste rikkumist.

3.4. Vahistatu õigus helistada *Voicenet* kõnekaardiga ja vastaja arvel

Asi nr 7-4/726

(1) Õiguskantsleri poole pöördus vahistatu, kes kaebas, et Pärnu Vanglas ei võimaldatud temale *Voicenet*'i kõnekaardiga ja vastaja arvel helistamist.

(2) Taksofonides kasutatavate tavapärase telefonikaartide puhul saab selle omanik kasutada kõneaeaga telefonikaardi ostuhinna ulatuses ning hilisem kõneaja lisamine ei ole võimalik. *Voicenet*'i kõnekaardile saab laadida interneti kaudu lisakõneaeaga ja seda saab teha iga isik, kes teab vastavaid parooli.

Õiguskantsler pöördus Pärnu Vangla poole, et nõuda avaldusaluse asja lahendamiseks vajalikku teavet. Pärnu Vangla vastuskirja kohaselt müüdi Pärnu Vangla kaupluses nii kinnipeetavatele kui ka vahistatutele ainult AS Elion Ettevõtted telefonikaarte ning vahistatutel ei olnud võimalik osta Pärnu Vangla vahendusel *Voicenet*'i kõnekaarti.

Vastuskirjas märgiti kaks põhjust, miks Pärnu Vangla ei võimalda vahistatutel soetada vangla vahendusel *Voicenet*'i kõnekaarte ning ei luba vahistatutel nimetatud kõnekaardiga ega vastaja arvel helistada.

Esiteks, *Voicenet*'i kõnekaartide kasutamine võimaldab vahistatutel kõrvale kalduda vangistusseaduse (VangS) § 96 lõikes 2 sätestatust, mille kohaselt toimub telefoni kasutamine vahistatu kulul.

Teiseks, Justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „vangla sisekorraeskirja“ (edaspidi: vangla sisekorraeskiri) § 58 lg 3 punktist 9 tulenevalt on vahistatutele lubatud telefonikaart, mis on kinnises vanglas ostetud vangla vahendusel. Pärnu Vangla juhtis tähelepanu asjaolule, et kuni 23.12.2001 võimaldati vahistatutel telefonikaarti omada ilma lisaklauslita „kinnises vanglas vangla vahendusel ostetud“, kuid kinnipeetavate ja vahistatute massiline võltskaartide kasutamine sundis normiloojat astuma samme, mis aitaksid vähendada AS-ile Elion Ettevõtted tekkida võivat kahju.

(3) Kaasuse põhiküsimus oli, kas Pärnu Vangla tegutses õiguspäraselt, kui ta keelas vahistatutele helistamise *Voicenet*'i kõnekaardiga ja vastaja arvel.

(4) PS § 19 lõikest 1 tuleneb üldine vabadusõigus. PS § 19 lõike 1 esemelise kaitseala moodustab õiguslik vabadus. Õiguslik vabadus seisneb loas teha ja jätta tegemata seda, mida isik soovib. Kaitstud on isiku otsustamisvabadus sellest sõltumata, milline kaal on valitud tegevusel eneseteostuse jaoks.²⁷⁰

²⁷⁰ M. Ernits. Kommentaarid §-le 19 – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 19 komm 3.1.

Vabadusõiguse kaitseala on riivatud, kui seda vabadust mõjutab avalik võim ebasoodsalt.²⁷¹

Isiku vabadus valida, kuidas ta oma telefonikõnede eest tasub, on PS § 19 lõikes 1 sätestatud üldise vabadusõiguse kaitsealas. Pärnu Vangla on keelanud vahistatutel tasuda oma kõnede eest *Voicenet*'i kõnekaardiga ja vastaja arvel ning seega piiranud vahistatu vabadust valida, kuidas telefonikõnede eest tasuda. Antud piirang mõjutab vahistatute valikuvabadust ebasoodsalt. Seega riivab eelnimetatud Pärnu Vangla keeld vahistatute üldist vabadusõigust.

PS § 11 lause 1 kohaselt tohib piirata õigusi ja vabadusi ainult kooskõlas põhiseadusega. Vastavalt PS § 3 lg 1 lausele 1 teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seega on riigipoolse põhiõiguste riive õiguspärasuse eeldus seadusest tulenev alus. PS § 19 lõike 2 alusel on igauks oma vabaduse teostamisel muuhulgas kohustatud järgima seadust.

Pärnu Vangla põhjendas oma vastuskirjas *Voicenet*'i kõnekaardiga ja vastaja arvel helistamise keelamist asjaoluga, et nimetatud helistamisviisid võimaldavad vahistatutel kõrvale kalduda VangS § 96 lõikes 2 sätestatud. Samuti osutati VangS § 15 lõike 2 alusel kehtestatud vangla sisekorraeskirja § 58 lg 3 punktile 9, millest tulenevalt on vahistatule kinnises vanglas lubatud vangla vahendusel ostetud telefonikaart. Õiguskantsler leidis, et need kaks põhistust on omavahel seotud – kui eeldada, et teiste arvelt helistamine vahistatu puhul on õigusvastane, ei saaks vangla müüa ka teisi telefonikaarte, mis seda võimaldavad. Seega tuleb neid vaadelda ka koostoimes.

Esimesena kontrollis õiguskantsler, kas VangS § 96 lõikest 2 tuleneb alus keelata vahistatutele eeltoodud helistamisviis. VangS § 96 lõike 2 tõlgendamiseks on vajalik võrrelda vangistuse ja eelvangistuse regulatsiooni.

Kinnipeetavate suhtes sätestab VangS § 28 lg 2, et telefoni kasutamine toimub kinnipeetava kulul. Kuid erinevalt vahistatutest jäetakse VangS § 44 lõike 2 kohaselt isikuarvel olevatest rahast kinnipeetavale vaid 30 protsenti vanglasiseseks kasutamiseks, 50 protsenti tsiviilnõuete täitmiseks ja 20 protsenti hoiustatakse vabanemistoetusena. Eeltoodud regulatsiooni eesmärgiks on tagada kuriteoga tekitatud kahju võimalikult kiire ja ulatuslik hüvitamine ning vabanemistoetuse olemasolu.

VangS § 44 lõike 1 järgi peab vangla juhtkond kindlustama, et kinnipeetava töötasu ja kõik muud temale laekuvad rahasummad kantakse kinnipeetava isikuarvele. Kinnipeetaval ei ole õigust saada asju väljastpoolt vanglat pakiga või mõnel muul viisil. VangS § 48 lõike 1 kohaselt võivad kinnipeetavad osta toiduaineid, isikliku hügieeni tarbeid ja muid asju vangla vahendusel isikuarvel oleva raha eest. Eelnevalt tulenevalt peab kinnipeetav asju soetama talle eelnevalt isikuarvele kantud raha eest, millest on tehtud mahaarvamised tsiviilnõuete täitmiseks ja vabanemistoetuse hoiustamiseks.

Voicenet'i kõnekaardile saab interneti teel teha ettemakseid iga isik, kes teab vastavaid paroole. Samuti ei tasu kinnipeetav oma kõne eest isikuarvel oleva rahaga, kui ta helistab vastaja arvel. Helistades *Voicenet*'i kõnekaardiga ja vastaja arvel, on kinnipeetaval võimalik soetada kõneaga tasumata selle eest oma isikuarvel oleva raha eest. Nii jääb laekumata kinnipeetava isikuarvele raha, millest oleks võimalik teha VangS § 44 lõikes 2 sätestatud mahaarvamisi.

Seetõttu tuleb VangS § 28 lõiget 2 tõlgendada selliselt, et kinnipeetav on kohustatud oma telefonikõnede eest tasuma temale vanglasiseseks kasutamiseks jäetud isikuarvel oleva rahaga. Alus keelata kinnipeetavatele *Voicenet*'i kõnekaartide kasutamine ja vastaja arvel helistamine tuleneb VangS § 28 lõike 2 süstemaatilise tõlgendamisest koos § 44 lõigetega 1 ja 2.

PS § 22 lg 1 sätestab süütuse presumptsiooni printsiibi, mille kohaselt ei tohi kedagi käsitada

²⁷¹ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 12.

kuriteos süüdi olevana enne, kui tema kohta on jõustunud süüdimõiste kohtuotsus. Siit järeldub, et seaduse säte, mis annab aluse kinnipeetavate põhiõiguste piiramiseks, ei võimalda piirata vahistatute põhiõigusi.

Samuti ei pruugi vahistatu õiguslikku seisundit reguleeriv säte, mille sõnastus sarnaneb kinnipeetava õiguslikku seisundit reguleeriva sättega, olla samasuguse tähendusega nagu kinnipeetava suhtes kehtiv säte, ega anda alust samas ulatuses vahistatu põhiõiguste piiramiseks.

VangS §-s 44 sätestatuga analoogset regulatsiooni vahistatu suhtes ei kehti: vangla juhtkond ei pea kindlustama vahistatule laekuvate summade kandmise vahistatu vanglasisesele isikuarvele ning vahistatu isikuarvel olevatest summadest ei tehta VangS § 44 lõikes 2 sätestatud mahaarvamisi. Vangla sisekorraeeskirja § 56 sätestab, et vahistatu võib isikuarvet kasutada kogu seal oleva summa ulatuses.

Seega ei ole VangS § 96 lg 2 sama tähendusega nagu VangS § 28 lg 2, mille puhul tuleneb alus *Voicenet*'i kõnekaardiga ja vastaja arvel helistamise keelamiseks sätte koostoimest VangS § 44 lõigetega 1 ja 2.

Vangistusseaduse seletuskirja kohaselt on eelvangistuse eesmärgiks süüdistatava või kohtualuse kinnipidamine, et kindlustada menetlus või uute kuritegude toimepanemise ärahoidmine.²⁷²

VangS § 96 lõiget 2 tuleb tõlgendada eelvangistuse eesmärgi kontekstis. Kriminaalmenetluse tagamiseks võib VangS § 96 lõike 3 alusel piirata vahistatu telefoni kasutamise õigust, kuid kui seda ei tehta, siis ei ole eelvangistuse eesmärkidest lähtuvalt mingit vajadust panna vahistatule kohustust tasuda kõnede eest oma vanglasisesel isikuarvel oleva rahaga ega saa välistada mõnda telefonikõnede eest tasumise viisi vaid seetõttu, et kulude katmine vahistatu vanglasiseselt isikuarvelt ei ole garanteeritud.

Eeltoodust lähtuvalt võttis õiguskantsler seisukoha, et VangS § 96 lg 2 ei sätesta alust keelata vahistatute helistamist *Voicenet*'i kõnekaartidega ja vastaja arvel. VangS § 96 lõikest 2 tuleneb vaid, et kinnipeetaval ei ole õigust helistada riigi kulul.

Järgnevalt kontrollis õiguskantsler, kas vangla sisekorraeeskirja § 58 lg 3 p 9 sätestab aluse kõnealuste helistamisviiside keelamiseks. Antud säte keelab omada telefonikaarti, mis ei ole ostetud vangla vahendusel. Vanglal ei ole aga seetõttu alust keelata vahistatutel vastaja arvel helistamist.

Samuti ei sätesta vangistusseadus ega vangla sisekorraeeskiri vahistatule keeldu omada telefonikaarte, mis ei ole AS Elion Ettevõtted omad. Kui vahistatu on soetanud *Voicenet*'i kõnekaardi vangla vahendusel, on see vanglas lubatud ese.

Vanglapoes pakutava kaubavaliku kinnitamine on vangla direktori kui vangla juhi pädevuses. Kuid seejuures on ta seotud riigivõimu teostamise põhimõtetega ja VangS § 11 lõikest 1 tulenevalt haldusmenetluse seadusega. Kui vahistatu taotleb *Voicenet*'i (või mõne teise ettevõtte) kõnekaardi ostmist vangla vahendusel, siis eeldab sellise taotluse rahuldamata jätmise õiguslikku alust. VangS § 96 lõikest 2 ja vangla sisekorraeeskirja § 58 lg 3 punktist 9, millele Pärnu Vangla vastuskirjas osutab, ei tulene õiguslikku alust sellelaadse taotluse rahuldamata jätmiseks.

(5) Õiguskantsler tegi avaldusaluses asjas Pärnu Vanglale järgnevad ettepanekud:

1. lubada vahistatutele helistamist vastaja arvel;
2. lubada vahistatutele helistamise eest tasuda lisaks AS Elion Ettevõtted telefonikaartidega ka teiste ettevõtete telefonikaartidega (sh *Voicenet*'i kõnekaartidega) ja võimaldada vahistatutele neid Pärnu Vangla vahendusel soetada, kui sellest keeldumiseks ei ole

²⁷² Vangistusseaduse eelnõu seletuskiri seisuga 24.05.1999, nr 103 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

põhjuseid, mida ei esitatud Pärnu Vangla vastuskirjas.

Pärnu Vangla ei nõustunud õiguskantsleri seisukohaga ega pidanud vajalikuks tema ettepanekuid järgida. Pärnu Vangla seisukoha järgi on VangS § 96 lg 2 piisavalt õiguselge ja ei võimalda põhistada vahistatu õigust telefonikõnedeks vastaja kulul.

Kuna 01.07.2005 jõustunud Justiitsministri 29.11.2000 määruse nr 55 „Täitmisplaan“ muudatustest tulenevalt ei paigutata Pärnu Vanglasse enam vahistatuid ning avaldaja ei viibinud õiguskantsleri seisukohavõtu ajal enam Pärnu Vanglas, siis ei pidanud õiguskantsler otstarbekaks alustada avaldusaluses asjas järelmenetlust.

3.5. Katseajaga tööle võetud kinnipeetava töö tasustamine

Asi nr 7-4/1648

(1) Õiguskantsleri poole pöördus Ämari Vanglas karistust kandev isik, kes ei olnud rahul sellega, et talle ei makstud katseajal vangla toidujagajana töötamise eest töötasu.

(2) Kinnipeetav märkis oma avalduses, et ta kirjutas 12.07.2004 vangla direktorile taotluse määrata ta 5. eluosakonna toidujagajaks. Mõni päev hiljem teatas vangla julgeolekuosakonna töötaja avaldajale, et ta on tööle võetud kaheks nädalaks katseajaga, mille eest talle palka ei maksta. 02.08.2004 nõuti avaldajalt, et ta esitaks uue taotluse tööle võtmiseks. Vastavalt vangla direktori 03.08.2004 käskkirjale nr 228 hakati kinnipeetavale alates 01.08.2004 töötasu maksuma. Katseajal töötatud 18 päeva eest keeldus vangla töötasu maksmast.

Avalduses kirjeldatud asjaolude selgitamiseks pöördus õiguskantsler Ämari Vangla direktori poole. Oma vastuses teatas vangla direktor, et avalduse kirjutanud kinnipeetav asus ametlikult tööle toidujagajana 01.08.2004 ja tegi seda kuni 04.11.2004. Selle aja eest maksti kinnipeetavale palka 50% miinimumtöötasu ulatuses. Vangla direktor kinnitas avaldaja väidet, et talle ei makstud töötasu 18 töötatud päeva eest, põhjendades seda järgmiste asjaoludega. Esiteks märkis vangla direktor, et kinnipeetav oli teadlik, et teda võetakse tööle katseajaga ning töötasu selle eest ei maksta. Töötasu mittemaksmist põhjendas vangla direktor sellega, et vangla juhtkond ei olnud piisavalt veendunud, et kinnipeetav on sobilik antud ametikohale, mistõttu temale kohaldati kahepäevane katseae. Teiseks, selgitas vangla direktor, et tööle määramine eespool nimetatud ametikohale ei olnud sunniviisiline ning kinnipeetav oli nõus töötama ilma palgata kuni katseaja lõpetamiseni.

Õiguskantsler pöördus justiitsministri poole hinnangu saamiseks Ämari Vangla direktori seisukohtade osas, mille kohaselt vanglas katseajaga tööle rakendatud kinnipeetavale töötasu maksta ei tule ning mitteametlik ilma palgata töötamine kinnipeetava nõusolekul on aktsepteeritav. Justiitsministri hinnangul ei olnud Ämari Vangla direktori seisukoht mitte maksta katseajal töötamise eest töötasu korrektne, kuna see ei ole kooskõlas vangistusseadusega.

(3) Antud juhul on põhiküsimus selles, kas katseajaga tööle rakendatud kinnipeetavale tuleb katseajal töötatud aja eest maksta töötasu või mitte.

(4) Vastavalt VangS § 43 lõikele 1 makstakse kinnipeetava töötamisel talle töötasu. Töötasu makstakse ka kinnipeetavale, keda rakendatakse vangla majandustöödel. Vangistusseaduses ei ole sätet, mis võimaldaks jätta töötasu maksmata katseajal tehtud töö eest. Sellist sätet ei ole ka VangS § 43 lõike 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 28.11.2000 määruses nr 382 „Kinnipeetava töötasu määrad, arvutamise ja maksmise kord“.

Eelnevast lähtudes leidis õiguskantsler, et talle avalduse esitanud kinnipeetaval, kui katseajaga vangla

majandustööle rakendatud isikul, oli õigus saada töötasu ka katsejal töötamise eest.

(5) Õiguskantsler teavitas oma seisukohast Ämari Vangla direktorit. Oma vastuses kirjeldas direktor mitmeid meetmeid, mida on kasutusele võetud selleks, et tagada vangla majandustöödel rakendatud kinnipeetavatele tehtud töö eest maksmine. Tööle saamiseks tuleb kinnipeetaval täita vastavasisulise taotluse blankett. Kinnipeetava tööle lubamise otsustab vangla direktor, arvestades taotluse kooskõlastajate seisukohti.

Ämari Vangla direktor informeeris õiguskantslerit ka sellest, et avalduse esitanud kinnipeetav vabanes vanglast seoses karistuse ärakandmisega 04.11.2004, mistõttu kannab vangla maksmata jäänud töötasu tema pangakontole.

3.6. Eraõiguslikule juriidilisele isikule vangla territooriumile käitise rajamise lubamine

Asi nr 7-1/050032

(1) Kinnipeetav pöördus õiguskantsleri poole avaldusega, milles kaebas, et temal ei võimaldata töötada.

(2) Kinnipeetava avaldusele lisatud Murru Vangla direktori käskkirja koopiast nähtus, et temal lubati teha tööd AS Eesti Vanglatööstusele (edaspidi ka EVT). Kinnipeetava väidete kohaselt sai ta töötada vaid poolteist kuud ning siis ei antud temale enam tööd, mistõttu pöördus ta avaldusega EVT poole.

Kinnipeetav lisas oma avaldusele koopia EVT juhataja kirjast, milles märgitakse, et juhul, kui ta pöördub kaebusega halduskohtusse, ei pea AS Eesti Vanglatööstus enam võimalikuks tulevikus temaga sõlmida mis tahes töötamise kokkulepet. Samuti edastas kinnipeetav õiguskantslerile koopia EVT juhataja teisest kirjast, mille kohaselt on AS Eesti Vanglatööstusel kokkulepe Murru Vangla juhtkonnaga, et õmblemiseks antakse pesu vangla tellitud koguses.

Avaldusaluse asja lahendamiseks vajaliku teabe saamiseks pöördus õiguskantsler AS Eesti Vanglatööstuse poole.

Vastuskirjas tõdes EVT juhataja, et EVT on küll loodud eesmärgiga tagada võimalikult paljudele kinnipeetavatele töö ning riik doteerib teatud mahus nimetatud eesmärgi saavutamist, kuid EVT kui eraõiguslik juriidiline isik peab lähtuma ka kasulikkuse optimaalsusest. Töösoovijal ei ole subjektiivset õigust nõuda töö tagamist ja vastava kokkuleppe sõlmimist EVT-ga, kuna põhiseadus ei garanteeri õigust tööle ning vangistusseaduse (edaspidi VangS) § 38 lõike 1 kohaselt kindlustab võimalusel kinnipeetava tööga vangla juhtkond. Äriühingul on õigus vabalt valida, kes tema heaks töötab. EVT saab kinnipeetavate värbamisel lähtuda vangla tehtud eelvalikust, sest ainult vangla juhtkond omab pädevust otsustada, keda tööle lubada ja keda mitte.

EVT oli kinnipeetavaga sõlminud proovitöödeks suulise kokkuleppe. Proovitöödega hakkama saamisel on suur osakaal kinnipeetavate värbamisel. Tavaliselt sõlmib EVT kinnipeetavaga proovitööde õnnestumisel lihtkirjaliku kokkuleppe selle kohta, mis tööd kinnipeetav tegema hakkab ja kui suurt tasu talle makstakse. Enne kokkuleppe sõlmimist hakkas avaldaja ähvardama kohtuga, mistõttu jäi ta tööle võtmata.

Kinnipeetava poolt kohtusse esitatud kaebustega arvestab EVT töötamise võimaldamise otsustamisel niivõrd, kui võrd see puudutab kohtuotsust ehk teisisõnu täidab EVT loomulikult kohtute lahendeid. EVT ei soovi aga sõlmida kokkuleppeid, mille vaidlustamine on juba vastava ähvarduse tõttu ette teada.

AS Eesti Vanglatööstusel oli Murru Vangla direktoriga sõlmitud suuline kokkulepe, et vanglale vajalik voodipesu lastakse ömmelda sama vangla eluaegset vangistust kandvatel kinnipeetavatel, selleks, et neile vähegi tegevust pakkuda. Majanduslikult ei ole aga põhjendatud transportida väljalõigatud voodipesu toorikud Murru Vanglasse ja tagasi Harku Vanglasse, kus on õmblustsehh. Ka Harku Vanglas on aeg-ajalt tegemist töö vähesusega. Pärast seda, kui kinnipeetavad keeldusid tööst väitega, et tööd on vähe, katkes töötamine sootuks ning vanglasse viidud õmblusmasinad eemaldati sealt.

(3) Avaldusaluses asja lahendamisel oli vaja hinnata, kas kinnipeetavale töö andmise lõpetamine oli õiguspärane ning kas käitise rajamine Murru Vanglasse toimus õiguspäraselt.

(4) Vastavalt VangS § 37 lõikele 1 on kinnipeetav kohustatud töötama. VangS § 38 lõike 1 järgi kindlustab võimaluse korral kinnipeetava tööga vangla juhtkond.

Vangistusseadus sätestab küll kinnipeetava kohustuse sobiva töö olemasolul töötada, kuid samas ei ole vanglal kohustust kinnipeetavale tööd anda ega kinnipeetaval õigust tööd nõuda. VangS § 38 lõikest 1 tuleneb vaid vangla kohustus otsida aktiivselt kinnipeetavatele töötamisvõimalusi. Majanduslikest teguritest tingitud olukord, kus osal kinnipeetavatel puudub töö, ja kinnipeetavale töö andmise lõpetamine, ei ole õigusvastane. Seega ei rikkunud AS Eesti Vanglatööstus ja Murru Vangla kinnipeetava õigusi sellega, et talle ei antud tööd.

Vastavalt VangS § 37 lõikele 1 on kinnipeetav kohustatud töötama. Vastavalt Eesti Vabariigi töölepingu seaduse § 7 lg 1 punktile 12 ei laiene töölepingu seadus töötamisele vabadusekaotuse kandmise ajal.²⁷³

Töösuhe kinnipeetavaga ei põhine eraõiguslikul lepingul, vaid kinnipeetavale seadusega pandud kohustusel töötada. Töösuhte teiseks pooleks on VangS § 38 lõikest 1 tulenevalt üldjuhul vangla. Vangla on volitatud otsustama kinnipeetava tööga seotud õiguste ja kohustuste üle. Samuti on vanglaametnikel õigus anda kinnipeetavatele korraldusi, millele kinnipeetavad peavad alluma (VangS § 67 lg 1). Töökohustuse täitmist saab vangla tagada sunniga, karistades kinnipeetavat VangS § 63 lõike 1 alusel distsiplinaarkorras töökohustuse rikkumise eest. Seega on vangla ja kinnipeetava vahelise töösuhte puhul tegemist avalik-õigusliku suhtega ning kinnipeetava töölerakendamine on vangla haldusülesanne, mille käigus teostakse täidesaatva võimu volitusi.

VangS § 38 lõike 3 kohaselt võib kinnipeetavale töö tagamiseks lubada vangla territooriumile käitise rajamist ka füüsilisel isikul või äriühingul, kui ta on selleks sõlminud riigiga või riigi haldusülesandeid täitva eraõigusliku juriidilise isikuga vastava lepingu. Lepingu nõuded on sätestatud justiitsministri 28.06.2001 määruses nr 50 „Vangla territooriumile käitise rajamise lepingu nõuded“ (edaspidi justiitsministri määrus).

Käitise rajamisega volitatakse eraõiguslikku juriidilist isikut täitma riigi (vangla) haldusülesannet ning andma kinnipeetavatele tööd ja kasutama tema tööjõudu tulu saamiseks. Kinnipeetavaid tööle rakendades kasutab eraõiguslik juriidiline isik vanglale antud võimuvolitusi: ennekõike saab ta anda kinnipeetavatele tööga seotud korraldusi. Lisaks võib justiitsministri määruse § 2 lg 3 punktides 4 ja 5 tulenevalt volitada eraõiguslikku juriidilist isikut käitises töötama hakkavate kinnipeetavate arvu ja käitise tööaja määramiseks. Käitise rajamiseks sõlmitava lepinguga võib määruse § 2 lg 3 punkti 6 järgi eraõiguslikule juriidilisele isikule üle anda kohustuse tagada kinnipeetava töötasustamine ning määrata seejuures kindlaks ka töötasu suurus, maksmise tähtaeg ja viis. Seega võib kőnealuse lepinguga vabastada riigi kinnipeetavale töötasu maksmise kohustusest.

²⁷³ Erandiks on VangS § 41 lõikes 2 sätestatu, mille kohaselt kohaldatakse kinnipeetava töötamisel järelevalveta väljaspool vanglat tööseaduste sätteid, sh töölepingu sõlmimise, töötasu ja puhkuse kohta. Kuna avaldusaluses asjas ei olnud nimetatud erandiga tegemist, jääb see edaspidisest käsitlusest kõrvale.

Eraõigusliku juriidilise isiku volitamist riigi haldusülesande täitmiseks reguleerib 01.07.2003 jõustunud halduskoostöö seadus (edaspidi HKTS). Pärast halduskoostöö seaduse jõustumist sõlmitavate vangla territooriumile käitise rajamise lepingute puhul tuleb küsimustes, mis ei ole reguleeritud vangistusseaduses ja vastavas justiitsministri määruses, kohaldada halduskoostöö seadust.

HKTS § 3 lõikest 1 tulenevalt on leping, millega volitatakse eraõiguslikku juriidilist isikut täitma riigi haldusülesannet, haldusleping.²⁷⁴ Eraõigusliku lepingu sõlmimine on eespool märgitu tõttu HKTS § 3 lõikest 3 tulenevalt lubamatu.²⁷⁵

Vastavalt haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) § 99 lõikele 3 sõlmitakse haldusleping kirjalikus vormis. Vangla territooriumile käitise rajamise lepingu kirjalikkuse nõuet kordab ka justiitsministri määruse § 1 lg 1. Sama sätte kohaselt võib vangla territooriumile käitise rajamise lepingu sõlmida justiitsminister või tema volitatud isik.

Avaldusaluses asjas oli EVT viinud Murru Vanglasse tootmisvahendid (õmblusmasinad) ja rakendanud kinnipeetavate tööjõudu voodipesu valmistamisel. Õiguskantsleri seisukoha järgi rajas AS Eesti Vanglatööstus nende toimingutega Murru Vanglasse käitise VangS § 38 lõike 3 mõttes.

Käitise rajamine toimus aga Murru Vangla direktori ja EVT juhataja suulise kokkuleppe alusel, millega rikuti HMS § 99 lõikes 3 sätestatud halduslepingu kirjaliku vormi nõuet. Samuti ei nähtunud EVT juhataja vastuskirjast, et Murru Vangla direktoril oli halduslepingu sõlmimiseks justiitsministri määruse § 1 lõike 1 järgi vajalik volitus ning et lepiti kokku kõigis justiitsministri määruse sätestatud kohustuslikes punktides. Seega toimus avaldusaluses asjas EVT Murru Vanglasse käitise rajamine õigusvastaselt.

Arvestades kinnipeetavate madalat hoivatust tööga,²⁷⁶ on töö mitte ainult kinnipeetava kohustus, vaid ka võimalus teenida VangS §-s 43 sätestatud töötasu. Seega on paljud kinnipeetavad huvitatud stabiilse töö olemasolust.

PS § 14 sätestab, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Põhiseadusega konstitueeritud riigil ei ole üheski valdkonnas õigust meelevaldsusele ning seetõttu peab kogu avalik võim alati järgima põhiseadust ning eelkõige põhiõigusi. Põhiõigused kohustavad riiki kõigis selle korraldus- ja tegutsemisvormides. Avalik võim ei saa põhiõigustega seotusest vabaneda eraõiguslike tegutsemisvormide korral ega ka avalikku võimu eraisikule delegeerides. PS § 14 teine alternatiiv hõlmab kogu täitevvõimu teostamise sellest sõltumata, kas seda teostab riik, mõni riigist alamal seisev avalik-õiguslik juriidiline isik või eraisik.²⁷⁷

Vangla territooriumile käitise rajamine ei tohi pelgalt eraõigusliku juriidilise isiku huvisid teenida ning peab ka avalikele huvidele vastama. Seetõttu tuleb vangla territooriumile käitise rajamise lepingus kindlaks määrata eraõigusliku juriidilise isiku kohustus tagada kinnipeetavate tööhõive ning lepingu muutmise ja lõpetamise alused ning kord, sealhulgas etteteatamistähtaeg lepingust taganemise või lepingu ülesütleamise puhuks (justiitsministri määruse § 2 lg 1 punktid 3 ja 7).

²⁷⁴ HKTS § 3 lg 1: Kohaliku omavalitsuse üksuse, muu avalik-õigusliku juriidilise isiku, eraõigusliku juriidilise isiku või füüsilise isiku võib volitada riigi haldusülesannet täitma seadusega, seaduse alusel antud haldusaktiga või seaduse alusel käesolevas seaduses sätestatud tingimustel ja korras sõlmitud halduslepinguga.

²⁷⁵ HKTS § 3 lg 3: Haldusülesande täitmiseks volitamise korral võib sõlmida tsiviilõigusliku lepingu, kui seadus ei näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist, lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi, riiki või kohalikku omavalitsust ei vabastata tal lasuvatest kohustustest ja ülesande täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi.

²⁷⁶ 2003. aastal oli tööga hoivatud 26,7 % kinnipeetavatest, vt Justiitsministeerium. Eesti Vanglasüsteemi aastaraamat 2003. Tallinn 2004, lk 17.

²⁷⁷ M. Ernits, Kommentaarid §-le 14. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 14 komm 4.2.3.

Haldusülesandeid eraõiguslikele juriidilistele isikutele delegeerides on riik samuti kohustatud jälgima, et seeläbi ei kahjustataks kolmandate isikute huvisid. Avalike huvide kõrval kaitseb vangla territooriumile käitise rajamise lepingus kindlaks määratud eraõigusliku juriidilise isiku kohustus tagada kinnipeetavate tööhõive ka töötavate kinnipeetavate huve, kuna nii tagatakse, et eraõiguslik juriidiline isik ei lõpetaks meelevaldselt töö andmist.

Eelneva valguses on ajutise käitise rajamine Murru Vanglasse (kus kinnipeetavatel lasti vaid põgusalt proovitöid teha ning töö lõppes lühikese aja möödudes) suulise kokkuleppe alusel taunitav.

(5) Eeltoodust lähtuvalt juhtis õiguskantsler Murru Vangla tähelepanu sellele, et juriidilisele isikule (sh AS-le Eesti Vanglatööstus) vangla territooriumile käitise rajamist lubades tuleb järgida eespool viidatud justiitsministri määruse, vangistusseaduse, haldusmenetluse ja halduskoostöö seaduse sätteid. Eraõiguslik juriidiline isik ei või ilma vastava halduslepinguta rajada vangla territooriumile käitist, milles antakse tööd kinnipeetavatele. Oma seisukohast teavitas õiguskantsler ka EVT juhatajat.

3.7. Kinnipeetava distsiplinaarmenetlus

Asi nr 7-4/1825

(1) Kinnipeetav pöördus õiguskantsleri poole avaldusega, milles kaebas talle määratud distsiplinaarkaristuse peale.

(2) 07.05.2004 toimus Tartu Vanglas läbiotsimine, mille käigus võeti avaldajalt peegel ja katkised küünetangid. Tartu Vangla direktor määras 31.08.2004 avaldajale distsiplinaarkaristuse, millest avaldaja sai teada 23.09.2004 Harku Vanglas. Ajavahemikul 23.09.2004 kuni 28.09.2004 kandis ta distsiplinaarkaristust. Nimetatud karistusele esitas ta 04.10.2004 vaide ja see rahuldati Justiitsministeeriumi vaideotsusega 21.10.2004. Vaideotsusega tunnistati Tartu vangla direktori 31.08.2004 käskkiri kehtetuks ja tehti ettekirjutus otsustada distsiplinaarkaristuse määramine uuesti. 24.11.2004 Tartu Vangla direktori käskkirja sai avaldaja kätte 02.12.2004 ja selle kohaselt jäeti talle varasemalt määratud karistus muutmata.

Selle peale pöördus avaldaja õiguskantsleri poole.

Õiguskantsler alustas kaebuse alusel menetlust ja tutvus distsiplinaarmenetluse materjalidega. Tartu Vangla direktori 31.08.2004 ja 24.11.2004 käskkirjadega karistati kinnipeetavat VangS § 63 lg 1 punkti 4 alusel distsiplinaarkorras vangla sisekorra eeskirja (edaspidi VSKE) § 58 ning Tartu Vangla kodukorra punkti 7.2.7 rikkumise eest kartserisse paigutamise viieks ööpäevaks.

(3) Avalduse lahendamiseks tuli leida vastus küsimusele, kas kinnipeetava distsiplinaarmenetlus viidi läbi menetlusnõudeid järgides.

(4) Kinnipeetavate distsiplinaarset mõjutamist reguleerib vangistusseaduse 2. peatüki 7. jagu ja VSKE 18. peatükk. VangS § 11 lõikest 1 tuleneb, et vangistusseaduses ja selle alusel ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades vangistusseaduse erisusi. Seega kuuluvad distsiplinaarmenetluse juures kohaldamisele kõik haldusmenetluse põhimõtted, mis ei ole vangistusseaduses teisiti reguleeritud.

VangS § 63 lg 1 sätestab, et kinnipeetavale võib kohaldada distsiplinaarkaristusi vangistusseaduse, vangla sisekorraeeskirjade või muude õigusaktide nõuete süüülise rikkumise eest.

Distsiplinaaraja menetlemine peab toimuma kooskõlas nii seaduses sätestatud menetlusreeglite

kui üldiste menetluspõhimõtetega.²⁷⁸ Menetlusnõuete rikkumisel võib õigusvastaseks osutada ka menetluse lõpptulemus.²⁷⁹ HMS §-s 6 sätestatud uurimispõhimõtte kohaselt on vangla kohustatud välja selgitama distsiplinaarmenetluses olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma tõendeid omal algatusel.

Distsiplinaarkaristuse saab määrata, kui isiku tegu (tegevus või tegevusetus) on:

- 1) õigusvastane, st ta teeb seda, mis on õigusnormidega keelatud või jätab tegemata selle, milleks õigusnorm teda kohustab. See võib seisneda näiteks eeskirjadega, kodukorraga vms temale pandud kohustuse täitmatajätmises või mittekohases täitmisel;
- 2) süüline, st distsiplinaarkaristust võib kohaldada ainult õigusvastase teo eest, mille toimepanemises on ta süüdi tahtluse või ettevaatamatuse vormis.

Loetletud koosseisulised tunnused peavad esinema üheaegselt. Ühe tunnuse puudumisel ei saa isiku tegu kvalifitseerida distsiplinaarsüüteona.²⁸⁰

VangS § 15 lõike 2 kohaselt kehtestab justiitsminister loetelu asjadest, mille omamine kinnises vanglas on lubatud, ja hoiule võetavate asjade hoidmise korra. VSKE §-s 58 on sätestatud kinnipeetavale lubatud asjade loetelu. Viidatud paragrahvi lg 3 punktide 3 ja 6 kohaselt on kinnipeetavale lubatud taskupeegel ja küünelõikur. Distsiplinaarkaristuse määramise käskkirjas on märgitud, et kinnipeetav rikkus Tartu Vangla kodukorra punkti 7.2.7 ja sisekorraeeskirja § 58. Tartu Vangla kodukorra punkt 7.2.7 sätestab, et kinni peetaval isikul on keelatud muretseda, valmistada, tarvitada, hoida ja edasi anda esemeid, mis ei ole kinni peetavale isikule lubatud (VSKE §-d 58 ja 59). Seega ei tohi kinni peetaval isikul olla esemeid, mis ei ole kinnipeetavale lubatud asjade loetelus. Antud juhul omas kinnipeetav esemeid, millised on vangla sisekorraeeskirja kohaselt kinnipeetavale lubatud. Distsiplinaarmenetluse materjalidest ei nähtu, et kinnipeetaval oli nimetatud esemeid lubatust suuremas koguses ja teda ei ole ka karistatud esemete lubatust suurema koguse hoidmise eest, mis oleks mõeldav, kui tegemist on iseenesest lubatud esemega, ent esemete hulk ületab vangla VSKE §-s 58 sätestatud piirhulka. Seega ei ole üheselt tuvastatav, kas kinnipeetav pani toime distsiplinaarrikkumise või mitte, kuna ei nähtu, et kinnipeetaval oli keelatud esemeid või oli lubatud esemeid ettenähtust suuremas koguses.

Tartu Vangla direktori 24.11.2004 käskkirjas on viidatud, et kinnipeetaval on olnud ka varem sarnaseid insidende, kuid neid ei täpsustata. Distsiplinaarkaristuse määramise käskkirjas tuleb ära näidata, miks selline asjaolu mõjutab otsuse tegemist. Üksnes faktilise viitamise ei piisa, otsuses peavad olema ka vastavasisulised kaalutlused. Käskkirjast ei nähtu, et karistuse määramisel oleks välja selgitatud otsustamiseks vajalikud asjaolud – millise õiguserikkumise kinnipeetav ikkagi toime pani ja kas kinnipeetav pani toime nimetatud rikkumise süüliselt. Samuti ei nähtu, et otsuse tegemisel oleks kaalutud, miks just selline karistus on kinnipeetavale selle rikkumise eest määratud.

Riigivastutuse seaduse (edaspidi RVastS) § 7 lg 1 sätestab, et isik, kelle õigusi on avaliku võimu kandja õigusvastase tegevusega avalik-õiguslikus suhtes rikkunud, võib nõuda talle tekitatud kahju hüvitamist, kui kahju ei olnud võimalik vältida ega ole võimalik kõrvaldada RVastS §-des 3, 4 ja 6 sätestatud viisil õiguste kaitsmise või taastamisega. Sama seaduse § 9 lõike 1 kohaselt võib füüsiline isik nõuda mittevahalise kahju rahalist hüvitamist süülise väärkuse alandamise, tervise kahjustamise, vabaduse võtmise, kodu või eraelu puutumatus või sõnumi saladuse rikkumise, au või hea nime teotamise eest.

Kinnipeetav kandis temale määratud distsiplinaarkaristuse ära ja seega on kartserikaristust võimatu olematuks teha. Juhul, kui kinnipeetav viibib kartseris, kohaldatakse tema suhtes teisi tingimusi kui üldrežiimil olles, seega võib väita, et kinnipeetava õigused on kartserisse paigutamise piiratud. Kartseris olles on piiratud kinnipeetava liikumis- ja suhtlemisvabadus, samuti lubatakse talle kartseris kasutada oluliselt vähem asju kui kambris viibides. Seega on isiku alusetu kartserisse paigutamise

²⁷⁸ RKHKo 17.11.2003, nr 3-3-1-74-03.

²⁷⁹ RKHKo 29.01.2004, nr 3-3-1-81-03.

²⁸⁰ RKHKm 11.11.1994, nr III-3/1-10/94.

rikutud tema õigusi ja vabadusi ning alandatud tema väärkust, kuna tal ei olnud võimalik suhelda teistega ega kasutada talle vangistuse kandmisel seadusega ette nähtud hüvesid.

Õiguskantsler leidis, et distsiplinaarmenetluse käigus ei ole välja selgitatud, millise rikkumise kinnipeetav toime pani ja kas ta pani nimetatud rikkumise toime süüliselt.

(5) Õiguskantsler tegi Tartu Vangla direktorile ettepaneku tunnistada 24.11.2004 käskkiri kehtetuks ja vaadata asi uuesti läbi. Asja uuel läbivaatamisel tuleb vanglal muuhulgas välja selgitada, kas ja millise distsiplinaarrikkumise kinnipeetav toime pani, kas rikkumine oli süüline ning kui, siis miks määratakse just selline karistus. Ühtlasi tegi õiguskantsler ettepaneku hüvitada kinnipeetavale mõistlikus ulatuses ka tekitatud mittevaraline kahju.

Tartu Vangla teavitas õiguskantslerit, et puudub vajadus kinnipeetavale määratud distsiplinaar karistuse kehtetuks tunnistamiseks, kuna avaldaja on oma vaites tunnistanud, et tal olid kambris kaks peeglit ja katkised küünetangid. Samuti viidati asjaolule, et kinnipeetaval on üheksa kehtivat distsiplinaar karistust ning neli neist on seotud keelatud esemete omamisega kambris. Kuna vaidlustatud käskkiri ei ole õigusvastane, siis puudub ka alus mittevaralise kahju hüvitamiseks. Järelenetluse käigus arvestas siiski Tartu Vangla õiguskantsleri ettepanekut osaliselt, muutis vaidlustatud käskkirja ning parandas selles distsiplinaarrikkumise kirjeldust. Avaldaja vaidlustas parandatud käskkirja halduskohtus ning halduskohus tühistas selle põhjusel, et vangla ei olnud õiguskantsleri ettepanekut sisuliselt täitnud.

3.8. Intsidentide kasutamine kinnipeetava iseloomustamisel

Asi nr 7-1/50018

(1) Kinnipeetav pöördus õiguskantsleri poole avaldusega, et Tartu Vangla kasutab kinnipeetavat iseloomustavate andmetena intsidente, mille eest isikule distsiplinaar karistust määratud ei ole.

(2) Tartu Vangla teatas kinnipeetavale, et seadus ei sätesta intsidentide aegumist ja neid võib arvestada kogu karistusaja jooksul kinnipeetava iseloomustamiseks.

Õiguskantsler alustas kaebuse alusel menetlust ning palus teavet Tartu Vanglalt ja justiitsministrilt. Nii vangla kui ka justiitsminister selgitasid oma vastustes, et Vabariigi Valitsuse 13.07.2004 määruse nr 246 „Riikliku kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute registri asutamise ja registri pidamise põhimäärus” (edaspidi määrus) § 24 kohaselt kantakse kinnipeetavaga toimunud intsidendi kohta kinnipeeturegistrisse järgmised andmed: roll intsidendis ja osalemise sisu, registreerimise kuupäev ja kellaaeg, intsidendi algus- ja lõppkuupäev, intsidendi kirjeldus, intsidendi liigi nimetus, vangla või arestimaja nimi, kaasosaleja kinnipeeturegistri kood, kaasosaleja ees- ja perekonnanimi, kaasosaleja roll intsidendis ja osalemise sisu. Sama määruse § 4 lõike 2 kohaselt on kinnipeeturegistri andmed ette nähtud ametialaseks kasutamiseks ja neil ei ole õiguslikku tähendust.

Intsidentide näol on tegu elektrooniliselt talletatud teabega kinnipeetavaga seotud sündmuste kohta ning vastavalt vajadusele kasutatakse nimetatud teavet kinnipeetava käitumise kohta järelduste tegemisel. Üldjuhul kantakse kinnipeeturegistrisse intsidentidena sellised kinnipeetavat puudutavad sündmused, mille kohta on esitatud distsiplinaarmenetluse alustamise otsustamiseks ettekanne. Samuti märgitakse praktikas kinnipeeturegistrisse intsidendina sellised kinnipeetavaga seotud sündmused, mida ei saa käsitleda õigusaktide nõuete rikkumisena, kuid mis iseloomustavad kinnipeetava üldist käitumist vanglas (nt toidust keeldumine).

Kuna VangS § 63 lõike 1 kohaselt on kinnipeetavale distsiplinaar karistuse määramise näol tegu kaalutusõiguse alusel tehtava otsusega, ei järgne igale kinnipeetava suhtes läbiviidud distsiplinaarmenetlusele automaatselt karistust. Juhul, kui distsiplinaarmenetluse käigus selguvad

kinnipeetava süüd kergendavad asjaolud, võib vangla direktor jätta kinnipeetavale karistuse ka määramata. Samas jäetakse seesuguse rikkumise kui kinnipeetava käitumist iseloomustava materjali kohta intsidendi märgi kinnipeeturegistrisse.

Kinnipeetava iseloomustamisel arvestatakse tema käitumise kohta järelduste tegemisel kogu olemasolevat informatsiooni: kehtivaid distsiplinaarkaristusi, registreeritud intsidente, julgeolekualast informatsiooni, töötamist, õppimist jne. Ühestki õigusaktist ei tulene, millist materjali võib kinnipeetava iseloomustamisel kasutada ja millist mitte. Seda, kas ja milliseid intsidente on iseloomustuses otstarbekas arvestada ning milliseid järeldusi kinnipeetava kohta registreeritud intsidentide põhjal teha, otsustatakse iga juhtumi puhul eraldi.

Kuna kinnipeetava kohta kinnipeeturegistris registreeritud intsidentide näol on tegu kinnipeetavat iseloomustava materjaliga, mis õiguslikku tähendust ei oma, ei ole seaduses sätestatud nende aegumistähtaegu ja vaidlustamisvõimalusi. Määruse § 8 lõike 2 kohaselt kustutatakse kinnipeetavaga seotud andmed kümme aastat pärast kinnipeetava vabanemist või kinnipeetava surma korral vanglas, kümme aastat pärast surma.

(3) Avalduse lahendamiseks tuli leida vastus küsimusele, kas intsidentide kasutamine kinnipeetavate iseloomustamisel on lubatud.

(4) VangS § 63 lg 1 sätestab, et kinnipeetavale võib kohaldada distsiplinaarkaristusi vangistusseaduse, vangla sisekorraeeskirjade või muude õigusaktide nõuete süülise rikkumise eest.

Distsiplinaarkaristuse kohaldamise aluseks on distsipliinirikumine, mis seisneb kinnipeetavale õigusaktidega pandud kohustuste süülises rikkumises.²⁸¹ Distsiplinaarmenetluse alustamise osas kehtib oportuuniteediprintsiip, kuna kinnipeetava toime pandud distsipliinirikumine ei pea alati kaasa tooma karistuse kohaldamist. Distsiplinaarmenetluse alustamise otsuse näol on tegemist vangla direktori diskretsioonotsusega. Kui vangla direktor on jõudnud järeldusele kinnipeetava distsiplinaarkorras karistamise vajalikkuses, on menetlus kohustuslik.²⁸²

Määruse § 24 sätestab, mis kantakse kinnipeetavaga toimunud intsidendi kohta kinnipeeturegistrisse, kuid õigusaktides on sätestamata intsidendi mõiste. Kehtiv õigus ei ole piisava selgusega sätestanud intsidendi olemust ja tähendust. See ei ole aga kooskõlas õigusselguse põhimõttega, mis tuleneb PS § 13 lõikest 2.

Intsidendi puhul ei ole selge, millal järgneb sellele distsiplinaarkaristus ja millal mitte, kuna distsiplinaarmenetluse alustamise osas kehtib oportuuniteediprintsiip. Intsidente ei eristata ka sellest tulenevalt, kas sellele on järgnenud distsiplinaarkaristus või mitte. Kui kinnipeetavale ei ole tema suhtes registreeritud intsidendile järgnenud distsiplinaarkaristust, siis on vangla direktor jõudnud järeldusele, et kinnipeetava karistamine ei ole vajalik.

VangS § 65 lg 5 sätestab, et distsiplinaarkaristus kustub, kui kinnipeetav ühe aasta jooksul, arvates distsiplinaarkaristuse määramisest, ei ole Terek toime pannud uut rikkumist. Seega on distsiplinaarkaristuse mõistmisel või kinnipeetava iseloomustamisel keelatud arvestada juba kustunud karistusi. Kui kinnipeetava suhtes registreeritud intsident saadab teda kogu vangistusaja, on see tema iseloomustamiseks ebaproportsionaalse eesmärgiga. Seda enam, et kustunud distsiplinaarkaristusele enam viidata ei tohi. Riigikohus on mitmetes oma lahendites viidanud, et juba kustunud karistusele viitamine toob iseenesest kaasa haldusakti õigusvastasuse.

Intsidentide tõlgendamisel on Tartu Vangla ja Justiitsministeerium tähelepanuta jätnud kinnipeeturegistri eesmärgid. Määruse § 4 sätestab kinnipeeturegistri eesmärgid, milleks on: vanglatele ja arestimajadele pandud ülesannete täitmiseks töödelda kinnipeetavate, arestialuste ja

²⁸¹ J. Sootak/P. Pikamäe. Kriminaaltäitevõigus. Tallinn 2001, lk 123, p 300.

²⁸² Samas lk 124, p 303.

vahistatute andmeid; võimaldada kiiresti leida andmeid vähemalt teist korda arestimajja või vanglasse sattunud isiku kohta; vähendada volitatud töötajate töökoormust andmete salvestamisel ja otsimisel; kergendada statistiliste ülevaadete tegemist. Ning määruse § 4 lg 2 sätestab, et kinnipeeturegistri andmed on ette nähtud ametialaseks kasutamiseks ja neil ei ole õiguslikku tähendust.

Õiguskantsler leidis, et määruse kohaselt ei ole kinnipeeturegistrisse kantud andmetel õiguslikku tähendust ning need on mõeldud ainult ametialaseks kasutamiseks, millest tulenevalt ei ole lubatud otsuste tegemisel neile tugineda. Seega on intsidentide kasutamine kinnipeetavaid iseloomustavate andmetena lubamatu.

(5) Õiguskantsler tegi edasiste õigusrikkumiste ärahoidmiseks Tartu Vangla direktorile ettepaneku lõpetada koheselt intsidentide kasutamine kinnipeetavaid iseloomustavate andmetena.

Tartu Vangla teatas, et ettepanek on võetud täitmiseks ning registris sisalduvad andmed on ametnikele ainult abistavaks faktoriks igapäevases töös. Samuti on ametnikele selgitatud, et distsiplinaarmenetluses tuleb neil lähtuda ainult kehtivatest distsiplinaararistustest ning lubamatu on lähtuda intsidentidest ning juba kustunud distsiplinaararistustest.

3.9. Käeraudade kasutamine kinnipeetava vanglasisesel saatmisel

Asi nr 7-1/050545

(1) Õiguskantsleri poole pöördus kinnipeetav, kes kaebas, et teda viiakse eluosakonnast välja eranditult käeraudades.

(2) Kinnipeetav kandis Murru Vanglas eluaegset vangistust. Avaldustele lisatud Murru Vangla kirja koopiast nähtus, et vangla kodukorra (edaspidi kodukord) punkti 204 kohaselt toimub vanglas eluaegset vabadusekaotust kandvate kinnipeetavate väljaviimine väljapoole eluosakonda käeraudadega. Kirjas märgiti, et käeraudu kasutatakse kinnipeetava suhtes vastavalt vangistusseaduse (edaspidi VangS) § 70 lõikele 1, mille kohaselt võib käeraudu kasutada ka kinnipeetava saatmisel, kui on olemas kõrgendatud põgenemisoht. Kuna õiguskantsleri poole pöördunud kinnipeetava saatmine vangla territooriumil toimub transpordipääsle läheduses ja administratsioon ei saa peatada autode liikumist vanglast välja saatmise ajal, on vanglal alust arvata, et vangil on nii lihtsam põgeneda.

Avaldusealuse asja lahendamiseks vajaliku teabe nõudmiseks pöördus õiguskantsler Murru Vangla poole. Vastuskirja kohaselt lähtuti Murru Vangla kodukorra punkti 204 kehtestamisel asjaolust, et osakond, kus eluaegset vangistust kandvad kinnipeetavad viibivad, asub transpordipääsle vahetus läheduses ja transporti ei ole võimalik kinnipeetavate saatmise ajaks peatada. Käeraudade kasutamise seadusliku alusena viitas Murru Vangla taas VangS § 70 lõikele 1. Käeraudu kasutati eluaegset vangistust kandvate kinnipeetavate suhtes ainult saatmise ajal, seega võeti käeraudad kohe pärast sihtkohta jõudmist ära.

Samuti märkis Murru Vangla oma vastuses, et tähtajalist vangistust kandvate kinnipeetavate puhul kasutatakse transpordipääsle läheduses käeraudu vastavalt vajadusele, mida hinnatakse iga juhtumi korral eraldi. Käeraudade kasutamise otsustamisel hinnatakse karistuse pikkust ja teisi asjaolusid. Murru Vanglas ei olevat võimalik transpordipääsle läheduses põgenemisvõimaluste minimeerimiseks kasutada muid abinõusid kui käeraudade kasutamine.

(3) Avaldusaluses asjas oli vajalik hinnata Murru Vangla kodukorra p 204 vastavust VangS § 70 lõikele 1.

(4) Kodukorra punktiga 204 ettenähtud käeraudade kasutamine riivab kinnipeetava põhiõigusi:

käeraudade kasutamise piiratakse kinnipeetava füüsilist vabadust, kuna nii takistatakse kinnipeetava liikumisvõimalusi ja ta on sunnitud liikuma kindlas kehaasendis.

Volitusnormid kinnipeetavale ohjeldusmeetme, sh käeraudade kohaldamiseks on sätestatud VangS § 69 lõikes 1 ja § 70 lg 1 lauses 2: ohjeldusmeetmeid kohaldab VangS § 69 lõikest 4 tulenevalt vangla direktor ning edasilükkamatul juhul kõrgem kohalviibiv vanglaametnik.

Õigus kasutada kinnipeetava suhtes käeraudu tekib vaid siis, kui vangla direktor (või edasilükkamatul juhul kõrgeim kohalviibiv vanglaametnik) on tuvastanud asjaolud, mis vastavad VangS § 69 lõikes 1 või VangS § 70 lg 1 lauses 2 sätestatud abstraktsele koosseisule. Osutatud normide abstraktsete koosseisutunnustele vastavate asjaolude puudumisel on käeraudade kohaldamine õigusvastane. Murru Vangla vastuskirja kohaselt on kodukorra punkti 204 seaduslik alus VangS § 70 lg 1 lause 2, mille järgi võib ohjeldusmeetmeid (sh käeraudu) kinnipeetava saatmisel kohaldada juhul, kui on olemas kõrgendatud põgenemisoht.

Ohu all tuleb mõista olukorda, kus soovimatu tagajärgena sündmuse toimumine on tõenäoline, kui ei rakendata sobivaid vastumeetmeid. Käeraudade kasutamine kinnipeetava saatmisel võib olla õigustatud, kui on olemas asjaolud, mis viitavad sellele, et saadetava kinnipeetava põgenemine on tõenäoline, kui vangla ei rakenda abinõusid põgenemise takistamiseks. Konkreetsete asjaoludega põhendamata kahtlus ei saa olla käeraudade kasutamise põhjuseks.

Kõrgendatud põgenemisohu olemasolule võib viidata mõni kinnipeetavast sõltumata eksisteeriv asjaolu nagu näiteks transpordipäaslast lähtuv julgeolekurisk avaldusealuses asjas. Kuid lisaks kinnipeetavast sõltumata eksisteerivatele asjaoludele tuleb kõrgendatud põgenemisohtu tuvastamisel kontrollida ka saadetava kinnipeetavaga seotud asjaolusid – ennekõike peab olema alust arvata, et kinnipeetav üldse tahab põgeneda. Samuti tuleb tuvastada, kas kinnipeetava füüsiline seisund võimaldab tal põgenemiskatset sooritada, isegi kui tahe põgeneda on olemas.

Kuna VangS § 70 lg 1 ei sätesta kõrgendatud põgenemisohu korral kohustust kasutada käeraudu kinnipeetava saatmisel („Ohjeldusmeetmeid võib kasutada ka kinnipeetava saatmisel, [...]“), on vangla direktoril vastava otsuse tegemisel kaalutusõigus. Võimalik on valida ohjeldusmeetmete kohaldamise või kohaldamata jätmise vahel ning millist ohjeldusmeetet kasutada.

VangS § 11 lõike 1 kohaselt kohaldatakse vangistusseaduses ja selle alusel ettenähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) sätteid. HMS § 4 lõike 2 kohaselt tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.

Riigikohtu halduskolleegium on leidnud, et „[...] diskretsiooni kohaldamine juhtudel, kui seadus näeb ette diskretsiooni, ei ole mitte üksnes administratsiooni õigus, vaid ka kohustus.“²⁸³ Kui loobutakse kaalutusõiguse teostamisest üksikjuhul, esineb kaalutusviga. Riigikohtu halduskolleegiumi seisukoha järgi on sellisel juhul tegemist „[...] olukorraga, kus diskretsiooni teostamiseks pädev haldusorgan ei kontrolli ega kaalu kõiki võimalusi ega võta arvesse kõiki asjaolusid, mida tal on otsustamisel võimalik kasutada.“²⁸⁴

Eeltoodust tulenevalt on käeraudade kasutamine kinnipeetavate saatmisel õiguspärane, kui saadetava kinnipeetava suhtes on tuvastatud kõrgendatud põgenemisoht. Kui vastavad asjaolud on tuvastatud, peab käeraudade kasutamise otsustamisel teostama kaalutusõigust, see tähendab muu hulgas arvestamist kõikide asjaoludega ning kontrollima ja kaaluma, kas võimaliku põgenemiskatse takistamiseks on olemas muid võimalusi.

²⁸³ RKHKo 11.11.2002, nr 3-3-1-49-02.

²⁸⁴ RKHKo 06.11.2002, nr 3-3-1-62-02.

Kui tähtajalist vangistust kandvaid kinnipeetavaid saadeti Murru Vangla transpordipääslla läheduses, ei olnud kodukorra järgi nende suhtes käeraudade kasutamine kohustuslik. Käeraudade kasutamise vajadust hinnatakse iga juhtumi korral eraldi. Eluaegset vangistust kandvate kinnipeetavate puhul ei pidanud aga Murru Vangla vajalikuks iga juhtumi korral käeraudade kasutamise vajadust hinnata ning eeldati, et eluaegset vangistust kandvate kinnipeetavate saatmisel transpordipääslla läheduses on alati olemas kõrgendatud põgenemisoht. Eluaegset vangistust kandvate kinnipeetavate suhtes käeraudade kasutamisel oli ainus tuvastatud kinnipeetavaga seotud fakt, et saadetav kinnipeetav kannab eluaegset vangistust, ning muude kinnipeetavat iseloomustavate asjaoludega ei arvestata.

Õiguskantsler leidis, et kõrgendatud põgenemisohtu tuvastamisel tuleb peale mõistetud vangistuse kestuse arvesse võtta ka teisi kinnipeetavat iseloomustavaid asjaolusid (nt saadetava kinnipeetava senist käitumist vanglas ja füüsilisi puudeid). Ainuüksi asjaolust, et saadetav kinnipeetav kannab eluaegset vangistust, ei saa järeldada, et on olemas kõrgendatud põgenemisoht VangS § 70 lõike 1 mõttes ja alus käeraudade kohaldamiseks kinnipeetava saatmisel.

Kodukorra punktist 204 tulenevalt kasutati eluaegset vangistust kandvate kinnipeetavate saatmisel käeraudu kontrollimata, kas konkreetse kinnipeetava saatmisel eksisteerib kõrgendatud põgenemisoht. Samuti ei teostatud kaalutlusõigust käeraudade kasutamisel nende eluaegset vangistust kandvate kinnipeetavate suhtes, kelle saatmisel oleks võimalik põgenemisohtu tuvastada. Seetõttu võttis õiguskantsler seisukoha, et kodukorra p 204 ei ole kooskõlas VangS § 70 lõikega 1.

Samas võib igakordne kõrgendatud põgenemisohtu tuvastamine ja eelnev käeraudade kasutamise kaalumine olla ebaotstarbekas. Kui konkreetse kinnipeetava suhtes on tuvastatav asjaolu, mis viitab kestvale kõrgendatud põgenemisohtule tema saatmisel,²⁸⁵ võib vangla direktor anda korrektselt kaalutletud korralduse teatud ajaperioodi vältel kasutada tema saatmisel käeraudasid. Selline korraldus ei tohi olla aga tähtajatu. Lähtudes uurimisprintsipiibist (HMS § 6) ning VangS § 69 lõikest 3, millest tulenevalt peab julgeolekuabinõude kohaldamise põhjustanud asjaolude äralangemisel julgeolekuabinõude kasutamise lõpetama, leidis õiguskantsler, et vastava korralduse andmisel peab vangla direktor ka kindlaks määrama tähtaja, mille möödumisel tuleb julgeolekuabinõude kohaldamise vajalikkust kontrollida.

(5) Avaldusaluses asjas tegi õiguskantsler Murru Vanglale järgnevad ettepanekud:

1. viia Murru Vangla kodukorra punkt 204 kooskõlla VangS § 70 lg 1 lausega 2;
2. kontrollida, milliste eluaegsete kinnipeetavate saatmisel väljapoole eluosakonda eksisteerib kõrgendatud põgenemisoht ning kaaluda, kas käeraudade kasutamine on nende suhtes vajalik;
3. lõpetada käeraudade kasutamine nende eluaegset vangistust kandvate kinnipeetavate suhtes, kellel väljaviimisel väljapoole eluosakonda ei tuvastata kõrgendatud põgenemisohtu.

Murru Vangla nõustus õiguskantsleri ettepanekuga ning kodukorra p 204 tunnistati kehtetuks osas, mis ei olnud kooskõlas VangS § 70 lõikega 1. Samuti lõpetati käeraudade kasutamine enamus eluaegset vangistust kandvate kinnipeetavate saatmisel väljapoole eluosakonda.

²⁸⁵ Selliseks asjaoluks võib olla nt kinnipeetava lähiminevikus sooritatud põgenemiskatse.

3.10. Saateautosse lubatust rohkem kinnipeetavate paigutamine

Asi nr 7-1/050074

(1) Õiguskantsleri poole pöördus kinnipeetav, kes kaebas vanglaametnike tegevuse peale kinnipeetavate saatmisel Tartu arestimajast Murru Vanglasse.

(2) Väidetavalt oli kinnipeetav sunnitud terve tee seisma, kuna saateautos ei olnud kinnipeetavate tarvis istekohti piisavalt.

Kinnipeetav lisas avaldusele Tartu Vangla kirja, millega vaadati läbi tema kaebus. Kirjas on märgitud, et kontrollimise käigus on tuvastatud, et kinnipeetaval oli võimalus saatmise ajal Tartu arestimajast Murru Vanglasse istuda, kuid millegipärast ta antud võimalust ei kasutanud.

Avaldusaluse asja lahendamiseks vajalikku teabe saamiseks pöördus õiguskantsler Tartu Vangla poole.

Tartu Vangla vastusest nähtus, et saadeti saateautoga, milles on 12 kohta kinnipeetavatele, kolm kohta saatemeeskonna liikmetele ning autojuhi koht. Kinnipeetavad on autos eraldatud külgakendest, furgooni tagauksest ja saatemeeskonnast võrega. Saateautos puudusid eraldi kambrid, et kinnipeetavaid teineteisest eraldada.

Tartu Vangla kinnitas kinnipeetava väidet, et ta seisis kogu saatmise aja püsti. Teel Tartu arestimajast kuni Murru Vanglani viibis saateautos 14 kinnipeetavat, kolm saatjat ja autojuht. Tartu Vangla võttis seisukoha, et materiaalsete ja tehniliste võimaluste puudumisel ei olnud võimalik ja otstarbekas ühte kinnipeetavat toimetada Murru Vanglasse eraldi.

(3) Avaldusaluses asjas tuli kontrollida saatmisel saateautosse 14 kinnipeetava paigutamise õiguspärasust.

(4) Õiguskantsler tuvastas menetluse käigus, et tema poole pöördunud kinnipeetav seisis terve tee Tartu arestimajast Murru Vanglani püsti. Saateautol kulus selle vahemaa läbimiseks rohkem kui kaks tundi.

Liikluseeskirja²⁸⁶ (edaspidi LE) § 188 järgi tohib sõitjaid vedada ainult valmistaja sõidukis ettenähtud kohtadel ja viisil. Tartu Vangla vastuskirja kohaselt oli saateautos 12 istekohta kinnipeetavatele, kuid avaldusaluses asjas saadeti autos 14 kinnipeetavat.

Õiguskantsler leidis, et peamine põhjus, miks kinnipeetav saatmise ajal seisma pidi, oli asjaolu, et saateautosse paigutati rohkem kinnipeetavaid kui lubatud ja seetõttu ei olnud tal võimalik istuda.

Kui autosse paigutatakse rohkem isikuid, kui valmistaja poolt sõidukis ettenähtud, seab see ohtu sõidukis viibivate isikute turvalisuse. Suuremal määral on ohustatud isikud, kellel puudub võimalus sõidu ajal olla ettenähtud kohtadel. Samuti on sõidu ajal sõidukis seismine füüsiliselt koormav.

Kinnipeetavad ei sõida saateautos vabatahtlikult, vaid nad paigutatakse sinna sundkorras. Vastutus liikluseeskirjade täitmise ja liiklusohutuse tagamise eest kinnipeetavate saatmisel lasub vanglaametnikel. Vanglaametnikud ei tohi piisava põhjusega seada kinnipeetavaid olukorda, mis on neile füüsiliselt koormav.

²⁸⁶ Vabariigi Valitsuse 02.02.2001 määrus nr 48.

Tartu Vangla märkis vastuskirjas, et materiaalse ja tehniliste võimaluste puudumisel ei olnud võimalik ja otstarbekas üht kinnipeetavat Murru Vanglasse eraldi toimetada.

LE § 188 lg 1 kehtib ka kinnipeetavate saatmisel ning erandite tegemiseks puudub õiguslik alus. Materiaalsetel ja tehnilistel põhjustel kinnipeetava saatmisel liikluseeskirja sätte eiramine, mille eesmärgiks on sõidukis reisijate ohutuse tagamine, ning kinnipeetava seadmine füüsiliselt koormavasse olukorda, on lubamatu.

(5) Õiguskantsler oli seisukohal, et avaldusaluses asjas rikuti kinnipeetava õigusi, kui saateautosse paigutati lubatust rohkem kinnipeetavaid, mistõttu oli kinnipeetav (avaldaja) sunnitud teel Tartu arestimajast Murru Vanglasse püsti seisma. Seetõttu tegi õiguskantsler Tartu Vangla direktorile ettepaneku juhtida Tartu Vangla saatmisosakonna ametnike tähelepanu kohustusele järgida kinnipeetavate saatmisel LE § 188 lõiget 1.

2006. aasta märtsis toimunud kontrollkäigul kinnitas Tartu Vangla direktor, et õiguskantsleri ettepanekut järgiti ja LE § 188 lõike 1 rikkumisi kinnipeetavate saatmisel ei ole enam aset leidnud.

3.11. Probleemid kinnipeetava vabastamisel arestimajast

Asi nr 7-1/050142

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes oli kandnud vangistust Murru Vanglas.

(2) Avaldaja kandis alates 2004. aasta märtsist vangistust Murru Vanglas. Narva Linnakohtu kohtunik palus toimetada avaldaja Narva Linnakohtusse tema kriminaalasia arutamisele 2004. aasta detsembris. Avaldaja toimetati Tartu Vanglasse ning lühikese aja möödudes Narva arestimajja, kust ta vabanes neli päeva pärast kohtuistungi toimumist karistuse ärakandmise tõttu. Vabanemisel ei antud temale passi, vabastamisõigendit ega makstud vabanemistoetust.

Selle peale pöördus avaldaja õiguskantsleri poole.

Avaldusaluse asja lahendamiseks vajaliku teabe nõudmiseks pöördus õiguskantsler Murru Vangla ja justiitsministri poole.

Murru Vangla vastuskirja kohaselt tagastas Murru Vangla arvestusosakond avaldajale passi kolm nädalat pärast vabanemist, kui avaldaja oli esitanud sellekohase taotluse. Murru Vangla ei saanud passi koos isikliku toimikuga Narva arestimajja, kuna kardeti, et pass võib ümberpaigutamisel kaotsi minna.

Avaldaja isikuarvel puudusid rahalised vahendid. Murru Vangla leiab, et avaldajale pidi maksuma vabanemistoetust Tartu Vangla, kuna avaldaja toimetati Narva arestimajja Tartu Vangla kaudu. Ka vabastamisõigendi saamiseks oleks avaldaja pidanud pöörduma Tartu Vangla poole.

Ka justiitsministri seisukoha järgi lasus avaldajale vabanemistoetuse maksmise kohustus Tartu Vanglal, kuna see oli viimane vangla, kus ta enne arestimajja toimetamist viibis. Samas märkis justiitsminister, et vangistusseaduse (VangS) § 86 lõikest 1 tulenevalt kohaldatakse nimetatud seaduse 1., 2., 6. ja 7. peatüki sätteid aresti ja kuni kolmekuulise vangistuse täideviimisel. Kinnipeetava vabastamine, sh vabanemistoetuse maksmine, on reguleeritud vangistusseaduse 2. peatüki 9. jaos. Seega peaksid ka arestimajjad teostama vabanemistoetuse maksmist arestimajast vabanenud isikutele.

Samuti oli justiitsminister seisukohal, et Murru Vangla ei käitunud õiguspäraselt, kui ei saanud

avaldaja passi Narva arestimajja. Avaldusaluses asjas oleks pidanud vabastamisõiendi koostama Tartu Vangla, kus avaldaja enne arestimajja toimetamist viibis ning kuhu saadeti ka tema isiklik toimik.

(3) Kaasuse lahendamiseks tuli hinnata avaldaja arestimajast vabastamisel passi ja vabastamisõiendi üle andmata ning vabanemistoetuse maksmata jätmise õiguspärasust.

(4) VangS § 75 lõike 3 kohaselt tagastatakse kinnipeetava vabastamisel kinnipeetavale vangla hoiul olnud esemed ja dokumendid ning isiklikud riided. Justiitsministri 25.01.2001 määruse nr 11 „Kinnipeetava vanglast vabastamise kord“ (edaspidi vanglast vabastamise kord) § 11 järgi antakse isikule kaasa ka vabastamisõiend.

VangS § 75 lg 4 sätestab, et vabastamisel makstakse kinnipeetavale välja tema isikuarvel olevatest summadest hoiustatud vabanemistoetus. Kui kinnipeetava vabanemistoetusena hoiustatud summa on väiksem töötü ühe kuu abirahast, makstakse kinnipeetavale ühekordset toetust vabanemistoetusena hoiustatud summa ja töötü ühe kuu abiraha vahe ulatuses. Avaldajal puudus isikuarvel olevatest summadest hoiustatud vabanemistoetus ja seetõttu oli tal õigus saada VangS § 75 lg 4 lauses 2 sätestatud summa.

Vangistusseadus ja vanglast vabastamise kord ei sätesta eeltoodust erandeid. Avaldaja passi ja vabastamisõiendi üle andmata ning vabanemistoetuse maksmata jätmise ei olnud seega kooskõlas nimetatud õigusaktidega.

Vabanemisel Narva arestimajast ei olnud võimalik avaldajale passi üle anda, kuna Murru Vangla ei andnud seda üle avaldajat Tartu Vanglasse toimetanud saatemeeskonna ülemale.

Justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ § 28 lõike 3 järgi on isikliku toimiku lõpus ümbrik, milles hoitakse muuhulgas kinnipeetava isikut tõendavat dokumenti. Justiitsministri 26.03.2003 määruse nr 20 „Vangla saatemeeskonna ülesanded ja töökord“ § 11 lõigetest 1 ja 2 tulenevalt annab vangla arvestusteenistus saadetava kinnipeetava pitseeritud ümbrisse paigutatud isikliku toimiku üle saatemeeskonna ülemale, kui saadetav saadetakse teise vanglasse, arestimajja, kohtusse või vanglate keskhaianglasse.

Murru Vangla vastusest õiguskantsleri teabe nõudmisele ei selgunud, miks kartsid Murru Vangla ametnikud, et avaldaja pass võib teel Tartu Vanglasse kaotsi minna, ning ei andud seda avaldajat Tartu Vanglasse toimetanud saatmismeeskonna ülemale. Õiguslik alus avaldaja passi kinnihoidmiseks avaldusaluses asjas puudus ning seetõttu võttis õiguskantsler seisukoha, et avaldaja passi jätmise Murru Vanglasse oli õigusvastane.

Seoses vabanemistoetuse maksmisega märkis justiitsminister oma vastuskirjas, et VangS § 86 lõikest 1 tulenevalt kohaldatakse vangistusseaduse 1., 2., 6. ja 7. peatüki sätteid aresti ja kuni kolmekuulise vangistuse täideviimisele. Kinnipeetava vabastamine, sh vabanemistoetuse maksmine, on reguleeritud vangistusseaduse 2. peatüki 9. jaos. Seega peaksid ka arestimajad teostama vabanemistoetuse maksmist arestimajast vabanenud isikutele. Samuti märkis justiitsminister oma vastuskirjas, et avaldaja vastava taotluse alusel oleks Tartu Vangla väljastanud talle vabastamisõiendi. Vabastamisõiendi koostamine isikule, kes vabaneb arestimajast, mitte vanglast, ei ole reguleeritud.

Avaldaja oli aga kinnipeetav VangS § 2 mõttes ja kandis pikemat kui kolmekuulist vangistust, mille täideviimine toimub VangS § 6 lõike 2 kohaselt kinnises vanglas või avavanglas. Arestimaja on kinnipidamiskoht politseiprefektuuri koosseisus, mis korraldab eelvangistuse ja aresti täideviimist (VangS § 156 lg 1). Eelvangistuse ja aresti täideviimisel on arestimaja juhil, kinnipidamistingimusi tagaval politseiametnikul ning arestimaja koosseisulisel teenistujal vangistusseaduse 1.–5. peatükis sätestatud vastavad vangla direktori ning vanglaametniku õigused ja kohustused (VangS § 156 lg 4). Pikema kui kolmekuulise vangistuse täideviimine ei kuulu politseiprefektuuri (arestimaja) pädevusse ning samuti ei ole arestimaja juhil kinnipeetava suhtes vangistusseaduse 1.–5. peatükis sätestatud

vangla direktori volitusi.

Eeltoodust lähtudes võttis õiguskantsler seisukoha, et ka erandkorras ajutiselt arestimajja paigutatud kinnipeetava vangistuse täideviimisega seonduvad ülesanded on vangla pädevuses, v.a ülesanded, mida tehnilistel põhjustel peab täitma politseiprefektuuri arestimaja (nt kinnipeetava järelevalve ja toitlustamine). Vangla ei vabane vangistuse täideviimise ülesandest, kui kinnipeetav paigutatakse arestimajja erandkorras. Avaldusaluses asjas vastutas vangistuse täideviimise eest viimasena Tartu Vangla, seega vastutas ka tema vabastamise eest.

Kinnipeetava korrektne vabastamine etendab vangistuse eesmärkide saavutamisel olulist rolli. Ilma isikut tõendava dokumendi, vabastamisõiendi ja elementaarsete rahaliste vahenditeta võib vabastatud isiku asumine õiguskoulekale teele juba esimestel päevadel luhtuda, kuna nii on asjaajamine riigiasutustes ja töö otsimisel oluliselt raskendatud.

Tartu Vangla oleks pidanud kindlustama kõigi vabastamiseks vajalike toimingute sooritamise: nt edastades Ida Politseiprefektuurile halduskoostöö seaduses sätestatud korras ametiabi taotluse palvega maksta avaldajale vabanemistoetust, juhul kui ta vabaneb arestimajast.

Samuti ei olnud Ida Politseiprefektuuri ametnikel ilma vangla abita võimalik väljastada vanglast vabastamise korras ettenähtud vabastamisõiendit. Vanglast vabastamise korra § 11 lause 2 kohaselt hoitakse vabastamisõiendi blankette vangla seifis või metallkapis. Õiguskantslerile laekunud avaldusele lisatud Ida Politseiprefektuuri koostatud õiendist kinnipidamise kohta nähtub, et politseiprefektuuride valduses ei ole vanglast vabastamise korras sätestatud vabastamisõiendi blankette. Siseministri 01.12.2000 määruse nr 71 „Arestimaja sisekorraeeskiri“ § 44 lõike 2 kohaselt väljastab politseiprefektuur arestimajas kinnipeetud isiku nõudmisel vaid lühikese õiendi arestimajas viibimise kohta.

Vanglast vabastamise kord ei reguleeri olukordi, kus kinnipeetav paigutatakse vahetult enne vangistuse lõpptähtpäeva saabumist politseiprefektuuri arestimajja, kust ta ka vabastatakse. Avaldusalune asi viitas vajadusele määrata kindlaks, milliseid toimingud tuleb vanglaametnikel ja vajadusel ka kinnipeetaval teha, et tagada kinnipeetava korrektne vabastamine (sh vabastamisõiendi väljastamine ja vabanemistoetuse maksmine).

(5) Õiguskantsler tegi justiitsministrile ettepaneku anda Tartu Vanglale korraldus maksta avaldajale vabanemistoetus ning väljastada vabastamisõiend, kui avaldaja seda taotleb. Oma seisukohast teavitas õiguskantsler ka avaldajat ning soovitas esitada vastav taotlus Tartu Vanglale.

Lisaks eeltoodule tegi õiguskantsler justiitsministrile järgnevad ettepanekud:

1. teha Murru Vanglale ettekirjutus saata tulevikus kinnipeetava isikut tõendavad dokumendid koos kinnipeetava isikliku toimikuga teise vanglasse, kui kinnipeetav sinna ümber paigutatakse;
2. analüüsida, kas on vaja sätestada vanglast vabastamise korras (või mõnes muus justiitsministri määruses), milliseid toimingud tuleb vanglaametnikel, ja vajadusel ka kinnipeetaval, korrektse vabastamise tagamiseks teha, kui kinnipeetav toimetatakse vahetult enne vangistuse lõpptähtpäeva saabumist politseiprefektuuri arestimajja.

Justiitsminister kinnitas, et Tartu vangla on teadlik kohustusest väljastada avaldajale vabastamisõiend ja maksta talle VangS § 75 lg 4 lauses 2 sätestatud summa. Murru Vanglat teavitati kohustusest kinnipeetava ümberpaigutamisel teise vanglasse või arestimajja edastada koos kinnipeetava isikliku toimikuga ka tema isikut tõendav dokument. Justiitsministeeriumi vastuse kohaselt tehti toona toimunud vangistusseaduse muutmise seoses ettepanek võimaldada kinnipeetavale vabanemistoetuse ülekandmist tema arveldusarvele pangas, kui ta vabaneb vanglast või arestimajast. Justiitsministeerium ei pidanud vajalikuks mõnes õigusaktis sätesta, milliseid toiminguid tuleb

vanglaametnikel korrektselt vabastamise tagamiseks sooritada, kui kinnipeetav paigutatakse vahetult enne vangistuse lõpptähtpäeva saabumist vanglasse.

3.12. Kontrollkäik Tallinna Vanglasse

Asi nr 7-2/05090

(1) Õiguskantsler tegi ajavahemikul 16.03.2005 kuni 21.03.2005 tööplaanis ettenähtud omaalgatusliku kontrollkäigu Tallinna Vanglasse.

Tallinna Vangla on Justiitsministeeriumi valitsemisalas olev valitsusasutus, mis viib täide eelvangistust ja vangistust kõikide isikute osas. Lisaks asus Tallinna Vangla koosseisus kõiki Eesti vange teenindav vanglate keskhaigla.

Tallinna Vangla asus kontrollimise ajal kolmes eri üksuses: Magasini tänaval, Maardus ning Kalaranna tänaval (viimases asus vanglate keskhaigla). Kontrollkäigul kontrolliti vanglate keskhaiglat ning Magasini tänava osa. Ei kontrollitud Maardu üksust, sest alaealised vahistatud, keda seal kinni peeti, lahkusid sealt alates 01.07.2005 Tartu Vanglasse.

Kontrollimise hetkel oli Tallinna Vanglas 1233 kinni peetavat isikut, nendest 811 isikut viibis eelvangistuses ning 89 vanglate keskhaiglas.

(2) Õiguskantsler kontrollis, kas Tallinna Vanglas on tagatud kinni peetavate isikute põhiõigused ja -vabadused eelvangistuse ja vangistuse täideviimise osas.

(3.1) Probleemid seoses vangla personaliga

Vangistuse täideviimise eesmärkide saavutamiseks on oluline, et vanglas töötaks vajalikul hulgal eriettevalmistuse saanud isikuid. Kontrollimisel selgus, et Tallinna Vanglal on probleeme personaliga.

Täidetud ametikohadel töötanud isikutest ei vastanud kontrollimise hetkel justiitsministri 10.04.2003 määrusega nr 29 kehtestatud „Vanglaametnike ametiastmete atesteerimisnõuded” ametikohale esitatavatele nõuetele 31% ametnikest. Peamiselt ei vastanud isikud nõuetele ebapiisava keeleoskuse tõttu. Samuti oli Tallinna Vangla ametikohtadest täidetud ainult 77,1%. Ametnikega seoses tõstatas vangla direktor probleemi vanglaametnike madalatest palkadest, mille tõttu ei ole võimalik teenistusse võtta nõuetele vastavaid isikuid.

Õiguskantsleri hinnangul seab ebapiisava ja nõuetele mittevastava personali olemasolu ohtu karistuse täideviimise eesmärkide saavutamise ning vangla üldise julgeoleku.

(3.2) Probleemid haldusmenetluse seaduse nõuete täitmisega

Kontrollimisel selgus, et vangla direktor ja teised vanglaametnikud ei järgi sageli haldusmenetluse seaduse nõudeid kinnipeetavate suhtes haldusotsuseid tehes (nt distsiplinaarkaristuse määramisel ja lühiajalise väljasõidu loa andmisest keeldumisel). Nii esines sageli haldusakti andmise faktilise ja õigusliku aluse puudulikkus ning kaalutusõiguse alusel antud haldusaktis kaalutluste mittekajastamine, uurimisprintsipi mitteamestamine, mis ilmnes näiteks kinnipeetavate vastuväidete ja kaalutluste tähelepanuta jätmises, samuti vanglaväliselt esitatud andmete ja seisukohtade kontrollimata arvestamises.

Puudulike haldusaktide tõttu ei ole võimalik kinnipeetavatel sageli aru saada, miks on nende suhtes ühed või teised otsused tehtud. Sellest tulenevalt pöörduvad kinni peetavad isikud täiendavate selgituste saamiseks vangla, Justiitsministeeriumi ja ka õiguskantsleri poole.

(3.3) Probleemid uriini- ja vereproovidega

Kontrollkäigul selgus tõik, et lühiajalise väljasõidu taotluses peab kinnipeetav kinnitama, et ta on pärast väljasõidult naasmist vangla administratsiooni nõudmisel nõus andma uriini- ja/või vereproovi.

Uriini- ja vereproovi võtmine riivab kinnipeetava PS §-s 26 sätestatud õigusi. Nimelt on kohtupraktikas leitud, et PS § 26 kaitseala hõlmab ka isiku füüsilise ja vaimse puutumatus ning kaitseb muuhulgas isikut sundkorras uriiniproovi võtmise eest.²⁸⁷ PS § 26 lubab seda põhiõigust piirata seaduses sätestatud juhtudel ja korras, tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Vangistusseadus ja selle alusel antud õigusaktid isiku tahtest sõltumata uriini- ja vereproovi võtmist ei sätesta.

Sundkorras saab uriini- ja vereproovi võtta ainult kriminaalmenetluses. Seega, kui vanglaametnikel on põhjendatud kuriteo kahtlus, et kinnipeetav valdab või on valmistanud, omandanud või tarvitanud alkohoolset jooki või muud piiritust sisaldavat ainet, narkootilist või psühhotroopset ainet, siis tuleb alustada kriminaalmenetlust ning uurimistoimingud teha vastavalt kriminaalmenetluses ettenähtud korrale.²⁸⁸ Kriminaalmenetluse mitteamustamise korral uriini- ja vereproovi võtta ei või.

(3.4) Probleemid vangide hügieeniga

VangS § 46 lõike 2 ja § 50 lõike 1 koostoimes peab kinnipeetav hoolitsema oma isikliku hügieeni eest ja hoidma korras oma riietuse.

Kontrollimisel selgus, et vanglas ei ole võimalik kinni peetavatel isikutel elukorpustes sooja vee puudumise tõttu oma pesu pesta ega kuivatada. Sellega ei ole neil ühtlasi võimalik täita VangS § 46 lõikes 2 sätestatud kohustust hoida oma riietus korras. Eelnev halvendab ka isikliku hügieeni eest hoolitsemist.

Lisaks selgus kontrollkäigul, et kinni peetavatele isikutele jagati ebapiisavas koguses hügieenitarbeid ning kuna neil ei ole rahalisi vahendeid hügieenitarvete soetamiseks, siis on nende hügieen üldjuhul puudulik. Olukorda, kus vangide hügieen ei ole tagatud ei saa pidada rahuldavaks.

(3.5) Probleemid julgeolekuabinõude rakendamisega

Kontrollkäigul selgus, et Tallinna Vanglas esines rikkumisi VangS §-s 69 sätestatud täiendavate julgeolekuabinõude rakendamisel. Täiendavate julgeolekuabinõudena on vanglas lubatud kinnipeetava vanglasisese liikumis- ja suhtlemisvabaduse piiramine, isiklike riiete kandmise või esemete kasutamise keelamine, kehakultuuriga tegelemise keelamine; eraldatud lukustatud kambrisse paigutamine, ohjeldusmeetmete kasutamine.

VangS § 69 lõike 1 kohaselt kohaldatakse täiendavaid julgeolekuabinõusid kinnipeetavale, kes süstemaatiliselt rikub vangistusseadust või vangla sisekorraeskirju, tahtlikult kahjustab oma tervist või on suitsiidi- või põgenemiskalduvusega, samuti kinnipeetavale, kes on vägivaldne teiste isikute suhtes. Kuna täiendavate julgeolekuabinõude kasutamine on kinnipeetava jaoks koormava iseloomuga, siis tuleb nende rakendamist HMS § 56 lõike 1 kohaselt põhjendada. Samuti peab tooma nende kohaldamise tähtaja, kuna sellel ajal piiratakse kinnipeetava õigusi: eraldi lukustatud kambrisse paigutatuna ei ole tal võimalik äratusest kuni öörahuni oma eluosakonnas vabalt liikuda.

²⁸⁷ Tallinna Halduskohtu 02.07.2004 otsus nr 3-1195/2004; Tallinna Ringkonnakohtu 12.04.2005 otsus nr 2-3/297/05.

²⁸⁸ Tallinna Ringkonnakohtu 12.04.2005 otsus nr 2-3/297/05.

Tallinna Vanglas kontrollitud käskkirjadest ei olnud võimalik üheselt aru saada, mille alusel isikute suhtes kohaldati täiendavaid julgeolekuabinõusid ning mis perioodi jooksul neid kohaldati.

VangS § 69 lõike 3 kohaselt lõpetatakse julgeolekuabinõude kohaldamine sama paragrahvi 1. lõikes nimetatud asjaolude äralangemisel. Analüüsitud käskkirjadest aga ei nähtunud, kuidas toimub julgeolekuabinõude kohaldamise äralangemise kontroll, millal ja kes kontrollib. Kohtud on oma praktikas leidnud, et julgeolekuabinõude kohaldamine ei saa olla piiramatult.

Eeltoodule tuginedes võib öelda, et Tallinna Vanglas on probleeme julgeolekuabinõudega, kuna meetmete kohaldamise alus ei ole alati selge.

(3.6) Probleemid enne tähtaja lõppemist vangistusest vabastamise avalduste menetlemisega

Õiguskantslerile esitatud avaldustes on kinnipeetavad esitanud korduvalt küsimusi, mis seonduvad vangla tingimisi enne tähtaja lõppemist vangistusest vabastamise avalduste menetlemisega.

VangS § 76 lg 1 sätestab, et vangla direktor võib vastavalt karistusseadustiku sätetele teha kohtule esilise kinnipeetava tingimisi enne tähtaega vabastamiseks. Justiitsministri 29.11.2000 määruse nr 56 „Kinnipeetava tingimisi enne tähtaja lõppemist vangistusest vabastamise avalduse läbivaatamise kord” § 15 sätestab, et avalduse rahuldamata jätmise korral määrab vangla direktor tähtaja, mille möödumisel võib kinnipeetav vangistusest enne tähtaja lõppemist tingimisi vabastamist uuesti taotleda. Tähtaeg ei või olla pikem kui üks aasta. Eeltoodud asjaoludest tulenevalt ongi kinnipeetavad tõstatanud küsimuse, et kas vangla direktor peab põhjendama ka taotluse esitamise uue tähtaja määramist. Esildiste mitte tegemisel on vangla avalduse rahuldamata jätmise ja uue tähtaja määramise otsuses viidanud isikut iseloomustavate andmetena ka juba kustunud kriminaal- ja distsiplinaarkaristustele.

Õiguskantsleri hinnangul peab vangla tingimisi enne tähtaja lõppemist vangistusest vabastamise avalduste menetluse juures põhjendama uue tähtaja määramist. Samuti ei tohi avalduse rahuldamata jätmise käskkirjas viidata juba kustunud karistustele, kuna Riigikohus on leidnud, et kustunud karistusele viitamisega ei saa põhjendada soodustuse andmisest keeldumist. Kustunud karistusele viitamisega ei ole lubatud isikut iseloomustada, sest selline tegevus ei ole kooskõlas karistusregistri seaduses sätestatud põhimõttega, et karistusregistri andmetel on õiguslik tähendus kuni nende kustumiseni. Kui keeldumist on põhjendatud lubamatu motiiviga, milleks antud juhul on kustunud karistustele viitamine, võib see tuua kaasa haldusakti õigusvastasuse.²⁸⁹

(3.7) Vahistatute vabanemisega seotud probleemid

Kontrollimisel selgus, et probleeme esines ka vabanemistoetuse maksmisega. Nimelt VangS § 75 lõike 4 kohaselt makstakse kinnipeetavale vabastamisel välja tema isikuarvel olevatest summadest hoiustatud vabanemistoetus. Seadus ei näe sellist regulatsiooni ette, kui tegemist on vahistatuga.

Probleem on selles, et kui isik mõistetakse süüdi ja tema karistus loetakse eelvangistusega kantuks, siis ei maksta temale seadusest tulenevalt vabanemistoetust. Seda just põhjusel, et ta ei vabane vanglast kinnipeetavana, vaid vahistatuna (VangS § 2 kohaselt on kinnipeetav üksnes vanglas vangistust kandev süüdimõistetud).

Vabanemistoetuse eesmärgiks on anda kinni peetavale vabanemisel minimaalne võimalus elada uuesti õigusrikkumise teele asumata üle kõige kriitilisem etapp. Õiguskantsleri teabe nõudele vastates oli Justiitsministeerium seisukohal, et vahistatuna vabanenule vabanemistoetuse maksmine oleks vastuolus võrdse kohtlemise printsiibiga ja tooks riigile kaasa eelarve vahendite ebaotstarbeka

²⁸⁹ RKHKo 22.06.1999, nr 3-3-1-27-99, p 4.

suurenemise. Samas viibivad isikud eelvangistuses väga pikka aega ja neil puuduvad isikuarvel vahendid. Tihti ei ole neil isegi söiduraha, et koju sõita.

Õiguskantsler nõustub, et hetkel kehtivad õigusaktid ei näe ette vahistatule vabanemistoetuse maksmist, kuid riigil tuleks isikute inimväärikuse kindlustamiseks kaaluda ka vahistatule, kes on pikka aega viibinud eelvangistuses ja kellel puuduvad rahalised vahendid, koju sõitmiseks toetuse maksmist.

(3.8) Tallinna Vangla kodukorra eelnõu probleemid

Kontrollkäigu ettevalmistamisel tutvus õiguskantsler ka Tallinna Vangla ettevalmistatud kodukorra eelnõuga.

Õiguskantsler tegi kodukorra kohta mõningaid märkusi. Muuhulgas ei olnud tervishoiuosakonnas viibivatel kinni peetavatel isikutel kodukorra eelnõu järgi õigust omandada põhiharidust: kinnipeetavatel on selline õigus VangS § 35 lõike 1 järgi olemas.

(4) Õiguskantsleri hinnangul võib kinni peetavate isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagatust pidada Tallinna Vanglas üldjuhul heaks. Samas esines Tallinna Vanglas ülalpool käsitletud probleeme, millele õiguskantsler oma kirjaga ka Tallinna Vangla ja justiitsministri tähelepanu juhtis.

Tallinna Vangla direktor teavitas õiguskantslerit, et nõustub tehtud märkustega ja selgitas, et ametnikele korraldatakse täiendavaid haldusmenetluse koolitusi. Uriini- ja vereproovide küsimuse osas vastas direktor, et lühiajaliselt väljasõidult naasmise korral tehakse kinnipeetavale ettepanek uriini/ vereproovi andmiseks, mis on vabatahtlik toiming. Täiendavate julgeolekuabinõude ja ennetähtaegse vabastamise avalduste menetlemist kommenteerides vastas direktor, et edaspidi määratakse ka tähtaeg, mille jooksul tuleb kontrollida selle kohaldamise otstarbekust ning määratakse ka tingimisi enne tähtaja lõppemist vangistusest vabastamise avalduse rahuldamata jätmise korral uue avalduse esitamise tähtaeg.

Vangla direktor tõi oma vastuses välja, et sisse on viidud kord, mille kohaselt on kinni peetavatel isikutel võimalik lasta enda pesu pesta tasuta eest. Hügieenitarvete küsimust kommenteerides ütles direktor, et Justiitsministeerium on välja kuulutanud riigihanke. Samuti jagatakse kõigile kinni peetavatele isikutele hügieenitarbeid ühtse korra alusel. Lisaks informeeris vangla direktor, et kinni peetavatel võimaldatakse omandada põhiharidust ka tervishoiuosakonnas.

Justiitsministeerium teavitas õiguskantslerit, et nad on teadlikud vanglaametnike vähesest komplekteeritusest ning on korduvalt teinud ettepanekuid vanglaametnike palga tõstmiseks, seda seni aga edutult. Vabanemistoetuse kohta tõdes ministeerium, et toetust saab ikkagi maksta nendele, kes vabanevad vanglast kinnipeetavatena, mitte aga vahistatutena.

3.13. Kontrollkäik Pärnu Vanglasse

Asi nr 7-2/051273

(1) Õiguskantsler tegi 03.11.2005 tööplaanis ettenähtud omaalgatusliku kontrollkäigu Pärnu Vanglasse.

Pärnu Vangla on Justiitsministeeriumi valitsemisalas olev valitsusasutus, mis viib meessoost täiskasvanute osas täide vangistust. Kuni 01.07.2005 viis vangla täide ka eelvangistust. Kontrollimise hetkel oli Pärnu Vanglas 100 kinnipeetavat.

(2) Õiguskantsler kontrollis, kas Pärnu Vanglas on tagatud kinnipeetavate põhiõigused ja -vabadused

vangistuse ajal.

(3.1) Probleemid personali vähesusega

Vangistuse täideviimise eesmärkide saavutamiseks on oluline, et vanglas töötaks vajalikul hulgal eriettevalmistuse saanud isikuid.

Kontrollimisel selgus, et Pärnu Vanglas oli suur hulk täitmata ametikohti. Vanglas töötavate inimeste hinnangul on vanglaametnike puudus tingitud madalatest palkadest ja muude sotsiaalsete garantiide puudulikkusest. Personali vähese komplekteerituse tõttu on vanglal raske saavutada karistuse täideviimise eesmärke ning ohtu on seatud ka vangla üldine julgeolek.

(3.2) Probleemid haldusmenetluse seaduse nõuete täitmisega

Kontrollimisel selgus, et vangla direktor ja teised vanglaametnikud ei järgi sageli haldusmenetluse seaduse nõudeid kinnipeetavate suhtes haldusotsuseid tehes. HMS rikkumise näideteks saab tuua haldusakti andmise faktilise ja õigusliku aluse puudulikkuse ning kaalutusõiguse alusel antud haldusaktis kaalutluste mittekajastamisega, uurimisprintsipi mitteametamisega, mis ilmneb näiteks kinnipeetavate vastuväidete ja kaalutluste tähelepanuta jätmises.

Ühe konkreetse näitena saab tuua täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamise probleemi. VangS § 69 lg 2 sätestab, et täiendavate julgeolekuabinõudena on lubatud kohaldada kinnipeetava vanglasisesse liikumis- ja suhtlemisvabaduse piiramist, isiklike riiete kandmise keelamist, kehakultuuriga tegelemise keelamist, eraldatud lukustatud kambrisse paigutamist ning ohjeldusmeetmete kasutamist.

Käskkirju analüüsides selgus, et täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamise otsused on puuduliku põhistusega ning arusaamatuks jääb võimalike julgeolekuabinõude üheaegne kohaldamine. Nimelt kasutatakse tihti VangS § 69 lõike 2 punktides 1–4 sätestatud julgeolekuabinõusid üheaegselt, näiteks lukustatud kambrisse paigutamine hõlmab ka vanglasisesse liikumis- ja suhtlemisvabaduse piiramist. Enamasti puudusid käskkirjades ka täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamise tähtsused.

Puudulike haldusaktide tõttu ei ole võimalik kinnipeetavatel aru saada, miks ja kui pikaks perioodiks on nende suhtes täiendavaid julgeolekuabinõusid kohaldatud. Sellest tulenevalt pöörduvad kinnipeetavad täiendavate selgituste saamiseks vangla, Justiitsministeeriumi ja ka õiguskantsleri poole.

(3.3) Probleemid kinnipeetavate riietusega

Vangistuse täideviimisel tuleb kinnipeetavatele tagada minimaalne heaolu ja inimväärikus. Vanglas viibimise ajal ei tohi tekkida olukorda, kus kinnipeetaval puudub hädavajalik riietus.

VangS § 46 lõike 1 kohaselt kannab kinnipeetav vangla riietust. Sellist ühtset vangla riietust aga ei ole, samuti ei ole lubatud kinnipeetavale riideid pakiga saata. Pika karistusaja jooksul kantakse kaasavõetud riided läbi ning nende vahetamine ei ole võimalik. Kinnipeetavad ei ole enamasti rahaliste vahendite nappuse tõttu võimelised ka vangla kaupluse vahendusel ise endale riideid soetama.

Riiete puudumine või nende ebakorrektsus toovad kaasa olukorra, kus inimene tunneb ennast ebaväärikalt, mida kinnistes asutustes tuleks vältida.

(3.4) Probleemid kinnipeetavate töötamisega

VangS § 37 lg 1 kohustab kinnipeetavat töötama. Vanglatöö eesmärgiks võib pidada kinnipeetava teenimisvõimaluste säilimist ning rahaliste kohustuste tasumist. Samuti võimaldab see kinnipeetavatel sisustada oma vangistuses viibimise aega kasulikult, seda lihtsalt tegevusetult mööda saates. Töötamise

alternatiiv vangistuses on õppida.

Kontrollkäigul selgus, et kinnipeetavate tööhõive on madal, sest ainult kümme kinnipeetavat sajust oli tööga hõivatud. Probleeme oli ka kinnipeetavate võimalusega omandada haridust. Selgus, et haridust oli võimalik omandada vaid väljaspool vanglat, mis piirab kinnipeetavate juurdepääsu haridusele oluliselt. VangS § 34 lõike 3 kohaselt kindlustab vangla juhtkond üldhariduse ja kutsehariduse omandamiseks ja töölase koolituse korraldamiseks vajalike üldotstarbeliste ruumide ning õppeklasside ja -töökodade olemasolu, samuti tööpraktika võimalused vanglas õpetatavatel erialadel.

Kinnipeetava hõivatus on oluline, et ei tekiks moraalset laostavat rutiini ja oleks tagatud tema resotsialiseerimine.

(3.5) Probleemid isikut tõendavate dokumentidega

Kontrollimisel selgus, et kinnipeetavatel isikutel oli probleeme isikut tõendavate dokumentide kätte saamisega, kuna selleks tuli isiklikult Kodakondsus- ja Migratsiooniametisse või pank pöörduda. Kontrollkäigu tegemise ajal kehtinud ITDS § 112 lõike 6 kohaselt väljastati isikut tõendav dokument selle kasutajale isiklikult. Vaid alla 15-aastasele ja piiratud teovõimega isikule väljastatakse dokument selle kasutaja seaduslikule esindajale. Vanglal ei olnud aga võimalik ametnike puuduse tõttu isikuid KMA-sse või pank viia.

ITDS § 112 täiendati alates 01.04.2006 lõikega 62, mille kohaselt vanglas kinni peetava isiku dokumendi võib väljastada vangla direktori volitatud vanglatöötajale. Seega on nimetatud probleem leidnud õigusaktide muutmise teel oma lahenduse.

(3.6) Õiguskantslerile esitatud avaldustes on kinnipeetavad esitanud korduvalt küsimusi, mis seonduvad vangla tingimisi enne tähtaja lõppemist vangistusest vabastamise avalduste menetlemisega.

VangS § 76 lg 1 sätestab, et vangla direktor võib vastavalt karistusseadustiku sätetele teha kohtule esildise kinni peetava tingimisi enne tähtaega vabastamiseks. Justiitsministri 29.11.2000 määruse nr 56 „Kinnipeetava tingimisi enne tähtaja lõppemist vangistusest vabastamise avalduse läbivaatamise kord” § 15 sätestab, et avalduse rahuldamata jätmise korral määrab vangla direktor tähtaja, mille möödumisel võib kinnipeetav vangistusest enne tähtaja lõppemist tingimisi vabastamist uuesti taotleda. Tähtaeg ei või olla pikem kui üks aasta. Eeltoodud asjaoludest tulenevalt ongi kinnipeetavad tõstatanud küsimuse, kas vangla direktor peab põhjendama ka taotluse esitamise uue tähtaja määramist. Esildiste mitte tegemisel on vangla avalduse rahuldamata jätmise ja uue tähtaja määramise otsuses viidanud isikut iseloomustavate andmetena ka juba kustunud kriminaal- ja distsiplinaarkaristustele.

Õiguskantsleri hinnangul peab vangla tingimisi enne tähtaja lõppemist vangistusest vabastamise avalduste menetluse juures põhjendama uue tähtaja määramist. Samuti ei tohi avalduse rahuldamata jätmise käskkirjas viidata juba kustunud karistustele. Viimast seetõttu, et Riigikohus on leidnud, et kustunud karistusele viitamisega ei saa põhjendada soodustuse andmisest keeldumist. Kustunud karistusele viitamisega ei ole lubatud isikut iseloomustada, sest selline tegevus ei ole kooskõlas karistusregistri seaduses sätestatud põhimõttega, et karistusregistri andmetel on õiguslik tähendus kuni nende kustumiseni. Kui keeldumist on põhjendatud lubamatu motiiviga, milleks antud juhul on kustunud karistustele viitamine, võib see tuua kaasa iseenesest haldusakti õigusvastasuse.²⁹⁰

(4) Õiguskantsleri hinnangul võib kinnipeetavate põhiõiguste ja -vabaduse tagamisega Pärnu Vanglas rahule jääda. Õiguskantsler teavitas kontrollkäigul Pärnu Vangla direktorit ja justiitsministrit tehtud tähelepanekutest.

²⁹⁰ RKHKo 22.06.1999, nr 3-3-1-27-99, p 4.

4. Isiku tegelik võimalus oma õiguseid kaitsta

Asi nr 6-1/051464

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes juhtis enda näitel tähelepanu asjaolule, et teatud juhtudel võib praktikas tekkida olukord, kus inimesel ei ole tegelikult võimalik kohtus oma õigusi kaitsta.

(2) Avaldaja soovis vaidlustada kriminaalmenetluse alustamata jätmise määrust. Selleks pöördus ta 09.01.2005 avaldusega Põhja Ringkonnaprokuratuuri poole. 19.01.2005 jäeti avaldus rahuldamata. Avaldaja vaidlustas 28.01.2005 Põhja Ringkonnaprokuratuuri vastava otsuse Riigiprokuratuuris. 23.02.2005 jättis Riigiprokuratuur avaldaja kaebuse rahuldamata.

Kuna vastavalt kriminaalmenetluse seadustikule saab Riigiprokuratuuri kriminaalmenetluse algatamata jätmise määrust vaidlustada otse ringkonnakohtus, kuid üksnes advokaadi vahendusel, püüdis avaldaja leida advokaati.

Avaldaja kasutas advokaadi leidmiseks erinevaid võimalusi: kuulutus ajalehes, e-kirjad advokaadibüroodele, pöördumine Eesti Advokatuuri poole. Tulenevalt juhtumi eripärast ei olnud ükski advokaat nõus küsimusega tegelema ega kaebust esitama.

Ühtegi selget ja ühest õigusnormi, mis sellist olukorda reguleeriks, olemas ei ole.

28.02.2005 pöördus avaldaja Tallinna Ringkonnakohtu poole taotlusega riigi õigusabi määramiseks. 09.03.2005 keeldus kohus riigi õigusabi määramisest, kuna avaldaja ei taotlenud seda maksejõuetuse tõttu (see on riigi õigusabi saamisel määrava tähtsusega, v.a kriminaalmenetluses kahtlustatava ja süüdistatava puhul).

23.03.2005 pöördus avaldaja Riigikohtu poole taotlusega riigi õigusabi määramiseks määruskaebuse koostamiseks Tallinna Ringkonnakohtu 09.03.2005 määruse vaidlustamisel. 02.05.2005 otsustas Riigikohus jätta taotluse riigi õigusabi määramiseks rahuldamata. Riigikohus märkis, et riigi õigusabi saamisel on esmaseks ja kohustuslikuks eelduseks maksejõuetus. Avaldaja on aga varasemalt jaatanud võimalust tasuda advokaadi osutatava õigusabi eest.

Avaldaja pöördus 12.10.2005 õiguskantsleri poole ja püstitas küsimuse, kas seadused ikka tagavad õiguse kohtusse pöörduda. Antud juhul näeb seadus kohtusse pöördumisel ette advokaadi osaluskohustuse, kuid ükski advokaat ei nõustunud teda esindama ega kaitsma.

Kõnealune KrMS § 208 lg 1 sätestab: „Kui Riigiprokuratuuri määrusega on jäetud käesoleva seadustiku § 207 lõikes 1 või 2 nimetatud kaebus rahuldamata, võib kaebuse esitanud isik advokaadi vahendusel kaevata määruse ringkonnakohtusse määruse koopia saamisest alates ühe kuu jooksul.”

(3) Põhiküsimus oli, kas regulatsioon, kus seadus sisaldab kaebeõiguse teostamiseks advokaadi osaluskohustuse, aga ükski advokaat ei ole nõus asjaga tegelema, on kooskõlas PS §-s 14 sätestatud õiguste ja vabaduste tagamise põhimõtte ning PS §-s 15 sätestatud põhimõttega, et igal inimesel on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse.

(4) Põhiseadus sätestab kohustuse seadusandlikule, täidesaatvale ja kohtuvõimule ning kohalikele omavalitsustele tagada õigused ja vabadused (§ 14) ning igal inimesel on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse (§ 15 lg 1).

PS § 15 võimaldab (PS § 14 valguses) riigil kehtestada piiranguid sättes sisalduva õiguse kasutamisele.

Sellised piirangud on võimalikud ja vajalikud muude kohtumenetluses oluliste põhimõtete rakendamiseks, milleks antud juhul võib kõne alla tulla tõhus ja kvaliteetne kohtumenetlus. Teatud erandlikel juhtudel võib olla põhjendatud ja vajalik, et isikut esindab või kaitseb kohtus advokaat. Sellise piirangu eesmärgiks on kvaliteetne ja professionaalne õigusteenus, mis on vajalik ühelt poolt kliendi huvide parimaks tagamiseks ning teisalt tõrgeteta kohtumenetluse sujumiseks.

KrMS § 208 lg 1 sätestab kriminaalmenetluse alustamata jätmise või lõpetamise vaidlustamise. Kriminaalmenetluse alustamata jätmise vaidlustamise näol on tegu eripärase kohtumenetlusega, kus kohtueelne vaidlus jätkub apellatsiooni põhimõttel otse teise astme kohtus. Antud olukorras on kvaliteetne õigusteenus hädavajalik, kuna kohtumenetluses osaleja peab olema pädev nii seaduste, konkreetse juhtumi tehioolude kui ka kohtupraktika ja -menetluse tundmisel.

KrMS § 208 lõikes 1 sisalduv regulatsioon on põhiseadusega kooskõlas tingimusel, et isikul on võimalus tegelikult ja ilma ülemääraste pingutusteta advokaadilt õigusteenust saada.

Ükski täiendav piirang õiguste kaitsmisel kohtus ei tohi rikkuda PS §-s 15 sisalduvat õigust kohtusse pöörduda ja õiguseid tegelikult kaitsta.

Kehtestades advokaadi osalemiskohustuse, peab riik tagama, et:

- advokaadi osutatav õigusteenus on kvaliteetne (kvaliteet tagatakse advokatuuriseaduses sätestatud advokaadi kõrgendatud nõuete kaudu, kuulumisega Eesti Advokatuuri ning pideva kontrolli, järelevalve ja vastutuse kaudu) ning
- isikul on lihtne ja ilma ülemääraste pingutusteta võimalik advokaadilt õigusteenust saada.

Avalduses kirjeldatud juhul tõusetus praktikas olukord, kus ükski advokaat ei olnud nõus küsimusega tegelema ega kaebust ringkonna kohtule esitama. Ühtegi normi, mis sellist olukorda üheselt reguleeriks, olemas ei ole.

On vaid kahe institutsiooni seisukohad:

- 1) Eesti Advokatuuri selgitus, et kuna advokaadid tegutsevad eraõiguslikul alusel ja valivad ise kliendid, siis puudub Advokatuuril võimalus abi osutamiseks ning
- 2) Riigikohtu kriminaalkollegiumi seisukoht: „[...] olukorrale, kus füüsilisel isikul on võimalik tasuda soovitava õigusabi eest, kuid advokaadid ei taha seda abi kokkuleppe alusel osutada kuid (...) on nõus osutama seda abi riigi õigusabi raamides, riigi õigusabi seadus ei laiene. Riigikohtu kriminaalkollegiumi hinnangul on sellisel juhul tegemist küsimusega, mille lahendamine kuulub Advokatuuriseaduse (edaspidi AdvS) § 12 punkti 18 kohaselt Advokatuuri juhatuse pädevusse.“²⁹¹

Eeltoodu saab kokku võtta järgmiselt:

- seadustes puudub vajalik regulatsioon tõusetunud olukorra lahendamiseks ehk seadustes on lünk;
- lünga täitmiseks on olemas Riigikohtu tõlgendus ja juhis tegevusteks.

Kuna Riigikohtu seisukohad ja tõlgendused on siduvad ja täitmiseks kohustuslikud kõikide, sh Eesti Advokatuuri jaoks, on võimalik lahendus, kus Advokatuuri juhatuse määrab advokaadi, kes sellise juhtumiga tegeleks. Õiguslik alus selleks tuleneb AdvS § 12 punktist 18 ja viidatud Riigikohtu kriminaalkollegiumi määruse koostoimest.

(5) Õiguskantsler pöördus 11.11.005 Justiitsministeeriumi poole märgukirjaga, milles tegi ettepaneku algatada seadusemuudatus ning reguleerida seaduse tasandil üheselt tõlgendatav ja kohaldatav lahendus, mis tagaks tegelikkuses võimaluse õiguste kaitseks.

²⁹¹ RKKKm 02.05.2005, nr 3-1-1-40-05, p 7.

Justiitsministeerium nõustus oma 19.12.2005 vastuses, et probleemi lahenduseks võiks olla vastavalt Riigikohtu lahendis antud juhisele kas kriminaalmenetluse seadustiku või advokatuuriseaduse täiendamine sättega, mille kohaselt määrab eelkirjeldatud olukorras Eesti Advokatuuri juhatus advokaadi, kes juhtumiga tegeleks.

Lisaks märkis justiitsminister oma vastuses, et püüab leida lähiajal võimaluse vastava seadusemuudatuse esitamiseks Riigikogule.

5. Erakonna juhatuse liikmete volituste kestus

Asi nr 7-1/050320

(1) Õiguskantsleri poole pöördus kaks isikut, kes palusid kontrollida Tartu Maakohtu registriosakonna kohtunikuabi määratud trahvi seaduslikkust.

(2) Avaldajad olid erakonna juhatuse liikmed 1998. aastal. Tartu Maakohtu registriosakonna kohtunikuabi pöördus avaldajate poole trahvivoiatusega ja kohustas registrit teavitama ühingu õigest aadressist. Avaldajate selgituste kohaselt olid nad erakonnast lahkunud – ei maksnud liikmemaksu, koosolekutel ei käinud.

Avaldajad kaebasid trahvivoiatuse peale õiguskantslerile.

Õiguskantsler pöördus Tartu Maakohta registriosakonna poole teabe nõudmisega saamaks selgitusi, millele tuginedes käsitletakse isikuid erakonna juhatuse liikmetena. Tartu Maakohtu registri vastuse kohaselt oli erakond vahepeal esitanud väljavõtte oma üldkoosoleku protokollist, millega taotleti juhatuse muudatust. Vorminõuetele mittevastavuse tõttu tagastati avaldus koos selgitava kirjaga. Registripidaja selgitas, et seaduses sätestatud üldkoosoleku protokoll ja avaldust juhatuse muudatuse kohta ei ole registripidajale kande tegemiseks esitatud. Registripidaja selgitas, et tulenevalt MTÜS § 28 lõigetest 1 ja 2 määrab juhatuse liikmed ja kutsub tagasi üldkoosolek (või muu selleks pädev organ), kui põhikirjaga ei ole ette nähtud teisiti. Registripidaja järeldas, et seega on juhatuse liikme volituste tegelik lõppemine alati seotud üldkoosoleku tegevusega, kes peavad juhatuse tagasi kutsuma või valima uue juhatuse. Isik saab oma õigusi kaitsta tuvastushagiga ühingu vastu, paludes tuvastada, et tema kui juhatuse liikme volitused on äriühingus lõppenud. Kohustushagiga on võimalik nõuda kande kustutamist. Registripidaja viitas seejuures ühele varasemale registriosakonna registrikohtuniku lahendile, milles avaldaja oli palunud registripidajal kindlaks teha, et äriregistri kanne tema kui osäühingu juhatuse liikme kohta on vale, ning kustutada tema andmed osäühingu juhatuse liikmena registrist ametiaja möödumise tõttu.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas avaldajate volitused juhatuse liikmetena, keda registripidaja käsitles erakonna juhatuse liikmetena, olid kehtivad.

(4.1) MTÜS § 28 lõigete 1 ja 2 kohaselt määrab juhatuse ja kutsub tagasi üldkoosolek, kui põhikirjaga ei ole ette nähtud teisiti. MTÜS § 10 lõike 2 kohaselt esitab juhatuse registrisse kantud andmete muutumisel avalduse muudatuste registrisse kandmiseks; lõike 3 kohaselt tuleb lisada üldkoosoleku protokoll. Mittetulundusühingute puhul seadus juhatuse liikmete volituste tähtaega ette ei näe, kuid MTÜS § 7 lõike 2 kohaselt võib põhikirjaga ette näha muid tingimusi, mis ei ole seadusega vastuolus. Selle erakonna põhikirjast tulenevalt valitakse juhtorganid kaheks aastaks.

Registriosakond viitas registrikohtuniku varasemale lahendile. Nimetatud lahend oli vaidlustatud ning asjas oli seisukoha võtnud Riigikohtu tsiviilkolleegium.

Riigikohtu tsiviilkolleegium viitab²⁹² ühele varasemale määrusele²⁹³, mille kohaselt on juhatuse liikmel võimalik oma õigusi kaitsta, kui ta esitab äriühingu vastu tuvastushagi tema kui juhatuse liikme volituste lõppemise tuvastamiseks, ning et kohustushagiga on võimalik nõuda kande kustutamise avalduse esitamist. Lisaks sellele käsitleb Riigikohus esimesena nimetatud määruses ÄS § 184 lõike 2 tähendust osäühingu juhatuse liikmete ametiaja kohta (juhatuse liige valitakse kolmeks aastaks, kui põhikirjas ei ole ette nähtud lühemat tähtaega), ning ÄS § 61 järgi menetluse läbiviimise eeldusi (kande tegemine avalduseta, lõige 1 – kui registripidajal on andmeid tehtud kande ebaõigsuse kohta või kande puudumise kohta, võib ta teha vastavaid järelepärimisi).

Nimetatud määruses ei nõustu kolleegium madalama astme kohtute ÄS § 184 lõike 2 tõlgendusega, et juhatuse liikme ametiaeg ei lõpe kolme aasta möödumisega tema ametisse nimetamisest ja on seotud osanike aktiivse tegevusega juhatuse liikme tagasikutsumiseks või uue juhatuse liikme valimiseks. Kolleegium leiab, et selline lähenemine on vastuolus nii seaduse grammatilise kui süstemaatilise tõlgendamise tulemusega. Riigikohtu seisukoha järgi on juhatuse liikmete tähtajalisuse nõue ette nähtud esmajoones äriühingu enda ja tema osanike või aktsionäride huvides, sama põhimõtet kannab ÄS § 184 lõikes 3 ette nähtud võimalus juhatuse liige igal ajal põhjust avaldamata tagasi kutsuda. Kohus viitab, et samasugune juhatuse liikme maksimaalselt kolmeks aastaks valimise nõue kehtib ka aktsiaseltsi kohta (ÄS § 309 lõikes 2). Tsiviilkolleegium leiab, et juhatuse liikmeks olemine äriühingus on olemuselt sarnane käsunduslepingule, kus pooled lepivad kokku teatud ülesannete täitmise teatud aja jooksul, ning sellele on vastavalt kohaldatavad võlaõigusseaduse käsunduslepingut reguleerivad sätted. ÄS § 184 lg 2 välistab juhatuse liikme määramise tähtajatult; lg 1 lause 3 kohaselt peab juhatuse liikmeks valimiseks olema isiku nõusolek. Kolleegium järeldab, et isik teab juhatuse liikmeks saamiseks nõusolekut andes, et teda võidakse valida kuni kolmeks aastaks, kui põhikirjas ei ole ette nähtud lühemat ametiaega; seega hiljemalt kolme aasta möödudes isiku kohustused juhatuse liikmena lõppevad, nagu ka tähtajaline leping lõpeb tähtaja möödumisega. Riigikohus toob välja, et juhatuse liikmeks olekuga kaasnevad nii äriühingu kui riigi ees märkimisväärsed kohustused ja vastutus, ja seega ei ole samuti põhjendatud seaduse tõlgendamine juhatuse liikme kahjuks selliselt, et ilma osanike otsuseta ei loeta tema ametiaega lõppenuks, kuigi seaduse järgi see on lõppenud. Seejuures viitab kolleegium PS § 29 lõikele 2, mis sätestab, et kedagi ei tohi sundida tema vaba tahte vastasel tööle ega teenistusse, välja arvatud kaitseväeteenistus või selle asendusteenistus, tööd nakkushaiguste leviku tõkestamisel, loodusõnnetuse ja katastroofi korral ning töö, mida seaduse alusel ja korras peab tegema süüdimõistetud.²⁹⁴

ÄS § 184 lg 1 lause 2 kohaselt tuleb juhatuse liikme volituse lõppemise registrisse kandmise avaldusele lisada osanike või nõukogu vastav otsus või protokoll. Kolleegium viitab, et nimetatud regulatsiooni tuleb vaadata ÄS § 184 lõike 3 kontekstis, st see saab kohalduda vaid juhul, kui juhatuse liikme ametiaeg lõpeb osanike või nõukogu otsuse alusel. Riigikohus märgib, et kui juhatuse liikme ametiaeg lõppes ettenähtud tähtaja möödumise tõttu, ei pea osanikud ega nõukogu seda otsusega vormistama; juhatuse liikme õigeaegse nimetamise ning juhatuse liikmete muutumise äriregistris registreerimise eest vastutab äriühing, mitte juhatuse liige, kelle ametiaeg on lõppenud.²⁹⁵

Riigikohus analüüsis osäühingu juhatuse liikme volituste tähtaega, kuid viitas ka aktsiaseltsi juhatuse liikme volituste pikkusele. Sellest võib välja lugeda, et kohus pidas silmas, et osäühingu juhatuse liikme volitust puudutav mõttekäik ja põhjendused kehtivad ka aktsiaseltsi juhatuse suhtes. Analoogia korras tuleb Riigikohtu tsiviilkolleegiumi ÄS § 184 lõikele 2 antud tõlgendust kohaldada ka mittetulundusühingu (edaspidi MTÜ) juhatuse liikmete volituste tähtajale.

MTÜ-de puhul seadus juhatuse liikmete volituste tähtaega ei reguleeri, kuid selle võib sätestada põhikirjas (MTÜS § 7 lg 2 – põhikirjaga võib ette näha ka muid tingimusi, mis ei ole seadusega

²⁹² RKTkm 26.04.2005, nr 3-2-1-39-05.

²⁹³ RKTkm 19.11.2003, nr 3-2-1-133-03.

²⁹⁴ Vt viide 49, punktid 14 ja 16.

²⁹⁵ Vt viide 49, punkt 15.

vastuolus). Mittetulundusühingute seadus ei näe otsesõnu ette isiku nõusolekut tema juhatuse liikmeks valimiseks. Küll aga sätestab § 22 lg 5, et MTÜ liikme teistest erineva õiguse lõpetamiseks või muutmiseks, samuti talle teistest erineva kohustuse panemiseks peab olema selle liikme nõusolek. MTÜ liikme juhatuse liikmeks valimine toob talle kaasa teistest ühingu liikmetest erinevad õigused ja kohustused, ning seega peab isiku juhatuse liikmeks valimiseks olema tema nõusolek. Juhul kui juhatuse liikmete volituste tähtaeg on põhikirjas sätestatud, tuleb lugeda, et isik on enda juhatuse liikmeks valimisel andnud nõusoleku juhatuse liikmeks olekuks põhikirjas sätestatud ajaks. Siinkohal tuleb arvestada samu käsunduslepingule ja isiku vastutusele viitavaid kaalutlusi, mida käsitles Riigikohtu tsiviilkolleegium oma määruses osaühingu juhatuse liikmete volituste kestvuse kohta. Seega tuleb lugeda, et ka MTÜ juhatuse liikme volitused lõppevad tähtaja möödumisega.

Küsimusealuse erakonna põhikirja kohaselt valitakse juhtorganid kaheks aastaks. Järelikult lõppesid erakonna juhatuse liikmete volitused tähtaja möödumisel, kui neid ei pikendatud ega valitud isikuid uuesti juhatusse.

(4.2) Riigikohus käsitles nimetatud määruses ka ÄS § 61, mis sätestab kande tegemise avalduseta. ÄS § 61 lg 1 näeb ette, et kui registripidajal on andmeid tehtud kande ebaõigsuse kohta või kande puudumise kohta, võib ta teha vastavaid järelepärimisi. Lõike 2 kohaselt teatab kande ebaõigsuse või puudumise kindlakstegemisel registripidaja sellest ettevõtjale, kelle avalduse alusel tulnuks kande teha; kui kahe nädala jooksul ei ole vastu vaieldud, teeb või parandab registripidaja kande ise.

ÄS § 33 lõikest 1 tulenevalt tehakse äriregistri kande ettevõtja avaldusel, kohtuotsuse alusel või muul seaduses sätestatud alusel. ÄS § 61 annab registripidajale õiguse kande parandada, kui ta teeb kindlaks kande ebaõigsuse. MTÜS § 79 lg 1 sätestab, et registri kande tehakse mittetulundusühingu juhatuse avalduse põhjal, kohtuotsuse alusel või muul seaduses sätestatud alusel; § 82 lõiked 1 ja 2 annavad registripidajale õiguse, nii nagu äriseadustik, ka MTÜ-de puhul kande parandada, kui ta teeb kindlaks kande ebaõigsuse. Seega tuleb Riigikohtu seisukohta osaühingute suhtes avalduseta kande tegemise kohta lugeda laienevaks ka MTÜ-dele.

Riigikohus leidis käsitletud määruses, et ühingu kohta tehakse registrisse kandeid seadusest tulenevalt üksnes tema enda (s.o ühingu) avalduse alusel; kolmandatel isikutel puudub õigus taotleda oma avalduse lahendamist kandeavaldusele ettenähtud menetluses. Seega ei saa juhatuse liikmeks olnud isik enda nimel nõuda, et kustutataks kande tema juhatuse liikmeks oleku kohta. Riigikohus märkis, et isiku avaldust registripidajale saab käsitada üksnes registripidaja informeerimisena äriregistri andmete võimalikust ebaõigsusest, mille alusel registripidaja võib teha järelepärimisi kande võimaliku ebaõigsuse kohta ÄS § 61 lõike 1 järgi; kontrollimenetluse algatamine on registripidaja diskretsiooniotsustus.²⁹⁶

Kuigi kolleegium leidis, et kontrollimenetluse algatamine on registripidaja diskretsiooniotsustus, märkis ta, et ÄS § 61 lõikes 1 registripidajale antud õigus teha järelepärimisi tähendab sisuliselt ka asjaolude selgitamise kohustust, kui registripidajal peab vastavalt asjaoludele tekkima kahtlus andmete õigsuses. Kohus viitas, et kui registripidajale esitatud dokumentidest nähtub juhatuse liikme valimise aeg ja seadusest või registripidajale esitatud põhikirjast tuleneb ka juhatuse liikme ametiaja lõpp, siis seadusjärgse ametiaja möödumisel pidanuks registripidaja eeldama, et registrisse kantud andmed juhatuse liikme kohta on ebaõiged ning registrisse kantud juhatuse liige ei ole enam juhatuse liige. Kohus nentis, et registripidaja oleks pidanud pöörduma osaühingu poole järelepärimisega, kas isik on jätkuvalt juhatuse liige. Vastavalt andmetele, kui registripidaja eeldab, et isiku ametiaeg juhatuse liikmena on tõepoolest lõppenud, pidanuks ta algatama ÄS § 61 lõike 2 järgse menetluse isiku registrist juhatuse liikmena kustutamiseks.²⁹⁷

Kuna MTÜS § 82 sisaldab sama regulatsiooni ÄS §-ga 61, siis peab registripidaja ka MTÜ juhatuse

²⁹⁶ Vt viide 49, punktid 10 ja 12.

²⁹⁷ Vt viide 49 punkt 18.

liikmete volituste kehtivuse suhtes kahtluse tekkimisel asjaolusid selgitama.

(5) Õiguskantsler võttis seisukoha, et ka antud juhul oleks registripidaja pidanud pöörduma selle erakonna poole selgitamiseks välja, kas isikute, kes väidavad end juhatuse liikmeks mitte olevat, volitused juhatuse liikmetena on tööpoolest lõppenud. Õiguskantsler tegi registripidajale ettepaneku selgitada välja vastavalt MTÜS §-le 82, kas kanne isikute kohta selle erakonna juhatuse liikmetena, kes on registri poole pöördunud väitega, et nad ei ole enam selle erakonna juhatuse liikmed, on õige; ning kande ebaõigsuse tuvastamisel algatada kande parandamise menetlus.

Õiguskantsleri ettepaneku saamise järel pöördus Tartu Maakohtu registriosakond erakonna poole järelepärimisega juhatuse liikmete volituste kestvuse kohta. Järelepärimise tulemusena esitas erakond registripidajale avalduse koos lisadokumentidega juhatuses toimunud muudatuste registrisse kandmiseks. Registre kantud muudatuste kohaselt ei olnud avaldajad enam erakonna juhatuse liikmed.

6. Isiku teavitamine täitemenetluses sisse nõutavast summast

Asi nr 7-4/1653

(1) Õiguskantslerile esitas avalduse isik, kes kaebas kohtutäituri esitatud täitekutse peale.

(2) Avaldaja vastu suunatud trahvinõue anti üle kohtutäiturile. Täitekutses märgitud sissenõutav summa oli suurem kui sinna märgitud trahvinõude ja kohtutäituri tasu liitmisel saadav summa.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole abi saamiseks.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmisega kohtutäituri poole saamaks selgitusi, mis põhjustel on sissenõutav summa suurem, kui täitekuludel märgitud nõude summa ja kohtutäituri tasu kokku.

Kohtutäitur vastas, et täitekutse trükitakse välja kohtutäituritele kohustuslikult TäitIS-e programmist, mis jätab osa informatsiooni trükkimata. Summas sisaldasid ka täitekulud, mida eraldi ei olnud välja toodud. Probleemist olevat täituriid Justiitsministeeriumi teavitatud.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmisega justiitsministri poole, paludes selgitada, kas tegu on programmist tuleneva veaga, kas seda on asunud kõrvaldama ja kaua see võiks aega võtta.

Justiitsministeerium vastas, et täitekutse aktivorm on kehtestatud justiitsministri määrusega, TäitIS-es kasutatavad aktivormid vastavad määrusega kehtestatud. Justiitsministeerium nõustus õiguskantsleri seisukohaga, et isik peab oma õiguste võimalikult tõhusaks kaitseks mõistma, milliseid summasid temalt sisse nõutakse. Ministeerium lubas määrusega kehtestatud aktivormid üle vaadata seoses Riigikogus menetluses oleva täitemenetluse seadustiku eelnõu jõustumisega.

(3) Antud juhul oli põhiküsimuseks, kuidas tagada, et isikud saaksid aru täitekutsega sissenõutava lõppsumma moodustumisest.

(4) Justiitsministri 27.02.2001 määruse nr 24 „Kohtutäituri ametitegevuse ja selle üle järelevalve teostamise kord“ § 1 kohaselt peavad kohtutäituriid ametitoimingute tegemisel kasutama selle määruse lisades kinnitatud aktivorme. Lisaga 2 on kehtestatud esmase täitekutse vorm. Vormiga on ette nähtud käesoleval juhul kõne all olnud erinevatest rahalistest kohustustest ainult nõude suuruse kirja panemine. Vormi allosas on maksekorralduse plangi osa.

Arvestades seda, et kohtutäituri arveldusarvele pangaasutuse kaudu makse tegemine on reeglina tasuline, on võlgniku huve arvestav, et kõik võlgnikut sissenõutavad summad saab ta tasuda sama

maksekorraldusega. Seega tuleks täiendada täitekutse sisulist osa nii, et selles kajastuksid kõik võlgnikult täitemenetluse käigus väljanõutavad summad.

Erinevalt täitemenetluse seadustiku eelnõust, mis koos tsiviilkohtumenetluse seadustiku eelnõu jt seadustega eeldab väga kompleksset ja põhjalikku lähenemist, on täitekutses sisalduvate andmete loetelu täiendamine normitehniline küsimus, millega ei peaks ootama seni vastu võtmata seadustike jõustumist. Samuti ei tohiks olla ühe andmerea võrra programmi täiendamine niivõrd aeganõudev.

(5) Õiguskantsler pöördus märgukirjaga justiitsministri poole ja tegi selles ettepaneku muuta määrusega sätestatud täitekutse sisu selliselt, et isikul oleks võimalik mõista, milliseid summasid temalt sisse nõutakse.

Justiitsministri 22.12.2005 määrusega nr 58 vastuvõetud kohtutäiturimäärustikus muudeti esmase ja korduva täitekutse (täitmisteate) vormi paremini loetavamaks ja selgemaks. Täitmisteate vormi lisati lause, mille kohaselt lisandub nõude summale täitemenetluse alustamise tasu ja lause, et kõik nõuded võib tasuda ühe ülekandega. Samuti on täitmisteate vormis kirjas, et kui nõuet vabatahtlikult ei täideta, alustab kohtutäitur täitetoimingute tegemist ja täitemenetluse käigus võivad nõudele lisanduda täiendavad täitekulud, sealhulgas kohtutäituri lisatasu täitetoimingute eest.

7. Avaldaja õiguste rikkumine märgukirjale vastamisel

Asi nr 7-1/051129

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja palvega anda hinnang Justiitsministeeriumi tegevusele tema esitatud kaebuse menetlemisel ning Justiitsministeeriumist saadetud vastusele.

(2) Avaldaja pöördus 10.06.2005 kaebusega justiitsministri poole, paludes algatada distsiplinaar-menetlus Harjumaa ja Tallinna kohtutäituri Veiko Kaasiku suhtes. Oma avalduses kirjeldas avaldaja mitmeid probleeme, mis tema hinnangul kujutasid endast kohtutäituri seaduserikkumisi. Loetletud võimalike rikkumiste põhjal esitas avaldaja justiitsministrile palve alustada kohtutäitur Veiko Kaasiku suhtes distsiplinaar-menetlus.

30.06.2005 sai avaldaja Justiitsministeeriumi asekanterilt oma pöördumisele vastuse. Vastuses on selgitatud, et justiitsministri poolt läbiviidav distsiplinaar-menetlus puudutab ainult täiturit ning ministrit (kolmandatele isikutele, nt avaldajale sellest õigusi ega kohustusi ei teki); distsiplinaarjärelevalve pädevus ei võimalda sundida kohtutäiturit toimingute tegemisele ning sedastatud, et kohtutäiturilt on nõutud selgitusi. Lisaks oli Justiitsministeeriumi vastuses viidatud, et sisuline vaidlus kohtutäituri tegevuse õiguspärasuse üle toimub täitemenetluse seadustiku (TMS) §-s 77 sätestatud korras.

Oma avalduses õiguskantslerile väitis avaldaja, et Justiitsministeerium ei ole tema avaldusele korrektselt vastanud. Ta ei ole enda sõnutsi taotlenud kohtutäituri sundimist toimingute tegemisele, vaid ta edastas Justiitsministeeriumile teabe mitmete võimalike kohtutäituri seaduserikkumiste kohta, et justiitsminister saaks otsustada, kas alustada distsiplinaar-menetlust või mitte. Justiitsministeerium ei olnud väidetavalt ühegi avaldaja pöördumises toodud väite suhtes võtnud seisukohta, kas tegemist oli täituripoolsete rikkumistega või mitte; asjaolusid ei kontrollitud; Justiitsministeerium ei olnud võtnud põhistanud seisukohta kaebuses toodud kõigi asjaolude suhtes ning ei olnud haldusaktiga distsiplinaar-menetlust algatanud või sellest keeldunud.

Menetluse käigus selgus, et samaaegselt õiguskantslerile avalduse saatmisega oli avaldaja uuesti pöördunud ka Justiitsministeeriumi poole, kes tema avaldusele ka vastas. Justiitsministeeriumi vastuses informeeriti avaldajat sellest, et distsiplinaar-menetlust kohtutäitur Veiko Kaasiku suhtes ei algatatud ning selgitati täiendavalt justiitsministri distsiplinaarjärelevalve pädevust, selle ranget

seotust vaid menetluse pooltega, justiitsministri diskretsiooniõigust antud küsimuses ning avaldaja võimalusi sisuliste kaebustega kohtusse pöörduda.

(3) Faktilisi asjaolusid ning avaldaja taotlust arvestades on antud kaasuse põhiküsimuseks, kas Justiitsministeerium on avaldaja pöördumisele vastanud seadusest ning hea halduse tavast tulenevatele nõuetele vastavalt.

(4) Vastavalt kohtutäituri seaduse (KTS) §-le 30 teostab kõigi kohtutäiturite üle järelevalvet justiitsminister. KTS § 31 lõike 1 kohaselt kontrollitakse distsiplinaarkorras kohtutäituri tegevuse nõuetekohasust, eelkõige selliseid administratiivse iseloomuga aspekte kohtutäituri tööst nagu büroo töökorraldus, finantsmajanduslik tegevus, infosüsteemi kasutamine ja infotehnoloogilise töö korraldus, dokumentide säilitamine ning ametikindlustuse tegemine. KTS § 35 sätestab, et muuhulgas võib distsiplinaarmenetluse algatada juhul, kui isiku kaebus annab selleks alust. Seesugusele kaebusele vastamisele kohtutäituri seadusest täiendavaid reegleid ei tulene.

Võlgniku otsesem võimalus kohtutäituri tegevus vaidlustada on sätestatud TMS §-s 77. Võlgnik saab esitada kohtutäituri tegevuse peale kaebuse esmalt kohtutäiturile endale ning kohtutäituri otsuse peale saab kaevata vastava piirkonna maa- või linnakohtule. Täitemenetluse seadustik ei sisalda täpsemaid reegleid seesugustele kaebustele vastamise osas.

Avaldustele vastamisel tuleb lähtuda märgukirjale ning selgitustaotlusele vastamise seadusest (MSVS), mis on riigiasutustele üldseaduseks isikutega suhtlemisel. MSVS § 5 lõike 8 kohaselt selgitatakse vastuses märgukirjas esitatud seisukoha või ettepaneku mitteamestamisest arvestamata jätmise põhjust; selgitustaotlusele vastamisel antakse isikule taotluses soovitud teave või õiguslane selgitus või põhjendatakse selle andmisest keeldumist. Juhul, kui märgukirja või selgitustaotluse lahendamine ei ole antud adressaadi pädevuses, tuleb pöördumine kas edastada (MSVS § 5 lõiked 3 ja 4) või selgitada isikule, kuidas kohtusse pöörduda (MSVS § 5 lg 6).

KTS § 1 lõike 2 ning MSVS § 1 lõike 2 kohaselt rakendub asjaomaste menetluste suhtes eriseaduses reguleerimata osas haldusmenetluse seadus (HMS). Ka haldusmenetluse seadusest tulenevalt on haldusorgan kohustatud taotluse vastu võtma (isegi kui selles esineb puudusi) ning haldusmenetluse selle alusel läbi viima (HMS § 14 lg 1 ning § 15 lg 1), kui aga selleks puudub pädevus, tuleb vastavad selgitused avaldajale vastuses edastada (HMS § 15 lg 4). Haldusorgan ei pea avaldajale vastama täpselt avaldaja esitatul põhjal, kui see ei ole võimalik, kuid sel juhul peab avaldajale põhjendama, miks talle ei vastata tema ootuste kohaselt.²⁹⁸ Juhul, kui asutusel puudub pädevus avalduse lahendamiseks, tuleks võimalikult palju avaldajale selgitada ning aidata leida õigem tegutsemisviis, et ei tekiks olukorda, kus ametiisik teatab lakooniliselt, et avalduse adressaat on vale, kuid õiget adressaati leida ei aita.²⁹⁹

Vaatamata sellele, et kohtutäiturite üle teostatav distsiplinaarjärelevalve puudutab vaid täiturit ja ministrit ning kolmandatele isikutele sellest õigusi ega kohustusi ei teki, tuli avaldaja pöördumisi käsitleda siiski märgukirjale ning selgitustaotlusele vastamise seaduses sätestatud korras. Pöördumist ei saanud formaalselt lugeda taotluseks, millele tuleb haldusaktiga vastata, vaid märgukirjaks märgukirjale ning selgitustaotlusele vastamise seaduse tähenduses. Nagu ülal selgitatud, peab haldusorgan ka märgukirjadele ammendavalt vastama.

Õiguskantsler on seisukohal, et Justiitsministeeriumi esimene vastus avaldaja pöördumisele ei vastanud seadustest ning hea halduse tavast tulenevatele nõuetele. Justiitsministeerium ei vastanud kõikidele esitatud kaebustele. Esiletõstetud probleemidest jäeti vastuses tähelepanuta mitmed, käsitleti ainult kahte küsimust.

Justiitsministeeriumi vastuse esimesest lõigust nähtus, nagu ei oleks distsiplinaarmenetlus antud

²⁹⁸ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 186.

²⁹⁹ Samas, lk 130.

juhul kohane menetlus (seda kinnitas viimases lõigus toodud lakooniline viide kohtutäituri tegevuse vaidlustamist reguleerivale sättele). Kirja teises lõigus oli aga viidatud teatud menetlustoimingutele (ministeerium oli kohtutäiturilt selgitusi nõudnud ning vähemalt osaliselt oma seisukoha vaidlusküsimuses kujundanud). Halvasti koostatud kirja tõttu võis kirja saajale tõepoolest selgusetuks jääda, kas distsiplinaarmenetlus algatati või mitte, milliseid asjaolusid justiitsminister kontrollinud oli, mis on TMS-i ning KTS-i alusel tehtav järelevalvemenetluste olemuslik erinevus ning kumba mehhanismi avaldaja tegelikult kasutama peaks.

Avaldaja täiendavale avaldusele saabunud vastust võis aga pidada ammendavaks. Justiitsministeeriumi asekancler identifitseeris vastuses kõik avaldustest nähtuvad probleemid, selgitas justiitsministri pädevust distsiplinaarmenetluses ning sedastas selgesõnaliselt, et asjassepuutuvate asjaolude hindamisel ei tuvastatud õigusrikkumist, mistõttu minister on oma diskretsiooniõigust kasutades otsustanud, et distsiplinaarmenetlust ei alustata. Avaldajale selgitati ka, et ta ei ole distsiplinaarmenetluses menetlusosaliseks ning haldusakti, mida ta vaidlustada saaks, ei peagi antud juhul talle saatma.

Õiguskantsler nõustus Justiitsministeeriumi seisukohaga, et distsiplinaarmenetluse, mis on oma olemuselt n-ö organisatsioonisisene või institutsionaalne kontroll, algatamise või mittealgatamise kohta ei pidanud minister märgukirja saatjale haldusakti vormistama. Märgukirjale tuli lihtsalt ammendavalt vastata, mh tutvustada ministri pädevuse puudumisel muid kaitsemehhanisme. Justiitsministeeriumi kirjast nähtub, et avaldajal on soovitatud kasutada seaduses ettenähtud kaebemenetlust ning pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse. Samuti selgitati talle kohtutäituri tegutsemise põhimõtteid, et aidata avaldajal hinnata, kas kohtutäitur on seadusi rikkunud või mitte ning selle põhjal otsustada kohtusse pöördumise üle.

(5) Menetluse käigus ilmnis, et Justiitsministeerium oli rikkunud avaldaja õigusi tema märgukirjale vastamisel, kuid need rikkumised kõrvaldati enne õiguskantsleri sekkumist, mistõttu ei pidanud õiguskantsler vajalikuks meetmeid kasutusele võtta. Õiguskantsler edastas oma seisukoha justiitsministriile ning juhtis tähelepanu esinenud puudustele.

IV KAITSEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldisloomustus

Kaitseministeeriumi valitsemisalas on riigikaitse korraldamine ja seoses sellega ettepanekute tegemine riigi kaitsepoliitika kujundamiseks, riigikaitse elluviimine, rahvusvahelise kaitse alase koostöö koordineerimine, mobilisatsiooni ettevalmistamine ja läbiviimine, 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.

Kaitseministeeriumi valitsemisala reguleerivatest seadustest muudeti 2005. aastal viiel korral kaitseväeteenistuse seadust ning ühel korral kaitseväge distsiplinaarseadust. Olulisim muudatus seisnes Kaitseressursside Ameti loomises. Alates 01.08.2005 tegutseb riigikaitseosakondade asemel ühtne Kaitseressursside Amet, sellega kaasnesid ka muudatused kutsealuste aja- ja asendusteenistusse kutsumisel ning kaitseväeteenistuskohustuslaste arvelevõtmise korraldamisel.

Kaitseväge distsiplinaarseaduse muudatustega tehti korrektiivse kaitseväelastele määratavate distsiplinaarkaristuste süsteemis. Senine distsiplinaarkinnipidamine kujundati ümber tõkendiks, mida kasutatakse distsiplinaarsüüteo toimepanemise tõkestamiseks või juhul, kui kaitseväelane ei ole võimeline oma käitumist valitsema ning võib ohustada enda või teise isiku tervist, elu või vara. Sellise tõkendi kasutamise maksimaalne kestus on 48 tundi. Distsiplinaarkaristuste hulgast jäeti välja koduarest, sest see piiras ebaproportsionaalselt eraelu puutumatus kui isiku põhiõigust. Uute distsiplinaarkaristustena sätestati ametipalga vähendamine kuni 50% kuueks kuuks. Varem ei kohaldataud distsiplinaararesti naissoost kaitseväelaste suhtes, kuid õiguskantsler juhtis 2004. aastal kaitseministrile saadetud märgukirjas tähelepanu asjaolule, et selline vahetegemine meessoost ja naissoost kaitseväelaste vahel ei järgi võrdse kohtlemise põhimõtet. Kaitseväge distsiplinaarseaduse muudetud redaktsiooni kohaselt kohaldatakse distsiplinaararesti kui distsiplinaarkaristust nii meessoost kui ka naissoost kaitseväelaste suhtes. Selle karistusliigiga ei karistata vaid rasedaid kaitseväelasi.

Õiguskantsler on aastaülevaadetes juhtinud korduvalt tähelepanu sellele, et PS § 126 lõikest 2 tulenev seadus, mis sätestab Eesti kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioonide korralduse, on seni vastuvõtmata. Käesolevas ülevaates tuleb seda märkust kahjuks korrata.

On positiivne, et kaitseväge siseriikliku arengu kindlustamise kõrval suurenes 2005. aastal veelgi Kaitseministeeriumi roll rahvusvahelise kaitsekoostöö tugevdamisel, eelkõige tingimuste loomisel Eesti kaitseväelaste osalemiseks ÜRO, NATO ja Euroopa Liidu rahuoperatsioonides ning NATO õppustel. Eesti osales 2005. aastal rahuoperatsioonides Kosovos, Bosnias ja Hertsegoviinas, Afganistanis ning Iraagis.

Õiguskantsler ei teinud 2005. aastal kaitseministrile ega Kaitseministeeriumi valitsemisala asutustele ühtegi ettepanekut, soovitud ega märgukirja. Põhiõiguste ja -vabaduste tagamise kontrollimiseks menetles õiguskantsler vaid ühte Kaitseministeeriumi tegevusega seotud avaldust, kuid ei tuvastanud seejuures isikute õiguste ega hea halduse tava rikkumist. Ka avalikkus ja ajakirjandus ei tõstnud 2005. aastal esile ühtki märkimisväärset probleemi Kaitseministeeriumi ja tema valitsemisala tegevuses. Avaliku arvamuse küsitluste järgi peab kaitseväge usaldusväärseks $\frac{3}{4}$ küsitletutest.

Lähtudes riigikontrolöri ettepanekust, milles osundati puudustele Kaitseliidu tegevuses (vara kadumine ja laokil aruandlus), moodustas kaitseminister 03.03.2005 ministeeriumi komisjoni Kaitseliidu raamatupidamise olukorra kontrollimiseks. Komisjon tegi oma ulatuslikus ja põhjalikus kokkuvõttes konkreetsed ettepanekud Kaitseliidu Peastaabile õigeaegse ja seadustele vastava aruandluse koostamise tagamiseks.

Õiguskantsler korraldas omal algatusel 29.11.2005 ja 30.11.2005 kontrollkäigu Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljoni ja Kaitseväe Võru Lahingukooli. Õiguskantsler tõdes kontrollkäigust kokkuvõtteid tehes, et ajateenijate ja õppurite väljaõppe korraldus ning ajateenijate, õppurite ja teiste kaitseväelaste ning ametnike olmetingimused ning nendes kaitseväeasutustes koostatud dokumendid on valdavas osas kooskõlas seaduse nõuetega. Kontrollkäikudel ei avastatud kaitseväelaste ega kaitseväe teenistuses olevate ametnike põhiõiguste märkimisväärseid rikkumisi. Samas leidis õiguskantsler, et nende kaitseväeasutuste väljaõppe- ja olmetingimused vajavad kaasajastamist. Kummagi kaitseväeasutuse käsutuses olevad välivaljaõppealad, kasarmud ja vaba aja veetmiseks ettenähtud rajatised ei vasta täielikult kaasaja nõuetele.

Õiguskantsler leidis, et hea halduse tava kohaselt tuleks distsiplinaarkaristuse määramise käskkirjades kui isiku õigusi piiravates haldusaktides ära tuua nende käskkirjade vaidlustamisviide, mida seni Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljonis ja Kaitseväe Võru Lahingukoolis ei tehtud. Samuti juhtis õiguskantsler Kaitseväe Võru Lahingukooli juhtkonna tähelepanu vajadusele selgitada kaitsevälasele või ametnikule, kellelt soovitakse saada selgitusi, mis asjaoludega seoses isik selgitusi andma peab. Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljoni ja Kaitseväe Võru Lahingukooli ülem kinnitasid õiguskantslerile adresseeritud kirjas, et nimetatud puudused on kõrvaldatud.

Kontrollkäikude ajal tõstasid kaitsevälased ja ametnikud usalduslikus vestluses õiguskantsleriga mitmeid sotsiaalseid tagatisi, palgatingimusi ja muid teenistusalaseid küsimusi puudutavaid probleeme, mille lahendamine sõltub Kaitseministeeriumist ja Kaitsejõudude Peastaabist. Sellest lähtudes edastas õiguskantsler tõstatatud küsimused seisukohavõtuks kaitseministrile ja kaitseväe juhatajale. Õiguskantsler palus nimetatud isikutel ka teavet Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljoni ja Kaitseväe Võru Lahingukooli arenguprobleemide lahendamise võimaluste kohta, mis aitaksid kaasa paremate teenistustingimuste loomisele. Nende probleemide lahendamine jätkub 2006. aastal.

2. Kontrollkäik Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljoni ja Kaitseväe Võru Lahingukooli

Asi nr 7-2/051516

(1) 29.11.2005 ja 30.11.2005 toimus õiguskantsleri tööplaanijärgne kontrollkäik Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljoni ja Kaitseväe Võru Lahingukooli.

Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljon on maaväe koosseisu kuuluv ja maaväe ülema vahetus alluvuses olev väeosa. Kaitseväe Võru Lahingukool on Kaitseministeeriumi valitsemisalas ja kaitseväe juhataja alluvuses asuv sõjaväelisel korraldatud riigikaitsealine kutseõppeasutus. Kontrollkäigul osales lisaks Õiguskantsleri Kantselei ametnikele ka kaitseväe peainspektor.

(2) Õiguskantsler kontrollis, kas nimetatud kaitseväeasutustes on tagatud ajateenijate, kaadrikaitseväelaste ja avalike teenistujate õigused ja -vabadused.

(3) Kontrollkäigul avastas õiguskantsler järelevalvestuses asutustes probleeme kaitseväelaste ning Kaitseväe teenistuses olevate riigiametnike distsiplinaarmentlustega.

Nimelt tuvastati Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljonis ja Kaitseväe Võru Lahingukoolis, et distsiplinaarkaristuse määramise käskkirjadel puudus vaidlustamisviide. Kuigi avaliku teenistuse seadus ega kaitseväe distsiplinaarseadus ei nõua selgesõnaliselt vaidlustamisviite märkimist distsiplinaarkaristuse määramise käskkirjale, võttis õiguskantsler seisukoha, et hea halduse tavast tulenevalt peab seda siiski tegema, kuna tegemist on isiku õigusi piirava haldusaktiga.

Teine distsiplinaarmentlustega seotud probleem ilmnis Kaitseväe Võru Lahingukoolis. Sealsel isikute vastuvõtul käinud ametnik kaebas, et temalt nõuti korraga seletuskirja koostamist mitme väidetava

distsiplinaarsündmuse kohta. Kaitseväe Võru Lahingukooli ülem oli ametniku suhtes ühe sündmuse põhjal algatanud distsiplinaarmenetluse ning isikule jäi selgusetuks, milline oli selgituskirjade, mida tal paluti kirjutada, seos juba käimasoleva distsiplinaarmenetlusega. Samuti ei selgitatud temale, kas ka teiste sündmuste osas võidakse tema suhtes alustada distsiplinaarmenetlust või nõuti temalt seletust võimaliku süüteo tunnistajana.

Töötajate distsiplinaarvastutuse seaduse³⁰⁰ § 7 lõiked 1 ja 2 lubavad tööandjal nõuda seletuskirja nii väidetavalt süüteo toimepannud töötajalt kui ka töötajalt, kes oli süüteo tunnistaja. Distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatav töötaja võib seletuste andmisest keelduda ning see asjaolu ei ole iseseisva distsiplinaarkaristuse määramise alus. Seevastu võib distsiplinaarsüüteo tunnistajale määrata distsiplinaarkaristuse seletuse andmisest keeldumise, samuti seletuses teadvalt valeandmete esitamise eest, kui töötaja, kelle teo kohta seletusi nõuti, ei ole tunnistaja lähedane sugulane või hõimlane. Kuna tunnistajal ja distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustataval isikul on erinevad õigused ja kohustused seletuskirja andmisel, on õiguskantsleri hinnangul oluline, et isik, kellelt seletuskirja nõutakse, teaks, millises rollis ta seletuskirja annab.

(4) Õiguskantsler võttis seisukoha, et kontrollitud asutustes on kaitseväelaste ja Kaitseväe teenistuses olevate riigiametnike põhiõigused üldiselt tagatud. Muid õiguste märkimisväärseid rikkumisi peale eelkirjeldatud distsiplinaarmenetlustega seonduvate probleemide õiguskantsler ei avastanud.

Samas on oluline märkida, et paljud isikute vastuvõtul käinud kaitseväelased tegid ettepanekuid, kuidas võiks parandada kaitseväelaste sotsiaalset ja majanduslikku olukorda. Näiteks arvati, et igas väeosas peaks olema kaitseväelaste sotsiaalsete probleemidega tegelev tugisik. Samuti tehti suurema pensioni tagamise eesmärgil ettepanek kaotada kaadrikaitseväelastele makstav korteriraha ja toiduraha, lülitades vastavad summad teenistustasu hulka.

Õiguskantsler käsitles distsiplinaarmenetlustega seotud probleeme märgukirjades Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljonile ja Kaitseväe Võru Lahingukoolile. Samuti edastati isikute vastuvõtul käinud kaadrikaitseväelaste ettepanekud sotsiaalsete tagatiste osas seisukoha võtmiseks kaitseministrile ja Kaitseväe juhatajale.

Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljoni ja Kaitseväe Võru Lahingukooli vastuskirjade kohaselt arvestatakse õiguskantsleri seisukohtadega edasisel töökorralduse kujundamisel. Kaitseministeerium vastas, et ettepanek kaotada suurema pensioni tagamiseks korteri- ja toiduraha ja ettepanek määrata igasse väeosas sotsiaalsete probleemidega tegelev tugisik, võetakse ministeeriumis arutusele. Kaitseväe juhataja märkis oma vastuses, et kaitseväe juhtkond peab väga oluliseks kaitseväelaste sotsiaalsete probleemidega tegeleva tugisiku olemasolu igas väeosas. Vastavate ametikohtade loomine on ette nähtud kaitseväe ja Kaitseliidu arengukavas aastani 2011. Kaitseväe juhataja on ka loonud tööühma, mis koostab ettepanekuid kaadrikaitseväelaste palgasüsteemi ümberkujundamiseks. Tööühm arutab muuhulgas ettepanekut korteri- ja toiduraha maksmise lõpetamiseks ja nende summade arvestamiseks palga hulka.

³⁰⁰ Avaliku teenistuse seaduse § 87 kohaselt rakendatakse riigiametnike distsiplinaarmenetluses osasid töötajate distsiplinaarvastutuse seaduse sätteid.

V KESKKONNAMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas on riigi keskkonna- ja looduskaitse korraldamine, maa ja ruumiandmekogudega seotud ülesannete täitmine, loodusvarade kasutamise, kaitse, taastootmise ja arvestamise korraldamine, kiirguskaitse tagamine, keskkonnajärelevalve, ilmavaatluste, loodus- ja mereuuringute, geoloogiliste, kartograafiliste ja geodeetiliste tööde korraldamine, maakatastri ja veekatastri pidamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

PS §-d 5 ja 53 sätestavad loodusvarade ja loodusressursside säästliku kasutamise põhimõtte ning igaihe kohustuse säästa elu- ja looduskeskkonda.

Keskkonnaministeeriumile pandud ülesannete täitmiseks kuulub tema haldusalasse kuus riigiasutust, viis valitsusasutust ja seitse riigi tulundusasutust ja äriühingut. Maakondades viivad riigi keskkonna-, looduskaitse-, metsa- ja ministeeriumi pädevuse piires kalanduspoliitikat, programme ja tegevuskavu ellu keskkonnateenistused.

Keskkonnaministeeriumi missioon on luua Eesti arengule sellised eeldused ja tingimused, mis tagavad meie liigirikka looduse ja puhta elukeskkonna säilimise ja kindlustavad loodusvarade säästliku kasutamise. Oma visioonina näeb ministeerium ühtset ja tervet Eestit hõlmava keskkonnakaitse süsteemi väljaarendamist, mis tagaks puhta keskkonna ja loodusvarade säästva kasutamise.³⁰¹

Õiguskantslerile saabus ülevaateaastal 52 avaldust, mis puudutasid Keskkonnaministeeriumi valitsemisala. Avaldused puudutasid kõiki keskkonnavaldkondi: õhk, vesi, mets, maa. Kuid oli ka keskkonnamõju hindamise regulatsiooni puudutavaid avaldusi. Enamikul juhtudel oli tegemist abstraktse normikontrolliga. *Ombudsman*'i menetluses olnud asjad puudutasid eelkõige riigiasutuste avaldustele vastamata jätmist.

Käesolevas ülevaates leiavad põhjalikumalt käsitlemist valdkonnaartikli näol ülevaate 1.osas mõningad välisõhu kaitsega seonduvad probleemid. Õiguskantslerile saabus ülevaateaastal kõigest kolm avaldust, mis puudutasid välisõhu kaitset, kuid meedias leidsid kajastamist ka teised sarnased juhtumid. Seetõttu pidas õiguskantsler vajalikuks juhtida tähelepanu välisõhu seire süsteemi tõhususele ja ettevaatuspõhimõtte rakendamisele välisõhu kaitstes.

Saabunud avaldustest võib välja tuua ka loodusobjektide kaitse alla võtmist puudutavate avalduste suurt osakaalu. Eelkõige ei olnud isikud rahul, et loodusobjekte on võimalik kaitse alla võtta ilma omanike ja kasutajate nõusolekuta. Arvestades, et Eesti Vabariigi pindalast on üle 10% kaitse alla võetud, siis on puudutatud isikute hulk suhteliselt suur. Sellistel juhtudel on õiguskantsler selgitanud avaldajatele keskkonnakaitse põhiseaduslikke aspekte ja leidnud, et seaduslike kitsenduste puhul ei ole vajalik huvitatud isiku nõusolek. Oluline on, et loodusobjekti kaitse alla võtmisel järgitaks looduskaitseaduses sätestatud menetlusreegleid.

³⁰¹ Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.envir.ee/61526?automatweb=5be51db449ef3d5eb7bc1fb8ac858545>.

VI KULTUURIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

Kultuuriministeeriumi valitsemisalas on riigi kultuuri-, kehakultuuri-, spordi- ning muinsuskaitsetöö korraldamine ja kunstide edendamine, osalemine riigi meediatöö kavandamisel ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Kultuuriministeeriumi valitsemisalas õiguskantslerile 2005. aastal laekunud avaldustes paluti kontrollida peamiselt autoriõiguse seaduse, loovisikute ja loomeliitude seaduse ning spordiseaduse sätete vastavust põhiseadusele. Avaldusalustes asjades õiguskantsler vastuolu põhiseadusega ei tuvastanud.

Õiguskantsleri koostöö Kultuuriministeeriumiga 2005. aastal on olnud hea. Tänu sellele on põhiseadusevastaseid norme mitmel juhul muudetud juba seaduse või määruse eelnõu ettevalmistamise käigus. Samuti on õiguskantsler 2005. aastal senisest aktiivsemalt loonud kontakte autoriõiguse valdkonnas tegutseva kolmanda sektoriga. Hea koostöö on olnud Eesti Autorite Ühinguga.

Õiguskantslerile esitati avaldusi ka Kultuuriministeeriumi valitsemisala asutuste tegevuse seaduslikkuse kontrollimiseks. Näiteks kontrollis õiguskantsler, kas Eesti Rahvusraamatukogu turvatöötajal oli seaduslik alus avaldajal lugemisaslas kaasas olnud asjade läbiotsimiseks. Õiguskantsler leidis, et avaldajal lugemisaslas kaasas olnud asjade läbiotsimiseks puudus raamatukogu turvatöötajal seaduslik alus. Rahvusraamatukogu kasutamiseeskirjaga ei saa turvatöötajaid volitada raamatukogu külastajatel lugemisaslas kaasas olevaid asju läbi otsima, kui selleks puudub seaduses selgelt sõnastatud volitusnorm.

Õiguskantsler pöördus antud asjas märgukirjaga Eesti Rahvusraamatukogu Nõukogu poole palvega viia isikul lugemisaslas kaasas olevate asjade läbiotsimine rahvusraamatukogu turvatöötajate poolt kooskõlla PS §-ga 19 koostoimes §-ga 11. Oma vastuses õiguskantsleri pöördumisele teatas Eesti Rahvusraamatukogu Nõukogu, et neil on kavas teha ettepanek Eesti Rahvusraamatukogu seaduse muutmiseks selliselt, et seaduses sisalduks selgelt sõnastatud volitusnorm raamatukogu külastajate PS § 19 lõikes 1 sätestatud üldise isiksusõiguse piiramiseks. Käesolevaks hetkeks on Riigikogu võtnud vastu Eesti Rahvusraamatukogu seaduse ja Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse, mis täpsustab lugejate kohustusi.

2. Turvatöötajad Rahvusraamatukogus

Asi nr 6-1/050700

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole küsimusega, kas Eesti Rahvusraamatukogu turvatöötajal oli seaduslik alus raamatukogus kaasas olnud asjade läbiotsimiseks.

(2) Eesti Rahvusraamatukogu (edaspidi raamatukogu) turvatöötaja pidas 15.04.2005 avaldaja lugemisalast väljumisel kinni ja otsis läbi raamatukogus kaasas olnud esemed. Avaldaja leidis, et lugemisaslas kaasas olnud asjade läbiotsimisega rikuti tema põhiõigusi. Turvatöötaja sõnul toimus avaldaja asjade läbiotsimine Rahvusraamatukogu kasutamiseeskirja p 7 alapunkti 3 alusel.

Õiguskantsler pöördus menetluse käigus teabe nõudmisega Rahvusraamatukogu peadirektori poole. Oma vastuses selgitas peadirektor, et turvateenust osutab raamatukogule turvafirma Falck mehitatud valve lepingu alusel. Leping näeb ette teenuse osutamisel lisaks muudele õigusaktidele juhindumise ka Rahvusraamatukogu kasutamiseeskirjast.

(3) Põhiküsimus seisnes selles, kas raamatukogu turvatöötajal oli seaduslik alus avaldajal lugemisaslas kaasas olnud asjade läbiotsimiseks.

(4) PS § 19 lõike 1 kohaselt on igaühel õigus vabale eneseteostusele, millest tuleneb üldine isiksusõigus. Sama paragrahvi teise lõike kohaselt peab igaüks oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust.

Üldine isiksusõigus kaitseb isiku integriteeti, st kitsamat isikusfääri ja selle säilimise põhitingimusi. Üldine isiksusõigus kaitseb olekut kui õiguslikku positsiooni. Säärasena on üldine isiksusõigus inimväärikuse kõige elementaarsem väljendus ja esimene tagatis.³⁰²

Isikul kaasas olevate esemete läbiotsimisega tungitakse isiku privaatsfääri ja seeläbi piiratakse PS § 19 lõikes 1 sätestatud üldist isiksusõigust.

Üldise isiksusõiguse riive on õigustatud, kui see vastab PS § 19 lõikes 2 sätestatud piiranguklausli nõuetele. PS § 19 lõike 2 näol on tegemist lihtsa seadusereservatsiooniga, mille kohaselt võib üldist isiksusõigust piirata seaduse alusel.³⁰³ Nõutav on, et riive on toime pandud kõiki PS formaalseid ja materiaalseid nõudeid järgides.³⁰⁴

PS § 11 lubab õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Vastavalt Riigikohtu praktikas kasutusel olevale põhiõiguste piiramise üldisele kontrolliskeemile peab põhiõiguse piirang olema ette nähtud Riigikogu poolt vastu võetud ja piisavalt selgelt sõnastatud seadusega (formaalne põhiseaduspärasus), piirangul peab olema legitiimne eesmärk, piirang peab olema eesmärgi saavutamiseks sobiv ja vajalik ning piirangu raskus peab olema vastavuses taotletava eesmärgi olulisusega (materiaalne põhiseaduspärasus).³⁰⁵

Seega ongi järgnevalt vajalik kindlaks teha, millisel õiguslikul alusel toimub raamatukogu lugemisaslas külastajatel kaasas olevate asjade läbiotsimine.

Turvatöötajate õigused tulenevad turvaseadusest, täpsemalt turvaseaduse (edaspidi TurvaS) §-st 32. TurvaS § 32 lg 1 punkti 2 kohaselt on turvatöötajal õigus valvataval objektil kinni pidada süüteos kahtlustatav isik. Sama lõike punkti 3 kohaselt on turvatöötajal õigus kinni pidada isik, kes tungib või on tunginud valvatavale objektile, viibib seal asjakohase loa või muu seadusliku aluseta, ohustab valveobjekti, objektile viibivaid isikuid või takistab turvatöötajat tema ülesannete täitmisel. Seejuures tuleneb antud punkti teisest lausest oluline nõue, et kinnipeetud isik tuleb viivitamata üle anda politseile. TurvaS § 32 lg 1 punkti 4 kohaselt on turvatöötajal õigus isiku kinnipidamisel teostada isiku ja temaga kaasas olevate esemete turvakontrolli üksnes kindlustamiseks, et kinnipeetu valduses ei ole esemeid ega aineid, millega ta võib ohustada ennast või teisi. Kõigi nende aluste puhul on oluline, et need reguleerivad eraõiguslike isikute omavahelisi suhteid. Tegemist on eraõigusega, Rahvusraamatukogu on aga avalik-õiguslik juriidiline isik, kes tegutseb seaduse alusel.

Rahvusraamatukogu lugemislasse sisenejate ja sealt väljujate asjade läbiotsimise eesmärgiks on raamatukogu peadirektori sõnul raamatukogu ülesannete täitmiseks vajaliku vara (teavikute) säilimise tagamine. Kuid turvaseadusest ega ühestki muust seadusest ei tulene turvatöötaja õigust otsida läbi isikul kaasas olevaid esemeid eesmärgiga tuvastada eseme (teaviku) ebaseaduslikku valdust. Ükski seadus ei anna seda õigust ka Rahvusraamatukogule.

³⁰² M. Ernits. Kommentaarid §-le 19. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 19 komm 4.

³⁰³ Samas. § 19 komm 3.2.

³⁰⁴ Samas. § 19 komm 4.2.

³⁰⁵ Vt nt RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

Halduskoostöö seaduse § 4 sätestab, et täidesaatva riigivõimu volitusi eeldava haldusülesande täitmiseks volitamist reguleeriv seadus näeb ette täidesaatva riigivõimu volituse sisu ja haldusülesande, haldusülesande täitmise üle riiklikku järelevalvet teostava asutuse või organi ning haldusülesande täitmise edasise korralduse juhul, kui haldusleping lõpetatakse ühepoolset või kui esineb muu põhjus, mis takistab juriidilisel või füüsilisel isikul jätkata haldusülesande edasist täitmist. Rahvusraamatukogu lugemisalasse siseneja ja sealt väljuja kinnipidamine ja asjade läbiotsimine on riigivõimu volitusi eeldava haldusülesande täitmine.

Isegi kui eeldada, et turvatöötajal on TurvaS § 32 lg 1 punkti 2 alusel õigus süüteos kahtlustatav isik kinni pidada, siis on tal kohustus see isik viivitamata üle anda politseile. Edasisi toiminguid saavad teha ainult politseiametnikud.

Käesoleval hetkel otsib AS Falck turvatöötaja raamatukogu lugemisas külastajate asjad läbi Rahvusraamatukogu Nõukogu kinnitatud kasutamiseeskirja p 7 alap 3 alusel. Kasutamiseeskirja p 7 alapunktiga 3 antakse sisuliselt turvatöötajatele õigus isikul kaasasolevate esemete läbiotsimiseks.

Rahvusraamatukogu Nõukogu pädevus on sätestatud Eesti Rahvusraamatukogu seaduse §-s 10. Nimetatud paragrahvi kolmanda lõike kohaselt kinnitab nõukogu Rahvusraamatukogu põhikirja ja Rahvusraamatukogu kasutamiseeskirja ning teeb nendes muudatusi. Ükski seadus, sh Rahvusraamatukogu seaduse § 10 ei anna nõukogule õigust piirata raamatukogu külastajate üldist isiksusõigust isiku lugemisas kaasas olevate asjade läbiotsimisega. Samuti puudub rahvusraamatukogu seaduses volitusnorm, mis lubaks nõukogul delegeerida isikutel lugemisas kaasas olevate asjade läbiotsimise eraõiguslikule juriidilisele isikule – AS-le Falck.

Seega ei ole antud juhul PS § 19 lõikes 1 sätestatud üldise isiksusõiguse piirang ette nähtud Riigikogu poolt vastu võetud seadusega ning on vastuolus PS §-st 11 tuleneva formaalse põhiseaduspärasuse nõudega. Raamatukogu turvatöötajal puudus seaduslik alus lugemisas kaasas olnud asjade läbiotsimiseks. Rahvusraamatukogu kasutamiseeskirjaga ei saa turvatöötajaid volitada raamatukogu külastajatel lugemisas kaasas olevaid asju läbi otsima, kui selleks puudub seaduses selgelt sõnastatud volitusnorm.

(5) Õiguskantsler pöördus märgukirjaga Eesti Rahvusraamatukogu Nõukogu poole soovitusena kaaluda erinevaid võimalusi, et viia isikul lugemisas kaasas olevate asjade läbiotsimine Rahvusraamatukogu valvavate turvatöötajate poolt kooskõlla PS §-ga 19 koostoimes §-ga 11.

Oma vastuses õiguskantsleri pöördumisele teatas Eesti Rahvusraamatukogu Nõukogu, et neil on kavas teha ettepanek Eesti Rahvusraamatukogu seaduse muutmiseks selliselt, et seaduses sisalduks selgelt sõnastatud volitusnorm raamatukogu külastajate PS § 19 lõikes 1 sätestatud üldise isiksusõiguse piiramiseks.

16.02.2006 Riigikogus vastu võetud Eesti Rahvusraamatukogu seaduse ja Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seadusega olukord paranes. Muudetud Eesti Rahvusraamatukogu seaduse § 61 lg 2 punkt 2 sätestab: „Materiaalse vara säilimise ja turvalisuse tagamiseks on kasutamiseeskirjas õigus näha ette: külastajate kohustus esitada lugemisalasse sisenemisel ja sealt väljumisel kaasasolevad esemed läbivaatamiseks.” Siiski ei anna ka see säte Rahvusraamatukogule õigust volitada turvatöötajat külastaja asjade läbiotsimiseks.

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, postside ja turismi valdkonnas; riigi infosüsteemide arendamise koordineerimine; tehnoloogiline arendustegevus ja innovatsioon; metroloogia, standardiseerimise, sertifitseerimise, akrediteerimise, tegevuslubade, registrite, tööstusomandi kaitse, konkurentsijärelevalve, tarbijakaitse, ekspordiarangu ja kaubanduse kaitsemeetmete korraldamine; ettevõtluse regionaalse arengu ja investeringute teemalised küsimused, vedelkütuse miinimumvaru haldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Õiguskantslerile esitatud avaldustes kaevati ministeeriumi, tema valitsemisalas olevate ametite ja inspeksioonide ning kohaliku omavalitsuse tegevuse peale seoses ministeeriumi valitsemisala seaduste rakendamise ja järelevalve teostamisega. Teise suurema osa moodustasid avaldused, milles paluti kontrollida mõne õigustloova akti vastavust põhiseadusele ja seadustele. Avaldused puudutasid peamiselt selliseid valdkondi nagu liikluskorraldusõigus, transpordiõigus, ühistranspordi soodustused, korteriomandi ja korteriühistuga seotud probleemid, energeetikaõigus, majandushaldus, kaubandushaldus, konkurentsõigus, äriühinguõigus ning tööstusomand.

Nagu ka varasematel aastatel, tuli suur osa avaldusi jätta läbi vaatamata pädevuse puudumise tõttu – avaldus suunati edasi eripädevusega järelevalveasutusele või tagastati, kui isikul oli endal võimalik kasutada teisi tõhusaid õiguskaitse võimalusi. Õiguskantsler lähtub oma järelevalvetegevuses mittedubleerimise põhimõttest, mille kohaselt ei võeta menetlusse avaldusi, kus on käimas kohtumenetlus või milles on isikul võimalik esitada vaie või kasutada muid õiguskaitsevahendeid. Tagasi tuli lükata ka avaldused, milles õiguskantslerilt sooviti saada sisuliselt üksnes õigusabi seaduste ja määruste tõlgendusi. Kahjuks ei saa õiguskantsler aidata kõiki abivajajaid, vaid peab keskenduma oma põhiseadusest ja seadustest tulenevate ülesannete täitmisele.

Siiski tuleb täheldada, et ka tagasi lükatud või edastatud avaldused on aidanud õiguskantsleril mitmeid probleeme teadvustada ning hiljem oma initsiatiivi korras lahendada. Avalduste pinnalt tehtud üldistusi on õiguskantsleril võimalik kasutada vastava valdkonna õigustloovates aktides esinevate vastuolude ning ministeeriumi valitsemisala probleemide väljaselgitamiseks. Seeläbi tekib õiguskantsleri tegevuses üldisem pilt antud valdkonna probleemidest; see võimaldab näha ühiskonna ootusi riigivõimu tegevuse suhtes ning loob eeldused täiendavateks väljunditeks õiguskantsleri tegevuses. Väljundiks võivad seejuures olla omaalgatusel normikontrolli menetlus, soovitus või märgukirjaga ministri poole pöördumine või ettekanne Riigikogule mõnes aktuaalses küsimuses.

Suuremas osas menetlusse võetud asjadest ei avastatud riigi ega ametnike õiguserikkumist ning neil juhtudel anti avaldajale selgitav vastus. Olulisemad asjad, kus tuvastati õigusrikkumine või esineti põhjapaneva seisukohavõtuga, on allpool esitatud referaatidena.

1.1. Planeerimis- ja ehitusõigus

Õiguskantsler kontrollis Saue Vallavalitsuse tegevust eraisikule kaasomandina kuuluva kinnistu jagamisest keeldumisel. Õiguskantsler hindas, kas reaalsadeks jagamisest keeldumine oli käesoleval juhul kooskõlas ehitusmääruses sätestatud piirangu eesmärgiga ja proportsionaalne ning analüüsis järelevalvemenetluses ehitusmääruse sätete õiguslikku tähendust. Õiguskantsler rõhutas vajadust

arvestada haldusmenetluses tegeliku eluga, mitte piirduda vaid normide uurimisega; juba olemasoleva hoonestatud krundi jagamisega ei muutu kohaliku omavalitsuse ja teiste vallaelanike jaoks mitte midagi. Õiguskantsleri menetluse tulemusel otsustas Saue Vallavolikogu kaasomandis oleva kinnistu reaalosadeks jagamist lubada.

Teine oluline menetlus käsitles miljööväärtuslike piirkondade kaitset Tallinnas. Õiguskantsler saatis Tallinna Linnavolikogule märgukirja, milles juhtis tähelepanu Tallinna Linnavolikogu kinnitatud Tallinna, Nõmme ja Pelgulinna ehitusmääruste vastuolule planeerimiseseadusega. Miljööväärtuslike alade suhtes kaitsetingimuste kehtestamine ehitusmäärustega ei taga planeerimisotsustuste vastuvõtmiseks vajalikke menetlusreeglite järgimist, maavanema järelevalvet, avalikkuse kaasamist ja kohtukaebõigust. Tallinna Linnavolikogu nõustus õiguskantsleri märkustega.

Õiguskantsler ei saa üldjuhul kontrollida planeerimis- ja ehitustegevuse seaduslikkust. Planeerimis- ja ehitusvaldkonnas kontrollib õiguskantsler avaliku võimu toimimist, eelkõige seda, kas kohaliku omavalitsuse organid tegutsevad vastavalt seadusele ning kas haldusmenetlus on läbi viidud seaduse nõudeid järgides. Järelevalve teostamisel ei saa õiguskantsler piirduda üksnes normide uurimisega ja nende täitmise nõudmisega, vaid väga oluline on arvestada tegelikku elu, et seaduste rakendamine toimuks kõiki olulisi asjaolusid arvestades ning sellega ei rikutaks ebaproportsionaalselt kellegi õigusi ega mindaks vastuollu seaduse eesmärgiga. Seetõttu ei saa õiguskantsler alati nõuda, et tema seisukohti kohe ja viivitamatult arvestataks. Vahel on võimalik saavutada parim tulemus läbirääkimiste teel, kuid seda muidugi eeldusel, et asjaosalised suunavad oma pingutused seadusliku ning mõistliku lahenduse leidmisele ning selle ka aega viitmata ellu rakendavad.

1.2. Avalik-õigusliku ülesande üleandmine eraõiguslikule isikule

Õiguskantsler kontrollis mitme avalduse alusel, milliseid parkimise järelevalvega seotud toiminguid tohtis Tallinna Linnavalitsus üle anda eraõiguslikele juriidilistele isikutele ning kas sellega seoses rikuti parkimise järelevalve korraldamisel seadusest tulenevaid nõudeid. Õiguskantsler tuvastas, et linn oli eraõiguslikele isikutele delegeerinud halduslepinguga registripäringute tegemise isikute andmete osas, nende edastamise, viivistasu otsuse kättetoimetamise ning isegi isikute vaiete menetlemise. Taoline avaliku võimu ulatuslik erastamine on ebaseaduslik. Õiguskantsler juhtis Tallinna Linnavalitsuse tähelepanu, et uue riigihanke tingimuste koostamisel tuleb vältida seni tehtud vigu ning eraõiguslikule isikule avalike ülesannete täitmiseks sõlmitav haldusleping ei tohi rikkuda liikluseaduse, maksukorralduse seaduse ja halduskoostöö seaduse nõudeid.

Õiguskantsler käsitles ka oma 2004. aasta ülevaates Tallinna Linnavalitsuse rikkumisi parkimisjärelevalvealaste ülesannete edasivolitamisel eraõiguslikule isikule AS Falck Eesti. Õiguskantsleri menetlused võimaldavad ka laiemalt näha järelevalve probleeme, mis kaasnevad avalik-õigusliku ülesande üleandmisega eraõiguslikule juriidilisele isikule. Halduslepingu sõlmimisel eraõigusliku isikuga peab avalik-õiguslik lepingupool igal juhul tagama ülesande täitmise, jäädes selle eest vastutavaks. Tegelikuses kaasneb sellega oht, et halduslepingu täitmise üle puudub piisav kontroll ja lepingus kohustuse mittetäitmise puhuks ettenähtud sanktsioonid ei ole piisavalt mõjusad, või puudub nende rakendamiseks vajalik poliitiline tahe. Õiguskantsleril on selliseid juhtumeid väga raske kontrollida. Tuvastada saab seaduserikkumist volitusnormi piiride ületamisel või haldusmenetluses, kuid ei saa kontrollida halduslepingu täitmist, kuna see eeldaks igakülget ülevaadet faktilistest asjaoludest ning avalik-õiguslikku ülesannet täitva eraõigusliku isiku tegevuse tulemuslikkuse hindamist, mis väljub õiguskantsleri pädevusest.

1.3. Elamumajandus ja elutähtsate teenuste tagamine elanikkonnale

Õiguskantsler on korduvalt juhtinud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tähelepanu riigi kohustustele elamumajanduse valdkonnas. Eestis läbi viidud reformide tulemusel on valdav osa elamufondist läinud eraomandisse. Riigil ja kohalikel omavalitsustel olemas olevast elamispinnast ei piisa abivajajatele sotsiaalkorteriteks, rääkimata vastuvõetava hinnaga üürikorterite pakkumisest, milleks on tekkinud terav vajadus seoses kinnisvarahindade hüppelise tõusuga.

Tõsiseks sotsiaalseks probleemiks on kujunenud eluaseme leidmine sundüürnikele, kes on sunnitud lahkuma õigusjärgsetele omanikele tagastatud korteritest. Kehtiv seadus ei anna sundüürnikele õigust nõuda riigilt enda kindlustamist elamispinnaga ning samastab nad kohalikult omavalitsuselt eluruumi taotlemisel teiste abivajajatega.

KOKS § 6 lõike 1 järgi on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada antud vallas või linnas nii sotsiaalabi ja -teenuseid kui ka elamu- ja kommunaalmajandust, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Vastavalt sotsiaalhoolekande seaduse § 14 lõikele 1 on kohalikud omavalitsusorganid kohustatud andma võimaluse sotsiaalkorteri üürimiseks isikule või perekonnale, kes ise ei ole suuteline ega võimeline seda endale või oma perekonnale tagama.

Põhiseadusest tulenevast sotsiaaliigi põhimõttest lähtuvalt peab riik tagama lõppastmes eluruumi kasutamise võimaluse kõigile abivajajatele, ka inimestele, kes on omandireformi käigus korterist ilma jäänud. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ülesanne on seejuures pakkuda välja lahendused selleks, et kindlustada minimaal nõuetele vastav elamispind kõigile abivajajatele. See eeldab piisavat ülevaadet vähekindlustatud elanikkonnale kättesaadavast elamufondist ja selle käibest (selleks tuleks kaaluda vastava registri asutamist Saksamaa eeskujul). Arvestades munitsipaalruumide vähesust ja eraomandis olevate üürikorterite pakkumist, võib olemasolev elamufond osutada abivajajate vajadustele mittevastavaks. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi pädevuses on hinnata elamumajanduse olukorda, arvestades kohalike omavalitsuste võimalusi ning töötada välja riiklik elamuprogramm puudujääkide korvamiseks.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministri pädevust ühisveevärgi- ja kanalisatsiooni valdkonnas on põhjalikult käsitletud õiguskantsleri 2004. aasta tegevuse ülevaates. Ühisveevärgi ja -kanalisatsioon on tarbijakaitse seaduse mõistes universaalteenus – üldistes huvides osutatav ja riigi või teatud piirkonna valdava enamiku elanike kasutatav teenus. Samasugused universaalteenused on näiteks gaasi-, elektri-, soojusenergia-, jäätmekäitlus- ja sideteenused. Vee- ja kanalisatsiooniteenust osutab reeglina eraõiguslik kohaliku omavalitsuse osalusega vee-ettevõtja, kes on oma teeninduspiirkonnas turgu valitsevas seisundis. Konkurentsiseaduse tähenduses on tegemist olulist vahendit omava ettevõtjaga, kuna vee- ja kanalisatsioonitrassid moodustavad võrgustiku, mille kõrvale konkureeriva võrgustiku rajamine ei oleks majanduslikult otstarbekas.

2005. aastal jõustunud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse muudatused käsitlevad eelkõige Keskkonnaministeeriumi pädevusse kuuluvaid küsimusi ning neist ei piisa, et tagada tarbija õiguste kaitset suhetes turgu valitseva vee-ettevõtjaga. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei ole siiani andnud ammendavat vastust õiguskantsleri soovitusel ühisveevärgi- ja kanalisatsiooni seaduse täiendavaks ülevaatamiseks konkurentsioiguse ja tarbijakaitse aspektist. Elutähtsat teenust osutava turgu valitseva ettevõtja tegevus ei tohiks olla rajatud kasumi teenimisele, samas näitab Konkurentsiameti analüüs, et vee-ettevõtjad kuritarvitavad oma monopolset seisundit.³⁰⁶ Kujunenud olukorda iseloomustab asjaolu, et AS Tallinna Vesi on börsil noteeritud ettevõtte.

³⁰⁶ Konkurentsiamet. Aastaraamat 2004. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/dokumendid/aastaraamat_2004.pdf.

Universaalteenuste hinnakujundus on konkurentsioiguse küsimus (turgu valitseva ettevõtja ehk monopoli regulatsioon), sellest oleneb tarbija üks kõige olulisim majandushuvi – teenuse hind. Elektrienergiat ja maagaasi müüakse hinnaga, mille on Energiaturu Inspeksioon kooskõlastanud. Soojusvarustuse hinna reguleerimine on inspeksiooni või kohaliku omavalitsuse pädevuses: kes hinna kujundab, sõltub ettevõtte suurusest. Veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise teenuse ning jäätmeveo hindade ainus regulaator on kohalik omavalitsus. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi pädevuses on analüüsida universaalteenuste regulaatorite sõltumatust ja toimimist ning töötada välja lahendused olemasoleva regulatsiooni parandamiseks.

2. Planeerimis- ja ehitusõigus

2.1. Saue Vallavalitsuse keeldumine jagada kaasomandis olev kinnistu reaalosadeks

Asi nr 7-1/050182

(1) Avaldaja vaidlustas Saue Vallavalitsuse keeldumise jagada tema kaasomandis olev kinnistu iseseisvateks kinnistuteks.

(2) Avaldaja esitas Saue Vallavalitsusele taotluse kahe perekonna kaasomandis oleva kinnistu, millel paikneb paarismaja, kaheks reaalosaks jagamise kohta. Kaasomandis oleva krundi suurus on 1200 m². Saue Vallavalitsus keeldus, viidates Saue valla ehitusmääruse § 9 lg 1 punktile 2, mille kohaselt on ehituskrundi minimaalseks suuruseks 1500 m². Avaldaja elamu ehitamise ajal nimetatud määrus veel ei kehtinud ning avaldaja sõnul eelnevatel konsultatsioonidel valla ametnikega leiti, et kinnistu hilisem jagamine reaalosadeks on võimalik.

Selle peale pöördus avaldaja õiguskantsleri poole. Õiguskantsler pöördus teabe nõudmisega Saue Vallavalitsuse poole, küsides, millistel põhjustel Saue Vallavalitsus leiab, et kaasomandis oleva kinnistu jagamine reaalosadeks ei ole võimalik ning millist legitiimset eesmärki teenib kaasomandis oleva kinnistu jagamise keelamine.

Saue Vallavalitsuse vastuskirjas õiguskantslerile viidatakse kinnistu reaalosadeks jagamisest keeldumise alusena „Saue valla ehitusmääruse” § 9 lg 1 punktile 3, mille kohaselt võivad olemasoleva ehituskrundi jagamise tulemusena tekkida minimaalselt 1000 m² suurused ehituskrundid.

(3) Avalduse lahendamiseks tuli leida vastus küsimusele, kas Saue Vallavalitsus tegutses krundi jagamisest keeldumisel õiguspäraselt.

(4) Kinnistu praegune suurus on 1200 m². Saue Vallavalitsus keeldus kinnistu jagamiseks loa andmisest viidates Saue valla ehitusmääruse § 9 lg 1 punktile 2. Ehitusmääruse § 9 lg 1 punkti 2 kohaselt on Laagri alevikus ja külade selgelt piiritletataval kompaktsel asustusega territooriumi osadel projekteerimise ja uute kinnistute moodustamise ning olemasolevate kinnistute piiride muutmise aluseks kehtestatud üld- ja/või detailplaneering, välja arvatud Eesti Vabariigi õigusaktidega lubatud juhtudel ning arvestades järgmist – väljaspool Laagri alevikku detailplaneeringu kohustusega aladel on ehituskrundi minimaalseks suuruseks 1500 m².

Seega formaalselt on Saue Vallavalitsusel kehtiva ehitusmääruse alusel õigus keelduda kinnistu jagamiseks loa andmisest.

Kohalikul omavalitsusel on tulenevalt ehitusseaduse § 19 lõikest 4 ja planeerimisseaduse §-st 5 õigus ehitusmääruses kehtestada planeerimise ja ehitamise üldised põhimõtted, reeglid ja nõuded (nt kuja, krundi hoonestusala jne). Kogu planeerimis- ja ehitustegevuse üle otsustamine oma territooriumil kuulub kohaliku omavalitsuse pädevusse ning planeerimisotsuste omapäraks on nende ulatuslik

kaalutusõigus. Kuid planeerimisdiskretsiooni teostamisel ei saa ega tohi subjektiivseid (avalikke) õigusi suvaliselt piirata.

PS § 32 lg 1 sätestab, et igaihe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud ning § 32 lg 2, et igaihel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada ning kitsendused sätestab seadus. PS § 11 kohaselt peavad põhiõiguse piirangud olema vajalikud ja proportsionaalsed taotletava eesmärgiga.

PS §-st 14 tuleneb isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest.³⁰⁷ Euroopa õigusruumis on haldusõiguse printsiipidena üldiselt tunnustatud näiteks järgmised põhimõtted: õiguskindlus, õiguspärane ootus, proportsionaalsus, mittediskrimineerimine, õigus olla haldusmenetluses ära kuulatud, õigus menetlusele mõistliku aja jooksul, tulemuslikkus ja tõhusus.

Sellest tulenevalt peab haldusõigus realiseerima õigusriigi sotsiaalseid, demokraatlikke, ökoloogilisi, kultuurilisi ja majanduslikke eesmärke ning ülesandeid. Kogu haldustegevus peaks olema orienteeritud üldise heaolu tagamisele ja peaks toimima seaduslikkuse, eesmärgipärasuse, ökonoomia, majanduslikkuse, operatiivsuse ja otstarbekuse printsiipide alusel.³⁰⁸

(Haldus)õigus ei tohiks muutuda nähtuseks omaette, sest see võiks kaasa tuua puuduse normide regulatiivsuse osas. Järelkult tuleb õigusloomes ja haldustegevuses arvestada reaalse eluga. Kui õiguse rakendamisel piirduakse vaid normide uurimisega ega tunta huvi nende normide rakendamise elulise mõju vastu, ei saa kindel olla, et ühiskond õiguskorda ja selle rakendajaid vabal tahtel tunnustab. Õiglase lahendi leidmine eeldab tegeliku elu tundmaõppimist ja konkreetse olukorraga arvestamist. Määrav on eesmärkide ja väärtuste tunnetamine kindlal ajahetkel kindla juhtumi kontekstis, õiguse ja tegeliku elu sidumine. Eesmärkidel ja väärtustel põhinev õigusmõtlemine ja sellest lähtuv praktiline õiguslane tegevus peaks tagama kõige õiglasemad, üksikisikut ja ühiskonda enim rahuldavad lahendused. Kokkuvõttes peab kogu halduse tegevus olema eesmärgipärane, otstarbekas ja proportsionaalne.

Eeltooduga peab arvestama ka ehitusmääruse rakendamisel. Üldjuhul on ehitusmäärused suunatud tulevikku ja reguleerivad tulevikus tekkivaid faktilisi ja õiguslikke asjaolusid. Seega kogu ehitusmääruse kehtestamise ajast aset leidev planeerimis- ja ehitustegevus peab toimuma ranges vastavuses ehitusmääruses sätestatuga. Kuid uue ehitusmääruse mõju olemasolevatele ehitistele ja kruntidele on kahtlemata väiksem. Nii näiteks ei hakata ju juba olemasolevaid, määruses ettenähtust väiksemaid, krunte kunstlikult suurendama ning nendel paiknevad ehitised ei muutu uue määruse tõttu ebaseaduslikeks.

Ehitusmääruses sätestatud krundi suuruse piirangul on kahtlemata olemas legitiimne eesmärk – vältida valla territooriumi liigset nn täisehitamist, kaitstes seeläbi avalikke huve ja tagades elamisväärne elukeskkond ning piisav haljastatus ja normaalne looduslik tasakaal tiheasustuses. Kuid juba olemasoleva hoonestatud krundi jagamisega ei muutu tegelikus elus kohaliku omavalitsuse ja teiste vallaelanike jaoks mitte midagi. Väliselt ei ole erinevust selles, kas krunt kuulub kaasomandisse või on jagatud reaalosadeks. Sellest ei muutu ka valla elu- ja looduskeskkond.

Seetõttu tekib küsimus, kas kinnistu reaalosadeks jagamisest keeldumine on käesoleval juhul kooskõlas ehitusmääruses sätestatud piirangu eesmärgiga ja proportsionaalne. Antud üksikjuhul kaotab isik õiguse otsustada oma õigusliku positsiooni – omandiõiguse – ulatuse üle ning sellega riivatakse väga intensiivselt tema õigust omandit vabalt vallata, kasutada, käsutada. Õiguskantsler ei vaidlustanud Saue Vallavolikogu 26.06.2003 määruse nr 015 „Saue valla ehitusmäärus” § 9 lõikes 1 sisalduvate krundi suuruse piirangute õiguspärasust. Kuid kogu haldustegevus õiguse rakendamisel peaks olema eesmärgipärane ja proportsionaalne.

³⁰⁷ RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 12–18.

³⁰⁸ K. Merusk. Riigihalduse õiguslik regulatsioon. – Juridica 1998, nr 4, lk 170–172.

Vastuskirjas õiguskantslerile viitas Saue Vallavalitsus „Saue valla ehitusmääruse” § 9 lg 1 punktile 3, mille kohaselt olemasoleva ehituskruundi jagamise tulemusena võivad tekkida minimaalselt 1000 m² suurused ehituskruunid. Ka selle sätte sõnastus viitab, et tegemist on tulevikku suunatud sättega, mis peab reguleerima tulevikus tekkivaid faktilisi ja õiguslikke asjaolusid – sättes räägitakse ehituskruundist. PlanS § 9 lõike 3 kohaselt on krunt ehitamiseks kavandatud maaüksus. Seega on ka siin silmas peetud kinnistuid, kuhu ei ole veel midagi ehitatud.

(5) Õiguskantsler esitas oma seisukoha kinnistu jagamise küsimuses Saue Vallavalitsusele. Saue Vallavalitsuse vastuskirjast selgus, et kinnistu jagamine kaheks kinnistuks esitatakse otsustamiseks Saue Vallavolikogule. Saue Vallavolikogu otsustas kaasomandis oleva kinnistu reaalosadeks jagamist lubada.

2.2. Miljööväärtuslike hoonestusalade kasutus- ja kaitsetingimused Tallinnas

Asi nr 6-4/051025

(1) Avaldaja palus õiguskantsleril hinnata, kas Tallinna linnaosade ehitusmäärustega kehtestatud miljööväärtuslike hoonestusalade kaitse- ja kasutustingimused vastavad seaduse nõuetele.

(2) Tallinna üldplaneering kehtestati Tallinna Linnavalikogu 11.01.2001 määrusega nr 3. Üldplaneeringu punkt 10 annab miljööväärtuslike piirkondadena käsitletavate maa-alade definitsiooni. Üldplaneeringu maakasutusplaani ning üldplaneeringu skeemil on miljööväärtuslike aladena märgitud Kadrioru, Kalamaja, Pelgulinna, Kassisaba, Rottermanni kvartali, Süda, Nõmme ning Veerenni-Herne-Magasini kvartali piirkonnad. Tallinna üldplaneering ei sätesta miljööväärtuslike alade suhtes kaitse- ja kasutustingimusi.

Tallinna Linnavalikogu on Pelgulinna ja Nõmmel kehtestanud miljööväärtuslike hoonestusalade kaitse- ja kasutustingimuste reguleerimiseks linnaosa (Pelgulinna ja Nõmme) ehitusmäärused.³⁰⁹ Õiguskantsleri menetluse ajal oli Tallinna Linnavalitsuses koostamisel ka Kalamaja ehitusmäärus.

13.06.2005 pöördus õiguskantsleri poole avaldaja, kes palus kontrollida Tallinna linnaosade ehitusmäärustega kehtestatud miljööväärtuslike hoonestusalade kaitse- ja kasutustingimuste vastavust seaduse nõuetele.

19.07.2005 pöördus õiguskantsler Tallinna linnapea poole teabe nõudmisega, paludes linnapeal selgitada Tallinnas miljööväärtuslike piirkondade määramise ja nende suhtes kaitse- ja kasutustingimuste seadmist.

28.08.2005 vastas Tallinna Linnavalitsus õiguskantsleri küsimustele ja selgitas, et Tallinnas on miljööväärtuslikud piirkonnad määratletud õiguspäraselt ning kaitse- ja kasutustingimuste seadmise nende suhtes Tallinna linna ja linnaosade ehitusmäärustega on tingitud üldplaneeringute menetlemise keerukusest ning pikast ajalisest kestvusest.

20.10.2005 toimus Tallinna Linnavalitsuse esindajate osavõtul Õiguskantsleri Kantseleis nõupidamine miljööväärtuslike hoonestusalade suhtes ehitusmäärustega piirangute kehtestamise õiguspärasuse küsimuses. Tallinna Linnavalitsuse ametnikud selgitasid kohtumisel õiguskantsleri esindajatega, et linnavalitsus käsitleb kehtestatud ehitusmäärusi kui halduse sissepoole suunatud regulatsioone, millel puudub otsene siduvus halduse adressaadile. Ehitusmäärust käsitletakse pigem kui juhust detailplaneeringu koostamiseks ning sellesse suhtub linnavalitsus paindlikult,

³⁰⁹ Tallinna Linnavalikogu 20.06.2005 määrus nr 38 ja 28.10.2004 määrus nr 36, kättesaadav arvutivõrgus: <http://tallinn.andmevara.ee>.

st linnavalitsus teeb põhjendatud juhtudel määruse nõuete suhtes mööndusi. Ehitusmäärusest kõrvalekalduvaid detailplaneeringuid menetletakse vastavalt planeerimisseaduses üldplaneeringut muutva detailplaneeringu jaoks ettenähtud menetlusreeglitele. Sellisele halduspraktikale toetudes leiab linnavalitsus, et ehitusmääruses miljööväärtuslike hoonestusalade suhtes ehitus- ja maakasutuspiirangute kehtestamine ei ole intensiivne isikute põhiõiguste riive.

(3) Õiguslikuks põhiküsimuseks antud asja puhul oli, kas miljööväärtuslike hoonestusalade suhtes kaitse- ja kasutustingimuste seadmine ehitusmäärusega on kooskõlas seadusega.

(4.1) PS § 154 kohaselt allub kohaliku omavalitsuse tegevus seaduslikkuse printsiibile. Seadusega peavad kooskõlas olema nii kohaliku omavalitsuse õigustloovad aktid kui haldusmenetlus. HMS § 90 lõike 1 kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.

Volitusnorm ehitusmääruse vastuvõtmiseks sisaldub planeerimisseaduses ja ehitusseaduses, seega on kohalik omavalitsus ehitusmääruse vastuvõtmisel seotud seaduse volitusega, selle eesmärgi ning piiridega.

PlanS § 5 sätestab:

„Kohalik omavalitsus kehtestab valla või linna ehitusmääruse:

- 1) valla või linna või selle osade planeerimise ja ehitamise üldiste põhimõtete ja reeglite seadmiseks;
- 2) kohaliku omavalitsuse siseste ülesannete jaotuse määramiseks planeerimis- ja ehitusvaldkonna korraldamisel.“

EhS § 19 lg 4 punkti 4 kohaselt sätestab kohalik omavalitsus ehitusmääruses linna või valla osade, sealhulgas miljööväärtuslike hoonestusalade planeerimise ja ehitamise põhimõtted ning nõuded.

Tallinna Linnavalitsus põhistab ehitusmäärustes miljööväärtuslike hoonestusalade suhtes kaitse- ja kasutustingimuste seadmist EhS § 19 lg 4 punktiga 4, argumenteerides, et nimetatud kitsendused on miljööväärtuslike hoonestusalade planeerimise ja ehitamise põhimõtted ning nõuded.

Lisaks piiritleb Tallinna ehitusmääruse § 7 miljööväärtusega hoonestusalade teemaplaneeringus või miljööväärtusega hoonestusala ehitusmääruses säilitatavate kvalitatiivsete kriteeriumite alusel tsoonid, millede tänavavõrk, haljastus ja hoonestusviis ning ehitised moodustavad miljööväärtuslikult tervikliku ala ning määratakse miljööväärtuse säilitamist tagavad kaitse- ja kasutustingimused, millest tuleb lähtuda üld- ja detailplaneeringute ja ehitusprojektide koostamisel.

Nõmme ja Pelgulinna ehitusmäärused kinnitab Tallinna Linnavolikogu Tallinna ehitusmääruse § 7 alusel, mis reguleerib miljööväärtuslike alade maakasutus-, kaitse- ja ehitustingimusi, sh kruntide täisehitusprotsenti, haljastuse protsentuaalset osakaalu krundil, hoonete korruselisust, maksimaalkõrgusi jne. Probleemaatilised on nimetatud määrused osas, milles nad seavad kaitse- ja kasutustingimusi miljööväärtuslikele hoonestusaladele.

Volitusnormi piiride kindlaksmääramisel lähtus õiguskantsler planeerimisseaduse ja ehitusseaduse regulatsioonist ja eesmärgist ning planeerimise põhimõtetest.

PlanS § 8 lg 3 punkt 6 sätestab selgesõnaliselt, et üldplaneering on see akt, millega kehtestatakse kitsendused miljööväärtuslike hoonestusalade suhtes. Oluline on siinjuures, et ehitusmääruse vastuvõtmisel ei pea kohalik omavalitsus korraldama planeerimismenetlust, mis on ette nähtud üldplaneeringu kehtestamiseks. Eelkõige puudutab see avalikkuse kaasamise protseduurilisi reegleid. Planeeringu menetlemisel kohustub kohalik omavalitsus kaaluma avaliku väljapaneku ja arutelu käigus esitatud seisukohtadest lähtuvalt planeeringu lahenduste täiendamise või muutmise vajadust, vastama isikute ettepanekutele, samuti kooskõlastama planeeringu asjaomaste haldusorganitega. Vastupidiselt planeeringule ei saa isik ehitusmäärust vaidlustada halduskohtus, see ei allu maavanema järelevalvele, selle algatamiseks ega muutmiseks ettepaneku tegemiseks ei ole üksikisikul või isikute

grupil subjektiivset õigust. Seega on oluline teha vahet ehitusmääruse ja planeeringu eesmärgil ning õiguslikul iseloomul.

PlanS § 3 lõikest 3 tuleneb planeerimise põhimõte, mille kohaselt saab kinnisasjale ehitus- ja maakasutuslikke piiranguid seada vaid selle suhtes kehtestatud üld- või detailplaneering. PlanS § 1 lg 2 sätestab planeerimise eesmärgi, milleks on tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete huvivid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks. Võimalikult paljude ühiskonna liikmete huvide arvestamise tagamiseks näeb seadus ette planeerimise avalikkuse põhimõtte. Avalikkuse kaasamiseks näeb planeerimisseadus ette detailse menetluse huvide võimalikult laiapõhjaliseks arvestamiseks ning planeeringule võimalikult kõrge legitiimsuse astme saavutamiseks.

Miljöövärtuslike hoonestusalade suhtes maakasutuspiirangute kehtestamine on planeerimisotsustus. Nõmme ja Pelgulinna ehitusmäärused esitavad väga detailseid piiranguid ehitustegevusele ja maakasutusele – nii eraldi tänavate kui kinnistute kaupa, reguleerides hoonete ehitusalust pinda, täisehituse protsenti, korruselisust jne. Selliste otsustuste tegemine peab aga alluma seadusandja aktsepteeritud planeerimismenetluse põhimõtetele ja kehtestatud menetlusreeglitele. Vastupidine seisukoht oleks vastuolus planeerimisseaduse mõtte ja eesmärgiga.

EhS § 19 lg 4 punktis 4 sisalduva määratlemata õigusmõiste „planeerimise ja ehitamise põhimõtted ja nõuded” all ei saa käsitleda ehitus- ja maakasutuspiiranguid miljöövärtuslike hoonestusalade suhtes. Ehitusmääruse mõtteks on nii planeerimis- kui ehitusalaste nõuete täpsustamine kohaliku omavalitsuse tasandil, lähtudes kohalikest oludest ning vajadustest. Ehitusmäärused peavad konkretiseerima eelkõige menetlus- ja korralduslikke regulatsioone –planeeringu koostamise, planeerimismenetluse avalikkuse kaasamise ning planeeringu kehtestamise nõudeid, ülesannete jaotust kohaliku omavalitsuse organite ja asutuste vahel, ehitusloa menetlust, ehitusjärelvalve teostamist jne. Ehitusmäärusega küsimuste reguleerimisel, mis peavad olema lahendatud planeerimismenetluse käigus, ületab Tallinna Linnavalikogu EhS § 19 lõikes 4 sätestatud volitusnormi piire, minnes vastuollu PlanS §-ga 8 planeerimismenetluse nõuetega planeerimise põhimõtete ja planeerimisseaduse eesmärkidega.

(4.2) Õigusvastane on ka ehitusmääruste rakenduspraktika Tallinna Linnavalitsuses. Ehitusmäärus on kohaliku omavalitsuse õigustloov akt. Õigustloova akti normatiivne iseloom seisneb selles, et ta reguleerib abstraktset hulka juhtumeid ning on võrdselt kohustuslik kõigile õigussubjektidele, kaasa arvatud kohaliku omavalitsuse organitele ja asutustele endile. Ehitusmääruse normide suhtes põhjendatud üksikjuhtudel erandite tegemisega on Tallinna Linnavalitsus sisuliselt andnud ehitusmäärusele kui õigustloovale aktile rakendatava halduspraktika kaudu üldplaneeringu iseloomu: planeerimisseaduse kohaselt saab põhjendatud juhtudel ning igakordse kaalutusõiguse teostamise tagajärjel algatada üldplaneeringut muutvaid detailplaneeringuid, mida tuleb menetleda erikorras.

Planeerimisseadus lähtub üldpõhimõttest, et siduvaid maakasutustingimusi konkreetse kinnisomandi suhtes saab peale panna ainult planeering. Üldplaneeringus sätestatud kitsendused on aluseks detailplaneeringu koostamisele. Planeerimisalaseid kitsendusi legitimeerivaks vahendiks on seaduses sätestatud planeerimismenetlus. Seega ei saa miljöövärtuslike alade suhtes kaitse- ja kasutustingimusi kehtestada ehitusmäärusega, mille õiguslik regulatsioon ja vastuvõtmise menetlus ei taga samaväärset isikute õiguste kaitset ja huvide arvessevõtmist nagu planeerimismenetlus.

(5) Lähtudes eeltoodust pöördus õiguskantsler Tallinna Linnavalitsuse poole märgukirjaga, milles palus linnavalitsusel võtta kasutusele vajalikud meetmed miljöövärtuslike hoonestusalade määramiseks ja nende suhtes kaitse- ja kasutustingimuste kehtestamiseks linna üldplaneeringus, linnaosade üldplaneeringutes või teemaplaneeringu(te)s. Õiguskantsler palus oma seisukohast lähtuda ka Kalamaja piirkonna suhtes kaitse- ja kasutustingimuste kehtestamisel.

Tallinna Linnavalitsus nõustus õiguskantsleriga ning juhendus õiguskantsleri seisukohast,

et miljööväärtslike elamualade suhtes tuleb kaitse- ja kasutustingimusi kehtestada teema- planeeringutega.

3. Transpordiõigus

3.1. Ühissõidukijuhi tööleping

Asi nr 6-1/050802

(1) Avaldaja palus kontrollida, kas ühistranspordiseaduses sätestatud ettevõtja (vedaja) kohustus kasutada ainult töölepingulisi töötajaid, on kooskõlas põhiseadusega.

(2) Ühistranspordiseaduse (edaspidi ÜTS) § 49 lg 4 on sõnastatud järgnevalt: „Kui ühissõidukijuht ja vedaja on eri isikud, on ühissõidukijuht kohustatud esitama töölepingu või tööandja kinnitatud väljavõtte sellest. Töölepingu väljavõttesse märgitakse tööandja ja töötaja nimi, lepingu sõlmimise kuupäev ning lepingu kehtimise aeg.”

Avaldaja leidis, et ÜTS § 49 lõikest 4 tulenev vedaja kohustus kasutada oma majandustegevuses ainult töölepingulisi töötajaid, st välistades muud lepingulised suhted füüsilisest isikutest ettevõtjatega, on mittevajalik ja piirab lepingu- ja ettevõtlusvabadust.

Õiguskantsler pöördus 06.06.2005 teabe nõudmisega majandus- ja kommunikatsiooniministri poole, küsides muuhulgas ÜTS § 49 lõikes 4 kehtestatud nõude eesmärgi ning proportsionaalsuse kohta. Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus saabus 06.07.2005. Vastuskirjast selgub, et ühistranspordiseaduse eesmärk ei ole reguleerida vedaja ja tema ühissõidukijuhi lepingulisi suhteid, vaid tagada, et iga ühissõidukijuht oleks mingi lepingulise suhte kaudu seostatav tegevusluba omava vedajaga. Lisaks on minister seisukohal, et ühistranspordiseadus võimaldab füüsilisest isikust ettevõtjal töötada ka näiteks frantsiisilepingu või mõne muu lepingu alusel tegevusluba omava vedaja juures.

Õiguskantsler pöördus ka sotsiaalministri poole, sest nimetatud probleem hõlmas ka tööõiguse ning tööohutuse ja töötervishoiuga seotud küsimusi. Ka sotsiaalminister ei pidanud vajalikuks piirangut, mille kohaselt ettevõtja on kohustatud kasutama oma majandustegevuses ainult töölepingulisi töötajaid.

(3) Antud juhul oli põhiküsimuseks, kas ÜTS § 49 lg 4 on kooskõlas põhiseadusliku ettevõtlusvabadusega.

(4) PS § 31 lõike 1 kohaselt on Eesti kodanikel õigus tegeleda ettevõtlusega. PS § 31 kaitsealasse kuuluvad iseseisev tegutsemine, oma töö korraldamine ning oma tegevuse finantseerimine, mis on ettevõtluse iseloomulikeks tunnusteks. ÜTS § 49 lõike 4 tõttu saab ettevõtja, st vedaja, kasutada oma majandustegevuses üksnes töölepingulisi töötajaid. Avalik võim mõjutab ettevõtlusvabadust, piirates ettevõtja lepinguvabadust ning õigust vabalt otsustada oma töö korraldamise üle. Seega riivab ÜTS § 49 lg 4 PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust.

Peale põhiõiguse riive tuvastamist on vastavalt põhiõiguste piiramise üldisele kontrolliskeemile vajalik riive õigustamine ehk riive põhiseaduspärasuse kontroll.³¹⁰ Sellise kontrollimise ja kaalumise tulemusel on võimalik põhiõiguse riivet õigustada ning leida, et tegemist on põhiseaduspärase riivega. Seega on kaitseala riive põhiseaduspärane, kui see on õigustatud.

³¹⁰ M. Ernits. II peatüki sissejuhatus. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, II peatüki sissejuhatus, komm 10, 11.

PS § 3 lg 1 lause 1 sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS § 11 lubab õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Põhiõiguse riive peab olema formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas.

Põhiõiguse riive vastab formaalses plaanis põhiseadusele, kui avaliku võimu akt, millega põhiõigust piirati, anti välja pädevuse, menetluse ja vorminõudeid järgides. Peale selle peab õigusakt vastama parlamendireservatsiooni ning määratuse põhimõtte nõuetele.³¹¹

Formaalse põhiseadusele vastavuse osa on ka õiguselguse nõue, mis tuleneb PS §-st 10 ja § 13 lõikest 2. Seda on sisustatud kui riigi kohustust, mis peab muutma riigivõimu üksikisiku jaoks ettearvatavaks, mis on vabadusliku eksistentsi eelduseks.³¹² Et inimene saaks olla iseseisev (autonoomne), peab tal olema võimalus plaanida ja ette näha vähemalt teatud mõistlikes piirides oma tegude tagajärgi.³¹³ Riigikohus on sedastanud, et „Põhiseaduse § 13 lg 2 järgi kaitseb seadus igahül riigivõimu omavoli eest. Sellest sätestest tuleneb ka õiguselguse põhimõte. Õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida. Kodanik „peab saama – kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga – asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida teatud tegevus võib kaasa tuua. Need tagajärjed ei pea olema absoluutse kindlusega ettenähtavad: kogemus näitab, et see on saavutamatu“ (...).“³¹⁴ Seega õiguselgus tähendab, et õigusaktid peavad olema sõnastatud selgelt ja arusaadavalt ning piisavalt ammendavad ja täpsed, et igahül oleks võimalik mõista regulatsiooni ning selle kohaselt käituda.³¹⁵ Järelikult on oluline regulatsiooni selgus, konkreetsus ja ammendavus. Õiguselguse nõuet on korduvalt käsitletud ka Riigikohus, kes samuti on rõhutanud õiguslike tagajärgede ettenähtavuse ning **regulatsiooni järgitavuse** olulisust.³¹⁶ Õiguselgus on tagatud, kui seaduse adressaadil on võimalik seaduse teksti alusel piisava kindlusega selgusele jõuda, millist käitumist temalt oodatakse.³¹⁷

ÜTS § 41 lg 1 punkti 4 kohaselt võib keelduda tegevusloa andmisest, kui loa taotlejat, tema vedude eest vastutavat isikut või tema juures töölepingu alusel töötavat ühissõidukijuhti on seoses ametialase tegevusega karistatud väärteto eest veokorralduse, ühissõidukijuhi töö- ja puhkeaja reguleerimise, liiklusohutuse, sõidukiohutuse või keskkonnakaitse valdkonnas ja sellest on möödunud vähem kui 12 kuud. ÜTS § 46 lg 1 punkti 2 kohaselt võib aga tegevusloa peatada või kehtetuks tunnistada juhul, kui loa omanik või tema juures töölepingu või **muul lepingulisel alusel töötav** ühissõidukijuht ei täida ametialases tegevuses teeseaduse, töö- ja puhkeaja seaduse, liiklusseaduse või käesoleva seaduse või nende alusel vastuvõetud õigusaktidega kehtestatud nõudeid.

ÜTS § 49 lg 4 sätestab, et juhul, kui ühissõidukijuht ja vedaja on eri isikud, on ühissõidukijuht kohustatud politseiametnikule või muule kontrollimisõigusega ametiisikule esitama töölepingu või tööandja kinnitatud väljavõtte sellest. Töölepingu väljavõttesse märgitakse tööandja ja töötaja nimi, lepingu sõlmimise kuupäev ning lepingu kehtimise aeg. ÜTS § 46 lg 1 punktis 2 kasutatud formuleering „või muul lepingulisel alusel“ võimaldab väita, et vedaja ja ühissõidukijuhi vahel võib olla ka muid võlaõiguslikke suhteid peale töölepingulise. ÜTS § 49 lõikest 4 tuleneb aga, et **alati**, kui vedaja ja ühissõidukijuht on eri isikud, peab nende vahel olema töölepinguline suhe ning vedaja

³¹¹ M. Ernits (viide 69), II peatüki sissejuhatus, komm 10.1.

³¹² R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses – Juridica eriväljaanne, 2001, lk 36.

³¹³ S. Schønberg. *Legitimate Expectations in Administrative Law*. Oxford 2003, lk 12.

³¹⁴ RKÜKo 28.10.2002, nr 3-4-1-5-02, p 31. Riigikohus on viidanud seejuures EIÕK otsusele 27. oktoobrist 1978 kohtuasjas Sunday Times vs. Ühendkuningriik.

³¹⁵ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 290.

³¹⁶ Vt nt RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/A-1/94; RKPJKo 05.10.2000, nr 3-4-1-8-00, p 12, 13.

³¹⁷ M. Ernits. Kommentaarid §-le 13. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 13 komm 5.

on kohustatud kasutama oma majandustegevuses **ainult** töölepingulisi töötajaid ning ei tohi sõlmida muid lepinguid füüsilisest isikutest ettevõtjatega.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastusest õiguskantsleri teabe nõudmisele selgus, et tegu ei ole sisulise probleemiga. Seadusandja eesmärk ei ole ühistranspordiseadusega reguleerida vedaja ja ühissõidukijuhi lepingulisi suhteid, vaid tagada, et iga ühissõidukijuht oleks mingi lepingulise **suhte kaudu seostatav tegevusluba omava vedajaga**. Nii on võimalik tegevusluba omava ettevõtja suhtes rakendada ÜTS § 41 ning ÜTS § 46 lõikes 1 nimetatud sunnivahendeid, nõuda vedajalt ÜTS §-s 49 sätestatud kohustuste täitmist ning samuti kohaldada ÜTS 10¹ peatükis sätestatud karistusi. Sellisel juhul peaks olema tagatud ühistranspordiseaduse eesmärk – kvaliteetne ja ohutu ühistransporditeenus.

Käesoleval juhul aga ei ole ÜTS § 41 lg 1 punkti 4, ÜTS § 46 lg 1 punkti 2 ning ÜTS § 49 lõike 4 vastuolude tõttu üheselt arusaadav, kuidas ettevõtja võib käituda, st milliseid lepinguid ühissõidukijuhtidega sõlmida ning millised on tema tegevuses õiguslikud tagajärjed. Õiguselguse põhimõttega kooskõlas olevalks ei saa pidada ka olukorda, kus seadus sätestab ühemõtteliselt, et vedaja on kohustatud kasutama oma majandustegevuses **ainult** töölepingulisi töötajaid, kuid seadusandja eesmärk on sätestatust erinev – tagada ühissõidukijuhi seostatavus tegevusluba omava vedajaga.

Seetõttu rikub ÜTS § 49 lg 4 määratuse põhimõtet ja on vastuolus PS §-ga 10, § 13 lõikega 3 ning PS §-ga 31. Käesoleval juhul võib põhiseaduspärase olukorra saavutamiseks olla piisav üksnes asjassepuutuvate sätete täiendamiseks formuleeringutega „või muul lepingulisel alusel” või „või tema ärinime all” vms.

Materiaalselt on ÜTS § 49 lõikes 4 sätestatu eesmärgiks tagada ühissõidukijuhi seostatavus tegevusluba omava vedajaga, et seeläbi garanteerida ühistransporditeenuse vastavus ühistranspordiseaduse nõuetele, sh teenuse kvaliteet ja ohutus. Kuid ühissõidukijuht võib olla seotud vedajaga ka muu lepingulise suhte kaudu peale töölepingulise suhte. Seega on oluline seaduses ühemõtteliselt sätestada lepingulise suhte olemasolu kohustus, jättes ühissõidukijuhile ja vedajale võimaluse otsustada lepingu liigi üle. Kuna eesmärk on saavutatav ettevõtja õigusi vähem piirava vahendiga, võib töölepingu nõue abinõuna osutada nimetatud eesmärgi saavutamiseks mittesobivaks ja -vajalikuks ning seega ka materiaalselt põhiseadusega vastuolus olevalks.

(5) Õiguskantsler pöördus majandus- ja kommunikatsiooniministri poole märgukirjaga, milles esitas eeltoodud argumentatsiooni ÜTS § 49 lõike 4 vastuolu kohta õiguselguse põhimõttega.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister lubas viia ÜTS § 41 lg 1 punkti 4, ÜTS § 46 lg 1 punkti 2 ning ÜTS § 49 lõike 4 kooskõlla õiguselguse põhimõttega ühistranspordiseaduse muutmisel 2006. aasta alguses, kuid seisuga 15.06.2006 minister seda teinud ei ole.

3.2. Mootorsõidukimaksu ja raskeveokimaksu regulatsioon liiklusseaduses

Asi nr 9-4/897

(1) Avaldaja palus kontrollida liiklusseaduse sätte põhiseaduse vastavust, milles nähti ette täiendavad tagatised mootorsõidukimaksu ja raskeveokimaksu sissenõudmiseks.

(2) Vaidlusalune liiklusseaduse säte (seisuga kuni 23.04.2005) oli:

„§ 73. Erinõuded mootorsõidukitega seotud õigustoimingutele

Kui kohalik omavalitsus on kehtestanud mootorsõidukimaksu või kui mootorsõiduki eest tuleb tasuda raskeveokimaksu, ei saa vastava maksu tasumist tõendavat dokumenti esitamata:

- 1) teha muudatusi mootorsõiduki registreerimisandmetes;
- 2) kustutada mootorsõidukit registrist võõrandamise eesmärgil;
- 3) väljastada esmakordselt riiklikku registrisse kantud mootorsõiduki omanikule või tema esindajale mootorsõiduki riiklikku registreerimistunnistust ega riiklikku registreerimismärki.“

Avaldaja leidis, et LS §-ga 73 kehtestatud piirang on ebaproportsionaalne.

Õiguskantsler pöördus menetluse käigus teabe nõudmisega majandus- ja kommunikatsiooniministri poole.

(3) Antud juhul oli põhiküsimuseks, kas LS § 73 on kooskõlas põhiseadusega.

(4) Õigus mootorsõidukit sihipäraselt kasutada kujutab endast nii omandipõhiõiguse riivet (PS § 32) kui ka vaba eneseteostuse põhiõiguse riivet (PS § 19 lg 1). Mootorsõiduki sihipärane kasutamine eeldab esmakordsel registreerimisel riikliku registreerimistunnistuse ja riikliku registreerimismärgi olemasolu (§ 73 p 3), lisaks sellele eeldab sõiduki kasutamine selle omaniku poolt sõiduki registreerimist tema nimele (§ 73 p 2) jne. Samuti võib keeld teha muudatusi registriandmetes teatud juhul piirata mootorsõiduki sihipärasest kasutamist.

PS §-des 19 ja 32 sätestatud põhiõiguste riive on lubatav üksnes seadusega või seaduse alusel (lihtne seadusreservatsioon). Riive materiaalse põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb välja selgitada, mis on LS §-s 73 sätestatud piirangu eesmärk, seejärel uurida, kas piirang on eesmärgi saavutamiseks sobilik ja vajalik ning kas sätestatu näol on tegemist mõõduka abinõuga.

Piirangu eesmärgiks saab olla täiendava sunni rakendamine mootorsõidukimaksu või raskeveokimaksu tasumiseks, kuna maksu maksmist tõendav dokument on vaid nendel isikutel, kes neil lasuva maksukohustuse on täitnud. Maksu tasumist tõendava dokumendi esitamisel ei saa olla antud kontekstis muud tähendust kui maksukohustuse täitmise tõendamine. Kui liiklusregistri pidajal oleks ligipääs Maksu- ja Tolliameti andmebaasidele,³¹⁸ siis oleks seadusandjal ilmselt sama tulemus võimalik saavutada ka liiklusregistri pidajale vastava kontrollpäringu arvutivõrgu kaudu edastamiseks õiguse andmise teel.

Arvestades viidatud ebasoodsaid mõjusid, võib pidada LS §-s 73 sätestatud piirangut sobivaks abinõuks, kuna see võib soodustada eesmärgi saavutamist, sest maksude tasumine on seatud eelduseks, et mootorsõidukit liikluses sihipäraselt seaduslikult kasutada.

Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama tõhus kui esimene. Antud kriteeriumi täitmise hindamisel tuleb vaadelda, kas kehtiv õiguskord tunneb maksude tasumise tagamisena mingeid muid meetmeid.

Maksukohustuste täitmist ning nendega seotud menetlusi reguleerib maksukorralduse seadus. Maksukorralduse seaduse (edaspidi MKS) 9. peatükk reguleerib maksunõuete ja -kohustuste täitmist. Viidatud peatükis paikneb ka § 109, mis käsitleb juhtumit, kus maksukohustuslane on maksuhaldurile esitanud tagastusnõude, kuid maksuhaldur ei rahulda seda ning teeb selle asemel tasaarvestuse. Nimetatud sätte kohaselt on riiklike maksude maksuhalduril õigus jätta tagastusnõue (§ 33) rahuldamata ja tasaarvestada see sama maksuhalduri hallatavate maksukohustuslase rahaliste kohustustega, mille tasumise tähtpäev on saabunud või saabub enne tagastamise tähtpäeva.

Raskeveokimaks on riiklik maks ning selle maksuhalduriks on Maksu- ja Tolliamet (raskeveokimaksu seadus § 9 lg 1). Seega on võimalik selline olukord, et maksukohustuste täitmine on tagatud juba

³¹⁸ Maksukohustuste saldod on kantud „Maksukohustuslaste registrisse“. Vt „Maksukohustuslaste registri“ asutamine ja registri pidamise põhimäärus § 11 lg 4 p 2 ja § 12 lg 4 p 3. Vabariigi Valitsuse 30.07.2002 määrus nr 240.

MKS § 109 alusel riiklike maksude puhul tasaarvestuse kaudu.

Kuna mootorsõidukimaks on kohalik maks (kohalike maksude seadus § 12), siis on MKS § 109 kohaldamine koostoimes MKS § 5 lõikega 2 välistatud.

Maksukorralduse seadus sätestab ka sundtäitmise menetluse maksuasjades. Nimetatud regulatsiooni leiab MKS 13. peatükist 1. jaost. MKS § 128 lõike 1 kohaselt on maksuhaldur kohustatud sisse nõudma maksukohustuslase tasumata maksuvõla. Maksuvõla sundtäitmine toimub käesolevas peatükis ning täitemenetlust reguleerivates õigusaktides sätestatud korras. Maksukohustuslase pankroti väljakuulutamise korral rahuldatakse maksuvõlad pankrotiseaduses sätestatud korras.

MKS § 128 lõike 2 kohaselt on maksuvõla sundtäitmine lubatud, kui:

- 1) kohustuse täitmise tähtpäev on saabunud ning nõue on sissenõutav;
- 2) nõuet sisaldav haldusakt on maksukohustuslasele seadusega ettenähtud korras teatavaks tehtud;
- 3) maksuvõlg ei ole ajatatud;
- 4) maksuvõlg ei ole aegunud, kustutatud või muul alusel lõppenud;
- 5) haldusakti täitmist ei ole peatatud.

Maksuhalduri täitetoimingud on sätestatud MKS §-s 130. Viidatud sätte esimese lõike kohaselt on maksuhalduril õigus:

- 1) taotleda kinnisasja võõrandamise keelumärke kandmist kinnistusraamatusse;
- 2) taotleda ehitise kui vallasaja võõrandamise keelumärke kandmist hooneregistrisse;
- 3) taotleda sõiduvahendi võõrandamise keelumärke kandmist vastavasse registrisse;
- 4) taotleda laeva võõrandamise keelumärke kandmist laevakinnistusraamatusse;
- 5) anda korraldus väärtpaberite või väärtpaberikonto blokeerimiseks vastavalt Eesti väärtpaberite keskreistri seaduses sätestatule;
- 6) pöörata sissenõue rahalistele nõuetele ja varalistele õigustele käesoleva seadusega või täitemenetlust reguleerivate õigusaktidega sätestatud korras.

MKS § 131 lõike 1 kohaselt on maksuhalduril õigus anda krediidiastutusele korraldus arestida võlgniku pangakonto või kanda tema pangakontolt raha üle maksuhalduri kontole maksuvõla summa suuruses.

Nimetatud maksuvõla sundtäitmise toimingute osas teeb maksuhaldur eelistuse lähtuvalt MKS § 10 lõikes 3 sätestatud põhimõttest. Maksuhaldur viib menetluse läbi võimalikult lihtsalt, kiirelt ja efektiivselt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebamugavusi, järgides sealjuures haldusmenetluse üldpõhimõtteid ja tagades menetlusosaliste õiguste kaitse. Seejuures peab arvestama, et kui maksuhaldurile on seadusega antud volitus kaaluda abinõu kohaldamist või valida erinevate abinõude vahel, teostab maksuhaldur kaalutusõigust volituse piires ja kooskõlas õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ja kaaludes põhjendatud huve (MKS § 12). MKS §-des 130 ja 131 nimetatud täitetoimingute puhul on maksuhalduril õigus otsustada, millist toimingut sooritada.

Siinkohal tuleb tähelepanu juhtida sellele, et kui MKS § 130 lg 1 punkt 3 annab maksuhaldurile õiguse taotleda sõiduvahendi võõrandamise keelumärke kandmist vastavasse registrisse, siis LS § 73 läheb sellest märgatavalt kaugemale, ning keelab maksuvõla olemasolul igasuguste muudatuste tegemise mootorsõiduki registreerimisandmetes, samuti ületab vastavat piirangut LS § 73 punktis 3 sätestatu.

LS § 73 sekkub maksukohustuslase õigustesse intensiivsemalt ja asub kohaldama sundtäitmise toiminguid kohe. Selline sekkumine ei ole vajalik, sest seatud eesmärki on võimalik täita muude isikut vähem koormavate vahenditega ning seejuures on sundtäitmise vahendi kohaldamiseks õigustatud isikul õigus ja kohustus kaaluda, millist konkreetset toimingut vastaval juhul kohaldada. Viidatud osas ei ole niisiis LS §-s 73 sätestatud abinõu vajalik, sest vastav eesmärk on saavutatav juba

olemasolevate üldiste abinõude rakendamise teel.

Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.

Siinkohal tuleb tähelepanu juhtida asjaolule, et liiklusregistri pidamise eesmärgiks on sõidukite (välja arvatud kaitsejõudude sõidukid), juhilubade ja muude juhtimisõigust tõendavate dokumentide üle arvestuse pidamine (LS § 62 lg 2). Liiklusregister koosneb sõidukite andmebaasist ja juhilubade andmebaasist (LS § 63 lg 1). Sõidukite andmebaasis peetakse arvestust Eestis registreeritud mootorsõidukite, nende haagiste ja liiklusseaduse §-s 68 nimetatud maastikusõidukite ning nende omanike ja õigustatud kasutajate, samuti sõidukite kasutamisele seatud piirangute üle (LS § 63 lg 2). Juhilubade andmebaasis peetakse arvestust juhtimisõiguse andmise, peatamise, äravõtmise, tühistamise ja taastamise, samuti Eestis väljaantud juhilubade ja muude juhtimisõigust tõendavate dokumentide üle (LS § 63 lg 3).

Liiklusregister ei ole avalik andmebaas. Füüsilisel ja juriidilisel isikul on õigus juurde pääseda üksnes nendega seotud registriandmetele (LS § 65 lg 1). Mootorsõiduki omandiõiguse ülekandmiseks ei ole liiklusregistrisse kande tegemine obligatoorne. Mootorsõiduki kui vallasasja võõrandamine toimub asjaõigusseaduses sätestatud üldiste reeglite järgi.

Omandiõiguse tekkimine ning liiklusregistrikanded ei ole omavahel otseselt seotud (v.a käsutamismärke olemasolust teadmine, mis võiks tähendada omandaja pahauskust). Seega on LS §-s 73 sätestatud piirangud pigem seotud mootorsõiduki sihipärase kasutamise õiguse piiramisega (registreerimata sõidukiga ei ole lubatud liigelda jne).

Mootorsõiduki kasutamist on oluliselt piiratud, kui mootorsõiduki registreerimisandmetes ei ole muudatusi tehtud. Kui toimub omandivahetus, siis ei saa uus omanik sõidukit sihipäraselt kasutada enne, kui endine omanik on maksud ära maksnud ja liiklusregistrisse on uue omaniku andmed kantud (tulenevalt volituse mõttest, ei saa lugeda mõistlikuks lahendust, kus omanik volitab registrijärgset omanikku selleks, et see teda volitaks sõidukit kasutama); kui ilmneb vajadus muude muudatuste tegemiseks registriandmetes, siis on nende tegemine piiratud jne.

LS § 73 sätestatud piirang ei pruugi olla tulemuslik, sest juhul, kui sõiduki omanik ei saa maksuvõla tõttu sõiduki kasutaja kohta liiklusregistrisse märget teha ja registreerimistunnistusele kanda, on võimalik teha kasutajale lihtkirjalik volikiri.³¹⁹ Kasutaja andmete (kui kasutaja erineb omanikust) liiklusregistrisse kandmine on vabatahtlik. Nimelt näeb LS § 17 lg 3 ette, et Eestis registreeritud sõiduki juhul, kui ta ei ole selle sõiduki omanik või tema nimi ei ole kantud sõiduki registreerimistunnistusele sõiduki kasutajana, peab kaasas olema omaniku või registreerimistunnistusele kasutajana kantud juriidilise isiku või füüsilisest isikust ettevõtja väljaantud sõiduki kasutamise volikiri, kui omanik ei ole kaassõitja. Volikiri võib olla lihtkirjalik, kui seadus ei nõua ametlikult kinnitatud volikirja.

Lisaks sellele tuleb arvestada, et maksukorralduse seadus näeb ette kohustuse rakendada erinevaid meetmeid, minnes kergemalt raskemale. Esmalt on maksuhalduril võimalus tuvastada isiku maksukohustus, kas maksuotsuses (MKS § 95) või vastutusotsuses (MKS § 96) ning sundtäitmine on keelatud enne, kui maksuhaldur on kas viidatud haldusaktides või siis eraldi sundtäitmise hoiatusena tehtud korralduses (MKS § 129) kohustanud maksukohustuslast maksuvõlga tasuma (MKS § 128 lg 3). Alles seejärel on maksuhalduril õigus rakendada sundtäitmise toiminguid, kasutades seejuures kaalutusõigust ning leides konkreetset olukorda arvestades parima lahenduse. LS § 73 kaalumisvõimalust ette ei näe.

Erinevalt maksuhaldurist, ei ole liiklusregistri pidajale antud kaalutusõigust vastavate piirangute

³¹⁹ Registriandmete muudatuste vormistamise all mõeldakse liiklusregistrisse kantud sõidukite ja isikutega seonduvate andmete muutmist. Vt mootorsõiduki ja selle haagise registreerimise eeskiri § 2 p 2. Majandus- ja kommunikatsiooniministri 13.03.2001 määrus nr 15.

kohaldamisel. Seega võib tekkida olukord, kus maksuhaldur ei pea vajalikuks registrisse keelumärke tegemise taotlemist lähtuvalt näiteks maksuvõla väiksusest või toimingu ebaefektiivsusest konkreetsel juhul, kuid liiklusregistri pidaja peab LS § 73 kõigest hoolimata rakendama.

Riigikohus on oma 05.03.2001 lahendis³²⁰, kus käsitleti välismaalaste seaduse normi kooskõla põhiseadusega, märkinud, et „Elamisloa andjal või pikendajal ei ole võimalust kaaluda, kas õiguste ja vabaduste piiramine konkreetsel juhtumil on vajalik demokraatlikus ühiskonnas. Seaduse kohaldaja tegevus jääb seetõttu Põhiseaduse § 11 mõju alt välja“. Ka antud juhul ei ole seadusega liiklusregistri pidajale antud võimalust kaaluda kitsenduse kohaldamise põhjendatust.

Eelnevat arvesse võttes on LS § 73 eaproportsionaalne meede, kuna see välistab kaalutusõiguse rakendamise võimaluse, ja seetõttu vastuolus PS § 11 lausega 2.

(5) Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile esitatud teabe nõudmisele vastates nõustus minister õiguskantsleri seisukohtadega. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium lubas algatada liiklusseaduse muutmise seaduse eelnõu ja teha ettepanek § 73 kehtetuks tunnistada.

Riigikogu tunnistas 23.03.2005 vastu võetud liiklusseaduse muutmise seaduse § 1 lõikes 8 kehtetuks LS § 73. Muudatus jõustus 24.04.2005.

3.3. Üle 65-aastase juhi juhiloa kehtivusaeg

Asi nr 6-3/050325

(1) Avaldaja vaidlustas sotsiaalministri määruse sätted, mille järgi kontrollitakse juhi terviseseisundi vastavust nõuetele üle 65-aastastel mootorsõidukijuhtidel iga viie aasta järel põhjusel, et nende sätetega koostoimes väljastab Eesti Riiklik Autoregistrikeskus (edaspidi ARK) üle 65-aastastele mootorsõidukijuhtidele juhiloa viieks aastaks.

(2) Sotsiaalministri 09.07.2001 määrus nr 76 „Mootorsõidukijuhi terviseseisundi ja kutsesobivuse nõuded“ (edaspidi määrus) kehtestas üle 65-aastaste mootorsõidukijuhtide (edaspidi juht) iga viie aasta tagant toimuva tervisekontrolli läbimise kohustuse, millega kaasnes ARK-i tõlgenduse järgi üksnes viieaastase kehtivusajaga juhilubade väljastamine. Määruse aluseks oli kuni 01.06.2005 kehtinud LS § 28 lg 2, mis oli järgmine:

„Nõuded mootorsõidukijuhi terviseseisundile, kutsesobivusele ja esmaabialasele väljaõppele kehtestab sotsiaalminister.“

Avaldaja pöördus ajalehes Virumaa Teataja avaldatud lugejakirjaga õiguskantsleri poole, milles leidis, et määrus on üle 65-aastaste juhtide suhtes diskrimineeriv. Seda põhjusel, et juhilubade vahetamisega kaasneb üle 65-aastastel juhtidel riigilõivu maksmise kohustus, mistõttu lõppastmes tasuvad üle 65-aastased juhid võrreldes teistega kaks korda rohkem riigilõivu.

Õiguskantsler palus sotsiaalministri määruse ja LS § 25 lõike 1 tõlgendamise kohta selgitusi sotsiaalministrilt, majandus- ja kommunikatsiooniministrilt ning ARK-i direktorilt.

Sotsiaalminister leidis oma 20.04.2005 kirjas õiguskantslerile, et määruse § 4 lg 1 punkti 3 mõtteks ei ole „üle 65-aastastele isikutele juhiloa väljastamine viieks aastaks, vaid elanikkonna hulgas keskmisest halvema tervisega mootorsõidukijuhtide tõhusam tervisekontroll.“ Lisaks märkis minister, et seda kinnitab ka LS § 41 lg 3 punkt 4, mille järgi üle 65-aastase mootorsõidukijuhi juhtimisõigus

³²⁰ RKPJKo 05.03.2001, nr 3-4-1-2-01.

peatatakse, kui tema terviseseisund ei vasta LS § 28 lõike 2 alusel kehtestatud tervisenõuetele.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister ning ARK-i direktor leidsid, et määrust tuleb vaadelda koostoimes LS § 24 lõikega 1 ja 25 lõikega 1 ning tõlgendada sellisel, et juhiloa kehtivusaeg sõltub järgmise tervisekontrolli läbimise ajast.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas ARK väljastab juhilube üle 65-aastastele juhtidele õige kehtivusajaga.

(4) LS § 22 lõike 1 järgi võib mootorsõidukit juhtida isik, kellel on vastava kategooria mootorsõiduki juhtimise õigus. Juhtimisõigus antakse LS § 28 lõike 1 kohaselt Eesti kodanikule, kelle alaline elukoht on Eestis, ja elamisloa alusel Eestis viibivale välismaalasele, kui nende vanus ja terviseseisund vastavad kehtivatele nõuetele ja kui nad on saanud vastava ettevalmistuse ning edukalt sooritanud nõutavad liiklusteooria- ja sõidueksamid. Seega peab juhtimisõiguse andmise ajahetkel olema isik vastavas vanuses, tema terviseseisund vastama kehtivatele nõuetele ning ta peab olema saanud vastava ettevalmistuse ning edukalt sooritanud asjaomased eksamid. Sama, juhtimisõiguse andmise tingimusi käsitleva paragrahvi 2. lõike järgi, kehtestab nõuded mootorsõidukijuhi terviseseisundile, kutsesobivusele ja esmaabialasele väljaõppele sotsiaalminister. Sellest tulenevalt peab juhtimisõiguse andmise hetkel isiku terviseseisund, kutsesobivus ja esmaabialane väljaõpe vastama sotsiaalministri kehtestatud 09.07.2001 määrusele nr 76 „Mootorsõidukijuhi terviseseisundi ja kutsesobivuse nõuded“.

Peale selle peab isiku terviseseisund vastama sotsiaalministri kehtestatud nõuetele ka pärast talle juhtimisõiguse andmist. Seda kinnitab LS § 41 lg 3 punkt 4, mille järgi juhtimisõigus peatatakse, kui mootorsõidukijuhi terviseseisund ei vasta LS § 28 lõikes 2 nimetatud nõuetele. Koostoimes § 41 lõigetega 1 ja 2 tähendab see seda, et politseiametnik, juhiloa väljaandnud asutus või kohtunik keelab isikul mootorsõiduki juhtimise, kui isiku terviseseisund ei vasta määruses kehtestatud terviseseisundi nõuetele. See on ajutine meede, mida kohaldatakse üksnes teatud ajaperioodil. Nii sätestab LS § 41 lg 7, et juhtimisõigus taastatakse pärast LS § 41 lg 3 punktides 1–4 sätestatud aluste äralangemist või LS §-s 413 nimetatud tähtaja möödumist.

Arvestades asjaolu, et juhtimisõiguse peatamine ei ole seotud juhiloa kehtetuks tunnistamisega, võib isiku terviseseisundi nõuetele mittevastavuse korral tema juhtimisõiguse üksnes peatada, mitte aga tunnistada tema juhiluba kehtetuks.

Vastavalt LS § 24 lõikele 1 tõendab juhtimisõigust kehtiv juhiluba või seadusega ettenähtud juhtudel juhiluba asendav dokument. Nimetatud normist nähtub, et seadusandja on üksteisest lahutanud juhtimisõiguse ja selle olemasolu tõendava dokumendi.

Juhtimisõigus antakse LS § 28 lõike 1 kohaselt Eesti kodanikule, kelle alaline elukoht on Eestis, ja elamisloa alusel Eestis viibivale välismaalasele, kui nende vanus ja terviseseisund vastavad kehtivatele nõuetele ja kui nad on saanud vastava ettevalmistuse ning edukalt sooritanud nõutavad liiklusteooria- ja sõidueksamid. Esmane juhiluba ja juhiluba antakse aga vastavalt LS § 26 lõikele 2 välja kümne tööpäeva jooksul vastava eksami sooritamisele või juhiloa vahetamise taotluse esitamisele järgnevast päevast arvates. Kuna juhtimisõiguse isikule andmisel on viimaseks etapiks asjaomaste eksamite edukalt sooritamine, on loogiline, et juhtimisõigust tõendav dokument väljastatakse isikule pärast viimase etapi läbimist. Ühtlasi võib võtta seisukoha, et juhiloa saab väljastada ainult isikule, kellele on antud juhtimisõigus.

Eelnevat kinnitavad ka mitmed liiklusseaduse sätted. Näiteks näeb LS § 412 ette eraldi sunnivahendi (sunniraha) kontrollimomendil juhiloa esitamata jätmise eest, LS § 43 lg 1 juhtimisõiguse kehtetuks tunnistamise, kui isik on juhtimisõiguse saanud pettuse teel või kui talle on juhiluba välja antud võltsitud või valeandmeid sisaldava dokumendi alusel, LS § 44 lg 3 juhtimisõiguse taastamise, kui isik ei ole vahetanud juhiluba 12 kuu jooksul selle kehtivuse tähtaja möödumisest arvates.

Kuna juhtimisõigust ja juhiluba käsitleb seadusandja teineteisest lahus olevatena, tuleb sellest põhimõttest lähtuda ka juhiloa kehtivuse küsimuse analüüsimisel.

Juhiloa kehtivuse sätestab LS § 25 lg 1 lause 1, mille järgi kehtib juhiluba üldnormina kümme aastat. Sama lõike 2. lause kehtestab erinormi, mille kohaselt kehtib juhiluba üldnormiga võrreldes lühemat aega kui LS § 28 lõike 2 järgi kehtestatud nõuded seda ette näevad. Kuni 01.06.2005 kehtinud LS § 28 lg 2 sätestas, et nõuded mootorsõidukijuhi terviseseisundile, kutsesobivusele ja esmaabialasele väljaõppele kehtestab sotsiaalminister.

See norm lubas sotsiaalministril kehtestada nõuded mootorsõidukijuhi terviseseisundile, kutsesobivusele ja esmaabialasele väljaõppele. Volitusnormist nähtub, et seadusandja ei lubanud sotsiaalministril kehtestada terviseseisundi tõendamise tingimusi, selle tegemise korda ega juhiloa lühema tähtaja kehtivuse nõudeid

Vaadates määrust tervikuna, võib väita, et kehtestatud on üksnes nõuded terviseseisundile ning selle tõendamise tingimused ja kord. Määruses puuduvad sätted, mis seoksid mootorsõidukijuhi terviseseisundi tõendamise kohustuse sageduse juhilubade kehtivusega. Nii kehtestab määruse § 4 lg 1 punkt 3, et üle 65-aastaselt juhil kontrollitakse terviseseisundi vastavust nõuetele iga viie aasta järel. Samuti puudub nii seaduses kui ka määruses sanktsioon (nt juhtimisõiguse peatamine), kui isik ei käi oma terviseseisundi vastavust tõendamas sagedusega, mille talle on määratud näiteks perearst.

(5) Õiguskantsler leidis, et ARK on tõlgendanud LS § 25 lõiget 1 koostoimes § 28 lõikega 2 ja selle alusel antud määruse § 4 lg 1 punktiga 3 meelevaldselt, mistõttu tegi ta ÕKS § 351 lõikele 2 tuginedes ARK-le ettepaneku rikkumise kõrvaldamiseks ning juhiloa väljastamiseks kooskõlas LS § 25 lõikega 1 ka üle 65-aastasele juhile kehtivusega 10 aastat. Seda ka pärast 01.06.2005 kehtima hakkava LS § 281 puhul, sest nimetatud paragrahv ei muuda antud küsimuses regulatsiooni põhimõtteliselt.³²¹

ARK vastas õiguskantslerile, et võttis õiguskantsleri ettepaneku kohe täitmiseks ning lubas jooksvalt asendada üle 65-aastaste mootorsõidukijuhtide 5-aastase kehtivusajaga juhiloa 10-aastase kehtivusajaga juhilubade vastu oma kulul.

3.4. Üliõpilaste sõidusoodustusest Pärnus

Asi nr 6-1/2013

(1) Avaldaja palus õiguskantsleril kontrollida Pärnus üliõpilastele kehtestatud ühistranspordi sõidusoodustuse kooskõla põhiseaduse ja seadusega.

(2) Pärnu Linnavolikogu võttis 18.11.2004 vastu määruse nr 27 „Linnaliinide sõidupileti hindade ja sõidusoodustuste kehtestamine” (edaspidi määrus).³²² Määruse § 3 lg 1 punktiga 2 kehtestati sõidusoodustus (osaline tasu) päevases õppevormis õppivatele üliõpilastele:

„(1) Kehtestada osalise tasu eest sõidu õigused:

[...]

2) päevases õppevormis õppivatele üliõpilastele.”

³²¹ Kuigi liiklusseaduse muutmise seaduse (RT I 2005, 20, 125) § 1 lõikega 2 tunnistatakse LS § 28 lg 2 kehtetuks, mistõttu viitab LS § 25 lg 1 lause 2 kehtetule normile, võib ajaloolist tõlgendusmeetodit kasutades jõuda järeldusele, et sisuliselt jäävad kehtima samad terviseseisundile kehtestatud nõuded. Kuna nende nõuete mittetäitmine on seotud ka uues redaktsioonis juhtimisõiguse peatamise institutsiooniga, mitte aga juhiloa kehtivusega, on ka uue regulatsiooni tingimustes käesolev analüüs pädev.

³²² KO 2004, 263, 2255 (määrus jõustus 01.12.2004).

Määruse § 4 lg 2 punktis 2 kehtestati soodustuse kasutamise tõendamise kord:

„(2) Osalise tasuga sõidupileti kasutamist tõendavaks dokumendiks on:
[...]

2) üliõpilastel – Eesti Vabariigi õigusaktides sätestatud korras väljastatud Eesti või rahvusvaheline üliõpilaspilet koos õppeasutuse väljastatud tõendiga päevases õppevormis õppimise kohta.”

Avaldaja immatrikuleeriti Tartu Ülikooli Pärnu Kolledžisse (TÜPK) 2004. aasta septembrist. Kuna avaldajal ei olnud esitada päevast õppevormi kinnitavat TÜPK tõendit, tõstis AS Pärnu ATP bussikontrolöride brigaad avaldaja 12.04.2005 bussist maha, koostas väärteprotokolli ning esitas avaldajale veel ka nõude vahetada ATP-s üliõpilase sooduskuupilet täispileti vastu koos soodushinna vahe kinnimaksimisega.

19.04.2005 esitas avaldaja Pärnu ATP-le tõendi täiskoormusega õppe kohta TÜPK-s, mida tunnustati. Avaldaja suhtes algatatud väärtemenetlus lõpetati. Avaldaja teatel tunnustasid AS Pärnu ATP piletikontrolörid järgnevatel kontrollimistel linnaliinide bussides TÜPK tõendit täiskoormusega õppe kohta.

Järgnevalt esitas avaldaja õiguskantslerile avalduse ning palus kontrollida määruse kooskõla põhiseaduse ja seadusega.

Õiguskantsler esitas menetluse käigus teabe nõudmise Pärnu Linnavolikogule.

(3) Selles asjas oli põhiküsimuseks, kas sõidusoodustuse piiritlemine päevase õppevormiga oli kooskõlas seadusega.

(4) Määruse vaidlustatud § 4 lg 2 punkti 2 volitus tuleneb ÜTS § 29 lõikest 3. Valla- ja linnavolikogu võivad lisaks ÜTS §-s 27 ning § 29 lõikes 1 sätestatud kehtestada avalikul liiniveol oma eelarvest sõidusoodustusi veel teatava kategooria sõitjatele, samuti suurendada sõidusoodustuse määra. ÜTS § 5 lg 1 punkti 11 kohaselt on sõidupiletite müügikorralduse ja piletikontrolli korraldamise tagamine valla- või linnaliinidel omavalitsusorgani pädevuses. ÜKS § 42 lg 1 punkti 11 kohaselt on igal üliõpilasel õigus saada üliõpilaspilet haridus- ja teadusministri kehtestatud korras. Üliõpilastele soodustingimustel sõidu õigust tõendavate ja esitamiseks kohustuslike dokumentide kehtestamine ei olnud vastuolus ÜTS ja ÜKS viidatud sätetega. Samas kasutatakse ühistranspordiseaduses mõistet päevane õppevorm vaid puutumuses kommertsliiniveo sõidusoodustustega – § 28 lõike 1 kohaselt hüvitatakse päevases õppevormis põhiharidust, üldkeskharidust või põhihariduse baasil kutsekeskharidust omandavale õpilasele kommertsliinil (välja arvatud lennuliin) sõidu kulu riigieelarvest sõidusoodustuseks eraldatud rahaliste vahendite arvel kuni 100 protsenti pileti täishinnast. Sõidukulu iga-aastase hüvitamise ulatuse määrab Vabariigi Valitsus. ÜTS § 28 lõike 3 kohaselt võivad valla- ja linnavolikogu sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud hüvitise määra oma eelarvest suurendada. Kuid antud juhul olid soodustatud isikuteks üliõpilased ning õppevormi mõiste ja määratluse osas peab lähtuma nende kohta sätestatust.

ÜKS § 41 kohaselt on üliõpilane isik, kes on vastu võetud (immatrikuleeritud) ülikooli rakenduskõrgharidus-, bakalaureuse-, magistri-, doktoriõppe või bakalaureuse- ja magistriõppe integreeritud õppekavadel põhineva täiskoormusega või osakoormusega õppesse. RakKKS § 22 lõike 2 on üliõpilane isik, kes on vastu võetud (immatrikuleeritud) rakenduskõrgkooli rakenduskõrgharidus- või magistriõppe täis- või osakoormusega õppesse. ÜKS § 22 lg 1 ja RakKKS § 18 lg 1 sätestavad mõlemad kokkulangetava regulatsiooni, mille kohaselt rakenduskõrgkoolis ning ülikoolis võib toimuda täiskoormusega õpe, osakoormusega õpe või eksternõpe. Sätestatud on ka täiskoormusega õppe mõiste ning sellele esitatavate kõrgemate nõuete tingimused. Täiskoormusega õppes täidab

üliõpilane iga õppeaasta lõpuks õppekava kohaselt täitmisele kuuluva õppe mahust kumulatiivselt vähemalt 75 protsenti (ÜKS § 23 lg 1 lause 1, RakKKS § 18 lg 2 lause 1).

Kuna täiskoormusega õpe, osakoormusega õpe ning eksternõpe kehtestati Riigikogus 29.01.2003 vastu võetud ülikooliseaduse ja rakenduskõrgkooli seaduse ning nendega seonduvate seaduste muutmise seadusega. Pärnu Linnavalikogu oleks pidanud määruse andmise ajal lähtuma ülaltoodud regulatsioonidest.

(5) Õiguskantsleri teabenõudmise tulemusena andis Pärnu Linnavalikogu 16.06.2005 määruse nr 23 „Pärnu Linnavalikogu 18. novembri 2004. a määruse nr 27 „Linnaliinide sõidupileti hindade ja sõidusoodustuste kehtestamine” muutmise”. Selle määruse § 1 punktiga 2 tunnistati määruse § 4 lg 2 punktis 2 kehtetuks sõnad „koos õppeasutuse väljastatud tõendiga päevases õppevormis õppimise kohta” ning nüüd said soodustatud isikute ringi kõik, kes on üliõpilased seaduse tähenduses.

3.5. Parkimise järelevalvega seotud ülesannete eraõiguslikule isikule üleandmine

Asi nr 7-1/050522

(1) Õiguskantslerile esitati mitu avaldust, milles paluti kontrollida, milliseid parkimise järelevalvega seotud toiminguid tohib teha AS Falck Eesti ning kas AS Falck Eesti ja Tallinna Linnavalitsus järgivad parkimise järelevalve korraldamisel seadusest tulenevaid nõudeid.

(2) Avaldajad kurtsid mitmete rikkumiste üle: esiteks, et viivistasu otsuse kolmandat eksemplari ei edastata viie päeva jooksul viivistasu määramisest arvates, nagu nõuab liiklusseadus; teiseks, et nimetatud dokumenti ei edastata isikutele nende rahvastikuregistrijärgsel elukoha-aadressil, nagu nõuab maksukorralduse seadus; kolmandaks, et viivistasu otsus saadetakse isikutele lihtkirjaga, mitte tähitud kirjaga, nagu nõuab maksukorralduse ja haldusmenetluse seadus; neljandaks, et viivistasu otsuse printib välja ja edastab isikutele AS Itella,³²³ mis rikub isikute õigust informatsioonilisele enesemääramisele. Avalduste põhjal oli alust arvata, et menetlusreeglite rikkumine viivistasu otsuste kättetoimetamisel võis olla süstemaatiline. Lisaks kontrollis õiguskantsler, kas on õiguspärane, et viivistasu otsuse isikule kättetoimetatava eksemplari vaidlustamisviites palutakse vaie viivistasu otsusele esitada AS Falck Eesti kaudu, kuigi seaduse kohaselt tuleb vaie viivistasu otsusele esitada kohalikule omavalitsusele.

Menetluse ajal oli isikute andmete osas registripäringute tegemine, nende edastamine ning viivistasu otsuse kättetoimetamine reguleeritud Tallinna Transpordiameti, AS Falck Eesti ja AS Itella kolmepoolse lepinguga, mille kohaselt on AS Falck Eesti ülesanne teha isikute andmete suhtes päringuid registrile ning edastada andmed AS-le Itella. AS Itella ülesandeks on haldusaktid välja printida ning aadressaatidele kätte toimetada.

Menetluse käigus nõudis õiguskantsler teavet ja selgitusi Tallinna Linnavalitsuselt, Andmekaitseinspeksioonilt ja õiguskantsleri referent kohtus ka AS Falck Eesti avalike teenuste divisjoni juhatajaga.

Tallinna Linnavalitsuse antud põhjenduste kohaselt ei ole isiku seisukohalt oluline, kes viivistasu otsuse kätte toimetab, samuti on linnavalitsuse hinnangul viivistasu otsuse kättetoimetamisel liiklusregistri andmete kasutamine rahvastikuregistri aadressiandmete asemel säästlikum ja sisule vastav, samuti leitakse, et vaiete laekumine linnavalitsusele AS Falck Eesti kaudu aitab kaasa nende kiiremale läbivaatamisele.

³²³ Endise nimega AS Eesti Maksekeskus.

Õiguskantsler käsitles ka oma eelmise aasta ülevaates Tallinna Linnavalitsuse rikkumisi parkimisjärelvalvealaste ülesannete edasivolitamisel eraõiguslikule firmale AS Falck Eesti. 2005. aasta menetluses keskendus õiguskantsler Tallinna Linnavalitsuse tähelepanu juhtimisele uue riigihanke tingimuste koostamisel, eesmärgiga vältida eraõiguslikule isikule ülesannete edasivolitamisel liiklusseaduse, maksukorralduse seaduse ja halduskoostöö seaduse sätete rikkumist uue halduslepingu sõlmimisel.

(3) Antud õiguslikus vaidluses oli põhiliseks ülesandeks määratleda viivistasu menetluse toiminguid, mida peab seaduse kohaselt teostama kohalik omavalitsus ise, mitte eraõiguslik juriidiline isik.

(4.1) Õiguskantsler on ka oma eelnevates Tallinna Linnavalitsusele tehtud pöördumistes korduvalt rõhutanud, et eraõiguslik juriidiline isik saab viivistasu menetluses osaleda vaid seaduses sätestatud volituse piires, st eraõiguslikule isikule saab täitmiseks üle anda vaid neid parkimise järelvalvega seotud toiminguid, mille üleandmiseks annab volituse seadus.

Sõnaselge volitusnormi nõue tuleneb kohaliku omavalitsuse ülesannete suhtes halduskoostöö seaduse (edaspidi HKTS) § 3 lõikest 2, mille kohaselt võib kohalik omavalitsus talle seadusega või selle alusel pandud haldusülesannet volitada juriidilist või füüsilist isikut täitma seaduse alusel antud haldusaktiga või seaduse alusel halduskoostöö seaduses sätestatud tingimustel ja korras sõlmitud halduslepinguga. Seaduse volitust halduslepingu sõlmimiseks tuleb tõlgendada kitsendavalt.

Liiklusseaduse (edaspidi LS) § 501 lõikes 3 sisaldub volitus parkimisjärelvalvega seotud ülesannete üleandmiseks eraõiguslikule juriidilisele isikule: „Kohaliku omavalitsusüksuse territooriumi tasulise parkimise alal korraldab parkimist valla- või linnavalitsus. Parkimisjärelvalve teostamise, parkimistasu maksmise kontrollimise ning käesoleva seaduse §-s 502 sätestatud viivistasu määramise võib kohalik omavalitsus halduslepingu alusel üle anda eraõiguslikule juriidilisele isikule.” Seaduse tekstist tulenevalt on kohalikul omavalitsusel volitus eraõiguslikule isikule üle anda: 1) parkimisjärelvalve teostamine; 2) parkimistasu maksmise kontrollimine; 3) viivistasu määramine. Muid viivistasu menetlusega seotud toiminguid, mis on kohalikele omavalitsusele pandud seadusega, peab kohalik omavalitsus tegema ise.

(4.2) Õiguskantsler leidis, et AS Falck Eesti tehtavad isikuandmete päringud ja nende edastamised ning AS Itella edastatavad viivistasu otsused on seadusega vastuolus.

Tallinna Linnavalitsuse antud põhjenduste kohaselt ei ole isiku seisukohalt oluline, kes otsused kätte toimetab. Sellega ei saa nõustuda. Eraõiguslikule isikule selliste ülesannete täitmiseks volitamine, mille üleandmise võimalust seadus ette ei näe, ning mis mõjutavad tegelikult halduse adressaadi õigusi ja kohustusi, on õigusvastane. Haldusakti kättetoimetamine mõjutab aga otseselt isiku õigust saada teada temale kohustusi peale panevast haldusaktist, samuti hakkab kättetoimetamisest alates kulgema haldusakti vaidlustamise tähtaeg.

Samuti juhtis õiguskantsler linnavalitsuse tähelepanu asjaolule, et viivistasu otsuste kättetoimetamisel rikub eraõiguslik isik seaduses sätestatud tähtaegu. LS § 502 lõike 3 kohaselt koostatakse viivistasu otsus kolmes eksemplaris, millest üks eksemplar jääb ametiisikule, teine esitatakse mootorsõiduki juhile või kinnitatakse mootorsõiduki külge nähtavale kohale ilmastikukindlas ümbrises ning kolmas edastatakse viie päeva jooksul mootorsõiduki omanikule või kasutajale. Viivistasu otsuse kättetoimetamisele kohaldatakse maksukorralduse seaduses (edaspidi MKS) sätestatut.

Tallinna Linnavalitsuse antud vastusest selgus ka, et linn ei olnud teadlik eraõigusliku isiku süstemaatilistest rikkumistest viivistasu otsuste kättetoimetamisel, mis põhjustavad olukorda, kus viivistasu adressaadid saavad viivistasu otsusest teada alles kohtutäituri vahendusel, riivates kohtutäituri tasu maksmise kohustuse tekkimise tõttu viivistasu adressaatide õigusi veelgi intensiivsemalt. Seega väide, et eraõigusliku isiku poolt viivistasu otsuse kättetoimetamine ei mõjuta halduse adressaatide õigusi ja kohustusi, on alusetu.

Lisaks eeltoodule mõjutab viivistasu otsuse kättetoimetamine eraõigusliku isiku poolt isikute õigust informatsioonilisele enesemääramisele. Vastavalt isikuandmete kaitse seaduse (edaspidi IKS) §-le 6 peab isikuandmete töötlemiseks ilma isiku nõusolekuta olema seaduslik alus. IKS § 14 lg 2 punkt 1 sätestab, et isikuandmete edastamine või nende juurdepääsu võimaldamine kolmandale isikule on lubatud andmesubjekti nõusolekuta, kui isik, kellele andmed edastatakse, töötleb isikuandmeid seadusega ettenähtud kohustuse täitmiseks. See tähendab, et haldusorgan peab olema seaduse alusel ka pädev antud ülesannet täitma. Käesoleval juhul aga ei näe seadus ette viivistasu otsuse kättetoimetamise kohustuse eraõiguslikule isikule üleandmise võimalust. Lähtudes LS § 502 lõikest 4 ei hõlma viivistasu määramine isiku andmete töötlemist, küll aga eeldab seda kättetoimetamine.

Seega, kuna seadus ei anna kohalikule omavalitsusele volitust eraõiguslikule juriidilisele isikule üle anda viivistasu otsuse kättetoimetamise ja selleks vajalike päringute tegemise ülesannet ning nimetatud haldustoimingud mõjutavad oluliselt isikute õigusi, on õigusvastane haldusleping, millega volitatakse eraõiguslikku isikut nimetatud ülesannet täitma.

(4.3) Õiguskantsler juhtis oma kirjas linnavalitsuse tähelepanu ka asjaolule, et vastavalt MKS § 54 lõikele 1 tuleb viivistasu otsus isikule kätte toimetada rahvastikuregistri aadressil. Tallinna Linnavalitsuse hinnangul on liiklusregistri andmete kasutamine viivistasu otsuse kättetoimetamisel ökonoomsem ja adekvaatsem. Siiski ei saa kohalik omavalitsus seadustes sätestatud kohaldada valikuliselt. Juhul, kui selleks on põhjendatud vajadus, tuleb Tallinna Linnavolikogul vastavalt KOKS § 65 lõikele 3 teha Vabariigi Valitsusele ettepanek seaduse muutmiseks, seaduse muudatuse jõustumiseni aga kehtivat seadust täita.

(4.4) Õiguskantsler selgitas oma kirjas Tallinna Linnavalitsusele, et vaided viivistasu otsustele tuleb LS § 503 lõike 2 kohaselt esitada linnavalitsusele. Tallinna Linnavalitsus ei pea aga ebaadekvaatseks viivistasu isikule kättetoimetatava eksemplari blanketil toodud juhust, mille kohaselt tuleb vaie viivistasu otsuse peale esitada AS Falck Eesti kaudu. Ka Tallinna Linnavalitsuse ettevalmistatud uue riigihanke pakkumise tingimused nägid ette, et pakkuja peab tagama tasuta kaebuste ja vaiete vastuvõtmise oma klienditeenindussaal. Linnavalitsus põhjendab vaiete esitamist eraõigusliku isiku kaudu nende kiirema läbivaatamise eesmärgiga. Kuna seaduse kohaselt peab vaided lahendama linnavalitsus, jäi õiguskantslerile antud vastuse põhjalt selgusetuks, kuidas vaiete laekumine AS Falck Eesti kaudu aitab kaasa nende kiiremale läbivaatamisele. HMS § 73 lg 1 sätestab, et juhul kui seadusega ei ole sätestatud teistsugust vaidealluvust, esitatakse vaie haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani kaudu haldusorganile, kes teostab haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet. LS kui eriseaduse tekstist tulenevalt saab isik vaide esitada linnavalitsusele. Seega ei ole seadusandja ette näinud vaide esitamise võimalust parkimisjärelevalvet teostava eraõigusliku juriidilise isiku kaudu. Linnavalitsus peab olema see instants, kes vaided läbi vaatab, vaideotsused koostab ning isikutele kätte toimetab. HMS § 57 lõike 1 kohaselt peab haldusaktis olema viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta. Iseenesest mõistetakse, et vaidlustamise kord ja koht vaidlustamisviites peab vastama seaduses sätestatule. Seega tuleb ära muuta seadusest kõrvale kalduv vaidlustamisviide viivistasu 3. eksemplari blanketil.

(4.5) Õiguskantsler menetles 2004. aastal küsimust, mille tulemusena palus Tallinna Linnavalitsusel ise täita viivistasu otsuste kohtutäiturile sundtäitmiseks esitamist. Tallinna Linnavalitsus lubas õiguskantsleri nimetatud soovitusi ka järgida. Ometigi käsitleb uue riigihanke pakkumine tasumata viivistasu nõuete täitmiseks saatmist kohtutäituritele ühe osana viivistasu määramise teenusest. Sellise ülesande eraõiguslikule isikule edasivolitamise on seadusega vastuolus. Esiteks, viivistasu nõude saatmine kohtutäiturile ei ole viivistasu määramiseks tehtav toiming vaid maksuhalduri toiming tasumata nõude täitmiseks pööramiseks. Teiseks, viivistasu sissenõudmise toimingute edasivolitamise osas viis õiguskantsler menetluse läbi 2004. aasta lõpus, ning selle tulemuseks oli seisukoht, mille kohaselt ei ole võimalik viivistasu sundtäitmise algatamise toiminguid edasi volitada

eraõiguslikule juriidilisele isikule. Tallinna Linnavalitsus on õiguskantsleri seisukohast teadlik ning menetluse tulemusena ka nõustus sellega. Seisukoha õiguslikku põhjendust on käsitlenud pikemalt õiguskantsleri 2004. aasta ülevaates.

(5) Menetluse tulemusena tegi õiguskantsler Tallinna Linnavalitsusele soovitus parkimisjärelvalve teostamise, parkimistasu maksmise kontrollimise ja viivistasu määramise seaduslikkuse tagamiseks Tallinna linnas:

1. Täita seadustes sätestatud nõudeid järgides viivistasu otsuse 3. eksemplari kättetoimetamise ülesannet.
2. Võtta linnavalitsuses, selle ametis või allasutuses vastu viivistasu otsustele esitatud vaided ning loobuda viivistasu 3. eksemplari blanketil seadusest kõrvalekalduva vaidlustamisviite kasutamisest. Viivistasu otsuse teinud eraõigusliku isiku vaidemenetlusse kaasamine on õiguspärane ja põhjendatud, kuid Tallinna Linnavalitsus kui vaide läbivaatamiseks pädev organ on kohustatud läbi vaatama ja vaideotsuse koostama iga esitatud vaide suhtes, samuti täitma vaideotsuse kättetoimetamise funktsiooni.
3. Täita ise kõiki viivistasu otsuse kohtutäiturile sundtäitmiseks esitamise toiminguid.

Õiguskantsler palus järgida toodud soovitusi riigihanke korraldamisel ja uue halduslepingu sõlmimisel ning tagada, et eraõigusliku isiku tegelikult täidetavad ülesanded vastaks seaduses lubatule ja halduslepingus reguleeritule.

Tallinna Linnavalitsus möönis, et ei olnud teadlik probleemist tähtaegade rikkumisega viivistasu otsuste isikutele kättetoimetamisel ja otsuste postitamisest lihtkirjaga ning lubas võtta kasutusele meetmeid olukorra parandamiseks.

4. Ühisveevärk ja kanalisatsioon

4.1. Vee-ettevõtja vastutus Tallinna ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni eeskirjas

Asi nr 6-8/1741

(1) Avaldaja palus kontrollida Tallinna ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kasutamise eeskirja punkti, mille kohaselt tee korrashoiukohustuse täitmatajätmisega tekitatud kahju eest vastutab vee-ettevõtja.

(2) Tallinna Linnavolikogu 26.08.1999 määrusega nr 25 kinnitatud „Tallinna ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kasutamise eeskirja“ (edaspidi eeskiri) p 1.3.15. oli sõnastatud järgnevalt: „Teemaade ja/või tänavate pinnale ulatuvate ühisveevärgi ja -kanalisatsioonirajatiste ning seadmete purunemise või rikkimineku korral tähistab vee-ettevõtja teelõigu liikluskorraldusvahenditega ja likvideerib avarii kooskõlastatult tee ja/või tänava omanikuga. Eelkirjeldatud nõuete mittetäitmise korral ning ühisveevärgi ja -kanalisatsioonirajatiste või seadmete purunemise või rikkimineku tagajärjel kannatanud inimestele, liiklusvahenditele, ehitistele või keskkonnale tekitatud kahjud korvab vee-ettevõtja.“

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole 24.11.2004 ja palus kontrollida eeskirja p 1.3.15. kooskõla teeseadusega.

(3) Antud juhtumil on põhiküsimuseks, kas eeskiri on kooskõlas teeseadusega.

(4) Õiguskantsler kontrollis eeskirja p 1.3.15. vastavust teeseaduse (edaspidi TeeS) § 37 punktile 6.

TeeS § 37 lõike 1 kohaselt on tee omanik kohustatud jälgima tee seisundit ja hoidma tee korras, kõrvaldama teelt liiklust ohustava või nähtavust piirava istandiku, puu, põõsa või muu liiklusele ohtliku rajatise ning korraldama tee kasutamist ja kaitset. Vastavalt TeeS § 37 lõikele 6 on tee omanik kohustatud hüvitama liiklejale tee kasutamiskõlbmatuse tõttu ning käesoleva seaduse või selle alusel antud õigusakti rikkumise tõttu tekitatud kahju, välja arvatud käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud juhtudel.³²⁴

Riigikohus on TeeS § 37 lõiget 6 lugenud asjaomaseks sätteks kahju hüvitamise nõudmiseks tee omanikult juhul, kui kahju tekkis sõiduki otsasõidul püsti pöördunud kanalisatsioonikaevu luugile.³²⁵

KOKS § 6 lõike 1 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesandeks muuhulgas ka korraldada veevarustust ja kanalisatsiooni. Omavalitsusüksuse ülesanded ja pädevus veevarustuse ja kanalisatsiooni korraldamisel antud vallas või linnas tulenevad ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadusest (edaspidi ÜVVKS), mis on KOKS § 6 lõike 1 suhtes eriseadus.

ÜVVKS § 8 lg 4 sätestab kohaliku omavalitsuse volikogule volituse ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kasutamise eeskirja kehtestamiseks. Kohalik omavalitsus ei saa minna reguleerimisel kaugemale seadusest. Lubamatu on volikogu määrusega kehtestada vee-ettevõtjale või klientidele seadusest mittetulenevaid nõudeid ja tingimusi, sätestada teisiti seaduses sätestatud küsimusi (sh isikute vastutust) või asuda piirama põhiõigusi.

PS § 154 lõikest 1 ja KOKS § 3 punktist 3 tulenevalt peab kohalik omavalitsus oma ülesannete ja kohustuste täitmisel järgima seadusi. HMS § 90 lõigetest 1 ja 2 tuleneb, et seaduses sätestatud volitusnormi olemasolul saab kohalik omavalitsus selle alusel määrust anda üksnes kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.

Vastavalt PS §-le 25 on igapähe õigus talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele. Piirangud kahju hüvitamise nõude esitamise õigusele on sätestatud seaduses. Lähtudes PS § 11 lausest 1 (õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega) ja § 3 lg 1 lausest 1 tohib põhiõigusi piirata ainult seadusega või seaduse alusel.

Eraõiguslike isikute tekitatud kahju hüvitamist reguleerib võlaõigusseadus (VÕS) ning avaliku võimu teostamisel tekitatud kahju hüvitamist riigivastutuse seadus. Riigivastutuse seaduse 3. peatüki 1. jagu reguleerib juhtumeid, kui isiku õigusi on rikutud avaliku võimu kandja õigusvastase tegevusega avalik-õiguslikus suhtes.

Vastutuse piiramise regulatsioon on toodud VÕS §-des 103, 104, 106, 1050–1052 ja erandjuhud eriosa sätetes ning RVASTS §-s 13. Kohalikul omavalitsusel ei ole pädevust kehtestada põhiõigusele lisapiiranguid.

Võlaõigusseadus ei näe ette võimalust välistada vastutus tahtlikult tekitatud kahju puhul. Teiste süü vormide puhul on vastutusest vabastamine ja vastutuse piiramine võimalik ainult poolte (võlgniku ja võlausaldaja) kokkuleppel, mitte määrusega.

Vaidlustatud eeskirja p 1.3.15. lause 2 sätestas tee omaniku vastutuse piiramise linnavolikogu määrusega. Teeseaduse järgi on teemanikuks enamasti kohalik omavalitsus. Tallinna Kommunaalametile esitatud kahjunõuetest enamiku on põhjendanud lahtised või irkakil kanalisatsioonиаugud linnatänavatel.

Eeskirja p 1.3.15. lause 2 oli vastuolus seadusliku aluse põhimõttega, kuna see piiras tee omaniku

³²⁴ Viidatud TeeS § 37 lg 2 reguleerib tee sulgemist ja teel liikluse piiramist, sätestades samas tee omaniku teavitamiskohustuse.

³²⁵ RKTko 07.11.2001, nr 3-2-1-125-01.

seaduses sätestatud vastutust ning kohustas vee-ettevõtjat kahju hüvitamiseks olenemata süüist.

(5) Õiguskantsler saatis 22.12.2004 Tallinna Linnavolikogule kirja soovitusena viia vaidlustatud määruse säte põhiseaduse ja seadustega kooskõlla.

Tallinna Linnavolikogu esimees vastas 13.01.2005 ja nõustus õiguskantsleri seisukohaga. Tallinna Linnavolikogu täitis 03.03.2005 määrusega nr 14 õiguskantsleri soovitusena ja jättis määrusest välja p 1.3.15 lause 2.³²⁶

4.2. Sillamäe veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise teenuse hinna diferentseerimine

Asi nr 6-8/1517

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole seisukoha saamiseks Sillamäe veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise teenuse hinna diferentseerimise õiguspärasuse kohta.

(2) 14.10.2004 saabunud avalduses paluti õiguskantsleri hinnangut Sillamäe Linnavolikogu 30.01.2001 määruse nr 22/45-m „Sillamäe linna veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise teenuse hinna reguleerimise kord“³²⁷ (edaspidi määrus) punktile 7.1.3.

Vaidlustatud määruse p 7.1.3. sätestas:

„Tasu tarbitud vee eest arvestatakse:

[...]

kui maa on kaasomandis ja kaasomanikud ei ole sõlminud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse § 8 lõikes 5 toodud lepingut – igale kaasomanikule (korteriomaniikule) vastavalt tarbitud individuaalse veearvesti abil mõõdetud vee kogusele või linnavolikogu poolt kinnitatud vee kasutusnormide alusel, mida arvestuse pidamiseks ja korraldamiseks on korrutatud koefitsiendiga 1,3.“

Õiguskantsler pöördus 20.01.2005 teabe nõudmisega Sillamäe Linnavolikogu poole. Linnavolikogu andis oma 07.02.2005 vastuskirjas selgituse Sillamäe Linnavolikogu 30.01.2001 määrusega nr 22/45-m kinnitatud veekasutusnormide õigusliku tähenduse kohta ning teavitas õiguskantslerit faktilisest olukorrast, kuidas Sillamäe linnas toimub veetarbimise mõõtmine ja tasu arvestamine.

(3) Antud juhul oli põhiküsimuseks, kas vaidlustatud säte on kooskõlas ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadusega.

(4) Sillamäe linnavolikogu 27.04.2004 määruse nr 21/48-m volitusnormiks on ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse (edaspidi ÜVVKS) § 14 lg 2, mille alusel volikogu kinnitab veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise teenuse hinna reguleerimise korra. See säte ei välista, et kohaliku omavalitsuse volikogu diferentseerib teenuse hinda, kui vaheteoks on olemas mõistlik põhjus ning sellega ei piirata kellegi põhivabadusi. Määruse p 7.1.3. reguleerib olukorda, kus maa on kaasomandis, kuid kaasomanikud ei ole sõlminud vee-ettevõtjaga lepingut kinnistu kohta.

Korterelamute puhul, kus maa on kaasomandis, ei sõlmita lepingut iga korteriomaniikuga, vaid vastavalt ÜVVKS § 8 lõikele 5 sõlmitakse üks leping. Kes on vee-ettevõtjaga sõlmitava lepingu pooleks, oleneb kaasomanike kokkuleppes või enamuse otsusest. Seega sätestab vaidlustatud määruse p 7.1.3. vaheteo klientide vahel sõltuvalt sellest, kas neil on sõlmitud vee-ettevõtjaga seaduse nõuetele vastav leping.

³²⁶ „Tallinna Linnavolikogu 26. augusti 1999. a määrusega nr 25 kinnitatud „Tallinna ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kasutamise eeskirja muutmine“, KO 24.03.2005, 90, 918.

³²⁷ Muudetud Sillamäe Linnavolikogu 27.04.2004 määrusega nr 21/48-m, KO 30.06.2004, 149, 1393.

ÜVVKS § 8 lg 4 punkt 2 annab kohaliku omavalitsuse volikogule volituse sätestada ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kasutamise eeskirjas muuhulgas ka vee ja heitvee ärajuhtimise mõõtmise ja veearvesti puudumisel sellekohase arvestuse pidamise kord.

ÜVVKS § 14 lg 2 sätestas (kuni 31.12.2005 kehtinud redaktsioonis), et veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise teenuse hinna reguleerimise korra kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu. Hinna kehtestab valla- või linnavalitsus ning avalikustab vähemalt kolm kuud enne nende muutmist.

ÜVVKS § 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. Alates 2003. aastast tuleb veetarbimist arvestada vee-ettevõtja poolt paigaldatud veearvesti näidu alusel, välja arvatud ÜVVKS § 15 lõikes 1 ettenähtud juhul, kui vee-ettevõtja ja klient on kokku leppinud teisiti.

Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse jõustumisest 22.03.1999 kuni 31.12.2002 jäeti vee-ettevõtjale mõistlik aeg veearvestite paigaldamise kohustuse täitmiseks. Sätte eesmärgiks on saavutada olukord, kus kinnistu piires toimub müüdava vee arvestus vastavalt veearvesti näidule. Vee-ettevõtja on kohustatud veearvesti paigaldama sõltumata sellest, kas klient on temaga kirjaliku lepingu sõlminud või mitte.

ÜVVKS § 15 lg 1 ei anna kohalikule omavalitsusele õigust kehtestada kõrgemat veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise hinda klientidele, kelle veetarbimist mõõdetakse veekasutusnormide alusel seetõttu, et vee-ettevõtja ei ole täitnud ÜVVKS § 16 lõikes 2 sätestatud kohustust ja on veearvesti paigaldamata jätnud. Kohalik omavalitsus ei saa vabastada vee-ettevõtjat seaduses sätestatud kohustuste täitmisest ega panna kliendile lisakohustusi, mida seadusest ei tulene.

ÜVVKS § 14 lõike 2 eesmärgiks ei ole sundida klienti sõlmima vee-ettevõtjaga kirjalikku lepingut. PS § 19 lõikest 1 tuleneb lepinguvabaduse põhimõte, mille oluliseks osaks on vabadus lepingu sõlmimise sunnist. Seni kehtiv seadus ei sätesta ÜVVKS § 8 lõikes 3 ettenähtud teenuslepingu kohustuslikku kirjalikku vormi.³²⁸ Kirjaliku lepingu sõlmimatajätmine võib olla tingitud sellest, et kliendil ja vee-ettevõtjal on mõnes küsimuses vaidlus, kuid samas toimub teenuse tarbimine ja arvete tasumine seaduses ja kohaliku omavalitsuse eeskirjas ettenähtud tingimustel. Küll aga tuleneb ÜVVKS § 8 lõikest 5, et korteriomaniikel ei ole õigust nõuda vee-ettevõtjaga eraldi lepingu (individuaalpepingu) sõlmimist.

Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse üheks eesmärgiks on kaitsta tarbijat turguvalitseva vee-ettevõtja monopoolse surve eest. Suhtes turguvalitseva ettevõtjaga on tarbija eeldatavalt nõrgemaks pooleks. Kooskõlas volitusnormi eesmärgi ja seaduse mõttega ei saa punktis 7.1.3. sätestatud koefitsienti 1,3 rakendada juhul, kui vee-ettevõtja on jätnud täitmata oma ÜVVKS § 16 lõikes 2 sätestatud kohustuse paigaldada kinnistule veearvesti. Kui vee-ettevõtja on jätnud veearvesti paigaldamata, puudub võimalus korraldada veevarustuse mõõtmist vastavalt seaduse nõuetele. Sellisel juhul ei ole kliendil tegelikult valikut veetarbimise arvestamise viisis kokku leppida. Seega paneb määruse p 7.1.3. kliendi sundseisu – kuni klient ei sõlmi teenuslepingut vee-ettevõtja esitatud tingimustel, peab ta maksma teenuse eest kõrgemat hinda.

Seega rikkus vaidlustatud säte ÜVVKS § 14 lõikes 2 sätestatud volitusnormi, kuna kehtestas koefitsiendiga 1,3 kõrgema teenuse hinna klientidele korterelamutes, kus puudus kirjalik teenusleping ja kelle veevarustust arvestati veekasutusnormide alusel. Algatatud järelevalvemenetluses selgus, et Sillamäe linna veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise hinna reguleerimise korra p 7.1.3. jättis kliendid osades korterelamutes veevarustuse arvestamisel vee-ettevõtja meelevalda ja sätestas neile seadusliku

³²⁸ ÜVVKS § 8 lg 3 alusel sõlmitava lepingu kirjalik vorm sätestati ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse hilisema muudatusega.

aluseta kõrgema teenuse hinna. Lisaks välistas kõnealune määruse säte veevarustuse arvestamise vee-ettevõtja paigaldatud veearvesti näidu alusel, mis tõi kaasa vastuolu ÜVVKS § 15 lõikega 1 ja § 16 lõikega 1.

Kohaliku omavalitsuse määrusega ei saa kõrvaldada seaduse nõuet, et veetarbimist mõõdetakse veearvesti näidu alusel. Kooskõlas seadusega saab sellest erandeid teha üksnes kliendi ja vee-ettevõtja kokkuleppel.

Veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise hinna reguleerimise korra kehtestamisel peab kohalik omavalitsus kaitsma tarbijat kui nõrgemat lepingupoolt ega saa jätta klienti vee-ettevõtja meelevalda.

(5) Õiguskantsler pöördus 29.04.2005 märgukirjaga Sillamäe linnavolikogu poole ja palus viia Sillamäe Linnavolikogu 30.01.2001 määruse nr 22/45-m punkt 7.1.3 kooskõlla ÜVVKS § 14 lõikega 2, ÜVVKS § 15 lõikega 1 ja ÜVVKS § 16 lõikega 1.

Sillamäe linnavolikogu arvestas õiguskantsleri seisukohti ja tunnistas oma 31.05.2005 määrusega vaidlustatud määruse punkti 7.1.3 kehtetuks.³²⁹

³²⁹ Sillamäe Linnavolikogu 31.05.2005 määrus nr 34/84-m "Sillamäe Linnavolikogu 30. jaanuari 2001. a määruse nr 22/45-m "Sillamäe linna veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise teenuse henna reguleerimise korra kinnitamine" muutmise.

VIII PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas on maaelu poliitika, põllumajanduspoliitika, kalanduspoliitika kalamajandust puudutava osa ja põllumajandustoodete kaubanduspoliitika kavandamine ja elluviimine, toidu ohutuse ja nõuetekohasuse tagamise korraldamine, loomatervise ja -kaitse ning taimetervise ja -kaitse alase tegevuse koordineerimine, samuti põllumajandusteadus- ja arendustegevuse ning põllumajandushariduse korraldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Enamikus Põllumajandusministeeriumi pädevusse kuuluvate küsimuste kohta esitatud avaldustes paluti õiguskantsleril selgitada õigusakte või õigusalast nõustamist. Nii näiteks sooviti selgitust põllumajandusreformi käigus hüvitamata jäänud töösakute hüvitamise kohta või juhiti tähelepanu puudujääkidele konkurside korraldamisel, komisjonide moodustamisel ja personali valikul Põllumajandusministeeriumi süsteemis. Sellised avaldused jättis õiguskantsler sisuliselt läbi vaatamata ning edastas vastamiseks Põllumajandusministeeriumile.

Ülevaateperioodil leidis õiguskantsler Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti (PRIA) suhtes järelevõlumenetlust läbi viies isikuandmete kaitse reeglite rikkumise. Nimelt nõudis PRIA turuarendustoetuse taotluse menetlemise käigus ilma seadusliku aluseta avaldaja liikmete isikukoode.

On oluline, et riigi tegevus isikuandmete töötlemisel ei osutuks põhjendamatult eraelu piiravaks. Riik ei tohi nõuda rohkem isikuandmeid kui konkreetsel juhul vajalik. Juhul, kui seadusandja leiab, et teatud isikuandmete kogumine on siiski vajalik, tuleb vastav õiguslik alus sätestada kas seaduses või määruses. Kuna põllumajanduse, kalanduse, maaelu ja toiduainetööstuse toetusi on võimalik taotleda nelja erineva valdkonna kohta kehtestatud korra ja tingimuste kohaselt (ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse, Eesti maaelu arengukava 2004–2006, Eesti riiklik arengukava 2004–2006 ning maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse alusel), peab Põllumajandusministeerium edaspidi vastavate poliitikate väljakujundamisel ja õigusaktide eelnõude koostamisel kindlasti arvestama isikuandmete kaitse reeglitega. Tuleb analüüsida, milliste isikuandmete esitamine erinevate toetuste taotlejatel on oluline ning vajadusel täpsustada seadustes ja määrustes andmete kogumise õiguslikke aluseid, arvestades seejuures, et andmete kogumine ei tohi ebaproportsionaalselt riivata privaatsusõigust.

2. Isikuandmete töötlemine Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ametis

Asi nr 7-1/050913

(1) Õiguskantsleri poole pöördus eraõiguslikust juriidilisest isikust avaldaja, kes palus kontrollida Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti (PRIA) tegevuse seaduslikkust turuarendustoetuse taotluse menetlemise käigus avaldaja liikmete isikukoodide nõudmisel.

(2) Avaldaja esitas PRIA-le taotluse turuarendustoetuse saamiseks. PRIA palus täiendava tähtaja jooksul esitada nende avaldaja liikmete isikukoodid, kellel puudus äriregistri kood.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole, kuna ta oma liikmete isikukoode ei teadnud ning leidis, et PRIA-l puudub õiguslik alus neid nõuda. Samas ei pidanud avaldaja õigeks turuarendustoetusest ilmajäämist isikukoodide mitteesitamise tõttu.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmisega PRIA poole, paludes selgitada isikukoodide nõudmise

õiguslikku tausta ning nende kasutamise eesmärgi. Oma vastuses õiguskantslerile põhjendas PRIA peadirektor isikukoodide nõudmist ning selgitas, et isikukoodide kasutamisest avaldaja puhul siiski loobuti. Vajalikke andmeid kontrolliti vaid isikunimesid ning aadresse kasutades ning saadud tulemuste põhjal sai määrata avaldajale turuarendustoetuse.

(3) Antud kaasuse lahendamisel tuli leida vastus küsimusele, kas PRIA-l oli õigus avaldajalt nõuda turuarendustoetuse taotlemisel avaldaja füüsilisest isikutest ettevõtjatest liikmete isikukode.

(4) PRIA viitas oma tegevuse õiguslike alustena maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse (MPKS) ning põllumajandusministri 28.04.2005 määruse nr 49 „Turuarendustoetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord, nende kulude loetelu, mille hüvitamiseks turuarendustoetust antakse, ning toetuse määr“ (edaspidi määrus) sätetele.

Vastavalt MPKS §-le 31 saab turuarendustoetust taotleda mittetulundusühing, mille liikmetest vähemalt kaks kolmandikku on põllumajandustootjad, põllumajandussaaduste töötledajad või neid ühendavad mittetulundusühingud. Turuarendustoetuse taotleja vastavust nõuetele kontrollib MPKS-i sätetest lähtuvalt PRIA.

Selleks, et kontrollida taotluse esitaja vastavust nõuetele, on määruse § 7 lg 1 punkti 2 kohaselt taotleja kohustatud esitama muu hulgas taotleja liikmete nimekirjaga liikmete registrikoodid. Füüsilisest isikust ettevõtjate isikukoodide esitamise kohustust toetuste andmist reguleerivatest õigusaktidest aga ei tulene.

Isikuandmete töötlemist reguleerib isikuandmete kaitse seadus (edaspidi IKS), mille § 16 kohaselt on isikukoodi töötlemine lubatud ilma andmesubjekti nõusolekuta vaid siis, kui see on ette nähtud välislepingus, seaduses või määruses.

PRIA on kohustatud kontrollima, et taotleja liikmed oleksid korrektselt registreeritud juriidilised isikud või füüsilisest isikust ettevõtjad, näiteks lihtsalt füüsilised isikud toetust saada ei tohi. Muu hulgas eeldab see andmete kontrollimist teistest riiklikest registritest, mis omakorda tingib vajaduse isikute registri- ning isikukoodide järele. Õiguskantsleri hinnangul on koodide nõudmine seega materiaalsoiguslikult aktsepteeritav meede.

Küll aga oli isikukoodide nõudmine formaalselt seadusega vastuolus. Kuna isikuandmete kaitse seaduse kohaselt peab isikukoodide töötlemiseks olema seaduslik alus, siis ei saa ei PRIA ega ELAS ilma selleta kellelki isikukoodi esitamist nõuda. PRIA tegevust reguleerivatest aktidest isikukoodide nõudmise õigust ei tulene.

(5) Kuna avaldaja taotlus PRIA-le sai positiivse lahendi juba õiguskantsleri menetluse käigus (avaldaja liikmete andmed said kontrollitud ilma isikukoodideta) ning PRIA lubas astuda samme õigusliku olukorra korrastamiseks, ei pidanud õiguskantsler vajalikuks täiendavate meetmete kasutuselevõttu.

Juhul, kui PRIA peab vajalikuks edaspidi füüsilisest isikust ettevõtjate kontrollimiseks nõuda isikukoodide esitamist, tuleb vastav õiguslik alus sätestada kas seaduses või määruses. PRIA peadirektor sedastas õiguskantslerile saadetud vastuses, et PRIA teeb Põllumajandusministeeriumile ettepaneku määruse sõnastust täpsustada: taotleja peab füüsilisest isikust ettevõtjatest liikmete kohta, kes ei ole kantud äriregistrisse, esitama nende isikukoodid.

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 ja Statistikaamet.

Üldmainitud valdkondadest moodustavad õiguskantslerile esitatud avalduste arvult suurima riiklike ja kohalike maksude ning eelarvetega seonduvad küsimused.

Õiguskantsleri poole pöördui 2005. aastal sageli kohtueelse menetluse käigus, et saada hinnangut maksuhalduri tegevuse seaduslikkuse ning selgitamiskohustuse täitmise kohta. Enamuse nendest avaldustest jättis õiguskantsler sisuliselt läbi vaatamata, juhtides avaldaja tähelepanu õiguskantsleri järelevalve põhimõttele mitte dubleerida olemasolevaid järelevalvemehhanisme, vaid mõjutada neid tõhusamalt toimima. Mitmel juhul selgus avaldusega tutvumisel kohtulahendite registri andmetest, et avaldaja oli samas küsimuses kohtu poole pöördunud ja esitanud kohtusse kaebuse maksuhalduri õigusvastase tegevuse kohta või oli kohtu menetluses konkreetne maksuvaidlus. Seega oli avaldusaluses asjas tegemist kohtumenetlusega, millega paralleelselt soovis avaldaja ka õiguskantsleri hinnangut. Sellistel juhtudel on aga õiguskantsleri seaduse kohaselt isiku avalduse menetlemine välistatud.

Andmekaitsealased õiguslikud probleemid tõusetusid Maksu- ja Tolliametile esitatava füüsiliste isikute tasutud ametiühingu sisseastumis- ja liikmemaksude deklaratsiooni täitmisel.³³⁰

Õiguskantsleri poole pöördui korduvalt taotlustega kontrollida riiklike ja kohalike makse, lõive ja muid makseid ning avalikõiguslikke rahalisi kohustusi sätestavate seaduste või määruste normide vastavust põhiseadusele, mis on otseselt seotud põhiseaduslikkuse järelevalvega ning isikute põhiõiguste ja -vabaduste ning hea halduse tava järgimise tagamise funktsiooniga. Näiteks pöördus õiguskantsleri poole avaldaja, kes palus kontrollida, kas kindlustusandja kindlustustegevuse seadusest tulenev õigus töödelda ilma isiku nõusolekuta isikuandmeid on kooskõlas põhiseadusega. Riigi palgakorralduse valdkonnast tuli õiguskantsleril hinnata, kas Vabariigi Valitsus rahandusministri rikkus kaudu riigiteenistujate 2005. aasta palgatingimusi kujundades ametiühingute õigust olla kaasatud töötajaid ja teenistujaid puudutavate töötingimuste ettevalmistamisse (sotsiaaldialoogiga seonduvate probleemide lahendamisse). Kohalike omavalitsuste eelarvekorraldust puudutavatest küsimustest tuli õiguskantsleril anda hinnang kohaliku omavalitsuse määruse kooskõlast valla- ja linnaeelarve seadusega.

Mitmel korral pöördui õiguskantsleri poole palvega kontrollida kohaliku omavalitsuse maamaksumääruse kooskõla põhiseaduse ja maamaksuseadusega maksusoodustuse andmisel isiku rahvastikuregistrisse kantud elukoha tunnuse alusel. Kas kohaliku omavalitsusüksuse volikogul on õigus kehtestada erinevad maamaksumäärad omavalitsusüksuse elanikeregistrisse kantud nn valla- või linnaelanikele ning teistele maaomanikele? Antud probleemi lahendamiseks pöördus õiguskantsler maamaksuseaduse § 11 mitmetiõlgendatavuse küsimuses 06.06.2005 Riigikogu rahanduskomisjoni poole. Rahanduskomisjon leidis, et kohaliku omavalitsuse maksusoodustuse tegemise aluseid ja korda reguleeriv maamaksuseaduse §-s 11 sisalduv volitusnorm ei vaja täpsustamist, kuid otsustas pöörduda Rahandusministeeriumi poole ettepanekuga koostada kohalike omavalitsuste üksuste

³³⁰ Vt 2. osa X 7. Isiku selgitustaotlustele vastamine ja hea halduse tava.

ringkiri, et tagada maamaksuseaduse § 11 lõigetes 2 ja 21 märgitud isikute õigus võrdsele kohtlemisele maamaksuvabastuse kohaldamisel ja seaduse ühesugune tõlgendamine.

Samuti tuli õiguskantsleril võtta seisukoht, kas kultuuriteenuste (kui etenduse või kontserdi korraldajaks on riigi-, munitsipaal- või eraetendusasutus või rahvusoper) käibe maksustamist puudutav käibemaksuseaduse säte vastab fiskaalse neutraalsuse ning põhiseaduse võrdse kohtlemise põhimõttest tulenevatele nõuetele. Õiguskantsler pöördus 19.10.2005 märgukirjaga Riigikogu rahanduskomisjoni poole, et juhtida tähelepanu käibemaksuseaduse § 15 lg 2 punkti 6 kooskõlast Eesti Vabariigi põhiseaduse ja Euroopa Liidu õigusega ja fiskaalse neutraalsuse nõude ning võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumisele maksustamisel ning soovitas viia seadusandlik baas kooskõlla kõrgemalseisva õigusega.

2. Kindlustusandja õigus töödelda isikuandmeid

Asi nr 6-1/050898

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes palus kontrollida, kas ilma isiku nõusolekuta on kindlustusandja kindlustustegevuse seadusest tulenev õigus töödelda isikuandmeid kooskõlas põhiseadusega.

(2) Kindlustustegevuse seaduse (edaspidi KindlITS) § 54 reguleerib isiku identifitseerimist, annab kindlustusandjale õiguse töödelda isikuandmeid ning seab konfidentsiaalsuskohustuse kindlustusandjale ja temaga seotud isikutele. KindlITS § 54 lg 2 sätestab: „Kindlustusandjal on õigus kindlustusvõtja, kindlustatu, soodustatud isiku või nende esindajate nõusolekuta töödelda nimetatud isikute isikuandmeid, sealhulgas isikukoodi. Pärast eelnimetatud isikutega lepingulise suhte lõppemist on nende isikuandmete töötlemine ilma isikute nõusolekuta lubatud vaid lepingu täitmiseks või lepingu täitmise tagamiseks või kindlustusandjale seadusega pandud kohustuse täitmiseks.”

Kindlustustegevuse seaduse seletuskirjas³³¹ on kõnealuse paragrahvi kohta sedastatud järgnevat: “Eelnõu § 54 on täiendatud uute lõigetega 1 ja 2, mis on seotud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduses sätestatud kindlustusandjate kohustusega identifitseerida teatud juhtudel oma klient. Kõnealused lõiked annavad kindlustusandjale õiguse isikuandmete töötlemiseks ilma nende omanike nõusolekuta. Analoogilised sätted on ka krediitiasutuste seaduses, kuivõrd ka krediitiasutustel on klientide identifitseerimise kohustus.”

(3) Antud kaasuses tuli hinnata, kas viidatud kindlustustegevuse seaduse säte vastab olulisuse ning õigusselguse põhimõtetest tulenevatele nõuetele.

(4) Kõnealuse normi põhiseaduspärasuse hindamisel on olulised mitmed põhiseaduse sätted. PS § 26 kohaselt on igaühel õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel, millega on hõlmatud ka isikuandmed. Isikuandmete kaitse reeglid on suunatud sellele, et andmetöötlust piirata ning et iga inimene saaks võimalikult palju ise otsustada, kui palju ta end teistele isikutele ja laiemale avalikkusele nähtavaks muuta soovib. Isikuandmete töötlemine peab olema seaduslik, konkreetse eesmärgi saavutamisele suunatud ja minimaalne jne.

Asjakohane on ka PS § 19 lg 1, mille kohaselt on igaühel õigus vabale eneseteostusele. PS § 19 lõikest 1 tuleneva enesemääramisõiguse üheks osaks on ka informatsiooniline enesemääramisõigus, mille põhiline tähendus on iga isiku võimalus ise otsustada, kas, kellele ja millises ulatuses enda kohta käivaid andmeid levitada.³³²

³³¹ Kindlustustegevuse seaduse eelnõu seisuga 03.01.2005, nr 442 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

³³² M. Ernits. Kommentaarid §-le 19. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 19 kumm 4.1.

PS § 3 lg 1 lausest 1 tuleneb kohustus teostada riigivõimu ainult põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. See tähendab muu hulgas, et seadusandja ülesandeks on otsustada kõik olulised küsimused, põhiõiguste osas kindlasti nende piiramise ulatus.³³³ Sisuliselt tähendab mainitud põhimõte, et riigivõim saab teha ainult seda, milleks on teda konkreetselt seadusega volitatud.

PS § 13 lõikes 2 on sätestatud, et seadus kaitseb igäüht riigivõimu omavoli eest, mis on seotud eelmises punktis kirjeldatud riigivõimu seadusliku teostamise nõudega. Eelkõige tähendab see, et põhiõigust riivav seadus peab olema piisavalt täpselt formuleeritud, st seaduse tekst ning normide sõnastus ei tohi olla umbmäärane (nn õiguselguse põhimõte).³³⁴ Ei tohi jääda lahtiseks, missugusteks tegevusteks riigivõimu teostajaid tegelikult volitatakse, isikutel peab olema võimalik haldusorgani käitumist prognoosida ning sellega arvestada. Regulaatsioon peab olema piisav selleks, et oleks selge, mis on olnud seadusandja tahe ning et oleks võimalik hinnata, kas antud õiguslik situatsioon on kooskõlas PS § 3 lg 1 lauses 1 sätestatud riigivõimu seaduslikkuse nõudega. Kahtlemata ei saa õiguselguse nõue viia jäikade üksikasjalike regulaatsioonideni seaduse tasandil ning absoluutset õiguselgust ei ole võimalik saavutada, kuid asjaolusid arvesse võttes peab mõistlikus ulatuses normid sätestama seadusandja.

Isikuandmete töötlemine riivab üksikisiku põhiõigusi, eelkõige eraelu puutumatust, seega kujutab ka KindlTS § 54 lõikes 2 sätestatud tegevus endast põhiõiguse riivet. Selleks, et seesugust riivet põhiseaduse mõttes lubatavaks pidada, peab vastav regulaatsioon olema kooskõlas ülalkirjeldatud põhiseaduslike nõuetega. Isikuandmete töötlemist lubav norm peab olema õiguselge ning kindlaks määrama, milliseks tegevuseks on volitus antud.

Antud juhul on kindlustusandjale antud õigus töödelda kindlustusvõtja, kindlustatu ja soodustatud isiku isikuandmeid ilma isiku nõusolekuta. Sättes ei ole täpsustatud, millisel eesmärgil ning milliste isikuandmete töötlemine on lubatud, vaatamata seletuskirjas sedastatule. Seega tuleb võtta seisukoht, et pealtnäha annab säte kindlustusandjale volituse töödelda loetletud isikute andmeid mis tahes eesmärgil ning ulatuses, selle piire ei ole seatud.

Seadusandja ei ole väidetavaid andmetöötamise eesmärke selgelt formuleerinud, rääkimata sellest, milliseid isikuandmeid selle eesmärgi saavutamiseks töödeldakse, kas andmeid võib veel kellelegi edastada jne. Selline ebamäärane annab seaduse rakendajatele võimaluse omavoliks ning kuritarvitusteks, isikud aga ei saa seaduse pinnalt prognoosida, milliseid andmeid nende kohta võidakse koguda ning ei oska seega ka enda tegevuse kavandamisel sellega arvestada.

Seega oli õiguskantsleri seisukoht, et KindlTS § 54 lg 2 ei vasta olulisuse ning õiguselguse põhimõtetest tulenevatele nõuetele ning on seega vastuolus PS §-dega 19 ning 26, koosmõjus § 3 lg 1 lausega 1 ning § 13 lõikega 2.

(5) Et tagada rahapesu ning terrorismi rahastamise tõkestamise eesmärkidel isikuandmete töötlemise kooskõla põhiseadusega, tegi õiguskantsler rahandusministrile ettepaneku kaaluda võimalusi kõnealuse sätte muutmise algatamiseks. Õiguskantsler tegi ettepaneku täpsustada isikuandmete töötlemise eesmärki ning sellest johtuvalt ka töödeldavate isikuandmete ulatust (seaduses sätestatu põhjal peab olema kontrollitav, et iga kogutav andmekategooria on eelnevalt formuleeritud eesmärgi saavutamiseks vajalik).

Rahandusminister nõustus, et KindlTS § 54 on mitmeti tõlgendatav ning annab võimalusi kuritarvitusteks. Seetõttu pidas rahandusminister põhjendatuks kõnealuse sätte muutmist ning õiguskantsleri seisukohti arvestades töötati välja vastav eelnõu, mis on käesoleval ajal Riigikogu menetluses.³³⁵

³³³ K. Merusk jt. Kommentaarid §-le 3. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 3 komm 2.3.1.

³³⁴ M. Ernits. Kommentaarid §-le 13. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 13 komm 5.

³³⁵ Investeeringufondide seaduse, krediidiastutuste seaduse, Finantsinspektsiooni seaduse, Tagatisefondi seaduse ja kindlustustegevuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seisuga 15.06.2006, nr 919 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

3. Sotsiaaldialoog riigiteenistuses

Asi nr 7-1/050154

(1) Õiguskantsleri poole pöördusid kaks ametiühingute liitu, kes palusid anda hinnangu Vabariigi Valitsuse tegevusele riigiteenistujate 2005. aasta palgatingimuste kujundamisel.

(2) Eesti riigiteenistujate palgatingimused kehtestatakse igaks kalendriaastaks Vabariigi Valitsuse määrusega. 2005. aasta palgatingimused kehtestati Vabariigi Valitsuse 24.12.2004 määrusega nr 371 „Riigiteenistujate töötasustamine 2005. aastal“ (edaspidi määrus).

Määruse eelnõu valmistas ette rahandusminister, kes ei saanud seda ametiühingute keskorganisatsioonidele arvamuse avaldamiseks. Õigusaktide eelnõude elektroonilise kooskõlastamise süsteemi (edaspidi eÕigus) pandi määruse eelnõu üles 21.12.2004. Valitsus arutas seda oma 23.12.2004 istungil ja kiitis selle sisuliselt heaks. Määrus võeti vastu 24.12.2004 ja see jõustus esitatud kujul 01.01.2005.

Avaldajad kaebasid õiguskantslerile, et neil ei olnud võimalik kaasa rääkida riigiteenistujate 2005. aasta palgatingimuste kujundamisel ning väitsid, et sellega on rikutud ametiühingute õigust olla kaasatud töötajaid ja teenistujaid puudutavate töötingimuste ettevalmistamisse.

Õiguskantsler pöördus menetluse käigus teabe nõudmisega rahandusministri poole. Rahandusminister vastas, et ametiühingutel oli võimalus avaldada arvamust palgamääruse eelnõu kohta siis, kui palgamääruse eelnõu eÕigusesse lisati. Rahandusminister täpsustas oma kirjas veel, et ametiühingutele ei saadetud määruse eelnõu aegsasti arvamuse avaldamiseks muuhulgas põhjusel, et erilisi sisulisi muudatusi nimetatud eelnõus võrreldes 2004. aasta riigiteenistujate töötasustamise regulatsiooniga ei olnud. Muudatused, mis määruse eelnõusse viidi, olid peamiselt tingitud üleriigilise alampalgamäära tõusust. Lisaks tehti riigiteenistujate töötasustamise regulatsioonis muudatused, mis aitasid muuta palgasüsteemi riigiteenistuses paindlikumaks ja võimaldasid suurendada ametipalga osatähtsust. Rahandusministri selgitusest sai järeldada, et ta ei pidanud eelnimetatud muudatusi sellisteks, mis oleksid tinginud vajaduse konsulteerida ametiühingutega.

(3) Antud kaasuses tuli leida vastus küsimusele, kas Vabariigi Valitsus rikkus 2005. aasta riigiteenistujate palgaküsimuste kujundamisel ametiühingute õigust osaleda teenistujaid puudutavate töötingimuste kujundamisel.

(4) PS § 29 lg 5 lause 2 sätestab, et töötajate ühingutel on õigus kasutada ühismeetmeid oma õiguste ja seaduslike huvide saavutamiseks. Samas ei nimeta PS § 29 lg 5 lause 2, milliste kollektiivsete meetmete kasutamise õigus tuleb ühinenud töötajatele põhiseaduse järgi kindlasti tagada.

Konkreetsemad positsioonid tulenevad Eestile siduvatest rahvusvahelistest lepingutest. Viimastest on asjakohased eelkõige parandatud ning täiendatud Euroopa Sotsiaalharta³³⁶, eriti selle artiklid 6, 21, 22, Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioon nr 87 ühinemisvabaduse ja organiseerumisõiguse kaitse kohta³³⁷ ning konventsioon nr 98 kollektiivlääbirääkimiste korraldamise ja pidamise kaitse õiguse kohta³³⁸.

Nimetatud Eestile siduvate rahvusvaheliste lepingute põhjal võib teha järelduse, et töötajate ja teenistujate ühingutele tuleb tagada, vähemasti teatud ulatuses võimalus osaleda neid ja nende liikmeid oluliselt mõjutavate otsuste kujundamisel. See eeldab töötajate ja teenistujate esindajate kaasamist

³³⁶ RT II 04.07.2000, 15, 93.

³³⁷ RT II 01.01.1993, 76.

³³⁸ Samas.

otsuste tegemise protsessi, mis tähendab muuhulgas, et küsitakse töötajate ja teenistujate esindajate arvamusi plaanitavate otsuste kohta, samuti seda, et töötajate esindajaid informeeritakse otsuste menetlemise käigust. Kõik eelnev tähendab teisisõnu, et tööandjate, aga ka tööõigusregulatsiooni ettevalmistajate ning töötajate ja teenistujate esindajate vahel peab toimuma sotsiaaldialoog.³³⁹

Ka põhiseadusest madalamal seisvast õigusest ning Eesti sotsiaalpartnerite vahel sõlmitud kokkulepetest tuleneb, et ametiühingud kaastakse muuhulgas õiguslike regulatsioonide ettevalmistamisse, mis puudutavad ametiühingute või nende liikmete õigusi ja huve (vt ametiühingute seaduse §-d 3, 17, 18; Vabariigi Valitsuse relemendi p 25; 1996. aastal Vabariigi Valitsuse, tööandjate ning töötajate esindajate vahel sõlmitud kolmepoolne kokkulepe osalusdemokraatia kohta³⁴⁰).

Tuleb sedastada, et õigusest tuleneb selgelt kohustus kaasata töötajate esindajad neid puudutavate otsuste ettevalmistamisse, sealhulgas tuleb töötajate esindajad kaasata neid puudutavate õigusaktide ettevalmistamisse. Seda kohustust Vabariigi Valitsus 2005. aasta palgatingimusi kehtestades ei täitnud.

Palgamäärus puudutas oluliselt riigiteenistujate huve, sest nimetatud määruses lepiti kokku palgamäärad ning määrati astmepalkade diferentseerimise, samuti lisatasude määramise alused ja ulatused. Nimetatud küsimustes oleks ametiühingutel pidanud olema õigus sisuliselt kaasa rääkida.

Piisavaks ei saa pidada, et toimusid mõned üldised koosolekud riigi ning ametiühingute esindajate vahel ega seda, et palgamääruse eelnõu oli enne vastuvõtmist täiskujul eÕiguses üleval kaks kalendripäeva. Viimast põhjusel, et see ei anna ametiühingutele mingit võimalust rääkida kaasa regulatsiooni kujundamises.

(5) Õiguskantsler tegi rahandusministrile märgukirja, kus tõi välja, et tema hinnangul rikuti 2005. aasta riigiteenistujate palgatingimuste kujundamisel ametiühingute õigust olla kaasatud töötajaid ja teenistujaid puudutavate töötingimuste ettevalmistamisse. Märgukirjas palus õiguskantsler, et rahandusminister arvestaks 2006. aasta riigiteenistujate palkade kujundamisel kohustusega kaasata asjakohased ametiühingud selle ettevalmistamisse.

Õiguskantsler saatis 23.12.2005 rahandusministrile teabe nõudmise, milles palus, et rahandusminister selgitaks, kas ja kuidas kaasati ametiühingud riigiteenistujate 2006. aasta palkade kujundamisse. Vastuseks teatas rahandusminister 10.01.2006 kirjaga, et 2005. aastal toimus Eesti Ametiühingute Keskliidu delegatsiooni ja Vabariigi Valitsuse moodustatud ministeeriumidevahelise komisjoni vahel viis koosolekut, milles muuhulgas arutati 2006. aasta riigiteenistujate palgatingimusi. Rahandusminister lisas ka koosolekute protokollid. Lisaks teatas rahandusminister, et 2006. aasta riigiteenistujate palgamääruse eelnõu saadeti arvamuse avaldamiseks ka ametiühingute esindajatele.

4. Maamaksumäärade diferentseerimine

Asi nr 6-8/1155

(1) Avaldaja palus kontrollida Lohusuu maamaksumäärade diferentseerimise kooskõla põhiseadusega.

(2) Lohusuu Vallavolikogu võttis 21.01.2004 vastu määruse nr 22 „Maksumäärade kehtestamine 2004. aastaks” (edaspidi määrus). Määruse punkt 1 kehtestas üldiseks maamaksumääraks Lohusuu

³³⁹ Sotsiaaldialoog iseenesest on laiem mõiste, kuid hõlmab muuhulgas töötajate kaasamist neid puudutavate otsuste tegemisse ning nendega konsulteerimist.

³⁴⁰ Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.ettk.ee/et/kokkulepped/1996/12/item17817>.

vallas 2004. aastaks 2,5% maa maksustamishinnast aastas. Lohusuu valla elanike registrisse kantud isikutele kehtis soodustus, mille kohaselt oli 2004. aastal nende maksumääraks Lohusuu vallas 2,0% maa maksustamishinnast aastas.

Määruse punkt 2 kehtestas üldise põllumajandussaaduste tootmiseks kasutusel oleva haritava maa ja loodusliku rohumaa maamaksumääraks Lohusuu vallas 2004. aastaks 1,5% maa maksustamishinnast aastas. Lohusuu valla elanike registrisse kantud isikutele kehtis soodustus, mille kohaselt põllumajandussaaduste tootmiseks kasutusel oleva haritava maa ja loodusliku rohumaa maksumääraks on nende jaoks Lohusuu vallas 2004. aastaks 1,0% maa maksustamishinnast aastas.

Õiguskantsler esitas 19.08.2004 Lohusuu Vallavolikogule teabe nõudmise, milles palus selgitada maamaksumäärade diferentseerimist.

(3) Menetluse käigus tuli selgitada, kas kohaliku omavalitsuse volikogul on õigus kehtestada erinevad maamaksumäärad omavalitsusüksuse elanikeregistrisse kantud nn valla- või linnaelanikele ning teistele maaomanikele.

(4) Vastavalt maksukorralduse seaduse § 3 lg 2 punktile 3 on maamaks riiklik maks. Maamaksuseaduse (edaspidi MaaMS) § 1 lõike 1 kohaselt on maamaks maa maksustamishinnast lähtuv maks. Maamaks arvutatakse kohalikust omavalitsusest saadud andmete põhjal (MaaMS § 1 lg 3).

MaaMS § 5 lõike 1 kohaselt on maamaksumäär 0,1 kuni 2,5 protsenti maa maksustamishinnast aastas, välja arvatud käesoleva seaduse § 11 lõikes 1 sätestatud juhul. Maksumäära kehtestab kohaliku omavalitsusüksuse volikogu hiljemalt maksustamisaasta 31. jaanuariks. Muudetud maksumäära rakendatakse maksustamisaasta algusest.

MaaMS § 11 lõike 1 kohaselt on põllumajandussaaduste tootmiseks kasutusel oleva haritava maa ja loodusliku rohumaa maamaks määr 0,1 kuni 2,0 protsenti maa maksustamishinnast aastas.

MaaMS § 5 lõike 2 kohaselt võib kohaliku omavalitsusüksuse volikogu maamaksumäära kehtestada maa hinnatsoonide kaupa käesoleva paragrahvi 1. lõikes või käesoleva seaduse § 11 lõikes 1 nimetatud vahemikus.

Maa hindamise seaduse (edaspidi MHS) § 1 kohaselt määrab seadus kindlaks maa hindamise alused ja korra. Hindamise tulemusi kasutatakse maksustamise, erastamise, sundvõõrandamise ja maakorralduse läbiviimisel ning õigusvastaselt võõrandatud maa kompenseerimisel. MHS § 2 lõike 1 kohaselt on hindamise objektiks maatükk ilma sellel asuvate ehitisteta, kasvava metsata, muude taimedeta ja päraldisteta. Erakorralisel hindamisel võib hindamise objektiks olla ka maatükk koos selle oluliste osadega ja päraldistega.

MHS § 3 lõike 2 kohaselt on hindamise eesmärgiks maa hariliku väärtuse leidmine.

MHS § 5 lõike 1 kohaselt on korraline hindamine maksustamise eesmärgil perioodiline hindamine, mille tulemusena leitakse maa väärtus tsoonide ja sihtotstarvete või kõlvikute kaupa. Korralise hindamise tulemused vormistatakse hinnatsoonide kaartidena ja maa väärtuste loeteluna hinnatsoonide ja sihtotstarvete kaupa.

Sama sätte teise lõike kohaselt viiakse korraline hindamine läbi maaregistri tehingute andmebaasi andmete alusel hindamise aasta 30. juuni seisuga. Hindamisel jaotatakse maa hinnatsoonidesse. Hinnatsoonina käsitatakse piirkonda, kus on sarnane väärtustase ja väärtuse moodustumise mehhanism. Igas hinnatsoonis määratakse maa väärtus seal esinevate sihtotstarbe liikide kaupa, kasutades ühikuna krooni maatüki ruutmeetri, maatüki hektari või krundi ehitusõiguse ruutmeetri kohta.

Eeltoodust tuleneb, et kohalikul omavalitsusel on õigus MaaMS § 5 lõikes 1 ja § 11 lõikes 1 sätestatud maksumäärasid diferentseerida üksnes hinnatsoonide põhjal ning hinnatsoonid peegeldavad mingi piirkonna maa harilikku väärtust ehk turuhinda. TSÜS § 65 kohaselt loetakse eseme väärtuseks selle harilikku väärtust, kui seaduse või tehinguga ei ole ette nähtud teisiti. Eseme harilik väärtus on selle kohalik keskmine müügihind (ehk turuhind).

Eseme turuhind ei sõltu sellest, kas eseme omanik on kantud Lohusuu valla elanike registrisse või mitte, sellest ei sõltu seega ka hinnatsoonid.

Maamaksuseadus annab kohalikule omavalitsusele ka teatud soodustuste kehtestamise võimaluse, kuid vastavad soodustused on ammendavalt sätestatud MaaMS §-s 11 ning sellist maksusoodustust, mis on kehtestatud määruse punktides 1 ja 2, seadus ette ei näe.

Erinevalt kohalikest maksudest, mille puhul on kohaliku omavalitsuse volikogule kohalike maksude seaduses pea iga maksu osas antud õigus soodustuste kehtestamiseks, on maamaksu kui riikliku maksu puhul võimalike soodustuste valiku seadusandja ära määratlenud.

PS § 3 lg 1 lause 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS § 154 lõike 1 kohaselt otsustavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Nimetatud seaduslikkuse nõue eeldab, et maamaksu maksusoodustuste kehtestamiseks oleks kohalikele omavalitsustele antud otsustuspädevus. Kui kohalik omavalitsus asub omal algatusel seadusliku alusega maksusoodustusi kehtestama, on tema vastavad õigusaktid PS § 3 lg 1 lausega 1 ning § 154 lõikega 1 vastuolus.

(5) Õiguskantsleri järelevalvemenetluse tulemusena kehtestas Lohusuu Vallavolikogu 28.01.2005 määruse nr 45 „Maksumäärade kehtestamine ja maksusoodustuse andmine Lohusuu vallas 2005 aastaks”. Vastavas määruses on õiguskantsleri seisukohti täielikult arvestatud.

X SISEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

Siseministeerium täidab paljusid riigi jaoks väga olulisi funktsioone: sisejulgeoleku tagamine, avaliku korra kaitsmine, riigipiiri valvamine ja kaitsmine, kriisireguleerimine, kodakondsuse ja migratsiooni ning kirikute ja kogudustega seotud asjade korraldamine, andmekaitse- ja perekonnaseisualased küsimused. Väga sageli on seesuguste tegevuste olemuslikuks ja paratamatuks osaks isikute põhiõiguste piiramine. Seetõttu ei ole üllatav, et Siseministeeriumi valitsemisala puudutavad küsimused pälvivad ka õiguskantsleri tähelepanu.

Siseministeeriumi valdkonnas tuli õiguskantsleril 2005. aastal kokku puutuda nii õigusloomeliste kui rakenduslike probleemidega. Esines ametnikepoolseid väiksemaid eksimusi normide tõlgendamisel ja rakendamisel, ent tuli lahendada ka mitmeid väga keerukaid õiguspoliitilisi küsimusi, mis vajasid lõppastmes seadusandja sekkumist, et põhiõiguste kaitse saaks nõutaval tasemel tagatud.

Kahjuks esineb Siseministeeriumi valitsemisalas valdkondi, mille kitsaskohtadele on õiguskantsler juba varem tähelepanu juhtinud, kuid mida ei ole käesoleva ajani suudetud lahendada. Probleemide pikaajaline püsimine tekitab küsimuse ministeeriumi nõrgast haldussuutlikkusest. Suurteks murelasteks on politsei tegevuse õiguslike aluste puudulikkus ning arestimajade ülerahvastatus. Juba 2004. aasta tegevuse ülevaates märkis õiguskantsler, et politseitöös esinenud eksimused on paljuski tingitud politsei tegevuse aluseks olevate õigusaktide halvast kvaliteedist: „[...] politseiseadus on vananenud, segane ning liiga üldsõnaline, et vastata põhiseadusest tulenevatele nõuetele”. Ehkki probleemid on siseministrile hästi teada, ei ole kahjuks mingeid edusamme selles valdkonnas tehtud.

Aastatepikkuseks on veninud arestimajade olukorda puudutav vaidlus. Õiguskantsler on alates 2004. aastast juhtinud nii siseministri kui justiitsministri tähelepanu jämedatele rikkumistele Ida Politseiprefektuuri arestimajades, ent olukord ei ole märkimisväärselt paranenud. Eesti probleemid on jõudnud ka rahvusvahelisele tasandile – Euroopa Inimõiguste Kohus taunis tingimusi Jõgeva arestimajas.³⁴¹ Siseministeeriumi suutmatust neid probleeme lahendada on äärmiselt kahetsusväärne ja lubamatu.

1.1. Õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse kontroll

Ülevaateperioodil pöördusid inimesed mitmel juhul õiguskantsleri poole palvega kontrollida, kas haldusorgan on tegutsenud seaduslikult, kuid õiguskantsleri menetluses selgus, et probleem ei ole seaduse rakendamises vaid seaduses endas. Sellistel juhtudel pidi õiguskantsler hindama, kas olemasolev õiguslik regulatsioon võimaldab inimeste põhiõigusi kaitsta põhiseaduse nõuetele vastavalt. Tegu on asjadega, kus asutuse tegevuse seaduslikkuse kontrollist (nn *ombudsman*'i kontrollist) kasvas välja põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus. Selline erinevate menetluste ja väljundite ühendamise võimalus on Eesti õiguskantsleri mudeli suur eelis võrreldes teiste maade vastavate institutsioonidega.

Üks Siseministeeriumi valitsemisalasse jääv näide sellest oli nn KGB-lastete nimekirjade avalikustamise kaigus, kus avaldajad pöördusid õiguskantsleri poole kaebusega Kaitsepolitsei tegevuse peale. Nende pöördumisele vastamiseks tuli anda vastus väga keerulisele küsimusele, kas endiste KGB töötajate

³⁴¹ Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 08.11.2005 otsus nr 64812/01 Alver vs. Eesti Vabariik. Lisaks on siinkohal oluline viidata Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee (CPT) 2005. aastal avalikustatud raportile Eesti kohta, milles on põhjalikumalt käsitletud probleeme vanglates ja arestimajades. Vt raportit Eesti valitsusele külastuse kohta, mis toimus 23.–30. septembril 2003. Strasbourg, 14.04.2004. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/documents/est/2005-06-inf-est.pdf>.

avalikustamine on põhimõtteliselt põhiseadusega kooskõlas või mitte. Kaaluda tuli väga palju erinevaid asjaolusid, alustades Eesti ajaloost ja lõpetades puudutatud isikute vanusega.

Kaks näidet Siseministeeriumi valitsemisala kaasustest, kus haldusorganite tegevuse kontrollimisest kasvas välja õigusaktide põhiseaduslikkuse kontroll, puudutasid perekonnaseisualaseid küsimusi. Mõlema kaasuse puhul selgus, et perekonnaseisutoimingute tegemisel on ilmnenud formaalset laadi takistused, mida saab kõrvaldada valdkonda reguleerivaid õigustloovaid akte muutes. Ühel juhul palus avaldaja õiguskantsleril kontrollida, kas perekonnaseisuasutus oli käitunud õiguspäraselt, kui jättis talle väljastamata abiellumist takistavate asjaolude puudumise tõendi põhjusel, et ta soovis välisriigis abielluda samasoolise isikuga. Perekonnaseisuasutuse tegevuse kontrollimisel tekkisid paratamatult mitmed küsimused välismaal sõlmitud samasooliste abielu Eestis kehtivuse kohta ning selle regulatsiooni õiguselguse põhimõttele vastavuse kohta. Teise kaasuse puhul ei olnud vanglas viibival isikul võimalik abielluda seetõttu, et tal puudus isikut tõendav dokument. Siin osutus probleemiks see, et perekonnaseisualaste ning vangistust reguleerivate õigusaktide koostoimes tekkis põhjendamatu põhiõiguste riive.

Käesolevas ülevaates kajastatud kaasuste puhul tuligi Siseministeeriumile anda soovitusi õigustloovate aktide muudatuste algatamiseks, kuna kehtiv õigus osutus põhiseaduse nõudeid arvestades ebapiisavaks. Siseministeeriumi valitsemisalas on palju põhiõigusi riivavaid ülesandeid ning nende puhul peab vastavateks tegevusteks volitav seadusandlus olema väga hästi läbi kaalutud ning piisavalt täpne ja selge. 2005. aasta juhtumite puhul ei olnud probleemid õnneks põhimõttelist laadi, pigem vajasisid täitevvõimu tegevuse õiguslikud alused suuremaid või väiksemaid muudatusi. Sellele vaatamata on oluline rõhutada, et põhiõiguste riiveid kaasa toova tegevuse puhul peavad lahendused olema iseäranis põhjalikult argumenteeritud ning kehtestatud regulatsioonid üheselt mõistetavad. Nii saab tagada, et isikute õigusi riivatakse vähimal võimalikul määral ning vältida edaspidiseid vaidlusi normi sisu üle.

1.2. Põhiõiguste- ja vabaduste tagamine ja hea halduse tava

Enamike Siseministeeriumit puudutanud avalduste puhul ei olnud probleem siiski puudulikes õigusaktides, vaid normide ekslikus tõlgendamises ning rakendamises või suisa õigusliku aluseta tegutsemises.

Valdkonnad, milles eksimusi esines, olid kodakondsuse ja migratsiooni küsimused, regionaalplaneerimine ning kohanimede määramine, avalikule teabele juurdepääsu võimaldamine (Andmekaitse Inspektsiooni tegevus) ning maavanema teenistusega seonduv.

2005. aastal lahendatud kaasuste põhjal saab öelda, et aeg-ajalt esineb ametnike töös lubamatut pealiskaudsust ning hoolimatut suhtumist inimeste murede lahendamisel. Selle probleemi taustal on oluline välja tuua, et õiguskantsler pöörab oma tegevuses üha enam tähelepanu hea halduse tava järgimisele. Allpool on täpsemalt ära toodud kahe kaasuse kirjeldus, kus õiguskantsler leidis, et olenemata sellest, et juriidiliselt on kõik olnud korrektne ja ametiisikud ei ole formaalselt ühegi normi vastu eksinud, ei ole nad käitunud riigivõimu esindajatele kohaselt. Ehkki hea halduse tava ei ole üheselt määratletav reeglitekogumik, peaks see siiski olema tunnetatav käitumisjuhised inimestega suhtlemisel. Kindlasti on hea halduse tavaga hõlmatud kiire ja tõhus menetlus, riigivõimu kohustus oma tegevust selgitada ning inimene vajadusel õige haldusorgani juurde suunata, üldine avaliku võimu avatus ning tema roll vastanduvate huvide tasakaalustajana. Neist ja muudest hea halduse tava põhimõtetest kinnipidamine aitab luua olukorra, kus riik eksisteerib inimese jaoks, mitte vastupidi.

1.3. Kodakondsuse ja migratsiooni küsimused

Märkimisväärse osa Siseministeriumi valitsemisalas tõusetunud probleemidest moodustavad kodakondsus- ja migratsiooniõigust puudutavad küsimused. Nimetatud valdkonda on analüüsitud ka rahvusvaheliste inimõiguste kaitse organisatsioonide raportites ning vastavate küsimuste lahendamiseks on tehtud mitmeid ettepanekuid.

Õiguskantsleri kõrgendatud tähelepanu all oli õigus tõhusale menetlusele ning kaebeõiguse efektiivne tagamine välismaalase õigusliku seisundi reguleerimisel. Õiguskantsleri 2003.–2004. aasta tegevuse ülevaates kajastatud küsimustest on senini lahendamata välismaalaste seadusest tulenev halduskohtusse pöördumise tähtaja küsimus elamisloa või tööloa andmise või andmisest keeldumise, pikendamise või pikendamisest keeldumise või kehtetuks tunnistamise või taotluse läbivaatamata jätmise otsuse korral. Nimelt pöördus õiguskantsler Riigikogu põhiseaduskomisjoni poole välismaalaste seaduse § 9 lõike 5 põhiseaduspärasuse küsimuses. Nimetatud sätte kohaselt võis elamisloa või tööloa andmise või andmisest keeldumise, pikendamise või pikendamisest keeldumise või kehtetuks tunnistamise otsuse peale esitada kaebuse halduskohtule või vaide kümne päeva jooksul otsuse teatavaks tegemise päevast arvates.³⁴² Õiguskantsler leidis, et nimetatud kümnepäevane tähtaeg on liiga lühike tagamaks isiku võimalust oma kaebeõigust tõhusalt kasutada ning seega on tegemist PS § 15 lõikes 1 sätestatud kohtusse pöördumise õiguse rikkumisega.

Õiguskantslerile ülevaateastal esitatud kaebused puudutasid eelkõige elamisloa taotlemist. Korduvalt tõstatati küsimus menetlustähtaegade pikkusest elamisloa taotluse menetluse võtmisel ning elamisloa taotluse suhtes otsuse tegemisel.

Migratsiooniküsimuste reguleerimisel ning vastavate taotluste lahendamisel tuleb arvestada ka Euroopa Liidu õigusest tulenevate nõuetega. Mitmete välismaalaste ja nende perekondade õiguslikku seisundit puudutavate direktiivide siseriiklikusse õigusesse ülevõtmine on kahetsusväärset viibinud. See tähendab, et nende direktiivide üle võtmata jätmise eest võib Euroopa Komisjon või teine liikmesriik kaevata Eesti Vabariigi Euroopa Kohtusse. Kuid siin on veel teinegi oluline tahk – nimelt võib ka õigeaegselt siseriiklikusse õigusesse ülevõtmata direktiividest tuleneda üksikisikutele õigusi ja kohustusi, millega vastavad haldusorganid peavad arvestama. Seeläbi tekib olukord, kus haldusorgan peab jätma kohaldamata siseriikliku seaduse ning lähtuma tähtaegselt ülevõtmata direktiivist. See tekitab õiguslikult ebaselge olukorra nii isikute kui haldusorganite jaoks. Direktiivide korrektne ülevõtmine aitab seevastu kaasa isikute õiguste ja vabaduste tagamisele, sest isiku õigused ning haldusorgani kohustused on siseriiklikus õiguses üheselt määratletud.

Näiteks varjupaigataotlejate õigusi reguleerivatest direktiividest võttis riik ettenähtud tähtajast hiljem üle Euroopa Liidu Nõukogu 27.01.2003 direktiivi 2003/9/EÜ, millega sätestatakse miinimumnõuded varjupaigataotlejate vastuvõtmisele (ülevõtmise tähtaeg 06.02.2005) ning Euroopa Liidu Nõukogu 20.07.2001 direktiivi 2001/55/EÜ, millega kehtestatakse miinimumnõuded ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmed liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ja tagajärgede kandmisel (ülevõtmise tähtaeg 31.12.2002, Eesti suhtes siduv alates 01.05.2004). Varjupaigamenetluse ja varjupaigataotlejate õigusliku staatuse reguleerimiseks võttis Riigikogu 14.12.2005 vastu välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse. Sellega võeti siseriiklikusse õigusesse üle eespool viidatud direktiivid ajutise kaitse ning varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste kohta. Samuti on nimetatud seaduses arvestatud Euroopa Liidu Nõukogu 29.04.2004 vastu võetud direktiivi 2004/83/EÜ, mis käsitleb kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute pagulasteks või muidu rahvusvahelist kaitset vajavateks isikuteks kvalifitseerimist ja vastava seisundi miinimumnõudeid ning antud kaitse sisu, Euroopa

³⁴² Käesoleval ajal sätestab välismaalaste seaduse § 136 lg 1, et elamisloa või tööloa andmise või andmisest keeldumise, pikendamise või pikendamisest keeldumise või kehtetuks tunnistamise või taotluse läbivaatamata jätmise otsuse peale võib kümne päeva jooksul otsuse teatavaks tegemise päevast arvates esitada kaebuse halduskohtule või vaide. Vaideotsuse võib vaidlustada sama tähtaja jooksul halduskohtus.

Liidu Nõukogu direktiivi liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõudeid ning perekonna taasühinemise direktiivi 2003/86/EÜ. Seaduse jõustumisajaks on kavandatud 01.07.2006.

Lisaks varjupaigataotlejaid puudutavatele õigusaktidele on viibinud ka pikaajaliselt riigis viibinud isikute ning perekonna taasühinemise küsimusi puudutavate direktiivide ülevõtmine siseriiklikus õiguses. Euroopa Liidu Nõukogu 25.11.2003 direktiivi 2003/109/EÜ, mis reguleerib pikaajaliselt riigis viibinud välismaalaste õiguslikku staatust, ülevõtmise tähtaeg oli 23.01.2006. EL nõukogu 22.09.2003 direktiivi 2003/86/EÜ, mis reguleerib perekonna taasühinemise küsimust, ülevõtmise tähtaeg oli 03.10.2005. Nimetatud direktiivides toodud küsimuste reguleerimiseks algatas Vabariigi Valitsus välismaalaste seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. Riigikogu võttis seaduse vastu 19.04.2006 ja see jõustus 01.06.2006.

Kodakondsuse ja migratsiooniõiguse küsimusi on oma raportites puudutanud ka Euroopa Nõukogu vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni nõuandev komitee ning Euroopa rassismi ja sallimatuse vastase tegevuse komisjon (edaspidi ECRI). Euroopa Nõukogu vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni nõuandev komitee külastas Eestit 2004. aasta detsembris. Komitee võttis vastu oma arvamuse 24.02.2005 ning see avaldati 22.07.2005.³⁴³ ECRI võttis vastu kolmanda raporti Eesti suhtes 24.06.2005 ning see avaldati 21.02.2006.³⁴⁴

Mõlemad raportid osutavad suurele kodakondsuseta isikute hulgale Eestis. Raportid tunnustavad Eestit kodakondsuse seaduse täiendamise ning kodakondsuse taotlemise kättesaadavamaks muutmise eest, kuid juhivad siiski tähelepanu, et kodakondsuseta isikute hulk on Eestis jätkuvalt väga kõrge. Sellele juhtis tähelepanu ka Euroopa Nõukogu inimõiguste volinik Alvaro Gil-Robles oma 2004. aasta avaldatud raportis, kus tõi välja konkreetsed soovitused, kuidas kodakondsuse taotlemist parandada.³⁴⁵ ECRI soovib, et kodakondsuse kättesaadavamaks muutmiseks tuleks kodakondsuse taotlejatele pakkuda kvaliteetset ning tasuta keeleõpet, keeleeksami korraldamisel koolides peaksid eksami juures alati viibima ka riikliku eksami- ja kvalifikatsioonikeskuse esindajad, et eksami tulemusi arvestataks kodakondsuse omandamiseks sooritatava keeleeksamina, analüüsida sõjaväepensionäride ning nende perekonnaliikmete suhtes kehtestatud Eesti kodakondsust välistava sätte põhjendatust ning lahendada vastavad taotlused lähtudes konkreetse juhtumi asjaoludest. Lisaks juhtis ECRI tähelepanu alaealiste kodakondsusetusele ning soovitas pöörata suuremat tähelepanu lapsevanemate teavitamisele, kuidas lastele lihtsustatud korras kodakondsust taotleda. Samuti osutas ECRI vajadusele lihtsustada vanemate inimeste suhtes keeleeksami nõudeid.

ECRI soovib jälgida ka keeleseaduse rakendamist, pöörata enam tähelepanu vähemusrahvuste küsimustele ning muuta vähemusrahvuste kultuuriautonomias seadust; pöörata enam tähelepanu vihkamist õhutavate kuritegude menetlemisele; võtta vastu üldine võrdse kohtlemise seadus: kohaldada varjupaigamenetlust järgides rahvusvahelisi inimõiguste standardeid (võimaldada edasikaebeõigust, võimaldada õigus ärakuulamisele, anda tasuta õigusabi, lahendada piirimenetluse probleemid ja arvestada varjupaigataotlejate kinnipidamisel menetlusreegleid); aidata kaasa pikaajaliselt riigis viibinud isikute õigusliku staatuse legaliseerimisele, arvestades konkreetse juhtumi asjaolusid; tagada õpetajate piisav ettevalmistamine venekeelse hariduse reformimise eel; korraldada venekeelse elanikkonna lõimimise ning tööhõive küsimused; töötada välja kava romade lõimimiseks ning luua süsteem etniliste andmete kohta statistika kogumiseks.

³⁴³ Euroopa vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni nõuandev komitee. Teine arvamuse Eesti kohta, vastu võetud 24.02.2005, nr ACFC/INF/OP/II(2005)001. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.coe.int>.

³⁴⁴ Euroopa sallimatuse ja rassismi vastane komisjon. Kolmas raport Eesti kohta. CRI(2006)1. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.ecri.coe.int>.

³⁴⁵ Euroopa Nõukogu inimõiguste voliniku Alvaro Gil-Roblesi raport inimõiguste olukorra kohta Eestis, Strasbourg, 12.02.2004, CommDH(2004)5, p 9–15. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.coe.int>. Vt kokkuvõtet ka õiguskantsleri 2004. aasta tegevuse ülevaates, lk 125–126.

Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni nõuandev komitee puudutas oma raportis ka kodakondsuseta isikuid, keeleseaduse kohaldamist, võrdse kohtlemise seadusandluse vastuvõtmist, meediaküsimusi, vähemusrahvuste kultuuriliste algatuste toetamist ning otsustusprotsessis osalemist.

Nimetatud raportites on välja toodud mitmed olulised probleemid, mida peab arvestama nii seadusandja õigusloomes kui ka täitevvõimu organid oma töö korraldamisel. Õiguskantsleri tähelepanu all on raportites osundatud kitsaskohtadest näiteks varjupaigamenetlus, elamislubade ja väljasaatmismenetlus ning võrdne kohtlemine.

2. Kodakondsus ja migratsioon

2.1. Menetluse pikkus elamisloa taotluse läbivaatamisel

Asi nr 7-1/051035

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes palus kontrollida Kodakondsus- ja Migratsiooniameti (edaspidi KMA) tegevust tema tähtajalise elamisloa taotluse läbivaatamisel.

(2) Avaldaja on kodakondsuseta isik, kes on sündinud Eestis. Avaldaja kannab karistust kinnipidamiskohas. 2005. aasta oktoobris tekkis tal võimalus taotleda tingimisi ennetähtaegset vabastamist ning seetõttu soovis avaldaja taotleda elamisluba.

06.01.2005 esitas avaldaja tähtajalise elamisloa taotluse. 11.03.2005 teavitas KMA avaldajat, et välismaalaste seaduse (edaspidi VMS) § 12 lg 4 punkti 5, lg 9 punkti 3 ja § 18¹ ning 13¹ lõike 3 alusel kavatsetakse keelduda talle tähtajalise elamisloa ja tööloa andmisest ning teavitas teda õigusest esitada oma arvamus ja vastuväited. Sellega pikendas KMA avaldaja elamisloa taotluse suhtes otsuse tegemise tähtaega kuni 12.07.2005. Avaldaja vastuväited registreeriti KMA-s 12.04.2005. KMA tegi 20.06.2005 täiendavalt järelepärimise avaldaja tütre eestkostjale, et täpsustada, millised on avaldaja suhted oma tütrega. Vastus nimetatud pöördumisele saabus 12.07.2005. KMA teavitas avaldajat 20.06.2005, et seoses täiendavate järelepärimiste tegemisega on tema taotluse suhtes otsuse tegemise tähtaega pikendatud kuni 12.10.2005.

Avaldaja palus õiguskantsleril kontrollida KMA tegevust tema elamisloa taotluse läbivaatamisel, sest KMA pikendas korduvalt tema elamisloa taotluse suhtes otsuse tegemise tähtaega.

(3) Antud kaasuse lahendamisel oli põhiküsimuseks, kas KMA järgis avaldaja tähtajalise elamisloa taotluse läbivaatamisel kiire haldusmenetluse põhimõtet ning õigusaktidega kehtestatud tähtaegsid.

(4) VMS § 14¹ lg 1 punkt 1 sätestab, et Vabariigi Valitsus kehtestab määrusega elamis- ja tööloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise korra ja selle täitmist tagavate valitsusasutuste ja vastavate valitsusasutuste ametnike pädevuse.

Vabariigi Valitsuse 26.11.2002 määrusega nr 364 on kehtestatud „Elamisloa ja tööloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord ja tähtajad ning elamisloa ja tööloa taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu ning elamisloa andmete kandmine välisriigi reisidokumenti ja välismaalase Eestist eemalviibimise registreerimise kord“³⁴⁶ (edaspidi määrus). Selle

³⁴⁶ Alates 01.01.2006 kannab määrus pealkirja „Tähtajalise elamisloa ja tööloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord ja välismaalase Eestist eemalviibimise registreerimise kord“ (Vabariigi Valitsuse 18.05.2006 määrus nr 113 § 1 p 1).

§ 27 sätestab, et pädev asutus vaatab taotluse läbi ja teeb otsuse tähtjalise elamisloa andmise või selle andmisest keeldumise kohta: 1) kuue kuu jooksul taotluse menetlusse võtmise või § 7 lõikes 2 nimetatud puuduste kõrvaldamise päevast arvates, kui taotlejat arvestatakse sisserände piirarvu täitumisel; 2) kolme kuu jooksul taotluse menetlusse võtmise või § 7 lõikes 2 nimetatud puuduste kõrvaldamise päevast arvates, kui taotlejat ei arvestata sisserände piirarvu täitumisel.

KMA tugines menetlustähtaja korduval pikendamisel määruse § 7 lõikele 3.

Määruse § 7 lõike 3 kohaselt võib haldusorgan taotluse menetlemiseks sätestatud menetlustähtaega pikendada, kui taotluses esitatud andmete, sellele lisatud dokumentide ja taotluse põhjendatuse kontrollimine kestab taotluse läbivaatamiseks sätestatud tähtajast kauem. Lõike 4 kohaselt ei tohi menetlustähtaja igakordsel pikendamisel uus tähtaeg ületada määruses sätestatud esialgset menetlustähtaega. Lõige 5 sätestab, et lõikes 3 nimetatud toimingust, selle põhjusest ja uuest tähtajast teavitab haldusorgan taotlejat viivitusega kirjalikult.

Määruse § 1 lõike 5 kohaselt laieneb menetlusele haldusmenetluse seadus välismaalaste seaduses sätestatud erisustega.

Õiguskantsler leidis, et kuigi määrusega on kehtestatud tähtjalise elamisloa taotluse läbivaatamise tähtajad ning tähtaja pikendamise võimalus, tuleb menetluse kestuse puhul arvestada PS §-s 14 sätestatud õigust heale haldusele ning halduse üldpõhimõtteid, sh õigust kiirele haldusmenetlusele. Riigikohus on sedastanud õiguse kiirele haldusmenetlusele kui osa õigusest heale haldusele.³⁴⁷

Hea halduse põhimõtet ning teisi haldusülesannete täitmist puudutavaid põhiseaduslikke põhimõtteid konkretiseerib haldusmenetluse seadus. HMS § 5 lg 2 sätestab ühe haldusmenetluse põhimõttena üldise menetluse kiire läbiviimise kohustuse. HMS § 5 lg 4 sätestab, et menetlustoimingud viiakse läbi viivitusega, kuid mitte hiljem kui seaduses või määruses sätestatud tähtaja jooksul. Seega kehtib võimalikult kiire menetlemise nõue ka siis, kui seadus näeb menetluse läbiviimiseks ette maksimumtähtaja. Sellest tuleneb, et kui asutus ei vii menetlust läbi nii kiiresti kui võimalik, on tema viivitus õigusvastane ka siis, kui menetluse lõpptähtaeg on veel kaugel. Menetleda tuleb alati nii kiiresti kui võimalik.³⁴⁸

KMA-poolne viivitus isiku elamisloa taotluse läbivaatamise ning selles otsuse tegemisega piirab isiku õigusi ning tekitab ebakindlust tema õigusliku seisundi osas. Seetõttu on oluline, et haldusorgan järgiks üldist haldusmenetluse kiire läbiviimise põhimõtet ning õigusaktidega seatud tähtaegasid. Seetõttu ei saa õigusaktidega sätestatud võimalust menetluse läbiviimise tähtaja pikendamiseks, kui taotluse asjaolude kontrollimine kestab selle läbivaatamiseks sätestatud tähtajast kauem, käsitada rutiinse menetlusliku sammuna, vaid see peab olema tingitud menetluses tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamise komplitseeritusest.

Hinnang, kas konkreetselt menetleti kooskõlas kiire haldusmenetluse põhimõttega, sõltub konkreetse taotluse asjaoludest. See tähendab, et haldusorgan peab menetluse läbi viima mõistliku tähtaja jooksul, mis leitakse arvestades kõiki olulisi asjaolusid: arvesse tuleb võtta küsimuse tähtsust menetlusosalisele, menetlustoimingute keerukust, menetlusosaliste arvu, menetlusosalise enda käitumist (kas ta aitab igakülselt kaasa võimalikult kiirele asjaajamisele või viivitab omapoolsete toimingute tegemisega). Samuti tuleb menetlust pikendada võivate toimingute kaalumisel lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest. Ühtegi seadusega otseselt nõutavat toimingut või toimingut ilma milleta ei ole võimalik sisuliselt õige otsuse tegemine, ei või ära jätta pelgalt menetluse kiirendamise huvides. Tihti võib haldusorgan aga otsustada, kas mingi täiendav toiming sooritada või mitte. Sellised menetlustoimingud, asjaolude täiendav uurimine, lisatõendite nõudmine jms, peavad olema vajalikud asjas õige otsuse tegemiseks ega tohi venitada menetlust ebamõistlikult võrreldes kasuga,

³⁴⁷ RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 14. Vt ka A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 121–122.

³⁴⁸ Vt A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 122–123.

mis toiminguga kaasneb.³⁴⁹

Kuna avaldaja on Eestis sündinud, ei kuulu tema puhul vastavalt VMS §-le 21 kohaldamisele sisserände piirarv. Seega tuli Vabariigi Valitsuse määruse § 27 punkti 2 kohaselt tema elamisloa taotlus läbi vaadata ja teha otsus hiljemalt kolme kuu jooksul selle registreerimisest. KMA teavitas avaldajat kavatsusest talle elamisloa andmisest keelduda 11.03.2005 ehk veidi enam kui kaks kuud pärast isiku taotluse registreerimist. Samuti teavitati avaldajat, et tema taotluse suhtes otsuse tegemise tähtaega on pikendatud kuni 12.07.2005. Avaldaja arvamus ja vastuväited registreeriti KMA-s 11.04.2005. KMA tegi täiendavalt järelepärimise avaldaja tütre eestkostjale 20.06.2005, s.o rohkem kui kaks kuud pärast seda, kui avaldaja oli vastuväited kätte saanud ja viis kuud pärast taotluse registreerimist. Samal kuupäeval teavitas KMA avaldajat, et seoses täiendavate järelepärimistega on tema taotluse läbivaatamise tähtaega pikendatud kuni 12.10.2005. Taotlustoimiku materjalidest nähtub, et avaldaja tütre eestkostja vastas KMA pöördumisele 12.07.2005. KMA selgitas oma 09.08.2005 vastuskirjas õiguskantsleri teabe nõudmisele, et katseb teha täiendava järelepärimise veel avaldaja emale.

Eeltoodust nähtub, et õiguskantsleri menetluse ajaks oli KMA avaldaja elamisloa taotlust menetlenud ligi kaheksa kuud, mille kestel anti avaldajale võimalus oma vastuväidete esitamiseks, tehti üks järelepärimine avaldaja tütre eestkostjale ning kavandati täiendavalt pöördumise tegemist taotleja emale. Menetluse materjalidest ei nähtu, et avaldaja elamisloa taotluse läbivaatamise käigus oleks tõstatatud keerulisi asjaolusid, mille väljaselgitamiseks pidi KMA tegema mitmeid järelepärimisi. Elamisloa taotleja isiklike ning sotsiaalsete suhete iseloomu väljaselgitamine on elamisloa taotluse suhtes otsuse tegemiseks enamasti vajalik, kuid seda küsitavam on vastavate päringute tegemine alles viie ja seitsme kuu möödumisel taotluse menetlusse võtmise päevast. Samuti ei olnud menetluse viibimine tingitud avaldaja ega teiste menetlusse kaasatud isikute käitumisest, sest asja materjalidest nähtub, et KMA pöördumistele vastati viivitusega.

Enamgi veel, KMA menetluses oli ka aasta varem avaldaja elamisloa taotlus. See tähendab, et avaldaja taust ning isiklikud ja sotsiaalsed suhted olid varem kindlaks tehtud ning uue menetluse käigus oli vaja täpsustada vaid muutunud või avaldaja täiendavalt tõstatatud kaalumist vajavad asjaolud.

Õiguskantsler juhtis KMA tähelepanu sellele, et menetluses tuleb arvestada selle tähtsust menetlusosalise jaoks. Kõnealusel juhul oli avaldaja elamisloa taotluse suhtes tehtava otsuse osas selguse saamine seotud tema võimalusega taotleda tingimisi ennetähtaegset vabastamist kinnipidamisasutusest. Vangistusseaduse § 76 lg 5 sätestab, et välismaalasest kinnipeetava võib tingimisi enne tähtaega vabastada, kui talle on antud elamisluba. Sellest tulenevalt on välismaalase tingimisi ennetähtaegne vabastamine seotud elamisloa saamisega, mistõttu on isikule vajalik ka selgus tema elamisloa taotluse suhtes tehtava otsuse osas. Haldusorgan peab isiku elamisloa taotluse menetlemisel muuhulgas arvestama isiku teiste õiguste realiseerimise võimalust, mis on seotud elamisloa taotluse suhtes tehtava otsusega.

Eeltoodust tulenevalt leidis õiguskantsler, et KMA ei järginud avaldaja elamisloa taotluse läbivaatamisel kiire haldusmenetluse põhimõtet ega õigusaktides sätestatud elamisloa taotluse läbivaatamise tähtaegasid.

(5) Õiguskantsler pöördus märgukirjaga KMA peadirektori poole, milles palus avaldaja elamisloa taotlus viivitamatult läbi vaadata ning teha taotluse suhtes otsus, arvestades seejuures avaldaja tingimisi ennetähtaegse vabanemise võimaluse tähtaega.

KMA vastas õiguskantsleri märgukirjale, et avaldaja elamisloa taotluse suhtes tehti otsus 23.09.2005.

³⁴⁹ Samas, lk 123–124.

2.2. Viisamenetluse põhimõtted

Asi nr 7-1/050597

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja taotlusega kontrollida viisamenetluse õiguspärasust.

(2) Avaldaja on Eesti Vabariigi kodanik, kes on abielus Nigeeria kodanikuga. Neil on poeg, kes on samuti Eesti Vabariigi kodanik. Nii avaldaja kui ka tema abikaasa elavad Soomes ning õpivad sealses polütehnikumis. Avaldaja abikaasal on Soomes viibimiseks üheaastane elamisluba, mida ta pikendab iga aasta. Perekond soovis 2005. aasta lihavõttepühade ajal sõita Eestisse, et külastada avaldaja vanemaid. Avaldaja vanemad vormistasid lühiajalise viisa taotlemiseks viisakutse ning avaldaja abikaasa esitas viisataotluse koos kõigi vajalike dokumentidega Eesti Vabariigi suursaatkonda Helsingis. Avaldaja abikaasale keelduti viisa andmisest.

Avaldaja palus õiguskantsleril kontrollida tema abikaasale viisa andmisest keeldumise põhjendatust.

Õiguskantsler pöördus nimetatud vahejuhtumi asjaolude selgitamiseks teabe nõudmisega välisministri poole.

Välisministri selgituste kohaselt võttis Eesti Vabariigi suursaatkond Helsingis viisataotluse menetlusse ning esitas Siseministeeriumi allasutusele kooskõlastamiseks. Üks Siseministeeriumi valitsemisala asutus keeldus viisataotlust kooskõlastamast, mistõttu ei olnud Eesti Vabariigi Helsingi suursaatkonna konsulaarametnikul võimalik taotlejale viisat anda.

Eeltoodust tulenevalt pöördus õiguskantsler järelepärimisega siseministri poole, et selgitada viisataotluse kooskõlastamisest keeldumise asjaolusid ja põhjuseid.

Siseminister teatas vastuseks õiguskantsleri pöördumisele, et viisataotluse jättis kooskõlastamata üks Siseministeeriumi valitsemisala asutustest.

(3) Antud kaasuse lahendamisel tuli leida vastus küsimusele, kas viisa väljastamise otsus oli kooskõlas õigusaktides sätestatud menetlusega.

(4) Välismaalaste seaduse (edaspidi VMS) § 10⁹ sätestab viisa andmise tingimused ning § 10⁹ viisa andmisest keeldumise alused. Samuti sätestab välismaalaste seadus viisataotluse läbivaatamise menetluskorra.

VMS § 10¹⁰ lg 1 punkti 7 kohaselt ei anta viisat välismaalasele, kellele viisa andmist siseministri määratud Siseministeeriumi valitsemisala asutus ei ole kooskõlastanud.

VMS § 10¹² lg 1 sätestab, et viisa andmise või andmisest keeldumise otsustab konsulaarametnik. Lõike 2 alusel on konsulaarametnik enne viisa väljastamist kohustatud Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras viisa andmise kooskõlastama siseministri määratud Siseministeeriumi valitsemisala asutustega. Lõige 3 sätestab, et konsulaarametnik otsustab viisa andmise või viisa andmisest keeldumise taotluses esitatud andmete ja viisataotlusele lisatud dokumentide, samuti muude isiku suhtes teada olevate asjaolude põhjal.

Õiguskantsler sedastas, et rahvusvahelise õiguse põhimõtete kohaselt on igal riigil õigus otsustada välismaalaste riiki sisenemise, nende sealviibimise ning riigist väljasaatmise üle. Samuti puudub välismaalasel üldjuhul subjektiivne õigus riiki sisenemiseks ja riigis ajutiselt viibimiseks. Viisa ja viisavabalt liiklemise õiguse alusel Eestisse saabunud isikutel puuduvad üldjuhul tihedad isiklikud sidemed Eestiga ning seetõttu ei ole nimetatud isikute õiguskaitse ja viisamenetluse regulatsioon

võrreldav isikuga, kellele riik on andnud elamisloa.³⁵⁰

Seega on riigil lai otsustusulatus välismaalase riiki sisenemise üle otsustamisel. Õigusriigis ei saa avalik võim üheski valdkonnas tegutseda meelevaldselt ning peab alati järgima põhiseadust ning eelkõige põhiõigusi. Need seavad piirangud ka riigi traditsiooniliselt ulatuslikule otsustusõigusele välismaalaste riiki sisenemise üle. Sellest tulenevalt ei ole viisa andmise otsustamise näol tegemist riigi suvaotsusega, vaid ka viisamenetluses tuleb arvestada isiku põhiõiguste ning põhiseaduslike printsiipidega, eelkõige PS § 3 lg 1 lauses 1 sätestatud legaalsuse põhimõttega, §-st 14 tuleneva õigusega menetlusele ja korraldusele, §-s 27 ette nähtud perekonnapõhiõigusega ning §-s 12 sisalduva diskrimineerimise keeluga.³⁵¹

Viisamenetluse regulatsioon on sätestatud välismaalaste seadusega. Viisamenetlus reguleeriti seadusega tulenevalt legaalsuse põhimõttest, mille kohaselt peavad olulisemad viisaküsimused (viisa liigid, viisa andmise ja sellest keeldumise, viibimisaja pikendamise ja sellest keeldumise, viisa kehtetuks tunnistamise ning viisakutsete regulatsioon) olema sätestatud seaduse tasandil.³⁵²

Legaaluse põhimõte on üks põhiseadusega sätestatud üldpõhimõtetest, mis nõuab, et halduse tegevus peab toimuma parlamendi sätestatud õiguslikus raamistikus. PS § 3 lg 1 lausest 1 tuleneb nõue, et kogu avaliku võimu tegevus peab olema põhiseadusega kooskõlas ning täitevvõimu tohib teostada, kui selleks on seaduse volitus.³⁵³ Nimetatud põhimõttest tulenevalt peab seadus määrama piisava selgusega kindlaks kompetentsele organile delegeeritud otsustamisõiguse ulatuse ja teostamise viisi, arvestades käsitava abinõu seaduslikku eesmärki, et kaitsta üksikisikut meelevaldse sekkumise eest.³⁵⁴ Riigikohus on osutanud, et „[s]eadusega kindlaksmääratud ja avalikustatud õiguste ja vabaduste piiramise kord ning avalikkus võimaldab valikuvabaduse ning tagab võimaluse vältida võimu kuritarvitust. Põhjaliku seadusandliku regulatsiooni puudumine ja varjatus jätab aga isiku ilma õigusest informatsioonilisele enesemääratlusele, valida käitumisjoont ja end kaitsta.”³⁵⁵

Eeltoodust tulenevalt on põhjendatud viisaregulatsiooni kehtestamine seadusega, asendades sellega varasema Vabariigi Valitsuse määruse ning sätestades seaduses alused ning menetluskorra, mida seaduse rakendaja peab viisa andmisel järgima.

Viisa väljastamise üle otsustamiseks pädeva asutuse ning kooskõlastamiseks kohustuslike keskasutuste määramine on oma olemuselt riigivõimu korralduslik küsimus. Nimetatud kohustus tuleneb ka Schengeni konventsiooni ja ühtsete konsulaarjuhiste sätetest, mis näevad ette lepinguosaliste keskasutuste konsulteerimise.

Viisa andmisest keeldumise ühe imperatiivse alusena on välismaalaste seaduses nimetatud Siseministeeriumi valitsemisala asutuse kooskõlastuse andmata jätmine. Samas ei ole seaduses sätestatud Siseministeeriumi valitsemisala asutuse teostatava kontrolli eesmärki ega piire. VMS § 10¹² lõike 2 kohaselt toimub kooskõlastamine Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras, kuid seaduse tekst ei sätesta tingimusi, mida Siseministeeriumi valitsemisala asutus peab arvestama kooskõlastuse andmisel või sellest keeldumisel. Arvestades eespool kirjeldatud põhiseaduslike printsiipe, ei saa nimetatud sätet käsitada Siseministeeriumi valitsemisala asutuste suvaõigusena kooskõlastamiseks esitatud viisataotluse rahuldamisest keeldumiseks.

³⁵⁰ Vt välismaalaste seaduse muutmise ning sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 16.02.2004, nr 263 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

³⁵¹ Vrd Suurbritannia Ühendatud Kuningriigi Lordide Koja 09.12.2004 otsus asjas nr 55, Regina vs. Praha lennujaama immigratsioonihvitser jt, ex parte: Euroopa Mustlaste Õiguste Keskus jt, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldjudgmt/jd041209/roma-1.htm>; ÜRO Peaassamblee 27.02.2003 resolutsioon nr 57/195, A/RES/57/195.

³⁵² Välismaalaste seaduse muutmise ning sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 16.02.2004, nr 263 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

³⁵³ RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-00, p 28.

³⁵⁴ Euroopa Inimõiguste Kohtu 27.06.1984 otsus asjas nr 8691/79 Malone vs. Ühendatud Kuningriigid, p 68.

³⁵⁵ RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/1-1/94.

Vabariigi Valitsuse 11.04.2005 määrusega nr 74 on kehtestatud välismaalaste seaduse § 10¹² lõike 2 ja § 10²⁸ lg 1 punkti 3 alusel viisa andmise otsustamisel kooskõlastuse kord ja tähtjad. Määruse § 1 lõike 1 kohaselt kooskõlastab konsulaarametnik kooskõlastamisele kuuluvad viisataotlused siseministri määratud Siseministeeriumi valitsemisala asutuse juhi määratud ametnikuga. Määruse § 2 lg 1 sätestab, et Siseministeeriumi valitsemisala asutus kontrollib kooskõlastamiseks esitatud viisa taotlemisega seotud andmeid vastavalt asutuse pädevusele. Siseministri 02.02.2005 määrusega nr 32 „Siseministeeriumi valitsemisala asutuste määramine” § 1 järgi on viisa andmise kooskõlastamiseks pädevad Kaitsepolitsei, Keskkriminaalpolitsei, Kodakondsus- ja Migratsiooniamet ning Piirivalveamet. Viisa andmise kooskõlastamise eesmärgiks Siseministeeriumi valitsemisala asutustega võib pidada suurema sisejulgeoleku tagamist, sest vastavate ametkondade kasutuses võib olla informatsiooni, mille alusel hinnata välismaalase tausta ning selle kaudu võimalikku ohtu riigi julgeolekule. Nagu eespool märgitud, ei sätesta välismaalaste seadus tingimusi, mida kooskõlastuse andmisel või sellest keeldumisel peab arvestama. Samas on Vabariigi Valitsuse määruses kooskõlastuse andmise eesmärgi täpsustamine, lähtudes konkreetse asutuse pädevusest, igati põhjendatud. Eeltoodust nähtub, et kooskõlastuse andmata jätmise põhjuseks peab olema vastava ametkonna pädevusest tulenevalt teadaolev informatsioon konkreetse viisataotleja kohta.

Siseministri edastatud selgitustest avaldaja abikaasale viisa andmise kooskõlastamisest keeldumise kohta ei nähtu põhjuseid ega andmeid, mis osutaksid tema-poolsele riigi julgeolekut ähvardavale ohule. Toodud põhjendused on seotud kaalutusõiguse alusel viisa andmisest keeldumise alustega, mille hindamine ei kuulu Siseministeeriumi valitsemisala asutuse pädevusse. Sellega on Siseministeeriumi valitsemisala asutus asunud pädevust ületades sisuliselt konsulaarametniku rolli. Osutatud asjaoludele hinnangu andmine on VMS § 10¹² järgi konsulaarametniku pädevuses, kelle ülesanne on otsustada viisa andmise või viisa andmisest keeldumise üle, hinnates kõiki asjas tähtsust omada võivad asjaolusid kogumis, mis kõik ei pruugi kooskõlastavale asutusele olla teada (arvestades viisataotluses esitatud andmeid ja viisataotlusele lisatud dokumente, samuti muud isiku kohta erinevatelt asutustelt menetluse käigus saadud teavet).

Kooskõlastav asutus ei tohi kooskõlastust andes tegutseda õigusvastaselt, st pädevust ületades.³⁵⁶ Seejuures tuleb rõhutada, et Siseministeeriumi valitsemisala asutuse viisataotluse kooskõlastamisest keeldumine on imperatiivselt viisa andmisest keeldumise aluseks. Sellega tekitab Siseministeeriumi valitsemisala asutus pädevust ületades viisa andmise kooskõlastamisest keeldumisel võimaluse isiku meelevaldseks kohtlemiseks ning toob kaasa lõppotsuse õigusvastasuse.

Eesti kodaniku abikaasa viisataotluse menetlemisel tuleb arvestada ka PS § 14 ja §-s 27 sätestatud perekonnapõhiõigust. Traditsiooniliselt on perekonna taasühinemise õigus tõusetunud välismaalase riigist väljasaatmisel, kuid perekonnaelu kaitset peab silmas pidama ka viisamenetluses. Perekonnapõhiõiguse kaitseala hõlmab perekonnaliikmete suhete eri tahke, eelkõige õiguse elada koos, et rahuldada üksteise emotsionaalseid ja sotsiaalseid vajadusi.³⁵⁷ Kuigi kõnealusel juhul elas perekond välisriigis, esitati viisataotlus selleks, et pühade ajal külastada vanemaid ning sõpru, kes elavad Eestis, mis on oluline perekondlike sidemete hoidmiseks ja arendamiseks, samuti Eestiga tutvumiseks. Oma perega kodumaal käimine ning vanemate külastamine on kindlasti olulise emotsionaalse tähendusega. Seetõttu peavad Eesti kodaniku abikaasale viisa andmisest keeldumiseks olema kaalukad põhjused ning riik peab hoiduma isikutele põhjendamatust ebameeldivuste tekitamisest. Õiguskantsler juhtis ministri tähelepanu ka asjaolule, et kuna viisataotleja on Eesti kodaniku abikaasa, laienevad talle teises Euroopa Liidu liikmesriigis viibides Euroopa Liidu kodaniku abikaasa jaoks sätestatud õiguslikud tagatised, samuti sätestab välismaalaste seadus võimaluse taotleda Eesti kodaniku abikaasal elamisloa Eestis.

³⁵⁶ Kooskõlastava asutuse tegevuse õiguspärasust on rõhutatud näiteks RKHKo 10.06.2003, nr 3-3-1-38-03, p 21–23.

³⁵⁷ U. Lõhmus. Kommentaarid §-le 26. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2002, § 26 komm 6.

Samuti juhtis õiguskantsler tähelepanu sellele, et kõnealune välismaalaste seaduse regulatsioon on PS § 3 lg 1 lauses 1 sätestatud legaalsuse põhimõtte seisukohast koostoimes PS §-ga 14 problemaatiline. Seaduse järgi on üheks imperatiivselt viisa andmist välistavaks aluseks Siseministeeriumi valitsemisala asutuse viisataotluse kooskõlastamisest keeldumine, sätestamata samas tingimusi, mida konkreetne asutus peab kooskõlastuse andmisel või sellest keeldumisel arvestama. Nii aga luuakse võimalus isiku meelevaldseks kohtlemiseks.

(5) Eeltoodust tulenevalt leidis õiguskantsler, et Siseministeeriumi valitsemisala asutus ei tegutsenud viisataotluse kooskõlastamata jätmisel kooskõlas viisamenetlust reguleerivate õigusaktidega ning palus siseministril edaspidi viisataotluste kooskõlastamisel tagada toodud põhimõtete järgimine.

Vastuses teatas siseminister, et informeeris viisa andmise kooskõlastamise protsessis osalevaid Siseministeeriumi valitsemisala asutusi nende õigustest ja pädevustest viisa andmise kooskõlastamisel. Õiguskantsleri toodud põhimõtete tagamiseks määratletakse väljatöötamisjärgus oleva elektroonilise siseriikliku viisade kooskõlastamise süsteemis iga konsulteeriva asutuse puhul konkreetsed andmekogud, kust ja milliseid andmeid tohib vastav konsulteeriv asutus viisakonsultatsioonis küsida. Andmekogude ja andmekomplektide määratlemisega on võimalik vältida asutuste tegevust väljaspool viisamenetluse ja -kooskõlastamise reeglistikku. Minister osutas ka, et kavas on täpsustada elektroonilise viisade kooskõlastamise süsteemi rakendumisel vastavat tegevust reguleerivat Vabariigi Valitsuse määrust ning sätestada Siseministeeriumi asutuste konkreetsed tegevused ning pädevused viisa andmise kooskõlastamisel, et vältida edaspidi sarnaste juhtude kordumist.

Õiguskantsler avaldas toetust Vabariigi Valitsuse algatatud välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõule, mille Vabariigi Valitsus kiitis heaks 15.09.2005 istungil. Riigikogu võttis 23.11.2005 välismaalaste seaduse muutmise seaduse vastu ja see jõustus 01.01.2006. Selle seadusega muudeti konsulaarametniku ning Siseministeeriumi valitsemisala asutuste pädevust viisataotluste kooskõlastamisel ning viisa väljastamise üle otsustamisel. Nii tuleb teatud juhtudel viisataotlus kooskõlastada Siseministeeriumi valitsemisala asutusega, kuid juhul kui vastav asutus viisa andmist ei kooskõlasta, jääb konsulaarametnikule viisa andmisel kaalutusõigus, arvestades mittekooskõlastamise põhjendust. Selline lahendus aitab kaasa viisataotluse suhtes kaalutletud ja kõiki asjaolusid arvestava otsuse tegemisele.

2.3. Varjupaigataotleja tunnistuse kehtivusaeg

Asi nr 7-1/051610

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti (edaspidi KMA) tegevust tema varjupaigataotleja tunnistuse kehtivusaja pikendamisest keeldumisel.

(2) Avaldaja palus alates 05.05.2004 mitmel korral KMA-lt tema varjupaigataotleja tunnistuse kehtivusaja pikendamist, kuid KMA keeldus sellest pagulaste seaduse (edaspidi PagS) § 22 alusel.

Avaldaja vaidlustas KMA keelduva otsuse kohtus ning kohus peatas lahkumissetekirjutuse täitmise. Avaldaja viibib jätkuvalt Eestis.

Avaldaja palus õiguskantsleril kontrollida KMA tegevust varjupaigataotleja tunnistuse kehtivusaja pikendamisest keeldumisel.

Eeltoodut arvestades pöördus õiguskantsler teabe nõudmisega KMA ning siseministri poole. Õiguskantsler palus selgitada, kas ja kuidas on KMA Euroopa Liidu direktiivist 2003/9/EÜ, millega sätestatakse miinimumnõuded varjupaigataotlejate vastuvõtmisele, tulenevaid nõudeid praktikas kohaldanud. Samuti palus õiguskantsler siseministri seisukohta direktiivi artikli 6 siseriikliku kohaldamise võimaluste kohta.

KMA vastas õiguskantsleri teabe nõudmisele, et KMA ei ole Euroopa Liidu direktiivi 2003/9/EÜ praktikas kohaldanud. KMA esindaja lisas, et KMA ootab siseministeeriumi ametlikku seisukohta antud küsimuses. KMA esindaja selgitas lisaks, et tehnilisi takistusi varjupaigataotleja tunnistuse väljastamiseks välismaalastele kuni varjupaigataotluse tagasilükkamise või elamisloa andmisest keeldumise otsuses tehtud lahkumissettekirjutuse sundtäitmiseni ei ole.

Siseminister vastas et direktiivi 2003/9/EÜ art 6 on piisavalt selge ja mittetingimuslik, võimaldamaks selle vahetut kohaldamist ning on põhjendatud, et välismaalasele jäetakse varjupaigataotleja tunnistus alles, kui kohus on peatanud välismaalasele tehtud ettekirjutuse Eestist lahkumiseks täitmise.

(3) Küsimus oli varjupaigataotleja tunnistuse kehtivusaja pikendamises juhul, kui KMA on isiku varjupaigataotluse suhtes teinud keelduva otsuse, kuid isik on nimetatud otsuse vaidlustanud ja kohus on lahkumissettekirjutuse täitmise peatanud. Probleemi lahendamisel tõusetus küsimus Euroopa õiguse mõjust siseriiklikule õigusele.

(4) Alates 01.05.2003 kehtiva PagS § 22 lg 2 punkti 1 ja lõike 3 redaktsiooni kohaselt tunnistab KMA varjupaigataotleja tunnistuse varjupaigamenetluse lõppemise korral kehtetuks ning võtab võimaluse korral selle välismaalasele ära. PagS § 1 lõike 2 järgi kohaldatakse pagulaste seaduses ettenähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades pagulaste seaduse erisusi. HMS § 43 lg 1 punkti 1 kohaselt lõpeb haldusmenetlus haldusakti teatavaks tegemisega. Seega on pagulaste seaduse ja haldusmenetluse seaduse sätete koostoimes üheks varjupaigamenetluse lõppemise juhiks menetluse lõpetamine taotluse tagasilükkamise otsusega. Kuna KMA tegi avaldaja taotluse suhtes keelduva otsuse, siis ei olnud pärast varjupaigamenetluse lõpetamist talle varjupaigataotleja tunnistuse väljastamiseks õiguslikku alust. Selle tulemusena jääb aga isik, kelle varjupaigataotluse suhtes on KMA teinud keelduva otsuse, kuid kes on vastava otsuse kohtus vaidlustanud ja viibib jätkuvalt Eestis, ilma isikut tõendava dokumendita, sest tema varjupaigataotleja tunnistus tunnistatakse kehtetuks.

Õiguskantsler sedastas, et vastava siseriikliku õiguse tõlgendamisel tuleb arvestada muuhulgas Euroopa Liidu õigusest tulenevate nõuetega.

Euroopa Ühenduse asutamislepingu art 63 lg 1 punkti b kohaselt võtab nõukogu vastu varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded liikmesriikides (vastavalt artiklis 67 osutatud menetlusele viie aasta jooksul pärast Amsterdami lepingu jõustumist kooskõlas pagulasseisundit käsitleva 28.07.1951 Genfi konventsiooni ja 31.01.1967 protokolliga ning teiste asjakohaste lepingutega).

Euroopa Liidu Nõukogu võttis 27.01.2003 vastu direktiivi 2003/9/EÜ, millega sätestatakse miinimumnõuded varjupaigataotlejate vastuvõtmisele. Direktiivi art 6 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et varjupaigataotlejale antakse nimeline dokument, mis tõendab tema pagulasseisundit või tunnistab, et isikul on tema taotluse läbivaatamise ajal lubatud viibida liikmesriigi territooriumil. Lõike 4 järgi peavad liikmesriigid tagama, et nimetatud dokument kehtib seni, kui varjupaigataotlejal on lubatud viibida asjaomase liikmesriigi territooriumil või piiril. Direktiivi artikli 26 kohaselt pidid liikmesriigid viima oma seadused, määrused ning haldusjuhised kooskõlla direktiivi nõuetega hiljemalt 06.02.2005.

Seega on käesolevaks ajaks möödunud direktiivi siseriiklikus õiguses ülevõtmise tähtaeg. Seoses sellega tuleb järgmisena hinnata direktiivi mõju siseriiklikule õigusele.

Euroopa Ühenduse asutamislepingu art 249 lõike 1 alusel võtavad Euroopa Parlament üheskoos nõukoguga ja nõukogu ning komisjon oma ülesannete täitmiseks ja kooskõlas lepingu sätetega vastu määrusi, annavad direktiive, teevad otsuseid, annavad soovitusi või esitavad arvamusi. Sama artikli lõige 3 sätestab, et direktiiv on saavutatava tulemuse seisukohalt iga liikmesriigi suhtes siduv (kellele see on adresseeritud), kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele.

Kuigi asutamislepingu kohaselt tuleb direktiiv selle kohaseks rakendamiseks siseriiklikusse õigusesse

üle võtta, võib ka direktiiv Euroopa Kohtu praktika järgi olla siseriiklikus õiguses vahetult kohaldatav. Kohus osutas, et kui ühenduse organid on direktiiviga kehtestanud liikmesriikidele kohustuse toimida teatud viisil, oleks selle positiivne mõju nõrgem, kui üksikisikutel ei oleks võimalik siseriiklikus kohtus vastavale kohustusele tugineda ja kohtul vastavalt asja lahendamisel ühenduse õigust arvestada. Seetõttu tuleb iga juhtumi puhul teha kindlaks, kas direktiivi sätte iseloomu, üldist struktuuri ning sõnastust arvestades on see otsekohaldatav.³⁵⁸

Euroopa Kohus on välja töötanud direktiivi vahetu kohaldatavuse kriteeriumid. Selleks peab õigusakti säte olema piisavalt selge ja mittetingimuslik ning direktiivi sättele tuginemiseks peab olema saanud direktiivi siseriiklikus õiguses ülevõtmiseks kehtestatud tähtaeg.³⁵⁹

Kohus on sedastanud lisaks, et direktiiviga ei ole seotud ainult liikmesriigi kohtud, vaid ka riigi- ning kohaliku omavalitsuse organid. Kohus leidis, et isik võib tugineda direktiivi sätetele, sest sellest tulenevad kohustused on siduvad kõigile riigivõimuorganitele. Kõik haldusorganid peavad direktiivi norme oma tegevuse käigus kohaldama, juhul kui need vastavad eespool toodud tingimustele.³⁶⁰

Haldusorganitel on kohustus kohaldada otsest mõju omavaid direktiivi sätteid ning hoiduda kohaldamast selliseid siseriiklikke õigusnorme, mis on direktiivis sätestatuga vastuolus.

Samuti on Euroopa Kohus töötanud välja tõlgendamiskohustuse ehk kaudse mõju doktriini. Selle kohaselt tuleb siseriiklikku õigust tõlgendada direktiivist tulenevate kohustuste valguses. Euroopa Ühenduse asutamislepingu art 10 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid võtma kasutusele kõik sobivad vahendid, et tagada asutamislepingust või ühenduse institutsioonide vastuvõetud õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmine. Euroopa Kohus sedastas, et kohustus saavutada direktiiviga sätestatud tulemus on siduv kõigile liikmesriigi organitele. Sellest tulenevalt peab vastav organ siseriiklikku õigust kohaldades tõlgendama seda direktiivi sõnastuse ja eesmärgi valguses, et tagada direktiivist tulenevate kohustuste täitmine.³⁶¹

Eeltoodust tulenevalt peab haldusorgan hindama, kas direktiivi säte on siseriiklikus õiguses otsekohaldatav. Juhul kui direktiivi säte ei vasta kõigile vahetu kohaldamise tingimustele, peab haldusorgan siseriikliku õiguse kohaldamisel arvestama tõlgendamiskohustust, et tagada direktiivi eesmärkide realiseerumine. See tähendab, et erinevate tõlgendamisvõimaluste korral tuleb valida selline tõlgendusviis, mis vastab enim direktiivi eesmärgile ja sõnastusele.

Käesoleval juhul on küsimus Euroopa Liidu Nõukogu 27.01.2003 vastu võetud direktiivis 2003/9/EÜ, millega sätestatakse miinimumnõuded varjupaigataotlejate vastuvõtmisele artikli 6 kohaldamises. Direktiivi art 6 lg 1 sätestab, et liikmesriigid peavad tagama, et varjupaigataotlejale antakse nimeline dokument, mis tõendab tema pagulasseisundit või tunnistab, et isikul on tema taotluse läbivaatamise ajal lubatud viibida liikmesriigi territooriumil. Lõike 4 järgi peavad liikmesriigid tagama, et nimetatud dokument kehtib seni, kui varjupaigataotlejal on lubatud viibida asjaomase liikmesriigi territooriumil või piiril.

Kõnealuse direktiivi siseriiklikus õiguses ülevõtmise tähtaeg oli möödunud. Seega tuleb hinnata, kas direktiivi art 6 on piisavalt selge ning mittetingimuslik, et olla otsekohaldatav. Direktiivi art 6 lõiked 1 ja 4 panevad liikmesriigile selge kohustuse väljastada varjupaigataotlejale nimeline dokument, mis peab kehtima seni, kuni varjupaigataotlejal on lubatud viibida asjaomase liikmesriigi territooriumil või piiril. Selle sätte kohaldamine ei sõltu täiendavate tingimuste täitmisest ning nagu märkis KMA oma vastuses õiguskantslerile, ei ole praktilisi takistusi varjupaigataotleja tunnistuse kehtivusaja pikendamiseks. Sellest tulenevalt leidis õiguskantsler, et direktiivi art 6 lõiked 1 ja 4 on

³⁵⁸ Euroopa Kohtu 04.12.1974 otsus asjas nr C-41/74, Van Duyn vs. Home Office, p 12.

³⁵⁹ Euroopa Kohtu 05.04.1979 otsus asjas nr C-148/78, Pubblico Ministero vs. Tullio Ratti.

³⁶⁰ Euroopa Kohtu 22.06.1989 otsus asjas nr C-103/88, Fratelli Costanzo SpA vs. Comune di Milano, p 30–31.

³⁶¹ Euroopa Kohtu 10.04.1984 otsus asjas nr C-14/83, Von Colson ja Kamann vs. Land Nordrhein-Westfalen, p 26.

käesoleval juhul otsekohaldatavad.

Eeltoodud arvestades leidis õiguskantsler, et KMA peab varjupaigataotleja tunnistuse pikendamisel arvestama Euroopa Liidu Nõukogu 27.01.2003 direktiiviga 2003/9/EÜ, mille artiklist 6 tulenevate nõuetega sätestatakse miinimumnõuded varjupaigataotlejate vastuvõtmisele.

(5) Sellest tulenevalt tegi õiguskantsler KMA peadirektorile ettepaneku vaadata avaldaja taotlus tema varjupaigataotleja tunnistuse pikendamiseks uuesti läbi ning varjupaigataotleja tunnistuse pikendamiseks vajalike tingimuste täitmise korral pikendada tema varjupaigataotleja tunnistust.

Samuti pöördus õiguskantsler siseministri poole ettepanekuga analüüsida laiemalt direktiivi sätete mõju siseriiklikule õigusele. Riigikogu võttis 14.12.2005 vastu välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse, mille üks eesmärke on rakendada siseriiklikus õiguses Euroopa Liidu Nõukogu 27.01.2003 direktiivist 2003/9/EÜ tulenevad nõuded. Nimetatud seadus jõustub 01.07.2006. Arvestades aga, et direktiivi siseriiklikus õiguses ülevõtmise tähtaeg on möödunud, peab direktiivi nõudeid siseriikliku õiguse kohaldamisel arvestama ka enne vastava seaduse jõustumist.

KMA teavitas õiguskantslerit, et väljastas avaldajale uue varjupaigataotleja tunnistuse.

2.4. Asjade äravõtmine ja hävitamine väljasaatmiskeskuses

Asi nr 7-1/050553

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida tema asjade äravõtmist ning hävitamist Kodakondsus- ja Migratsiooniameti (edaspidi KMA) väljasaatmiskeskuses.

(2) Väljasaatmiskeskuse ametnik võttis keskkuses viibivalt avaldajalt ära ning hävitas kaheksa isetehtud pilti, värvid ning pintsleid. Samuti võeti talt ära ning paigutati lattu tema abikaasa pilt, millele ta oli ise raami teinud.

Avaldaja pöördus 30.03.2005 ja 13.04.2005 õiguskantsleri poole ja palus kontrollida, kas väljasaatmiskeskuse ametnikud on tema piltide, värvide ning pintsli äravõtmisega ja hävitamisega käitunud õiguspäraselt.

Õiguskantsler pöördus avalduses toodud asjaolude selgitamiseks KMA peadirektori poole. KMA vastas, et väljasaatmiskeskuse sisekorraeskirja kohaselt on väljasaadetaval keelatud paigutada tuppa ja üldkasutatavatesse ruumidesse asju, mis takistavad järelevalve teostamist või koristamist või on vastuolus heade tavade ja kommetega. Avaldaja rikkus keskkuses väljasaadetavate vaba aja sisustamiseks mõeldud raamatuid, rebides nendelt kaaned ära. Kaantele joonistas isik pildid ning riputas need oma toas seinale ja kapile ning asetaski öökapile. Pildid segasid järelevalve teostamist, kuivõrd nende taha ja sisse on võimalik peita keelatud esemeid. Nende ülesriputamisel rikkus väljasaadetav ka toa sisustust. Nimetatud keelatud esemed hävitati. Usuteemaliste ajalehtede väljalõiked jäeti isikule alles tingimusel, et ta neid toa seintele ja inventarile ei riputa. Suurtele ja paksudele isetehtud raamidele paigutatud usulised pildid paigutati lattu, sh elukaaslase foto, kuna avaldaja ei olnud nõus sellelt isetehtud raami eemaldama. Avaldaja värvid hävitati, kuna need olid ise tehtud ning nende koostis ning päritolu olid teadmata. Pintsli, mis hävitati, ei kuulunud avaldajale, kuna seda ei olnud talle pakina üle antud ega keskuse laost väljastatud.

Samuti edastas KMA õiguskantslerile koopiaid kolmest keelatud eseme avastamise aktist ja keelatud või omanikuta asja hävitamise aktist: (1) 15.02.2005 koostatud aktist piltide ja raamatu kaante kohta; (2) 03.03.2005 koostatud aktist tundmatu ainega klaaspudeli kohta; (3) 31.03.2005 koostatud aktist käsitöö, värvide ja pintsli kohta.

15.02.2005 koostatud keelatud esemete avastamise aktist nähtub, et pildid (raamatu kaante peale kleebitud, kaheksa tükki) ja raamatu kaaned (pruuni värvi, üks tükk) on võetud ära põhjendusel, et need segavad järelevalve teostamist, sest nende sisse on võimalik peita keelatud esemeid, ning asjad otsustati hävitada.

03.03.2005 koostatud keelatud eseme avastamise aktist nähtub, et leiti klaaspudel tundmatu massiga ja see otsustati hävitada.

31.03.2005 koostatud keelatud eseme avastamise aktist nähtub, et käsitöö (paberist ehitatud maja), värvid (erinevad, plasttopsikutest) ja pintsel (peenike, plastikvarrega) on võetud ära põhjendusega, et ese segab järelevalvet, selle sisse on võimalik peita keelatud esemeid ning värvid ei kuulunud avaldajale. Seetõttu otsustati eespool nimetatud esemed hävitada.

(3) Käesolevas kaasuses tuli leida vastus küsimusele, kas avaldaja asjade äravõtmine ning hävitamine oli õiguspärane.

(4) Kõnealuses kaasuses vastandusid väljasaadetava õigus omada keskkuses asju ning väljasaatmiskeskuse kohustus tagada keskkuses kord ja turvalisus.

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse (edaspidi VSS) § 26¹⁴ lõike 1 kohaselt on väljasaatmiskeskuse ametnik kohustatud keelatud asjade avastamise kahtluse korral läbi otsima väljasaadetava, tema isiklikud asjad, väljasaatmiskeskuse elu- ja olmeruumid, muud ruumid ja territooriumi. Lõike 2 kohaselt võetakse läbiotsimisel leitud keelatud asjad hoiule või hävitatakse. Läbiotsimisel leitud dokumendid ja sularaha võetakse hoiule ja tagastatakse väljasaadetavale tema väljasaatmiskeskusest vabastamisel (lg 3). VSS § 26¹⁸ lõike 2 järgi tagastatakse väljasaatmiskeskusest vabastamisel väljasaadetavale keskuse hoiul olnud asjad ja dokumendid.

Väljasaatmiskeskuse sisekorraeeskirjade § 20 lõike 2 järgi on väljasaadetaval keelatud paigutada tuppa ja üldkasutatavatesse ruumidesse asju, mis takistavad järelevalve teostamist või koristamist või on vastuolus heade tavade ja kommetega.

VSS § 26¹² reguleerib asjade soetamist. VSS § 26¹² lg 1 sätestab, et väljasaadetaval on lubatud väljasaatmiskeskuse vahendusel sisekorraeeskirjas sätestatud mahus ja korras osta toiduaineid, isikliku hügieeni tarbeid ja muid asju, mille omamine väljasaatmiskeskuses on lubatud. VSS § 26²¹ lg 2 punkti 4 kohaselt sätestatakse sisekorraeeskirjas isiklike asjade loetelu, mille omamine on väljasaatmiskeskuses viibivale väljasaadetavale lubatud.

Väljasaatmiskeskuses keelatud asjad on loetletud sisekorraeeskirja 11. peatükis. Asjade soetamist reguleerib sisekorraeeskirja 12. peatükk.

Sisekorraeeskirja § 31 lõike 1 kohaselt on väljasaatmiskeskuses väljasaadetaval keelatud omada asju, mis ei ole sisekorraeeskirjas lubatud. Sama § 31 lg 2 kohaselt on lisaks 1. lõikes nimetatule väljasaadetaval keelatud väljasaatmiskeskuses omada asju, mis võivad ohustada väljasaadetavat, teisi väljasaadetavaid ja keskuse ametnikke, samuti asju, mis sisaldavad alkoholi või psühhotropseid aineid. Lõige 3 sätestab, et väljasaadetaval on keelatud väljasaatmiskeskuses omada kergesti riknevaid asju. Lõike 4 kohaselt võtab väljasaatmiskeskuse ametnik keskkuses keelatud asjad väljasaadetavalt viivitamatult ära. Äravõetud asja hoiule võtmine või hävitamine otsustatakse põhjendamatu viivitusega.

Sisekorraeeskirja § 32 nimetab väljasaadetavale lubatud asjad. § 32 lõike 1 kohaselt on väljasaadetavale lubatud väljasaatmiskeskuses omada mõistlikus koguses isiklike riideid, jalatseid ja hügieenivahendeid, maksumärgistatud tubakatooteid, raamatuid, ajakirju ja ajalehti, kirjatarbeid ja dokumente, mis ei kuulu hoiule võtmisele. Lõige 2 sätestab, et väljasaatmiskeskuse juhataja kirjalikul loal ja tema määratud koguses on väljasaadetavale lubatud omada vaba aja veetmise vahendeid ja kergesti mitteriknevaid toiduaineid. Lõige 3 sätestab, et väljasaatmiskeskuses lubatud asja võtab väljasaatmiskeskuse ametnik

viivitamatult väljasaadetavalt ära, kui see häirib teisi väljasaadetavaid või keskuse ametnikke, ohustab väljasaatmise täideviimist, sisekorraeeskirja täitmist või väljasaatmiskeskuse turvalisust ja tervisekaitse nõudeid. Äravõetud asja hoiule võtmine või hävitamine otsustatakse põhjendamatu viivitusega.

Sisekorraeeskirja § 36 lg 1 sätestab, et väljasaadetav võib teha sisseoste ainult väljasaatmiskeskuse vahendusel. Väljasaadetav tasub sisseostude eest oma isiklikest rahalistest vahenditest isikuarve kaudu. Lõige 2 sätestab, et väljasaadetav võib osta mõistlikus koguses riideid, jalatseid, hügieenivahendeid, raamatuid, ajalehti ja ajakirju, kirjatarbeid, telefonikaarte ja postimaksevahendeid. Lõige 3 sätestab, et väljasaadetava põhjendatud taotlusel ja väljasaatmiskeskuse juhataja kirjalikul loal võib väljasaadetav osta vaba aja veetmise vahendeid ja kergesti mitteriknevaid toiduaineid.

Seega sätestab sisekorraeeskiri ammendava loetelu asjadest, mida väljasaadetav võib omada, samuti, mida isik võib osta. Vaba aja veetmise vahendite ning kergesti mitteriknevate toiduainete soetamiseks peab ta esitama lisaks väljasaatmiskeskuse juhatajale põhjendatud taotluse ja saama selleks väljasaatmiskeskuse juhataja kirjaliku loa.

Sisekorraeeskirja § 40 lg 1 sätestab, et läbiotsimisel väljasaatmiskeskuses keelatud asja leidmisel koostab läbiotsimise läbiviinud ametnik protokoll, kuhu märgitakse: 1) asja nimetus ja kirjeldus; 2) läbiotsimise kuupäev, kellaaeg; 3) asja leidmise koht; 4) märges asja hoiule võtmise ja hävitamise vajaduse kohta; 5) läbiotsimise läbiviinud ametniku nimi, ametinimetus ja allkiri. Lõike 2 kohaselt otsustab leitud keelatud asja hoiule võtmise ja hävitamise väljasaatmiskeskuse juhataja.

Sisekorraeeskirja § 41 lg 1 sätestab, et sisekorraeeskirjas ettenähtud juhul asi hävitatakse. Asja võib hävitada ka väljasaatmiskeskuses tervishoiu teenust osutava isiku ettepanekul, kui see on vajalik tervisekaitse eesmärkidel. Lõike 2 kohaselt teeb asja hävitamise otsuse väljasaatmiskeskuse juhataja kirjalikult. Lõige 3 sätestab, et asi hävitatakse viisil, mis ei ole ohtlik elule, tervisele ega keskkonnale ja mis välistab asja taaskasutamise. Lõige 4 sätestab, et hävitamise kohta märgitakse lõikes 2 nimetatud otsusele järgmised andmed: 1) asja hävitamise viis; 2) asja hävitamise kuupäev, kellaaeg; 3) asja hävitanud ametniku nimi, ametinimetus ja allkiri.

Avaldajalt äravõetud asju võib lugeda vaba aja veetmise vahenditeks, seega on isikul põhimõtteliselt lubatud väljasaatmiskeskuse juhataja loal nimetatud asju omada.

15.02.2005 koostatud keelatud esemete avastamise aktist nähtub, et pildid (raamatu kaante peale kleebitud, kaheksa tükki) ja raamatu kaaned (pruuni värvi, üks tükk) on võetud ära põhjendusel, et need segavad järelevalve teostamist, sest nende sisse on võimalik peita keelatud esemeid, ning asjad otsustati hävitada. KMA märkis oma täiendavates selgitustes, et avaldaja rikkus keskuses väljasaadetavate vaba aja sisustamiseks mõeldud raamatuid, rebides nendelt kaaned. Kaantele joonistas isik pildid ning riputas need oma toas seinale ja kapile ning asetas öökapile. Pildid segasid järelevalve teostamist, kuivõrd nende taha ja sisse on võimalik peita keelatud esemeid.

03.03.2005 koostatud keelatud eseme avastamise aktist nähtub, et leiti klaaspudel tundmatu massiga ja see otsustati hävitada. Täiendavaid põhjendusi lisatud ei ole.

31.03.2005 koostatud keelatud eseme avastamise aktist nähtub, et käsitöö (paberist ehitatud maja), värvid (erinevad, plasttopsikutest) ja pintsel (peenike, plastikvarrega) on võetud ära põhjendusega, et esemed segavad järelevalvet, nende sisse on võimalik peita keelatud esemeid ning värvid ei kuulunud avaldajale. Seetõttu otsustati eespool nimetatud esemed hävitada. Vastuses õiguskantsleri teabe nõudmisele selgitas KMA täiendavalt, et värvid hävitati, kuna need olid ise tehtud ning nende koostis ja päritolu olid teadmata. Pintsel, mis hävitati, ei kuulunud avaldajale, sest seda ei olnud talle pakina üle antud ega keskuse laost väljastatud.

Õiguskantsler leidis, et osutatud keelatud eseme avastamise aktid ei vasta haldusakti põhjendamise nõuetele.

Sisekorraeeskirja kohaselt peab läbiotsimise läbiviinud ametnik keelatud asja leidmisel koostama selle kohta protokollu ning sisekorraeeskirjas on loetletud ka asjaolud, mida peab protokollis kajastama.

Keelatud eseme avastamise akti ning hävitamise akti puhul on aga tegemist haldusaktiga, millega tehakse sisuline otsus leitud asja suhtes. HMS § 51 lõike 1 kohaselt on haldusakt haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalikõiguslikus suhtes üksikjuhu reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt.

KMA edastatud keelatud esemete avastamise ja hävitamise aktid ei sisaldanud viidet nende andmise õiguslikule alusele ega piisavat faktilist kirjeldust, et tagada nende kontrollitavust. Aktidest ei selgu piltide, kaante ega käsitöö kirjeldus sellise täpsusega, mis võimaldaks hinnata nende suurust või kogukust ning seega esemetest tulenevat julgeolekuohtu. Samuti ei ole osutatud muudele asja otsustamisel tähtsust omavatele asjaoludele, mis võisid mõjutada konkreetsel juhul asja otsustamist (näiteks seda, kas isik oli oma tuppä paigutanud ka teisi pilte või joonistusi, mistõttu täiendavad esemed oleksid muutnud toa üldpildi hoomamatuks). Kuna asjad otsustati hävitada, ei olnud võimalik täiendavat informatsiooni koguda ka esemete vaatlemise teel. Seetõttu ei ole võimalik hinnata, kas nimetatud esemete äravõtmine oli sisuliselt põhjendatud.

Samuti nähtus edastatud keelatud eseme avastamise aktidest ning keelatud või omanikuta asja hävitamise aktidest, et kõik osutatud esemed otsustati hävitada, märkimata samas selle põhjendust. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse ning sisekorraeeskirja kohaselt võetakse isikult äravõetud asjad hoiule või hävitatakse. Seadusandja ei ole täpsustanud, millistest kaalutlustest tuleb valiku tegemisel, kas ese hoiustada või hävitada, lähtuda.

Nimetatud otsuse tegemisel tuleb järgida kaalutlusotsuse tegemise nõudeid. Tuleb arvestada sellega, et isiku asjade äravõtmise ning hävitamisega riivatakse tema põhiõigust omandi puutumatusse. Asjade äravõtmise korral on see riive nõrgem, sest isiku käest äravõetud asjad paigutatakse lattu ning väljasaatmiskeskusest vabastamisel tagastatakse need talle. Asjade hävitamise korral jääb isik oma asjadest lõplikult ilma, kuigi tal võib hävitatud asjade osas tekkida riigivastutuse seaduse alusel kahju hüvitamise nõue. Seega tuleb asjade hoiustamine või hävitamine otsustada kooskõlas põhiseaduse ja seaduse nõuetega.

Proportsionaalsuse põhimõttest tuleneb, et isiku õiguste piiramise korral tuleb valida isiku õigusi vähim riivavad vahendid, millega on võimalik saavutada taotletavat eesmärki. Keelatud asjade äravõtmise eesmärk on tagada väljasaatmiskeskuse ning seal viibivate ning töötavate isikute julgeolek. Kui äravõetavat asja on võimalik ladustada nii, et see asi pelgalt oma olemasoluga ei kujuta ohtu keskuse turvalisusele, siis tuleb valiku tegemisel eelistada eseme hoiustamist selle hävitamisele kui isiku õigusi vähem riivavat vahendit. Sellist järeldust toetab ka väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse sätete süsteemne tõlgendamine. Nii osutab VSS § 26¹², mis reguleerib asjade soetamist, et paki üleandmisel kinnipeetud asjad, välja arvatud need, mida ei ole võimalik hoiustada, võetakse hoiule kuni väljasaadetava keskusest vabastamiseni. Kinnipeetud asjad, mida ei ole võimalik hoiustada, hävitatakse sisekorraeeskirjas ettenähtud korras.

Avaldajalt äravõetud asjad olid seotud tema käsitööharrastusega, milleks ta valmistas ise käepärastest esemetest töövahendid, kuna tema käsutuses muid võimalusi ei olnud. Taunitav on keskuse vara (raamatute) rikkumine, samuti võib teadmata koostisosadest kokkusegatud värv ohustada keskuse turvalisust.

Avaldajalt isetehtud raamide äravõtmisel ja lattu paigutamisel antud haldusaktidest KMA koopiaid õiguskantslerile ei esitanud. Siinkohal piirdus õiguskantsler tõdemusega, et sarnaste juhtumite lahendamisel tuleb arvestada juba eespool osutatud haldusakti põhjendamise ning kaalutlusotsuse tegemise põhimõtetega.

(5) Eeltoodust tulenevalt palus õiguskantsler KMA-l edasise tegevuse käigus järgida keelatud esemete avastamisel ning hävitamise otsustamisel haldusakti andmise nõudeid, et tagada nii nende formaalne kui materiaalne õiguspärasus, samuti arvestada eespool osutatud seisukohti õigusaktide tõlgendamisel ja üksikjuhu otsustamisel.

Õiguskantsler juhtis KMA tähelepanu sellele, et kui äravõetavat asja on võimalik ladustada nii, et see asi pelgalt oma olemasoluga ei kujuta ohtu keskuse turvalisusele, siis tuleb valiku tegemisel eelistada eseme hoiustamist selle hävitamisele kui isiku õigusi vähem riivavat vahendit.

Lisaks tegi õiguskantsler ettepaneku luua väljasaatmiskeskuses viibivatele isikutele eesmärgipärased ajaveetmisvõimalused. Üks selliseid tegevusi on käsitöö, milleks tuleb keskuses viibivatele isikutele võimalused luua. See hõlmab ka kohaste töövahendite soetamist.

KMA teatas vastuseks õiguskantslerile, et keskuses kasutatavaid akte täiendatakse, arvestades õiguskantsleri seisukohta.

2.5. Käeraudade kasutamine isiku saatmisel väljaspool väljasaatmiskeskust

Asi nr 7-1/050553

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida Kodakondsus- ja Migratsiooniameti (edaspidi KMA) väljasaatmiskeskuse tegevust seoses käeraudade kasutamise praktikaga isiku saatmisel väljaspool keskust.

(2) Väljasaatmiskeskuses viibiv avaldaja puhul kasutati keskusest väljaviimisel alati käeraudu.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole ja palus kontrollida sellise praktika õiguspärasust.

Õiguskantsler pöördus avalduse asjaolude selgitamiseks teabe nõudmisega KMA peadirektori poole.

KMA esindaja selgitas, et väljasaadetava väljaspool keskust viibimise ajal kasutatakse konvoeerimisel käeraudu väljasaadetava põgenemise ning võimaliku ametnikuvastase ründe ärahoidmise eesmärgil. Käeraudade kasutamisel hinnatakse iga kord väljasaadetava põgenemise kalduvust, tema iseloomu ja käitumist. Käeraudu kasutatakse üldjuhul nii, et käed asetsevad ees ning käeraud on fikseeritud stopperlukustuses, mis ei võimalda käeraudu tihedamalt käte ümber suruda. Väga harva fikseeritakse väljasaadetava käed selja taha: seda kasutatakse ainult vägivaldsete väljasaadetavate puhul. Samuti võetakse reeglina saadetavalt isikult käeraud ära kõigi meditsiiniliste protseduuride ajaks.

KMA edastas avaldaja suhtes koostatud 11 väljaspool väljasaatmiskeskust viibimise loa koopiit ajavahemikus 06.08.2004–24.03.2005. Kõigil edastatud lubadel oli märgitud, et väljaspool väljasaatmiskeskust viibimise ajal on lubatud kasutada ohjeldusabinõuna käeraudu.

(3) Käesoleva kaasuse lahendamisel tuli leida vastus küsimusele, kas ohjeldusabinõuna käeraudade kohaldamise otsustamisel järgiti väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadusest ning haldusmenetluse seadusest haldusakti andmise kohta käivaid nõudeid.

(4) Ohjeldusabinõude kohaldamise näol on tegemist intensiivse sekkumisega isiku põhiõigustesse. Nende kohaldamisel piiratakse eelkõige isiku füüsilist vabadust, sest sellega takistatakse tema liikumisvõimalusi ja ta on sunnitud püsima kindlas kehaasendis. Ohjeldusabinõude ülemäärane kasutamine võib viia isiku vääriskust alandava kohtlemiseni.

VSS § 26¹⁶ lõike 1 järgi võib ohjeldusabinõuna kasutada kinnisidumist, käeraudu või rahustussärki. VSS § 26¹⁶ lõike 2 kohaselt võib väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses sätestatud

ohjeldusabinõusid kasutada ka väljaspool väljasaatmiskeskust väljasaadetava saatmisel tema põgenemise vältimiseks. Lõige 3 sätestab, et ohjeldusabinõu kasutamine ei tohi kesta üle 12 tunni järjest. Seega on käeraudade kasutamine lubatud ühe võimaliku ohjeldusabinõuna isiku saatmisel väljaspool väljasaatmiskeskust tema põgenemise vältimiseks.

Ohjeldusabinõu kohaldamise otsustamisel tuleb järgida haldusmenetluse nõudeid. HMS § 2 lõike 1 kohaselt on haldusmenetlus haldusorgani tegevus määruse või haldusakti andmisel, toimingu sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel. Kooskõlas PS § 3 lg 1 lauses 1 sätestatud seaduslikkuse põhimõttega võib haldusmenetluses piirata isiku põhiõigusi ja -vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel (vrd HMS § 3 lg 1). HMS § 3 lõike 2 kohaselt peab halduse õigusakt ja toiming olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes.

Ohjeldusabinõude kohaldamise otsustamise näol on tegemist haldusorgani kaalutusõigusega. HMS § 4 lg 1 sätestab, et kaalutusõigus (diskretsioon) on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel. Lõike 2 kohaselt tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.

Kaalutusotsustus peab järgima diskretsiooni piire, valides seaduses ette antud otsustusvõimaluste vahel. Otsustamisel tuleb arvestada diskretsiooninormi eesmärki ning kaalutusotsus peab tagama alusnormi eesmärgi saavutamise. Samuti peab haldusorgan kaalutusotsuse tegemisel arvestama kõigi oluliste asjaoludega, iseäranis tagajärgedega, mida üks või teine lahend tooks puudutatud isikute õigustele ning avalikele huvidele. Tuleb arvestada ka õiguse üldpõhimõtetega, mis tähendab, et iga diskretsiooniotsus peab olema kooskõlas proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise ja õiguskindluse põhimõtetega.³⁶²

Diskretsiooniõiguse teostamine juhtudel, kui seadus näeb ette diskretsiooni, ei ole üksnes administratsiooni õigus, vaid ka kohustus.³⁶³ Kui üksikjuhu otsustamisel loobutakse kaalutusõigusest, on tegemist kaalutusveaga. Sellisel juhul on tegemist „[...] olukorraga, kus diskretsiooni teostamiseks pädev haldusorgan ei kontrolli ega kaalu kõiki võimalusi ega võta arvesse kõiki asjaolusid, mida tal on otsustamisel võimalik kasutada.“³⁶⁴

Ohjeldusabinõusid võib vastavalt VSS § 26¹⁶ lõikele 2 väljaspool väljasaatmiskeskust isiku saatmisel kohaldada tema põgenemise vältimiseks. Sellest tulenevalt peab haldusorgan hindama põgenemise tõenäosust ning otsus ohjeldusabinõude kohaldamiseks peab vastavalt olema ka põhjendatud.

Ohjeldusabinõuna käeraudade kasutamine isiku saatmisel väljaspool väljasaatmiskeskust võib olla põhjendatud, kui on olemas asjaolud, mis viitavad isiku põgenemise võimalusele. Kõrgendatud põgenemisoht peab olema määratletud hinnates konkreetseid juhtumeid.³⁶⁵ Täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamine ei tohi olla ka tähtajatu ning pidev, vaid selle kohaldamise suhtes peab olema sätestatud ajaline piirang. Julgeolekuabinõude kohaldamise alust tuleb perioodiliselt kontrollida. Abinõu kohaldamise tinginud asjaolude äralangemise korral peab lõpetama abinõu kohaldamise (VSS § 26¹⁵ lg 3).³⁶⁶ Samuti tuleb kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega hinnata, kas vastavaid võimalikke põgenemise kavatsusele viitavaid asjaolusid ei ole võimalik korvata muid isiku õigusi vähem riivavaid vahendeid kasutades.

Eeltoodut arvestades on käeraudade kasutamine isiku saatmisel väljaspool väljasaatmiskeskust õiguspärane juhul, kui isiku suhtes on tuvastatud kõrgendatud põgenemisoht (või üldised

³⁶² A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 282–284.

³⁶³ RKHKo 11.11.2002, nr 3-3-1-49-02, p 11.

³⁶⁴ RKHKo 06.11.2002, nr 3-3-1-62-02, p 18.

³⁶⁵ Tartu Halduskohtu 03.11.2004 otsus asjas nr 3-241/04.

³⁶⁶ Samas.

turvaabinõude kohaldamise eeldused). Kui sellisele ohule viitavad asjaolud on kindlaks tehtud, peab omakorda hindama, kas selle vältimiseks on olemas muid isiku õigusi vähem piiravaid võimalusi. Eeltoodud kaalutlusi tuleb ohjeldusabinõude kohaldamise otsuses ka põhjendada.

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

Haldusakti põhjendamine on oluline tagamaks, et haldusakti adressaat mõistaks, kas tema õigusi on kitsendatud seaduslikult. See tähendab, et isik saaks aru, miks ja millisel õiguslikul alusel otsus tehti, mis on tema õiguste piiramise põhjused ning seaduslik alus. Samuti peab haldusakti põhjendamine võimaldama isikul oma õiguste kaitsmiseks seda vaidlustada, sest teadmata õiguste piiramise põhjuseid on raske argumenteeritult vaidlustada haldusakti andmise asjaolusid. Samuti võimaldab haldusakti põhjendamine selle seaduslikkust kontrollival organil otsustada, kas see on seaduslik. Haldusakti põhjendamine tagab selle kontrollitavuse. Ilma põhjenduseta haldusakt on õigusvastane juba seepärast, et ei ole võimalik kontrollida, miks ja millisel õiguslikul alusel on haldusakt antud.³⁶⁷

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 põhistuses peavad olema ära näidatud asjaolud, mis toovad kaasa akti andmise aluseks oleva õigusnormi kohaldamise. Oluline on faktilise ja õigusliku põhistuse omavaheline sidumine, mis peab haldusakti adressaati ja aktiga tutvujat veenma, et juhtumi asjaolud koostoimes 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.³⁶⁸ 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 üldsónalised.³⁶⁹

KMA edastas avaldaja suhtes koostatud 11 väljaspool väljasaatmiskeskust viibimise loa koopiat ajavahemikus 06.08.2004–24.03.2005. Nimetatud aktidest nähtub, et kõigil nendel juhtudel kasutati avaldaja suhtes käeraudu. Väljaspool väljasaatmiskeskust viibimise lubadel oli märgitud ohjeldusabinõuna käeraudade kasutamine, kuid vastavad otsused ei sisaldanud ohjeldusabinõu kohaldamise põhjendust.

KMA esindaja selgitas vastuseks õiguskantsleri teabe nõudmisele, et väljasaadetava keskusest väljas viibimise ajal kasutatakse konvoeerimisel käeraudu väljasaadetava põgenemise ning võimaliku ametniku vastase ründe ärahoidmise eesmärgil. Käeraudade kasutamisel hinnatakse iga kord väljasaadetava põgenemise kalduvust, tema iseloomu ja käitumist. Väljaspool väljasaatmiskeskust viibimise lubades põhjendused paraku ei kajastu. Samuti ei sisaldanud load viidet mõnele muule dokumendile, kus nimetatud otsust oleks põhjendatud. Seega ei ole selge, milliseid asjaolusid arvestati käeraudade kasutamisel. Jääb kahtlus, et tagantjärele esitatud põhjendused on otsitud ning otsuse tegemisel neist tegelikult ei lähtunud.³⁷⁰

³⁶⁷ Vt RKHKo 22.05.2000, nr 3-3-1-14-00, p 5; 28.10.2003, nr 3-3-1-66-03, p 18.

³⁶⁸ RKHKo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 34; 28.10.2003, nr 3-3-1-66-03, p 19.

³⁶⁹ 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.

³⁷⁰ Vrd RKHKo 28.10.2003, nr 3-3-1-66-03, p 20.

Eeltoodust nähtub, et koos väljasaatmiskeskusest väljaspool viibimise loa andmisega on otsustatud isiku suhtes kasutada ohjeldusabinõuna käeraudu. Vastavat otsust ei ole aga väljaspool väljasaatmiskeskust viibimise loas põhjendatud. Seetõttu ei ole võimalik kontrollida, kas konkreetse otsuse tegemisel on lähtutud asjakohastest kaalutlustest, kas järgitud on kaalutusõiguse teostamise põhimõtteid ning kas käeraudade kasutamine oli vastavalt põhjendatud ja igal üksikjuhul õiguspärane.

(5) Eeltoodust tulenevalt palus õiguskantsler KMA peadirektoril tagada edaspidi isiku väljaspool väljasaatmiskeskust saatmisel põgenemise vältimiseks ohjeldusabinõuna käeraudade kohaldamist kooskõlas kaalutusõiguse põhimõtetega ning järgida haldusakti põhjendamise nõuet.

KMA teatas õiguskantslerile vastuseks, et väljasaatmiskeskuses kasutatavate aktide vormi täiendatakse, arvestades õiguskantsleri ettepanekuid.

3. Andmekaitse- ja perekonnaseisualased küsimused

3.1. Avalikke ülesandeid täitva isiku määratlemine teabevaldajana

Asi nr 7-1/050917

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes palus õiguskantsleri seisukohta Andmekaitse Inspeksiooni tegevusele tema vaide lahendamisel, mis puudutas avaldaja soovitud avalikule teabele juurdepääsu mittevõimaldamist.

(2) Avaldaja esitas teabenõude SA-le Põhja-Eesti Regionaalhaigla, soovides näha SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla ning Matusebüroo Kristin OÜ vahelist surnute transportimise teenuse osutamise lepingut. SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla ei väljastanud avaldajale soovitud teavet, mistõttu avaldaja esitas vaide Andmekaitse Inspeksioonile (edaspidi AKI).

AKI võttis seisukoha 08.06.2005 vaideotsuses, et SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla ei ole teabevaldajana seadust rikkunud. Otsuses tugines AKI järgmistele argumentidele: a) SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla on riigi asutatud juriidiline isik ning ta on teabevaldajaks avaliku teabe seaduse (edaspidi AvTS) § 5 lg 3 punkti 2 mõttes ning sellised teabevaldajad peavad avalikustama ainult riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest eraldatud vahendite kasutamist kajastava teabe; b) SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla ning Matusebüroo Kristin OÜ vahel sõlmitud surnute transportimise teenuse osutamise lepinguga seotud asjaolud (mh hankelepingu maksumus) on avalikustatud Riigihangete Ameti koduleheküljel riiklikus riigihangete registris.

SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla täitis AKI ettepaneku kohaselt teabenõude osaliselt vaidemenetluse käigus – avaldajat informeeriti võimalusest tutvuda riigihanget puudutava teabega internetis, lepingut aga ei väljastatud. Lõpptulemusena jäi vaie rahuldamata.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole palvega anda hinnang AKI vaideotsusele.

Õiguskantsler nõudis menetluse käigus teavet Andmekaitse Inspeksioonilt, paludes selgitada põhjusi, miks ei saa kõnealusele lepingule avaliku teabe seaduse alusel juurdepääsu võimaldada.

(3) Antud kaasuse põhiküsimus on, kas AKI määratles teabevaldaja AvTS § 5 alusel korrektselt ning hindas sellest tulenevalt õigesti SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla kohustusi.

(4) Erinevad isikud ja asutused, keda loetakse teabevaldajaks, on toodud AvTS §-s 5. SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla suhtes kehtib AvTS § 5 lg 3 punkt 2: sihtasutus, mille liige, asutaja või milles osaleja on riik, võrdsustatakse teabevaldajaga teabe osas, mis puudutab riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest

eraldatud vahendite kasutamist. Et SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla on eraõiguslik juriidiline isik, on aga asjakohane ka § 5 lg 2: eraõiguslikule juriidilisele isikule laienevad teabevaldaja kohustused, kui isik täidab seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikke ülesandeid, sh osutab haridus-, tervishoiu-, sotsiaal- või muud avalikke teenuseid, teabe osas, mis puudutab nende ülesannete täitmist.

AKI sõnul ei olnud surnute transportimise näol tegemist avalike ülesannete täitmisega. Samuti ei lugenud inspeksioon SA-d Põhja-Eesti Regionaalhaigla teabevaldajaks tervishoiuteenuste osutamise osas, kuna surnute transportimise teenus ei kuulu tervishoiuteenuste loetellu. Kuna AKI seisukoht järelevalvemenetluse ajal oli, et tegemist ei ole avalike ülesannete täitmisega, kontrolliti lepingule juurdepääsu võimaldamist vaid riigielarvest eraldatud vahendite kasutamist puudutava teabe avalikustamise osas.

Matusebüroo Kristin OÜ ning SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla vahel sõlmitud lepingu esemeks olev surnute transportimine on õiguskantsleri hinnangul vaadeldav avaliku ülesandena. Tervishoiuteenuse osutaja juures surnud isikute toimetamine surnukuuri kooskõlas sotsiaalministri kehtestatud tervisekaitseõuetega (sotsiaalministri 28.12.2001 määrus nr 156, „Tervisekaitseõuded surnu hoidmisele, vedamisele, matmisele ja ümbermatmisele“) on avalikes huvides tehtav toiming, mille täitmisele on eraõiguslik isik üksnes teenuse tellimise korras kaasatud. Seisukohta, et surnute vedu ei ole puhtalt tsiviilõiguslik teenus, toetab ka Riigikogus vastu võetud, ehkki kaasuse lahendamise ajaks veel jõustumata surma põhjuse tuvastamise seadus, mille § 30 sätestab juhud, mil surnu vedamine on n-õ avalik ülesanne, mille eest tasub haigekassa, kohalik omavalitsus või riik. Seejuures võib avaliku ülesande täitmiseks sõlmitav leping olla haldusleping (kui sellega antakse üle võimuvolitusi või reguleeritakse kolmandate isikute vahelisi suhteid) või tsiviilõiguslik leping.³⁷¹ Kuna avaliku võimu volitusi kõnealuse lepinguga üle ei antud, saab võtta seisukoha, et tegemist on tsiviilõigusliku lepinguga avaliku ülesande täitmiseks.³⁷²

Kuna SA Põhja-Eesti Regionaalhaiglat tuleb lugeda teabevaldajaks nii AvTS § 5 lõike 2 kui ka § 5 lg 3 punkti 2 alusel, peab ta võimaldama juurdepääsu avalikule teabele, esiteks teabe osas, mis puudutab avalike ülesannete täitmist, ning teiseks riigielarvest eraldatud raha kasutamise kohta käiva teabe osas.

Juurdepääsupiiranguid avalikule teabele saab kehtestada ainult konkreetse seadusest tuleneva aluse olemasolul, vastasel juhul tuleb teabele juurdepääs võimaldada (AvTS § 9 lg 1, § 9 lg 2 p 1, § 23 lg 1 p 1). Juurdepääsupiirangute kehtestamise alused tulenevad põhiliselt AvTS §-st 35.

Arvestades ülaltoodut saab seega väita, et SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla ning Matusebüroo Kristin OÜ vahel sõlmitud leping on avalik teave osas, mis puudutab avalike ülesannete täitmist (surnute transporti), v.a juhul, kui sellisele teabele tuleb kehtestada juurdepääsupiirang seaduses sätestatud juhtudel. Kui lepingule teabenõude alusel juurdepääsu ei võimaldata, siis peab olema tõendatud, et lepingu avalikustamisele mittekuuluvad osad ei puuduta avalike ülesannete täitmist või on kaetud juurdepääsupiirangutega.

(5) Õiguskantsler esitas oma seisukoha AKI-le. AKI nõustus õiguskantsleri seisukohaga, et surnute transportimise teenus on käsitletav avalike ülesannete täitmisena ning selle täitjale laienevad AvTS § 5 lõike 2 kohaselt teabevaldaja kohustused. AKI lubas oma edasises tegevuses sellest seisukohast ka lähtuda.

³⁷¹ Vt halduskoostöö seaduse § 3 lg 4. Vt ka A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 430.

³⁷² Analoogset küsimust on Riigikohtu halduskolleegium analüüsinud oma 20.10.2003 otsuses asjas nr 3-3-1-64-03, kus avaliku ülesande täitmiseks tsiviilõigusliku lepingu alusel loeti Tallinna Politseiprefektuuri ning eraõigusliku teenuseosutaja vahel sõlmitud lepingu alusel liiklusest kõrvaldatud autode teiseldamist.

3.2. Vangistuses viibiva välismaalase õigus sõlmida abielu

Asi nr 9-4/1078

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole kaebusega, et tal ei ole võimalik sõlmida abielu Harku vanglas karistust kandva välismaalasega, kuna viimasel puudub kehtiv isikut tõendav dokument.

(2) Õiguskantsler alustas kaebuse alusel menetlust ning palus teavet Harku Vanglalt ja siseministrilt. Harku Vangla vastusest nähtus, et kinnipeetav on määratlemata kodakondsusega isik, kelle tähtajaline elamisluba on lõppenud. Kuna kinnipeetaval puudub vajalik isikut tõendav dokument, siis ei ole tal võimalik esitada avaldust abielu sõlmimiseks. Siseminister leidis oma vastuses, et perekonnaseaduse kohaselt ei ole dokumendi puudumine abielu sõlmimisel takistuseks, kuid samas on vaja isikut tuvastada ja selleks peab esitama isikut tõendavate dokumentide seaduses sätestatud dokumendi. Erandeid ei ole tehtud ka vangistuses viibivatele isikutele. Seega peab ka vangistuses viibiv isik abielu sõlmimiseks esitama isikut tõendava dokumendi, vastasel juhul ei ole võimalik tema abielu sõlmida.

(3) Avalduse lahendamiseks tuli leida vastus küsimusele, kas isikut tõendava dokumendi puudumine on abielu sõlmimise takistusena põhjendatud.

(4) Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi EIÕK) artikli 12 kohaselt on abieluealisel mehel ja naisel õigus abielluda ja luua perekond vastavalt selle õiguse kasutamist reguleerivatele siseriiklikele seadustele. PS § 27 lõike 1 kohaselt on perekond rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena riigi kaitse all. Selle sätte kaitseala hõlmab kogu perekonnaga seonduvat alates selle loomisest kuni perekondliku kooselu kõige erinevamate valdkondadeni.³⁷³ Kuigi põhiseaduses ei ole otseselt sätestatud õigust abielluda ja luua perekond, siis on selline subjektiivne õigus tuletatav PS § 27 sätte tõlgendamisest.

PS § 27 lg 1 on sõnastatud kui ilma seadusreservatsioonita õigus. Siit ei saa aga järeldada, et tegemist on põhiõigusega, mida üldse ei tohi piirata. Ühiskonnas ei saa olla absoluutseid põhiõigusi, mida ei tohi piirata. Vastupidine tähendaks, et sellise õiguse teostamine võib takistada mõne teise õiguse teostamist. Põhiõiguste konkurentsis tekib ilma seadusreservatsioonita 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 seadusreservatsioonita põhiõiguse piiramiseks peab olema mingi väga oluline põhjus, mis peab sisalduma põhiseaduses eneses. Piirang peab olema õigustatud mõne teise põhiõiguse või põhiseaduse printsibiiga, näiteks põhiseaduse preambulas sätestatud eesmärgiga, et Eesti riik on kaitseks sisemisele ja välisele rahule. Seega on ka PS § 27 lõikest 1 tulenevat õigust elada koos oma perekonnaga võimalik piirata.³⁷⁴

PS § 9 lõike 1 kohaselt on põhiseaduses loetletud kõigi ja igaühe õigused, vabadused ja kohustused võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. Sellest sättest tulenevalt ei saa isikuid kodakondsuse alusel eristada, seega on ka Eestis viibival välismaalasel ja kodakondsuseta isikul õigus abielluda.

Riigil on õigus kehtestada abielu kohta mõistlikud reeglid (nt vanus ja abielu sõlmimise vorm). Kuid juhul, kui nimetatud reeglid võtavad isikutelt sisuliselt õiguse abielluda, ei ole nende kehtestamine lubatud. Perekonnaseaduse § 2 sätestab abielu sõlmimise eeldused ning §-d 4 ja 41 abielu sõlmimise takistused. Osundatud sätetes ei ole abielu sõlmimise eelduseks ega ka selle takistuseks kehtiva isikut tõendava dokumendi olemasolu.

³⁷³ RKHKo 18.05.2000, nr 3-3-1-11-00.

³⁷⁴ Samas.

Vabariigi Valitsuse 19.08.1997 määrusega nr 159 kehtestatud „Perekonnaseisuaktide koostamise, muutmise, parandamise, taastamise ja tühistamise ning perekonnaseisutunnistuse väljaandmise korra“ (edaspidi perekonnaseisuaktide kord) p 7 sätestab, et perekonnaseisuakti kande tegemiseks tuleb esitada dokument, mis tõendab perekonnaseisuakti kantavat asjaolu ja avaldaja isikut. Isiku tõendamiseks esitab avaldaja vastavalt perekonnaseisuaktide korra punktile 8 isikut tõendavate dokumentide seaduse (edaspidi ITDS) § 2 lg 2 punktides 1–8 sätestatud dokumendi või välisriigi dokumendi. Seega, osundatud säte määrab, milliste dokumentidega saab oma isikut tõendada, kui taotletakse perekonnaseisuakti koostamist.

ITDS § 4 lõike 1 kohaselt võib Eesti kodanik või välismaalane oma isikut tõendada ka isikut tõendavate dokumentide seaduses sätestamata kehtiva dokumendiga, kui dokumenti on kantud kasutaja nimi, foto, allkiri ja sünniaeg või isikukood. ITDS § 4 lg 2 sätestab, et see Eesti Vabariigi poolt väljaantav dokument peab olema kehtestatud seaduse või selle alusel antud õigusaktiga. Sellisteks dokumentideks on kinnipeetava puhul väljasõidutunnistus ja vabastamisõiend. Väljasõidutunnistus antakse justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeskiri“ § 84 lõike 1 kohaselt kinnipeetavale väljasõiduajaks ja see on väljasõiduajal tema isikut tõendav dokument. Justiitsministri 25.01.2001 määruse nr 11 „Kinnipeetava vanglast vabastamise korra“ § 11 sätestab, et kui isik vabastatakse vanglast, antakse talle vabastamisõiend. Samas ei ole õigusaktides sätestatud aga ühtegi dokumenti, mida saaks anda isikule tema vangistuses viibimise ajaks. ITDS § 19 lõike 1 punkti 1 kohaselt antakse isikutunnistus Eesti kodanikule ning punkti 2 kohaselt Eestis püsivalt viibivale (elavale) välismaalasele, kellel on kehtiv elamisluba. Sama seaduse § 27 lg 1 sätestab, et välismaalase pass antakse välismaalasele, kellel on kehtiv Eesti elamisluba, ning kui on tõendatud, et välismaalasel puudub välisriigi reisidokument ja tal ei ole võimalik seda saada. Seega, Eestis püsivalt viibivale (elavale) välismaalasele antakse isikut tõendav dokument ainult juhul, kui talle on antud Eesti elamisluba.

Välismaalaste seaduse (edaspidi VMS) § 18¹ sätestab, et Eestis vanglas viibival välismaalasest kinnipeetaval ei pea olema Eestis viibimiseks VMS § 5¹ lõikes 1 sätestatud seaduslikku alust (sh elamisluba). Seega on välismaalasest kinnipeetava puhul tegemist olukorraga, kus välismaalaste seaduse kohaselt ei pea tal olema elamisluba ning seetõttu ei ole võimalik talle väljastada ka isikut tõendavat dokumenti. Isikut tõendava dokumendi puudumisel ei ole kinnipeetaval aga võimalik sõlmida abielu.

PS §-st 11 tuleneb nõue, et õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiravate õiguste ja vabaduste olemust. Piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see on normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav. Kasutatud vahendid peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga. Proportsionaalsuse põhimõttega peab arvestama mitte üksnes õiguse kohaldaja, vaid ka seadusandja.³⁷⁵

Riik tohib isiku vabadussfääri, mille alla kuulub ka isiku õigus sõlmida abielu, piirata üldistes huvides üksnes niivõrd, kuivõrd see on mõõdapäasmatu. Riik on kinnipeetava puhul juba üldistes huvides teatud tema õigusi piiranud (nt liikumisvabadust, hääletamisõigust). Kuid kinnipeetava õigust sõlmida abielu ei ole seadusandja piiranud ka vangistuse ajal, seega peab ka kinnipeetaval olema õigus realiseerida oma põhiõigust abielluda ja perekonda luua. Põhiõiguse piiramise põhjuseks võib olla mõni teine sama kaaluga õigusväärtus. Käesoleval juhul ei ole aga tuvastatud ühtegi teist sama kaaluga õigusväärtust, mis õigustaks vangistuses viibiva välismaalase perekonna loomise õiguse riivet.

VMS § 18¹, ITDS § 19 lg 1 punkt 2 ja perekonnaseisuaktide korra punkt 8 koosmõjus ei võimalda välismaalasest kinnipeetaval vangistuses viibimise ajal isikut tõendava dokumendi puudumise tõttu sõlmida abielu ja nii on rikutud isiku PS § 27 lõikest 1 tulenevat põhiõigust abielu sõlmimiseks.

³⁷⁵ RKPJKo 28.04.2000, nr 3-4-1-6-00.

(5) Õiguskantsler tegi justiitsministrile ja siseministrile ettepaneku viia õigusaktidesse vajalikud muudatused, et oleks tagatud ka välismaalasest kinnipeetavale õigus abielluda. Kuna isikut tõendavate dokumentide väljastamisega seonduvad küsimused kuuluvad Siseministeeriumi valitsemisalas, siis teavitas Siseministeerium, et koostöös Justiitsministeeriumiga valmistatakse ette isikut tõendavate dokumentide seaduse ja vangistuseseaduse muutmise seaduse eelnõu, mille koostamisel arvestatakse õiguskantsleri tõstatatud probleemidega ja antud seisukohtadega. Vastav eelnõu võeti Riigikogus vastu 15.02.2006 ja jõustus 01.04.2006.

3.3. Abiellumist takistavate asjaolude puudumise tõend

Asi nr 9-4/1012

(1) Õiguskantsleri poole pöördus isik, kellele Tallinna Perekonnaseisumeti oli jätnud väljastamata abiellumist takistavate asjaolude puudumise tõendi, kuna ta soovis välisriigis abielluda samasoolise isikuga.

(2) Avaldaja pöördus Tallinna Perekonnaseisumeti poole, et saada tõendit oma vallalisuse kohta. Tallinna Perekonnaseisumeti soovis teada, kellega ja kus avaldaja abielluda kavatses. Saades teada, et avaldaja soovib abielluda Rootsis samasoolise isikuga, keeldus amet talle abiellumise tõendit väljastamast.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole ja leidis, et ta soovis tõendit vallalisuse kohta, mitte luba abielluda.

Õiguskantsler pöördus kahe teabe nõudmisega Tallinna Perekonnaseisumeti poole. Vastustest nähtusid järgmised selgitused. Perekonnaseisumeti väljastab Eesti elanikele tõendeid kinnitamaks, et isikul puuduvad Eesti seaduste järgi abiellumist takistavad asjaolud abiellumiseks välisriigis, märkides seejuures ära, kellega soovitakse abielluda. Avaldaja oli soovinud tõendit abiellumiseks. PKS § 112² lõike 1 alusel antud siseministri 07.07.2004 määrusega nr 46 on kehtestatud erinevad tõendite ja avalduste vormid, muuhulgas perekonnaseisutõend ja abiellumist takistavate asjaolude puudumise tõend ning nende väljastamiseks esitatavate avalduste vormid. Perekonnaseisumeti oleks võinud väljastada avaldajale tõendi, mis oleks kinnitanud, et ta ei ole abielus, kuid sellel on märges, et see ei ole esitamiseks abiellumisel, kuid seda avaldaja ei taotlenud ega vajanud. Tallinna Perekonnaseisumeti põhjendas, et välismaal abiellumise korral tuleb lähtuda ka rahvusvahelise eraõiguse seadusest (edaspidi REÕS), mille § 56 kohaselt määratakse abielu sõlmimise eeldused kindlaks abielluja elukohariigi seadustega. Perekonnaseisumeti lähtub abielu sõlmimise eelduste kindlakstegemisel Eesti perekonnaseadusest. Selle § 1 lg 1 välistab avaldaja abielu sõlmimise soovitud isikuga, kuna nad on samasoolised.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmistega ka Justiits-, Sise- ja Välisministeeriumi poole, paludes selgitada, kas nad peavad põhjendatuks, et vormid „Perekonnaseisutõendi ja abiellumist takistavate asjaolude puudumise tõendi väljaandmise avaldus“, „Perekonnaseisutõend“ ja „Abiellumist takistavate asjaolude puudumise tõend“ (siseministri määruse „Perekonnaseisuasutusele esitatavate avalduste ja nende poolt väljaantavate tõendite vormide kehtestamine“ lisad 7, 9 ja 10) on kinnitatud selliselt, et isikul ei ole võimalik saada välismaal abiellumiseks tõendit, mis kinnitab tema vallalisust, ilma et oleks kontrollitud Eesti õiguse järgi tema õigust abielluda soovitud isikuga. Samuti palus õiguskantsler selgitada, kas Eesti tunnustab samasooliste abielu, kui tegu on Eesti elanikuga, arvestades REÕS § 60 lõikes 3 ja PKS § 33 lõikes 1 sätestatud, ning ministeeriumide seisukohta regulatsiooni õiguselguse põhimõttele vastavuse kohta.

Siseministeerium vastuse kohaselt võtab Eesti riik tõendi väljaandmisega endale sisuliselt kohustuse välismaal sõlmitud abielu tunnustada, seetõttu kontrollib perekonnaseisuasutus nii palju kui võimalik

abielu sõlmimise sisuliste eelduste vastavust abielluja elukohariigi õigusele. Seejuures ei kontrollita välisriigi elaniku Eestis abielu sõlmimise eeldustele vastavust. Siseministerium on seisukohal, et tulenevalt PKS § 1 tunnustab Eesti ainult seesugust abielu, mis on sõlmitud mehe ja naise vahel.

Välisministerium vastuse kohaselt peaks hea halduse põhimõtetest lähtuvalt olema isikul võimalik taotleda enda kohta tõendeid info põhjal, mis on ametiasutuste registrites. Minister nõustus, et perekonnaseisuasutus, mis väljastab Eestis abiellumist takistavate asjaolude puudumise tõendi, ei saa eeldusi sisuliselt kontrollida, kuna puuduvad usaldusväärsed andmed, et kumbki abiellujatest ei ole juba abielus. Tulenevalt konsulaarseadusest võib välisesinduses töötav konsulaarametnik anda Eesti kodanikule tõendi talle teadaolevate asjaolude kohta, sh ka tõendi abiellumist takistavate asjaolude puudumise kohta, ilma et selle tõendi vorm oleks paika pandud siseministri määrusega. Välisriigis abiellumiseks antavate tõendite arv ei ole piiratud ning Eesti perekonnaseisuasutus ei saa tagasisidet, kas abielu ka tegelikult sõlmiti. Välisministri sõnul on samasooliste abielu tunnustamise praktika Eestis kahesugune. Enamasti seda ei tunnustata, kuna see on vastuolus meie perekonnaseadusega, kuid näiteks notar tehes tõestamistoimingut pigem arvestab selle asjaoluga, et kaitsta kõigi tehingu osapoolte õigusi. Praegune rahvusvahelise eraõiguse seaduse perekonnaõiguse regulatsioon ei ole üheselt arusaadav, see ei vasta õigusselguse põhimõttele.

Justiitsministeriumi vastuse kohaselt ei ole mitmetes riikides registreeritavat samasooliste isikute partnersuhtet kaugeltki alati alust nimetada abieluks, kuna ka riigid ise ei mõista neid abieluna. Ministeriumi andmetel on samasooliste abielu võimalik käesoleval ajal üksnes Hollandis ja Belgias. Ülejäänud riigid, kes võimaldavad samasooliste paarisuhte registreerimist, eristavad abielu ja samasooliste paarisuhtet. Vastastikku tunnustavad samasooliste isikute registreeritud partnersuhteid reeglina need riigid, kellel endal on vastav õigusinstituut olemas; kuid samasooliste partnersuhtet registreerida võimaldavad riigid ei tunnusta teiste riikide samasooliste abielu. Justiitsministerium on seisukohal, et registreeritud samasooliste paarisuhte näol on tegemist õigussuhtega *sui generis*. Registreeritud paarisuhte sõlmimise eeldused ja õiguslikud tagajärjed on riigiti erinevad – tegu võib olla abielulähedase suhtega või sellel on pigem seltsingu vm lepingusuhte taoline iseloom. Eesti õiguses väljendab abielu olemust ja mõistet PKS § 1 lg 1 – see sõlmitakse mehe ja naise vahel. Samasooliste registreeritud suhe ei ole käsitletav abieluna, mistõttu ei saa sellele kohaldada ka abielu kehtivuse sätteid. Justiitsministerium leiab, et sellest tulenevalt ei saa Eesti tunnustada samasooliste abielu, kuid see ei takista tunnustamast registreeritud partnersuhtest tekkivaid varalisi õigusi ja kohustusi, sarnaselt lepingust tulenevatele õigustele ja kohustustele. Selleks tuleb igal üksikjuhul selgitada välja, mis on välisriigi vastava instituudi sisuks ja mis vastab sellele Eesti õiguskorras. Perekonnaseisuasutuse väljastatav tõend peaks selgitama õiguslikku olukorda Eestis ehk andma selgituse, et Eestis ei ole võimalik samasooliste paarisuhtet registreerida ning et sellist instituuti Eesti õigus ei tunne.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas perekonnaseisuasutus rikkus isiku õigusi, kui keeldus väljastamast abiellumist takistavate asjaolude puudumise tõendit. Lisaks kerkisid küsimused välismaal sõlmitud samasooliste abielu kehtivuse kohta Eestis ning selle regulatsiooni õigusselguse põhimõttele vastavuse kohta.

(4.1) Menetluse aluseks olevas asjas pöördus isik perekonnaseisuasutusse saamaks tõendit enda vallalisuse kohta, et abielluda teises riigis samasoolise isikuga. Perekonnaseisuamet kontrollis talle teadaolevate asjaolude põhjal abielu sõlmimise eelduste olemasolu ning jättis tõendi väljastamata. Eesti õigus ei võimalda sõlmida abielu samasooliste isikute vahel. Õiguskantsler käsitles küsimust, kas sel ja sarnastel juhtudel on üldse tegemist abieluga.

Perekonnaseadus sätestab abielu instituudi, abielu sõlmimise formaalsed ja materiaalsed eeldused. Rahvusvahelise eraõiguse seaduse kollisiooninormides sisalduv abielu mõiste on laiem. Vastavalt § 55 lõikele 2 loetakse välismaal sõlmitud abielu kehtivaks, kui see toimus abielu sõlmimise riigi õiguse abielu sõlmimise korra kohaselt ja vastas sisuliste eelduste poolest mõlema abikaasa elukohariigi õigusele. Seega mahuvad kollisiooninormi abielu mõiste alla näiteks ka abielud, mida ei ole formaalselt, perekonnaseisuasutuses või muul moel ametniku või riigi poolt tunnustatud isiku (nt

vaimulik) kaudu sõlmitud – vormivabad abielud kehtivad mõningates USA osariikides. Samuti on Eesti õiguse järgi kehtiv polügaamne abielu, kui abielu on sõlmitud isikute vahel, kellest üks juba oli abielus ja see oli isikute elukohariigi õiguse järgi lubatud. Seega on kollisiooniõiguse abielu mõiste laiem, kui abielu mõiste materiaalõiguses. Järgnevalt tuleb selgitada, kas see hõlmab ka samasoolisi.

Paljudes Euroopa riikides on käesoleval ajal võimalik samasoolistel isikutel oma kooselu registreerida. Tegemist on perekonnaõigusliku instituudiga, mis toob isikutele kaasa era- ja avalik-õiguslikke tagajärgi. Nii nagu justiitsminister välja tõi, on enamik riike samasooliste kooselu registreerimise eristanud abielust – erineva võivad seejuures nii partnerluse sõlmimise viis, eeldused kui ka õiguslikud tagajärjed. Need riigid ei pea registreeritud paarisuhteid abieludeks ning kasutavad nende suhtes ka teistsugust mõistet. Abielust eristamisele viitab ka mõningates riikides ette nähtud võimalus, et erisoolised isikud võivad valida registreeritud kooselu ja abielu vahel, mis toob kaasa ka erinevad õigused ja kohustused. Eesti õiguskord ei saa tunnustada abieluna seesuguseid registreeritud suhteid, mida sõlmimise koha riik ise abieluna ei käsitle. Sellistele registreeritud partnersuhetele ei saa rakendada ka abielu kohta käivaid kollisiooninorme.

Rahvusvahelise eraõiguse seadus ega Eesti materiaalõigus ei tunne muid registreeritud perekonnaõiguslikke kooselu vorme kui abielu. Kuna samasooliste registreeritud partnersuhe ei ole abielu ja sellele ei kohaldata abielu kohta käivat regulatsiooni, tuleb vaadata teisi kollisiooninorme. Nende leidmisel on määravaks, milliseid õiguslikke tagajärgi toob kaasa registreeritud partnersuhte instituut registreeringumaa õiguses. Eraõiguslikult toob suhe kaasa isikute vahel varalisi kohustusi ja nii saab rakendada vastavaid kollisiooninorme, millest lähtuvalt saab registreeritud partnersuhte tagajärgi kehtivaks lugeda. Teise riigi õiguse avalik-õiguslik mõju Eesti õiguskorda üle ei kandu.

Samas, isikud on teises riigis partnerlust registreerides soovinud sõlmida isiklikku suhet, mitte majanduslikku. Euroopa Inimõiguste Kohus on käsitlenud perekonnaelu Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni art 8 tähenduses, ja leidnud, et stabiilne kooselu võib olla perekonnaelu. Samas võivad liikmesriigid muid kooselusi käsitleda abielust erinevalt.³⁷⁶ Konventsiooni art 12 kaitseb abielu sõlmimist. Euroopa Inimõiguste Kohus on rõhutanud, et sätte kaitseala hõlmab klassikalist abielu mehe ja naise vahel³⁷⁷. Kaitse on piiratud riikide seadustega, isik peab saama abielluda vastava riigi seaduste kohaselt.

Seega ei pea Eesti õigus võimaldama samasoolistel isikutel sõlmida abielu; samuti ei ole otsest kohustust tagada neile muud partnerluse riikliku registreerimise võimalust. Teadaolevalt tunnustavad teised Euroopa riigid samasooliste registreeritud partnerlust juhul, kui nende enda õiguses tuntakse sellist instituuti; samas, kui riigi õiguskord tunneb samasooliste registreeritud partnerlust, ei tunnustata sageli siiski teises riigis sõlmitud samasooliste abielu. Nagu abielu sõlmimine, nii on ka partnerluse registreerimine eraõiguslik toiming. Eraõiguses kehtib privaatautonomia põhimõte. Kuigi Eesti õigus ei tunne vastavat perekonnaõiguse instituuti, saab Eesti tunnustada isikutele partnerluse registreerimisega tekkinud muid eraõiguslikke tagajärgi, lähtuvalt teise riigi selle instituudi sisust ja vastavalt rakendatavatest kollisiooninormidest.

(4.2) Õigusselguse põhimõte tuleneb PS §-st 10 ja § 13 lõikest 2. PKS § 33 lg 1 näeb ette kohtu poolt abielu kehtetuks tunnistamise: kohus tunnistab abielu kehtetuks üksnes siis, kui abielu sõlmides on rikutud selle seaduse §-de 3 ja 4 sätteid, samuti kui sõlmitud on näilik abielu või kui abielu sõlmimise nõusolek saadi abielluja tahte vastaselt pettuse või sunniga. Abielu sõlmimise mehe ja naise vahel sätestab § 1 lg 1, ja selle sätte rikkumine ei ole abielu kehtetuks tunnistamise aluseks. Ülaltoodud arutelus jõudis õiguskantsler järeldusele, et samasooliste registreeritud partnerlus ei ole abielu. Sellisel juhul ei saa kerkida üles ka küsimust abielu kehtivusest. Kuna Eesti õiguskord samasooliste registreeritud partnerlust perekonnaõigusliku instituudina ei tunne ega tunnusta, ei saa registreeritud partnerluse puhul kerkida küsimust abieluna kehtivuse ega abielu kehtetuse tuvastamise regulatsiooni õigusselguse põhimõttele vastavuse kohta.

³⁷⁶ Euroopa Inimõiguste Kohtu 26.01.1998 otsus nr 37784/97, Saucedo Gomez vs. Hispaania.

³⁷⁷ Euroopa Inimõiguste Kohtu 17.11.1986 otsus nr 9532/81, Rees vs. Ühendkuningriik.

Lisaks samasooliste registreeritud paarisuhtele saab teadaolevalt sõlmida samasooliste abielu ainult Belgias ja Hollandis. Vastavalt REÕS § 60 lõikele 3 kohaldatakse abielu kehtetusele selle seaduse §-s 56 nimetatud õigust. REÕS § 56 lõike 1 järgi kohaldatakse abielu sõlmimise eeldustele ja takistustele ning sellest tulenevatele tagajärgedele abielluja elukohariigi õigust. PKS § 33 lg 1 näeb ette kohtu poolt abielu kehtetuks tunnistamise: kohus tunnistab abielu kehtetuks üksnes siis, kui abielu sõlmides on rikutud selle seaduse §-de 3 ja 4 sätteid, samuti kui on sõlmitud näilik abielu või kui abielu sõlmimise nõusolek saadi abielluja tahte vastaselt pettuse või sunniga. PKS § 3 sätestab abiellumisea; § 4 abielu keelu isikute vahel, kellest vähemalt üks on juba abielus, kes on omavahel teatud sugulusastmes, kellel on piiratud teovõime. Need sätted ei sisalda samasooliste abielu keeldu. Seega ei ole nende sätete alusel võimalik pöörduda kohtusse samasooliste abielu kehtetuks tunnistamise taotlusega. REÕS § 60 lõike 3 kohaselt oleks seesugune abielu samas justkui kehtetu. Sellisel kujul ei vasta regulatsioon õigusselguse põhimõttele.

Justiitsminister väljendas seisukohta, et Eesti õiguses väljendab abielu olemust PKS § 1 lg 1 – abielu sõlmitakse mehe ja naise vahel. See tähendab, abieluga on tegemist ainult sellisel juhul, kui see on sõlmitud mehe ja naise vahel. Seega oleks samasooliste abielu justkui tühine. Järeldus ei tulene otseselt ühestki sättest, vaid selleni jõutakse tõlgendamise teel. Ent ka sellise tõlgenduse korral ei vasta regulatsioon õigusselguse põhimõttele.

Kaasuse menetlemise ajal oli juba olemas uus perekonnaseaduse eelnõu.³⁷⁸ Eelnõu kohaselt jagunevad abielu sõlmimise eelduste rikkumise õiguslikud tagajärjed kaheks: see võib kaasa tuua abielu kehtetuse või tühisuse. Eelnõu § 15 punkti 1 kohaselt on abielu tühine, kui abielus on samast soost isikud. Sellega on kõrvaldatud käesoleval ajal valitsev selgusetus samasooliste abielu kehtivuse küsimuses. Eelnõu § 228 kohaselt jõustub uus seadus 01.07.2006. Kuna antud juhul teadaolevalt sätete õigusselguse põhimõttele mittevastamine praktikas probleeme ei põhjusta, luges õiguskantsler piisavaks, et mittevastavus kõrvaldatakse uue perekonnaseadusega.

(4.3) Kui isik soovib abielluda välismaal, pöördub ta perekonnaseisuasutuse poole avaldusega tõendi saamiseks. Perekonnaseisuasutus kontrollib isiku abielu sõlmimise eeldusi soovitud isikuga vastavalt Eesti õigusele ning jätab tõendi väljastamata, kui seesugust abielu ei saa Eesti õiguse järgi sõlmida. Ka juhul kui, abielluda soovivad samasoolised isikud.

Abielu sõlmimise eelduste suhtes on maailmas kaks enim levinud teooriat: ühise abielulise kodu doktriin ja kahekordse elukoha doktriin. Ühise abielulise kodu doktriini kohaselt kohaldatakse abiellumise eeldusena selle riigi õigust, kuhu abikaasad pärast abiellumist elama plaanivad asuda. Kahekordse elukoha doktriini kohaselt kohaldatakse abiellumise eeldusena mõlema abikaasa elukohariigi õigust kumulatiivselt, st peab olema võimalik abielluda mõlema elukohariigi õiguse kohaselt.³⁷⁹

Ühise abielulise kodu doktriini maades ei pruugi teine riik nõuda ühtegi tõendit. Ta võib nõuda näiteks ainult kinnitust, et isik on vallaline. Kahekordse elukoha doktriini kehtimisel vajab teine riik teavet isiku elukohariigi abielu sõlmimise materiaalsete eelduste kohta. Eesti puhul ka lisaks kinnitust isiku vallalisuse kohta, kuna isikute abielu sõlmimisele tuleb kohaldada ka Eesti kui ühe abielluja elukohariigi õigust, ja Eestis on polügaamia keelatud.

REÕS § 55 lg 1 sätestab, et abielu sõlmimisel Eestis kohaldatakse abielu sõlmimise korrale Eesti õigust. Eesti õigusega ei saa kindlaks määrata, millist õigust kohaldatakse abielu sõlmimisel välisriigis, ka mitte siis, kui abiellujaks on Eesti kodanik või Eesti elanik. REÕS § 55 lg 2 reguleerib välismaal sõlmitud abielu tunnustamist Eestis – välismaal sõlmitud abielu loetakse Eestis kehtivaks, kui see

³⁷⁸ Justiitsministeeriumi koostatud perekonnaseaduse eelnõu suurel kooskõlastusringil seisuga 28.06.2005, nr 3-3-01/7766, kättesaadav arvutivõrgus: <http://eoigus.just.ee>.

³⁷⁹ I. Nurmela jt. Rahvusvaheline eraõigus. Juura 2003, lk 125.

toimus abielu sõlmimise riigi õiguse abielu sõlmimise korra kohaselt ja vastas sisuliste eelduste poolest mõlema abikaasa elukohariigi õigusele.

Siseministri 07.07.2004 määrusega nr 46 „Perekonnaseisuasutusele esitatavate avalduste ja nende poolt väljaantavate tõendite vormide kehtestamine“ oli kehtestatud tõendite ja avalduse vormid. Vormid „Perekonnaseisutõendi ja abiellumist takistavate asjaolude puudumise tõendi väljaandmise avaldus“ (lisa 7), „Perekonnaseisutõend“ (lisa 9) ja „Abiellumist takistavate asjaolude puudumise tõend“ (lisa 10) on kinnitatud selliselt, et isikul ei ole võimalik saada välismaal abiellumiseks tõendit, mis kinnitab tema vallalisust, ilma et oleks kontrollitud Eesti õiguse järgi tema õigust abielluda soovitud isikuga.

Kui isik soovib perekonnaseisuasutuselt tõendit vallalisuse kohta, et välismaal abielluda, kontrollib Eesti asutus Eesti õiguse järgi kahe isiku õigust omavahel abielluda. Seejuures ei tea perekonnaseisuasutus teise isiku (mitte Eesti elaniku) kohta muud kui nime, kodakondust ja sünniaega.³⁸⁰

Isikud abielluvad välismaal üldjuhul seetõttu, et tulevane abikaasa on teise riigi kodanik ja/või elanik. Teise riigi kodaniku või seal elava isiku kohta perekonnaseisuasutusel andmed puuduvad, mistõttu perekonnaseisuasutus ei saa tõendi välja andmisel näiteks kontrollida, kas teine isik on juba abielus või mitte. Eesti õigus, täpsemalt PKS § 4 p 1 sätestab, et abielu ei või sõlmida isikute vahel, kellest üks on juba abielus. Samuti võib isik, kelle kohta Eesti perekonnaseisuasutusel on andmed, et ta on vallaline, olla välismaal abiellunud, ilma et vastavad andmed oleksid Eesti perekonnaseisuasutusse jõudnud. Seega ei pruugi perekonnaseisuasutuse välja antud tõend kajastada tegelikkuses seda, kas isikud Eesti õiguse järgi võiksid teineteisega abielluda või mitte.

Sarnast vallalisuse, nn abieluvõime tõendit väljastatakse paljudes riikides. Tõend võib sisaldada ainult kinnitust, et isik on vallaline, või ka teavet abiellumise materiaalsete eelduste kohta. Viimast nõuavad paljud riigid. Tõendit, mis ei kinnita üksnes isiku vallalisust, vaid annab ka muus osas teavet tema abieluvõime kohta, on võimalik koostada vähemalt kahel moel: 1) kontrollitakse võimaluste piires kahe isiku omavahel abielu sõlmimise materiaalseid eeldusi Eesti õiguse järgi, 2) tõendatakse isiku vallalisust ning selgitatakse abielu sõlmimise eeldusi selle riigi õiguse järgi.

Kui teises riigis kehtib kahekordse elukoha doktriin ja esitatud tõendil on välja toodud abielu sõlmimise eeldused, kust nähtub, et Eesti õiguse järgi ei saa muuhulgas abielu sõlmida, kui üks abiellujatest on juba abielus. Praeguse tõendi vormi juures jääb teisele riigile teadmata, et Eestis tõendi väljastamisel ei ole arvestatud teise isiku perekonnaseisu, ja näib, et Eesti õiguse järgi takistusi ei ole. Tulemuseks on see, et teine riik saab abielu sõlmida. Eesti õiguskord sellist abielu ei tunnustata – vastavalt REÕS § 55 lõikele 2 loetakse välismaal sõlmitud abielu Eestis kehtivaks, kui see vastas sisuliste eelduste poolest mõlema abikaasa elukohariigi õigusele (kahekordse elukoha doktriin). Kui tegu on Eesti elanikuga, siis tuleb kohaldada Eesti õigust, mis ei võimalda abielu sõlmida, kui üks abiellujatest on juba abielus. Seega ei vastanud abielu sõlmimine ühe abikaasa elukohariigi õigusele ja see on Eesti õiguse järgi kehtetu. Kui ka teine riik on seadnud abielu kehtivuse sõltuvaks isikute elukohariigi abielu sõlmimise materiaalsele eeldustele vastavusest, on ka teise riigi õiguse järgi abielu kehtetu, kuigi sõlmimise ajal näis, et takistusi ei ole. Isikutele endile näib, et nende abielu on mõlema riigi õiguse järgi kehtiv – ühest riigist on saadud vastav tõend ja teine riik on lubanud neil abielluda, kuid tegelikult võib see suisa mõlema riigi õiguse järgi kehtetu olla.

Siseministeriumi sõnul võtab Eesti riik tõendi väljastamisega endale sisuliselt kohustuse avaldaja ja tema nimetatud isiku vahel sõlmitud abielu tunnustada. Käesoleval ajal ei taga kehtiv vorm maksimaalselt seda, et Eesti elanikud sõlmiks välismaal üksnes seesuguseid abielusid, mida Eesti õiguse järgi tunnustatakse.

Uue perekonnaseadusega, mille eelnõu on välja töötanud Justiitsministeerium, kavatakse kehtestada

³⁸⁰ Need andmed esitab avaldaja vastavalt Vabariigi Valitsuse 17.05.2004 määruse nr 192 § 9 lõikele 2; vorm on kehtestatud siseministri 07.07.2004 määruse nr 46 lisaga 7. Sama nähakse ette uue perekonnaseisu seaduse eelnõu §-s 43.

ka perekonnaseisu seadus, mis peaks samuti jõustuma 01.07.2006. Tulenevalt perekonnaseisu seaduse eelnõu §-st 43 rakendatakse seaduse jõustumisel võrreldes praegu väljastatava abiellumisvõime tõendiga sisult samasugune tõend: selle väljastamisel kontrollib perekonnaseisuasutus talle avaldaja kohta teadaolevate andmete ja teise isiku nime, sünniaja ning kodakondsuse põhjal abieliu sõlmimise eelduste olemasolu. Nagu eespool välja toodud, ei taga sellisel kujul väljastatav tõend maksimaalselt seda, et sõlmitaks seesuguseid abielusid, mis on Eesti õiguse järgi kehtivad. Vastavalt perekonnaseisu seaduse eelnõu § 12 lõikele 1 kehtestatakse perekonnaseisuasutustele esitatavate avalduste ja nende poolt väljaantavate tõendite vormid siseministri määrusega.

PS § 13 lõike 2 kohaselt kaitseb seadus igäüht riigivõimu omavoli eest. Sellest tuleneb õiguskindluse põhimõte. Inimesed peavad enne, kui nad astuvad õigussuhtesse, teadma, millised on nende sammude tagajärjed. Õiguskindlus nõuab, et rakendatavad reeglid oleksid inimestele kasulikult selged ja täpsed.³⁸¹ Abielu, mis on ühes õiguskorras kehtiv, teises mitte, muudab õigussuhete tagajärjed isikute jaoks etteaimamatuks: nii abiellunute endi kui ka teiste isikute vahel. See on vastuolus õiguskindluse põhimõttega. Abiellumisvõime tõendite väljaandmise eesmärgiks on tagada, et ei sõlmitaks abielusid, mis ühe riigi õiguse järgi on kehtivad, teise riigi õiguse järgi aga mitte. Seega ei rikkunud perekonnaseisuasutus avaldajale tõendit väljastamata jättes tema õigusi, kuna Eesti ei tunnusta tekkivat õigussuhet ning riik on kohustatud selliste õigussuhete tekkimist vältima.

Kui isikud soovivad abieliu sõlmida riigis, kus kehtib kahekordse elukoha doktriin, on abieliu kehtetuse vältimiseks oluline, et teine riik teaks Eesti õiguse järgi abieliu sõlmimise materiaalseid eeldusi. Seega peaks abielluda soovijatele väljastatav vallalisust kinnitav tõend sisaldama teavet Eesti õiguskorras ettenähtud abieliu sõlmimise materiaalseid eelduste kohta. Seejuures ei ole oluline, et Eesti perekonnaseisuasutuse poolt kontrollitakse abiellumise õigust konkreetse isikuga – tema kohta on Eestis niikuinii teavet piiratud ja selle isiku vastavust väljatoodud eeldustele saab välisriigi perekonnaseisuasutus juba ise kontrollida.

Ühise abiellulise kodu doktriini maade puhul on aga teisti. Sel juhul ei lähtu abieliu sõlmiv riik isikute elukohariigi õigustest, vaid selle riigi õigusest, kuhu isikud abiellumise järel elama kavatsevad asuda. Kui isik esitab ainult tema vallalisust kinnitava tõendi ja loetelu Eesti õiguse järgi abieliu sõlmimise materiaalsest eeldustest, siis ei pruugi teine riik Eesti õigusest tulenevaid takistusi arvestada, ja registreerib soovitud abieliu abikaasade tulevase elukohariigi õigusest lähtuvalt. Eesti õiguse järgi on aga abieliu kehtetu, kui see ei vastanud abikaasa elukohariigi, ehk siis antud juhul Eesti õiguse materiaalsele eeldustele. Eesti saab vähemalt mõningatel juhtudel vältida seesuguste abiellude sõlmimist, kui lisaks vallalisuse kinnitamisele ja abiellumise eelduste loetlemisele kontrollitakse võimaluse piires ka konkreetsete isikute õigust omavahel abielluda, ja ilmnevate takistuste korral jäetakse tõend väljastamata – nagu seda seni on tehtud. Nii nähtub vähemalt eurooplaste puhul harilikult nimest, mis soost isikuga on tegemist; sünniaja järgi saab kontrollida teise isiku abiellumisealisust Eesti õiguse järgi.

(5) Õiguskantsler võttis seisukoha, et Tallinna Perekonnaseisuaamet ei rikkunud välismaal omasoolisega abiellumiseks tõendi väljastamata jätmisega isiku õigusi. Kuigi Eesti riik ei saa täielikult tagada, et Eesti elanikud ega kodanikud ei sõlmiks välismaal abielusid, mis Eesti õiguse järgi on kehtetud, on riik kohustatud tegema kõik võimaliku, et vältida õigussuhete tekkimist, mis ühes riigis on kehtivad ja teises kehtetud. Sellest lähtuvalt pöördus õiguskantsler siseministri poole märgukirjaga, milles tegi ettepaneku abiellumist takistavate asjaolude puudumise tõendit täiendada loeteluga, kus oleksid

³⁸¹ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Juura 2004, lk 290–291.

kirjas abielu sõlmimise materiaalsed eeldused Eesti õiguse järgi.

4. Relvaloa kehtivuse peatamine

Asi nr 6-8/1463

(1) Avaldaja palus kontrollida, kas põhiseadusega on kooskõlas relvaseaduse (edaspidi RelvS, seisuga 06.01.2005) säte, mille kohaselt peatatakse relvaloa kehtivus üheks aastaks, kui isikut on väärteomenetluse käigus karistatud joobes juhtimise eest.

(2) Avaldaja leidis, et joobeseisundis juhtimise eest karistatakse isikut sisuliselt kolmekordselt: esiteks väärteo trahv, teiseks juhtimisõiguse peatamine ning kolmandaks relvaloa kehtivuse peatamine. Samuti võttis avaldaja seisukoha, et taoline olukord on põhiseadusvastane, eriti arvestades asjaolu, et joobes juhtimise eest väärteomenetluse käigus karistamine ei seonu mingil viisil relva õiguspärase või õigusvastase kasutamisega.

Asjassepuutuvad sätted on:

„§ 43. Soetamisloa või relvaloa kehtivuse peatamine ja kehtetuks tunnistamine

(1) Soetamisloa või relvaloa väljastanud politseiprefektuur peatab loa kehtivuse, kui:

1) loa omajat on halduskorras karistatud mootorsõiduki, raudteeveeremi või õhusõiduki juhtimise eest alkoholi, narkootilise, psühhotroopse või psühhotoksilise aine tarvitamise korral - üheks aastaks;

[...]

§ 44. Soetamisloa või relvaloa kehtivuse lõppemise, peatamise või kehtetuks tunnistamise tagajärjed

(1) Pärast soetamisloa või relvaloa kehtivuse lõppemist, peatamist või kehtetuks tunnistamist on loa omaja, vastava relva omanik, valdaja või muu isik, kelle valduses on vastav luba ja relv ning selle laskemoon, kohustatud need loa kehtivuse viimasel tööpäeval, kehtetuks tunnistamise või kehtivuse peatamise otsuse teatavakstegemisele järgneval tööpäeval üle andma politseiprefektuurile. Juriidilise isiku relva ja laskemoona võib jätta politseiprefektuuri poolt pitseeritud juriidilise isiku relvahoidlasse.

[...]

(6) Üleandmise päevast alates on relva- ja laskemoonaomanikul või -valdajal õigus relv ja laskemoon võõrandada kolme kuu jooksul käesoleva seadusega kehtestatud korras ja tingimustel, välja arvatud erikonfiskeerimise otsuse alusel üleantud relv ja laskemoon.

[...]

(8) Juhul kui võõrandamisele kuuluvat relva ja laskemoona ei ole nende omanik või valdaja käesoleva paragrahvi lõikes 6 ettenähtud tähtaja jooksul võõrandanud, kuulub hoiule antud relv või laskemoon sundvõõrandamisele.“

Õiguskantsler pöördus menetluse käigus teabe nõudmisega siseministri poole. Oma vastukirjas möönis minister, et seadus sisaldab ebakõlasid. Piirangute kehtestamisel on siiski järgitud legitiimset eesmärki, piirangud on põhjendatud ja proportsionaalsed.

(3) Antud juhtumi puhul oli oluline leida vastus küsimusele, kas joobes juhtimise eest relvasoetamisloa ja relvaloa (edaspidi relvaloa) kehtivuse peatamisel on tegu karistamisega PS § 23 lõike 3 mõttes, millest tulenevalt võib rikkuda nimetatud põhiseaduse sättest tulenevat kahekordse karistamise keeldu. Samuti tuli hinnata RelvS § 43 lg 1 punkti 1 ja § 44 lõigete 6 ja 8 vastavust põhiseadusele.

(4.1) PS § 23 lõike 3 kohaselt ei tohi kedagi teist korda kohtu alla anda ja karistada teo eest, milles teda

vastavalt seadusele on mõistetud lõplikult süüdi või õigeks. Sama ne bis in idem põhimõte sisaldub ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni lisaprotokoll nr 7 art 4 lõikes 1.³⁸² Tegemist on sama teo eest kahekordse karistamise keeluga, mille läbi tagatakse õigusrahu ja isikule õiguskindlus, et pärast jõustunud karistamisotsust on tema täiendav karistamine välistatud.

Relvaloa kehtivuse peatamise õigusliku olemuse hindamisel tuli arvestada Riigikohtu seisukohti otsuses, kus käsitleti sarnast küsimust seoses juhtimisõiguse peatamisega. Riigikohus on võtnud seisukoha,³⁸³ et otsustamisel, kas juhtimisõiguse peatamine asub PS § 23 lõike 3 kaitsealas, tuleb leida vastus järgmistele küsimustele:

1. kas juhtimisõigus peatatakse liikluseaduse (edaspidi LS) § 41³ alusel sama teo eest, mille eest on isikut karistatud väärteomenetluses;
2. kas juhtimisõiguse peatamine LS § 41³ alusel kujutab endast karistust (formaalselt: kas tegu on karistusõiguse eriosa normidega; materiaalselt: kas meede evib karistuse olemust, eesmärki ning on piisavalt raske);
3. kas tegemist on mitmekordse karistamisega PS § 23 lõike 3 tähenduses (kas sama teo eest toimub uus kohtu alla andmine ning uus sisuline menetlemine).

Riigikohtu esitatud kriteeriumitega sarnastest alustest lähtub ka Euroopa Inimõiguste Kohus, hinnates õigusrikkumise liigitust siseriiklike seaduste kohaselt, õigusrikkumise olemust ning kohaldatava karistuse iseloomu ja raskust.³⁸⁴ Seejuures on oluline rõhutada, et teine ja kolmas kriteerium on alternatiivsed, st piisab ühe esinemisest, et käsitleda meedet karistamisena konventsiooni mõttes.³⁸⁵

Eelviidatud asjas seoses juhtimisõiguse peatamisega võttis Riigikohus seisukoha, et „[k]uigi juhtimisõiguse peatab haldusorgan ning tegemist ei ole formaalselt karistusõiguse normiga, on tegemist karistusega materiaalses tähenduses.” (p 23) Kuna juhtimisõiguse peatamisel ei tuvastata aga iseseisvalt rikkumiste asjaolusid (peatamise aluseks on jõustunud väärteomenetluse otsus ja seeläbi väärteo toimepannud isiku süü), siis „[...] ei kujuta juhtimisõiguse peatamine endast ka isiku sama teo eest uut kohtu alla andmist ega tema süüteo teistkordset menetlemist, vaid olles väärteomenetlusest tulenev vääramatu järelem, moodustab sellega ühtse terviku.” (p 23) Seetõttu võttis Riigikohus seisukoha, et vastuolu PS § 23 lõikega 3 puudub.

Hinnates eelviidatud kriteeriumite alusel kõnesolevat kaasust, võttis õiguskantsler seisukoha, et vaatamata mõningatele erisustele ja ebaselgustele sätetes, on väärteo karistuse kohaldamisel ja relvaloa peatamisel tegemist sanktsiooniga ühe ja sama teo eest.

Siiski leidis õiguskantsler, et RelvS § 43 lg 1 punkt 1 ei ole karistamine formaalses ega ka materiaalses mõttes.

Karistusseadustiku (edaspidi KarS, seisuga 06.01.2005) § 3 lõike 4, §-de 47 ja 48 kohaselt on põhikaristusteks väärtegude eest rahaträhv või arest; erinevalt kuritegudest ei näinud karistusseadustik

³⁸² Konventsiooni lisaprotokoll nr 7 art 4 lg 1 sätestab: „Mitte kellegi üle ei või sama riigi jurisdiktsiooni alusel teistkordselt kohut mõista ning kedagi ei või kriminaalkorras karistada teo eest, mille eest ta on juba selle riigi seaduse alusel ja kriminaalprotsessuaalses korras lõplikult õigeks või süüdi mõistetud.” Kuigi säte viitab üksnes kriminaalkorras karistamisele, siis kuna Euroopa Inimõiguste Kohus käsitleb karistamist sisulistest kriteeriumitest lähtuvalt, tuleb ka väärteod lugeda hõlmatuks (st lähtuda süüteo mõistest KarS § 3 lõike 1 mõistes). Sama seisukoht: R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 395.

³⁸³ RKÜKo 25.10.2004, nr 3-4-1-10-04.

³⁸⁴ Esmakordselt 08.06.1976 otsuses asjas nr 5100/71;5101/71;5102/71;5354/72;5370/72, Engel jt vs. Holland.

³⁸⁵ U. Lõhmus. Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele. – U. Lõhmus. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Tartu 2003, lk 145.

väärteo eest ette lisakaristusi, nt erioiguste äravõtmist.³⁸⁶ Relvaloa peatamine ei ole sätestatud ka relvaseaduse peatükis 131, mis sätestab vastutuse relvaseaduse rikkumise eest. Seega ei ole relvaloa peatamine formaalselt karistus, vaid mittekarakteristlik sunnivahend.

Nagu eespool viidatud, on Riigikohtu arvates meetme käsitlemisel materiaalses mõttes karistusena olulised selle olemus, eesmärk ja raskus. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt on oluline õigusrikkumise olemus.

Erinevalt juhtimisõiguse peatamisest, mida kohaldatakse liiklusalase süüteo eest ja mille puhul on tegu seega materiaalselt karistamisega samaliigilise rikkumise eest, on relvaloa peatamise eelduseks teist liiki (liiklusalase) süüteo toimepanemine. Relvaloa peatamise läbi kaitstav õigushüve erineb liiklusalase süüteo eest karistamise läbi kaitstavast õigushüvest: väärtekaristusega kaitstakse liikluskorda ja -ohutust (LS § 1 lg 1), relvaloa peatamisega eelkõige teiste isikute elu ja tervist (RelvS § 28 lg 2). Kui vaadata ka KarS § 51, siis see võimaldab kuriteo eest määrata lisakaristusena relva ja laskemoona omamise õiguse äravõtmist vaid juhul, kui isik mõistetakse süüdi relva või laskemoona omamise või kasutamisega seotud kuriteo eest.

Relvaloa kehtivuse peatamine on olemuslikult haldustökend, et vältida isiku edasisi rikkumisi – tegu on ohutõrjega.³⁸⁷ Relvaloa kehtivuse peatamine põhjusel, et isikut on väärtetoimetluse korras karistatud alkoholi, narkootilise, psühhotroopse või psühhotoksilise aine tarvitamise eest, ei väljenda karistusele omast riigi erilist hukkamõistu (nn põnaalset mateeriat).³⁸⁸ Riigikohtu üldkogu nentis eelviidatud otsuses, et „[k]aristuse aluseks on vältimatult isiku süü, karistus kujutab endast kitsenduses väljenduvat etteheidet. Seevastu mittekarakteristliku sunnivahendi kohaldamise aluseks ei ole isiku süü, vaid isikust lähtuv oht, millele viitavad toimepandud teod.” (p 18) Ka on Riigikohus märkinud, et „[...] seaduse üheks eesmärgiks on ennetada ohte inimeste elule ja tervisele. Relv kui seadeldis või ese on kasutatav elava objekti kahjustamiseks ning seetõttu on piiratud relvade soetamine ja kehtestatud nende omandamiseks, käibeks ning järelevalveks konkreetseid eeskirjad ja nõuded. Need nõuded on ette nähtud üldistes huvides ning üksikisiku huvid on siinjuures teiste isikute huvides piiratud või kitsendatud.”³⁸⁹

Relvaseaduse varem kehtinud redaktsioon (1.01.1996–30.03.2002) ei sisaldanud RelvS § 43 lg 1 punktiga 1 sarnanevat sätet. Erinevalt juhtimisõiguse peatamisest ei ole relvaloa kehtivuse peatamine kunagi olnud formaalseks karistuseks haldusõigusrikkumise eest. Relvaloa peatamist joobeseisundis juhtimise eest karistamise korral ei näinud ette ka Vabariigi Valitsuse relvaseaduse eelnõu. Nimetatud säte lisati eelnõusse alles eelnõu kolmandal lugemisel Riigikogu keskfraktsiooni ja õiguskomisjoni ettepanekul. Seejuures rõhutas ka Vootele Hansen eelnõu kolmandal lugemisel 13.06.2001, et

³⁸⁶ 01.10.2005 jõustunud KarS § 50 lg 1 p 2 sätestab: „Mootor-, õhu- või veesõiduki, samuti trammi või raudteevetremi ohutu liiklemise või käituseeskirjade rikkumisega seotud süüteo eest võib süüdimõistetule või süüdlasele kohaldada lisakaristusena juhtimisõiguse äravõtmist: [...] 2) väärtetoimetluse korral kuni üheks aastaks kohtu või kohtuvälise menetleja poolt seaduses sätestatud juhtudel.“ Väärtetoimetluse seadustiku, karistusseadustiku ja liikluseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas (seisuga 16.02.2005, nr 584 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/>) põhjendati muudatust järgmiselt: „Juhtimisõiguse peatamise regulatsioonile on ette heidetud võimalikku vastuolu põhiseaduse § 23 lõikega 3 (*ne bis in idem* põhimõtte rikkumist), mille kohaselt kedagi ei tohi teist korda kohtu alla anda ega karistada teo eest, milles teda vastavalt seadusele on mõistetud lõplikult süüdi või õigeks. Isiku juhtimisõigus peatatakse, kui isiku suhtes on teatud liiklusväärtetoosjas jõustunud karistamisotsus. Riiklik Autoregistrikeskus peatab juhtimisõiguse automaatselt jõustunud karistusotsuse alusel, mistõttu juhtimisõiguse peatamine mõjub karistusena ning tõusetub küsimus topeltkaristamise keelu võimalikust rikkumisest. Küsimus on tekkinud ka juhtimisõiguse peatamise menetluse proportsionaalsusest. Juhtimisõiguse peatamine Riikliku Autoregistrikeskuse poolt on väärtetoole automaatselt järgnev absoluutselt määratletud tagajärg, mis on samaliigiliste rikkumiste puhul ühesugune, sõltumata rikkumise toimepanemise asjaoludest ja rikkumise toimepanijat iseloomustavatest andmetest. Sellise kaaluõigusega kohaldatud juhtimisõiguse peatamise juures on probleemiks juhtimisõiguse peatamise võimalik ebaproportsionaalsus.“

³⁸⁷ Vt nt RKKHo 23.02.2004, nr 3-3-1-1-04, p 17: „Riigikohtu halduskolleegium leiab, et LS § 41 lg 3 punktides 1-4 sätestatud alustel juhtimisõiguse peatamine on oma sisult käsitlev *haldustökendina*, mille eesmärgiks on *Liikluseaduses sätestatud nõuetele mittevastava juhi kõrvaldamine sõiduki juhtimiselt kuni juhtimisõiguse peatamist tingiva asjaolu äralangemiseni (s.o edasise rikkumise tõkestamine)* või vastava haldusasja sisulise lahendamiseni. Selline tõkend riivab küll isiku vabadusõigusi, kuid on formaalselt õiguspärane ja üldjuhul proportsionaalne.” [rõhutus lisatud].

³⁸⁸ Pikemalt: J. Sootak. Karistusõiguse alused. Tallinn 2003, lk 178–183.

³⁸⁹ RKPJKo 06.10.2000, nr 3-4-1-9-00, p 17. Sama seisukoht: RKÜKo 11.10.2001, nr 3-4-1-7-01, p 16.

eesmärgiks on eelkõige haldustõkendile omane ohutõrje: „[...] on eelnõusse lisatud uus relvaloa kehtivuse peatamise alus, mis kindlasti suurendab turvalisust ühiskonnas. See tähendab, et kui keegi tabatakse autoroolis või rongi või lennukit juhtimas alkoholi-, narkootikumi- või psühhotropse aine joores, siis tema relvaloa kehtivus üheks aastaks peatatakse. Ma usun, et kord ja korrastatus meeldib meile kõigile [...]”³⁹⁰

Isiku väärtemenetluse korras alkoholi, narkootilise, psühhotropse või psühhotoksilise aine tarvitamise eest karistamise fakt iseloomustab isikut. Põhjendatud on kartus, et joores seisundis juhtimisega liiklusalase rikkumise toime pannud isik ei suuda kinni pidada relva kasutamise reeglitest. Tõusetub küsimus sellise isiku tasakaalukusest ja usaldusväärsusest. Kui arvestada relvaloa andmise ja sellest keeldumise õiguslikke aluseid, ei ole RelvS § 43 lg 1 punktis 1 nimetatud kehtiva karistatuse olemasolu automaatselt loa andmist välistavaks asjaoluks. Siiski mahub see RelvS § 36 lg 4 punktis 3 sätestatu alla, mis samuti viitab ohutõrjele (loa andmisest võidakse keelduda isikule, kes enda või teise isiku turvalisust ohustava eluviisi või käitumise tõttu on sobimatu antud liiki relva soetama ja omama).

Hinnates relvaloa kehtivuse peatamise menetluslikku külge, möönis õiguskantsler, et sarnaselt juhtimisõiguse peatamisega ei hinda relvaloa kehtivuse peataja (relvaloa väljastanud politseiprefektuur) relvaloa kehtivuse peatamisel isikust lähtuvat ohtu, kuna isikut on väärtemenetluse korras karistatud alkoholi, narkootilise, psühhotropse või psühhotoksilise aine tarvitamise eest. Loa peatamine on automaatne süüdimõistmise järelem. Loa peataja roll seisneb üksnes peatamise vormistamises. Kuigi relvaloa kehtivuse peatamise puhul on tegu haldusmenetlusega, mille käigus tuleks isikule tagada menetlusõigused (sh õigus ärakuulamisele), siis kuna RelvS § 43 lg 1 punkt 1 ei võimalda haldusorganil teostada kaalutusõigust, ei otsuse- (kas peatada või mitte) ega valikudiskretsiooni (kui pikaks ajaks), siis võib väita, et tegelikult puudub menetlusõiguste tagamise mõte, kuna loa peataja ei saa haldusmenetluse käigus väljaselgitatavaid asjaolusid niikuinii haldusakti andmisel arvestada. Relvaloa kehtivuse peataja ei saa iseseisvalt tuvastada rikkumise, isikuga seonduvaid jms asjaolusid.

Asjaolu, mille kohaselt haldusakti kehtivuse peatajale ei ole jäetud otsuse tegemisel kaalutusõigust, on argumendiks, mis räägiks relvaloa peatamise karistusliku meetmena käsitlemise poolt nii arvestades eespool käsitletud menetluslikku külge kui ka isiku õiguste piiramise intensiivsust (Riigikohtu üldkogu viidatud „meetme piisav raskus”). Õiguskantsler võttis siiski seisukoha, et kaalutusõiguse puudumine ei saa olla määrava tähendusega otsustamisel, kas tegu on materiaalselt karistusega või mitte. Olulisem on kohaldatava koormava meetme eesmärk, mis viitab, et relvaloa kehtivuse peatamine on haldussunnivahend.

(4.2) Samas leidis õiguskantsler, et RelvS § 43 lg 1 punkt 1 on osas, milles ei võimalda haldusorganil teostada relvaloa kehtivuse peatamisel kaalutusõigust, vastuolus PS §-st 11 tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on sedastanud proportsionaalsuse kontrollimiseks läbitava testi, mille kohaselt kontrollitakse piirangu vastavust proportsionaalsuse põhimõttele kolmel astmel: abinõu sobivus, vajalikkus ja proportsionaalsus kitsamas tähenduses ehk mõõdukus. Riigikohus on määratlenud sobiva meetmena abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist.³⁹¹

Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et proportsionaalsuse põhimõttega ei pea arvestama mitte üksnes õiguse kohaldaja, vaid ka seadusandja. Seadusandja peab haldusorganitele jätma võimaluse valida õiguslikke tagajärgi. Seaduse kohaldajal peab olema võimalus kaaluda, kas õiguste ja vabaduste piiramine konkreetsel juhtumil on demokraatlikus ühiskonnas vajalik või mitte. Vastasel juhul jääb

³⁹⁰ Riigikogu toimetatud stenogramm 13.06.2001, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

³⁹¹ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

seaduse kohaldaja tegevus PS § 11 mõju alt välja. „Seadusandja peab täitevvõimule andma võimaluse mitmesuguste asjaolude arvestamiseks, et riigivõimu teostamine isiku vabadussfääri sekkumisega oleks põhjendatud ja kooskõlas õiguserikkumise asjaoludega.”³⁹² Ka seadusevastase tegevuse puhul peab haldusorganil olema võimalus arvestada õigusrikkuja isikut ning tema toimepandud õiguserikkumise asjaolusid.³⁹³

Õiguskantsler leidis, et relvaloa kehtivuse peatamisel kaalutusõiguse välistamisel on seadusandja järginud küll legitiimset eesmärki ning valitud vahend on sobiv ja vajalik eesmärgi saavutamiseks, kuid vahend ei ole mõõdukas järgmistel põhjustel.

RelvS § 28 lõike 1 kohaselt võib füüsiline isik relva soetada, omada ja vallata järgmistel otstarvetel: jahipidamiseks, vastava spordialaga tegelemiseks, turvalisuse tagamiseks (enese ja vara kaitseks), kutselal tegutsemiseks, kolleksioneerimiseks. Seega riivab relvaloa kehtivuse peatamine eeskätt isiku eneseteostusvabadust (PS § 19), samuti võib riive esineda ka teiste põhiõiguste suhtes, nt tegevusala ja elukutse valikuvabadus (PS § 29).³⁹⁴ Vastavalt PS § 19 lõikele 2 peab igaüks oma õiguste ja vabaduste kasutamisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. Tegu on lihtsat seadusreservatsiooni sisaldava normiga, mis tähendab, et eneseteostusvabaduse piiramine on lubatav mis tahes seadusjõulise õigusaktiga, mille eesmärk ei ole vastuolus põhiseadusega. Sama kehtib PS § 29 kohta.

Nagu eespool märgitud, on relvaloa kehtivuse peatamise läbi eelnimetatud põhiõiguste riivamise eesmärgiks kaitsta teiste isikute elu ja tervist. Tegu on legitiimse eesmärgiga.³⁹⁵ Isiku karistamine joobeseisundis juhtimise eest on isikut iseloomustavaks teabeks, mis võib kajastada tema probleeme alkoholi või narkootiliste või psühhotroopsete ainete liigsel tarvitamisel, ning näitab isiku vastutustundlikkust ning usaldusväärust. Arvestades relvade kasutamisest lähtuvat potentsiaalset ohtu teiste isikute elule ja tervisele, mis on esmaseks põhiseaduslikuks väärtuseks, ning laiemalt avalikule korrale, on valitud vahend sobiv ja eesmärgi saavutamiseks vajalik, kuna väldib juba eos võimalikke riiveid teiste isikute elule ja tervisele.

Samuti nõustus õiguskantsler väitega, et joobeseisundis juhtimine on jätkuvalt Eesti ühiskonnas suur probleem.

Õiguskantsler mõõnis, et sõltuvalt asjaoludest on enamikel juhtudel relvaloa kehtivuse peatamine põhjendatud ja proportsionaalne, kuid siiski võib esineda ka erandeid. Õiguskantsler võttis seisukoha, et relvaloa kehtivuse peatamine võib sõltuvalt konkreetse juhtumi asjaoludest olla väga erineva intensiivsusega põhiõiguste riiveks. Näiteks kui tegu on isikuga, kelle töökoht eeldab relvaloa olemasolu, elukutselise jahimehega või vastava ala sportlasega, kelle osalemine võistlustel ning treeningutel eeldab relvaluba, takistaks relvaloa kehtivuse peatamine üheks aastaks isikul oma igapäevategevusega tegelemist, samuti sissetuleku teenimist. Samas isiku jaoks, kellele vaid aeg-ajalt on oluline relvaloa olemasolu (nt paar korda aastas jahil käimiseks), võib relvaloa kehtivuse peatamine olla küll ebameeldiv sündmus, kuid mitte kogu tema elukorralduse muutmist nõudev tagajärg. Et ka joobeseisundis juhtimise eest isiku karistamisel puudub kaalutusõigus, nt ei sõltu karistamine joobeastmest, siis võib järgnevalt ka relvaloa kehtivuse peatamisel igasuguse kaalutusõiguse välistamine olla sõltuvalt konkreetsest juhtumist selgelt ebaproportsionaalselt karm tagajärg.

Teiste isikute elu ja tervise kaitse on väga kaalukas väärtus. Siiski leidis õiguskantsler, et nimetatud eesmärk ei ole kaalu üles kõikidel joobeseisundis juhtimise eest väärteomenetluse korras karistatud isikutel üheks aastaks relvaloa kehtivuse peatamise läbi põhiõiguste piiramist. Relvaseaduse regulatsioon ei võta arvesse erinevaid olukordi ja asjaolusid. Õiguskantsler võttis seisukoha, et võimalik on seaduse normi sõnastamine ka viisil, kust nähtuks nn suunatud kaalutus – st üldjuhtudel

³⁹² RKPJKo 28.04.2000, nr 3-4-1-6-00, p 17.

³⁹³ RKPJKo 28.04.2000, nr 3-4-1-6-00, p 17; 06.10.2000, nr 3-4-1-9-00, p 17; 11.10.2001, nr 3-4-1-7-01, p 22.

³⁹⁴ RKPJKo 06.10.2000, nr 3-4-1-9-00, p 12; RKÜKo 11.10.2001, nr 3-4-1-7-01, p 13.

³⁹⁵ RKPJKo 06.10.2000, nr 3-4-1-9-00, p 17; RKÜKo 11.10.2001, nr 3-4-1-7-01, punktid 16 ja 21.

peatatakse joobeseisundis juhtimise eest isiku karistamisel tema relvaloa kehtivus üheks aastaks, kuid erandlikel asjaoludel võib seaduse kohaldaja (arvestades isikut, rikkumise olulisust ja muid asjas tähtsust omada võivaid asjaolusid) kasutada ka kaalutlusõigust ning teha teistsuguse otsuse. Taoline sätestus tagaks relvaseaduse põhiseaduspärasuse, sest eri huvide kaalumise võimalus on põhiseaduspärase regulatsiooni lahutamatuks koostisosaks.

Valikudiskretsiooni sätestamisel seaduses võib eesmärgi saavutamiseks (viia miinimumini relvadest lähtuv potentsiaalne oht teiste isikute elule ja tervisele ning laiemalt avalikule korrale) piisata relvaloa kehtivuse peatamisest ka lühemaks tähtjaks kui üks aasta. Näiteks vastava ala elukutselise sportlase jaoks võib mõnekuuline relvaloa kehtivuse peatamine omada samasugust toimet, kui vaid aegajalt jahil käiva isiku puhul loa kehtivuse peatamine üheks aastaks. St optimaalne aeg selleks, et isik suudaks oma õiguspärase käitumisega taastada oma usaldusvääruse ning et seaduse kohaldajal tekiks veendumus, et relvaloa omamine antud isiku poolt tõepoolest ei kujuta endast ohtu teiste isikute elule ja tervisele, võib erinevatel isikutel sõltuvalt konkreetsest juhtumist olla eri pikkusega. Määravaks kaalutlusõiguse teostamisel relvaloa kehtivuse peatamise aja määramisel peaks olema just RelvS § 36 lg 4 punktis 3 viidatud isiku „sobivus” (tasakaalukus, usaldusväärus) kehtiva relvaloa omamiseks.

Õiguskantsler märkis ka, et kaalutlusõiguse jätmine ei koorma haldusorganeid ülemääraselt viisil, kus administratiivsed kulud haldusmenetluse sisuliseks läbiviimiseks ning kaalutlusõiguse teostamiseks õigustaksid ebaproportsionaalseid isikute põhiõiguste piiranguid.³⁹⁶

(4.3) RelvS § 44 lg 1 kohustab pärast relvaloa kehtivuse peatamist loa, relva ja laskemoona üle andma politseiprefektuurile. Sama paragrahvi lõike 6 kohaselt on relva- ja laskemoonaomanikul või -valdajal õigus relv ja laskemoon võõrandada kolme kuu jooksul ning lõige 8 sätestab, et kui relva ja laskemoona ei ole kolme kuu jooksul võõrandatud, kuulub hoiule antud relv või laskemoon sundvõõrandamisele (reguleerib RelvS § 6). Kuigi relvaloa kehtivuse peatamine on tähtajaline (üks aasta), puudub isikul võimalus talle kuuluvat relva säilitada. Õiguskantsler võttis seisukoha, et relvaloa peatamisega kaasneb isiku omandiõiguse (PS § 32) intensiivne riive.

PS § 32 lõike 2 esimene lause annab igaühele õiguse omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada, teine lause võimaldab seadusandjal kehtestada seadusega sellele kitsendused. Kuna PS § 32 lõikes 2 ei ole nimetatud eesmärgi, mis õigustavad omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise piiramist seadusega, siis saab selle põhiõiguse piiramise puhul olla põhiseaduspäraseks seadusandja iga eesmärk, mis ei ole põhiseadusega vastuolus. PS § 32 lõike 1 teise lause kohaselt võib omandit omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest.

Relvaseaduse eelnõu seletuskirjas ei ole selgitatud, mis on relvaloa kehtivuse peatamisel relva kohustusliku võõrandamise ning selle tegemata jätmisel relva sundvõõrandamise eesmärk. Õiguskantsler nentis, et ilmselt võiks seda põhjendada relva hoidmisel tekkivate administratiivsete kuludega.

Õiguskantsler pidas vajalikuks rõhutada, et sundvõõrandamine on äärmuslik abinõu, mis tulenevalt PS §-st 11 on lubatud ainult siis, kui üldistele huvidele vastava eesmärgi saavutamiseks ei ole vähem koormavaid vahendeid. Seetõttu leidis õiguskantsler, et juhul, kui politseiprefektuurile üleantavate relvade hoidmisega (ühe aasta jooksul) takistatakse asutusele pandud avalike ülesannete täitmist ja põhjustatakse riigile ülemääraseid kulusid, oleks lahenduseks kui isik saaks hoiukulud põhjendatud ulatuses ise hüvitada. See on isiku omandiõigust vähem koormavam meede kui kohustus relv igal juhul võõrandada ja selle tegemata jätmisel relv sundvõõrandada.

³⁹⁶ Näiteks märkis Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma 21.01.2004 otsuses asjas nr 3-4-1-7-03, et pelgalt administratiivsete ja tehnilist laadi raskustega ei saa õigustada ebavõrdset kohtlemist (p 39).

Eeltoodust tulenevalt leidis õiguskantsler, et RelvS § 44 lõiked 6 ja 8, mis kohustavad relvaloa kehtivuse peatamisel isikut relva igal juhul võõrandama ning selle tegemata jätmisel relv sundvõõrandatakse, on vastuolus PS §-st 11 tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega.

(5) Õiguskantsler esitas vastavasisulise märgukirja siseministrile. Vastuseks märgukirjale relvaseaduse põhiseaduspärasuse kohta teatas siseminister, et nõustub õiguskantsleri seisukohaga. Minister märkis, et ministriumitele on kooskõlastamiseks esitatud relvaseaduse muutmise seaduse eelnõu, kus vastuolud põhiseadusega kõrvaldatakse.

Esiteks muudetakse RelvS § 43 lg 1 punkti 1 viisil, mille kohaselt soetamisloa või relvaloa väljastanud politseiprefektuur peatab loa kehtivuse, kui loa omajat on vääртеomenetluse korras karistatud mootor-, õhu-, veesõiduki või raudteeveeremi juhtimise eest joobeseisundis või narkootilise või psühhotroopse või muu uimastava toimega aine ebaseadusliku tarvitamise, valdamise ja omandamise eest. Ühtlasi täiendatakse RelvS § 43 lõikega 11, mille kohaselt nimetatud alusel soetamisloa või relvaloa kehtivuse peatamisel on kehtivuse peatamise tähtjaks kuus kuud kuni üks aasta. See tähendab, et peatamise tähtaja määramisel antakse haldusorganile kaalutusõigus, mis võimaldab tal arvestada kõiki konkreetse juhtumiga seotud kergendavaid ja raskendavaid asjaolusid lõpliku peatamistähtaja pikkuse üle otsustamisel.

Teiseks muudetakse RelvS § 44 viisil, mille kohaselt soetamisloa või relvaloa kehtivuse peatamise korral on relva- ja laskemoonaomanikul või -valdajal õigus relv ja laskemoon võõrandada kogu loa kehtivuse peatamise aja jooksul relvaseaduses kehtestatud korras ja tingimustel. Pärast peatamise aluse äralangemist on politseiprefektuur kohustatud hoiule võetud relva ja laskemoona viivitamata tagastama omanikule või valdajale.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et eelviidatud kavandatavad muudatused relvaseaduses on asjakohased ning lahendavad tõstatatud probleemi vastavate sätete vastavusest põhiseadusele.

Seoses Vabariigi Valitsuse uue koosseisu ametisse astumisega tekkisid relvaseaduse muutmisel lahkkelid Sise- ja Rahandusministeeriumi vahel, mistõttu eelnõu menetlus takerdus.

5. Põhiõiguste tagamise ja menetlusreeglite järgimise kohustus planeerimismenetluses

Asi nr 7-1/050114

(1) Avaldaja palus õiguskantsleril kontrollida Kuusalu Vallavalitsuse tegevust detailplaneerimise menetluses.

(2) 25.10.2000 algatas Kuusalu Vallavolikogu detailplaneeringu Tsiitre külas Rannaääre, Sauemäe, Mareena ja Märdi kinnistutel ning andis avaldajale nõusoleku detailplaneeringu koostamise korraldamiseks ja finantseerimiseks.

22.05.2001 toimus detailplaneeringu eskiisi avalik arutelu.

30.01.2003 kehtestas Kuusalu Vallavolikogu nimetatud detailplaneeringu.

23.04.2003 peatas vallavolikogu detailplaneeringu kehtestamise otsuse, kuna selgus, et vallavalitsus ei olnud detailplaneeringut menetledes korraldanud avalikku väljapanekut.

30.04–15.05.2003 toimus detailplaneeringu avalik väljapanek.

28.10.2004 tühistas Kuusalu Vallavolikogu detailplaneeringu kehtestamise otsuse ja kehtestamise

peatamise otsuse vallaelanike vastuseisu tõttu, jättes kehtima detailplaneeringu lähteülesande.

Avaldaja asus detailplaneeringut muutma. Naaberkinnistu omanik keeldus planeeringule oma nõusoleku andmisest ning piiratud asjaõiguse seadmisest tema erastatud teele, mis on ainsaks juurdepääsuteeks detailplaneeringualale. Planeerimismenetlus Kuusalu Vallavalitsuses takerdus pärast planeeringu kehtestamise otsuse kehtetuks tunnistamist. Alates avaliku väljapaneku korraldamisest (pärast planeeringu kehtestamise otsuse peatamist) 30.04.2003 kuni 19.11.2004 on Kuusalu Vallavalitsusele laekunud mitmeid ettepanekuid ja külaelanike avaldusi, mis väljendavad vastuseisu käsitletava planeeringu kehtestamisele. Kuusalu Vallavalitsus ei vastanud vallaelanike vastuväidetele planeeringu kohta.

26.01.2005 esitas avaldaja kaebuse õiguskantslerile.

08.02.2005 pöördus õiguskantsler Kuusalu Vallavalitsuse poole teabe nõudmisega, milles palus selgitada menetluse takerdumise põhjuseid, samuti anda ülevaade menetluse praegusest seisust ning sellest, kuidas kavatakse probleemi kooskõlas kehtivate seadustega lahendada.

Kuusalu Vallavalitsuse vastuskiri saabus 29.02.2005. Kuusalu Vallavalitsus põhjendas menetluse takerdumist ja detailplaneeringu avaliku väljapaneku mittekorraldamist osa vallavalitsuse ametnike töölt lahkumisega ning uute ametnike tööle asumisega. Samuti märgiti, et Tsitre külaelanikud on vastu kogu planeeringu elluviimisele. Kuna planeeringu põhilahendus vajab korrigeerimist, ei saanud jätkata planeeringu menetlemist kehtestamise peatamise järgena.

(3) Käesolevas asjas oli vaja analüüsida kohaliku omavalitsuse kohustusi detailplaneeringu menetluses avalikkuse kaasamise reeglite järgimist ja kaalutusotsustuse tegemist ning rolli erinevate huvide tasakaalustamisel.

(4) Planeerimismenetluse üheks eesmärgiks on planeeringuga seotud erimeelsuste lahendamine ja erinevate isikute huve ning avalikku huvi arvestava tasakaalustatud lahenduse saavutamine. Kohalik omavalitsus peab planeeringu menetlemise käigus piisava tõhususega täitma seadusest tulenevaid kohustusi avalikkuse kaasamisel, erinevate seisukohtade arvessevõtmise võimalikkuse kaalumisel ja erinevate huvide vahel tasakaalustatud lahenduse leidmisel ning tegema temast oleneva, et lahendada isikute (näiteks piirinaabrite) vahelisi erimeelsusi.

Oma vastuskirjas õiguskantslerile põhjendas vald menetluse takerdumist ja detailplaneeringu avaliku väljapaneku mitte korraldamist osa vallavalitsuse ametnike töölt lahkumisega ning uute ametnike tööle asumisega. Õiguskantsler leidis, et menetluse õigeaegne läbiviimine on suuresti sõltuv asutuse töökorraldusest. Kindlasti ei tohi madal haldussuutlikkus olla menetluse viibimise põhjuseks ega ametnike vahetumine menetluse järjepidevuse katkemise õigustuseks, kuna vallavalitsusel kui kohaliku omavalitsuse organil lasub põhiõiguste ja vabaduste järgimise kohustus.

Kuusalu Vallavalitsus rikkus avalikkuse kaasamise kohustust ka pärast seda, kui oli korraldanud planeeringu avaliku väljapaneku, jättes vastamata vallaelanike esitatud vastuväidetele. Avalikkuse kaasamisel planeerimismenetluses ei ole oluline üksnes erinevate seisukohtade ärakuulamine vaid ka huvitatud isikutele adekvaatse informatsiooni andmine. Samuti kuulub kohaliku omavalitsuse kohustuste hulka haldusmenetluse seadusest tulenev selgitamiskohustus. Planeerimis- ja ehitusseaduse § 20 kohustas kohalikku omavalitsust esitatud ettepanekutele vastama. Huvitatud isikute ettepanekutele ja protestidele vastamine on avalik-õigusliku asutuse üldine kohustus, mis tuleneb PS §-s 14 sätestatud õigusest korraldusele ja menetlusele. Samuti täidab vastamise kohustus isikutele selgituste andmise eesmärgi planeerimismenetluse tõhusamaks korraldamiseks. Isikule tuleb vastata, miks tema toodud seisukohad on või ei ole asjakohased ning vajadusel selgitada planeeringu lahendusi. See aitaks kaasa hilisemates menetlusstaadiumites laekuda võivate emotsionaalsete või vääril informatsioonil põhinevate avalduste arvu vähendamisele. Ka Riigikohtu halduskolleegium

on rõhutanud, et „ettepanekule vastamine on osa ettepaneku tegija ja kohaliku omavalitsuse avalikust diskussioonist tulevase planeeringu üle.”³⁹⁷ Kohalik omavalitsus, teostades planeerimisdiskretsiooni, peab kaitsma avalikke huve mõistlikul viisil. Piisavalt tuleb ka põhjendada, miks menetlusosalise esitatud argumente või tõendeid ei ole aktsepteeritud või piisavaks peetud.³⁹⁸

Õiguskantsler, tuginedes Riigikohtu halduskolleegiumi otsusele, võttis seisukoha, et kuna eelmisest planeerimismenetlusest on möödunud palju aega, tuleb planeeringu kehtestamiseks korraldada uus menetlus koos kõikide seadusest tulenevate avalikkuse kaasamise toimingutega, arvestades, et vahepealsel ajal võis tekkida uusi huvitatud isikuid, kes ei osalenud algses planeerimismenetluses, kuid kes soovisid avaldada oma seisukohti ja vastuväiteid kavandatava planeeringu suhtes nüüd. Ka teised asjaolud võivad vahepeal olla muutunud.³⁹⁹

Kuna naaberkiinnistu omanik takistas juurdepääsu erastatud teele, mis viis detailplaneeringu alale, selgitas õiguskantslervallavalitsuseletemarolli naabritevaheliste huvidetasaakalustamisel. Õiguskantsler leidis, et detailplaneeringu kehtestamise aluseks ei ole vaid omaniku tahe oma kiinnistule ehitada. Detailplaneeringu kehtestamist ei saa takistada naabrite vastuseis. Riigikohtu halduskolleegium on rõhutanud, et planeeringu menetlemisel ei tohiks lahenduse saavutamisel otsustavaks saada mõne menetlusosalise isiku soovimatus või suutmatkus kokkulepetele jõuda. Seejuures tuleb kohalikul omavalitsusel otsustada lisaks detailplaneeringu kehtestamisele või kehtestamata jätmisele ka vaid ka valiku tegemine võimalike lahenduste vahel.⁴⁰⁰ Õiguskantsler juhtis tähelepanu Maa-ametilt Kuusalu Vallavalitsusele saadetud kirjale, milles tuuakse välja Lahe talu tee sundvõõrandamise võimalus juhul kui ei saavutata teeservituudi kokkulepet. Kohalik omavalitsus on kohustatud kaaluma erinevaid lahendusi ratsionaalse ja majanduslikult tõhusa tulemuse saavutamiseks. Sellel eesmärgil oli Maa-amet oma kirjas pakkunud ka võimalust läbirääkimisteks ning konsultatsioonideks. Kuna planeerimismenetluse põhimõtteks on võimalikult õiglase ja täisväärtusliku lahenduse saavutamine huvide kaalumise teel, siis koostöö kiinnistu omanike, asjast huvitatud isikute, kohaliku omavalitsuse ja pädevate riigiasutuste vahel on äärmiselt oluline.

Kaalutusõiguse teostamisel peab kohalik omavalitsus arvestama kõiki olulisi poolt- ja vastuargumente. Eelkõige on olulised tagajärjed, mida üks või teine lahendus kaasa toob puudutatud isikute õigustele ja avalikule huvile. Käesoleval juhul tuleb kaaluda, kas ja kui võrd rikub detailplaneering huvitatud isikute elukeskkonna täisväärtuslikkust. Vastavalt Riigikohtu halduskolleegiumi seisukohale tuleks planeeringu kehtestamise otsustamisel arvestada ka kulutusi, mida seoses planeeringu menetlemisega on teinud avalik võim ja planeeringu koostamise finantseerija.⁴⁰¹

(5) Õiguskantsler juhtis Kuusalu Vallavalitsuse tähelepanu planeerimise põhimõtetele ja menetlusnõuetele, mida korraldatavas menetluses tuleb järgida. Õiguskantsler palus Kuusalu Vallavalitsusel edaspidi lähtuda planeerimiseseaduses sätestatud menetlusreeglitest, eriti aga avaliku väljapaneku, avaliku arutelu korraldamise ja avaliku väljapaneku ajal tehtud ettepanekutele vastamise kohustustest. Järgida tuleb kohaliku omavalitsuse kohustust tagada isikute põhiõigused ja tasakaalustada erinevad huvid. Kuusalu Vallavalitsus lubas järgida edasises menetluses õiguskantsleri soovitusi.

³⁹⁷ RKHKo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 17.

³⁹⁸ RKHKo 06.11.2002, nr 3-3-1-62-02.

³⁹⁹ Vt RKHKo, 09.06.2004, nr 3-3-1-28-04, p 20.

⁴⁰⁰ RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02, p 18.

⁴⁰¹ RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02, p 19.

6. Maavanema erakonda kuulumise lubatavus

Asi nr 7-1/050675

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldusega maavanem, kes tõstas küsimuse oma erakonda kuulumise lubatavusest.

(2) Regionaalminister esitas maavanemale tuginedes avaliku teenistuse seaduse (edaspidi ATS) §-le 175 nõude, et viimane esitaks erakonna osakonna juhatuselt lahkumist tõendava dokumendi. Maavanem palus õiguskantslerilt hinnangut, kas regionaalministril on õigus nõuda temalt taolise dokumendi esitamist olukorras, kus tema volitused osakonna juhatuse liikmena on lõppenud. Maavanem palus selgitada, kas tema kui kõrgem riigiametnik võib kuuluda ATS § 175 mõistes erakonda, kui ta ei ole juhtorgani liige.

(3) Selle kaasuse lahendamiseks oli oluline leida vastus küsimusele, kas kehtiv regulatsioon näeb ette keelde maavanema erakondliku kuuluvusega seoses.

(4) ATS § 175 sätestab, et riigiametnik, kes kuulub tulundusühenduse või erakonna alaliselt tegutsevasse juht-, kontroll- või revisjoniorganisse, välja arvatud riigi osalusega ettevõtte juhtimis- või järelevalveorganisse, on kohustatud teatama sellest ühe nädala jooksul, arvates avaliku teenistuse seaduse jõustumise päevast, isikule või ametiasutusele, kellel on tema teenistusse võtmise õigus. Tal on kohustus lahkuda ühe kuu jooksul, arvates käesoleva seaduse jõustumise päevast, tulundusühenduse või erakonna organist või teenistusest.

Õiguskantsleri hinnangul tulenes ATS § 175 asukohast seaduses (14. peatükk „Rakendussätted”) ning sätte sõnastusest, mis viitab sõnaselgelt „arvates käesoleva seaduse jõustumise päevast”, et tegu on ülemineku sättega, mille reguleerimisesemeks on õigussuhete korrastamine seaduse jõustumisel 01.01.1996.

Arvestades konkreetset erakonda ja selle juhtorganitesse kuulumist, tulenes vajadus taolise ülemineku sätte järele asjaolust, et kuni 01.01.2004 kehtinud ATS § 70 sätestas: „Riigiametnikud, välja arvatud Riigikogu esimehe ja aseesimeeste nõunikud ja abid, Riigikogu fraktsioonide nõunikud ja konsultandid, peaministri ja ministrite nõunikud ja abid (alates 19.07.2003 ka abiministrid), ei või kuuluda erakonna alaliselt tegutsevasse juhtorganisse, kontroll- ega revisjoniorganisse.”

Seega oli seaduse jõustumisel vajalik lahendada küsimus, kuidas tagada ATS § 70 rakendumine, ning lahendusena nähti ette rakendussätetes kohustus teatada kuulumisest erakonna alaliselt tegutsevasse juht-, kontroll- või revisjoniorganisse ühe nädala jooksul, arvates seaduse jõustumise päevast, isikule või ametiasutusele, kellel on tema teenistusse võtmise õigus, ja lahkuda ühe kuu jooksul, arvates seaduse jõustumise päevast, tulundusühenduse või erakonna organist või teenistusest.

Alates 01.01.2004 on ATS § 70 tunnistatud kehtetuks. Muudatus tehti 18.12.2003 vastu võetud erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadusega. Eelnõu seletuskirjas selgitatakse muudatusi järgmiselt: „Eelnõu §-ga 4 on jäetud seadusest välja avalike teenistujate piirang kuuluda erakonna juht-, revisjoni- ja kontrolliorganitesse. Praegu näeb avaliku teenistuse seadus ette sellise piirangu riigiametnikele (eranditega, mis on seotud otseselt poliitiliste ametikohtadega). Sellised piirangud reaalsuses taotletavat eesmärki ei taga, sest ametniku aktiivne osalemine erakonna poliitika kujundamises on võimalik isegi juhul, kui ta ei ole erakonna liige, rääkimata olukorras, kus ta ei ole erakonna juhtorgani liige. Piirangud erakonna juht-, kontroll- või revisjoniorganisse kuulumisel on jäetud siiski nendele ametikohtadele, kus ametniku erapooletus ja sõltumatus peavad väljapoole näima väga selgelt, nt õiguskantsler (§ 7), riigikontrolör (§ 10), kohtunikud (§ 11), prokurörid (§ 5), politseiametnikud (§ 6), julgeolekuasutuste ametnikud (§ 8) ja piirivalveametnikud (§ 3). Ka notaritel säilib kehtivas õiguses ettenähtud keeld kuuluda erakonna

juhtorganisse.”⁴⁰²

Seega ei ole kehtivas õiguses avaliku teenistuse seaduse kohaldamisalasse kuuluvatele avalikele teenistujatele enam kehtestatud keeldu kuuluda erakonna alaliselt tegutsevasse juhtorganisse, kontroll- või revisjoniorganisse, kui konkreetne avalikku teenistust reguleeriv eriseadus (nt õiguskantsleri seadus, prokuratuuriseadus, piirivalveseadus jne) ei näe ette teisiti. Ka avaliku teenistuse seaduse rakendussätetest ei saa taolist kohustust tuletada, kuna säte puudutab üksnes seaduse jõustumisel 1996. aastal ametis olnud avalikke teenistujaid (sättes sisalduv viide „arvates käesoleva seaduse jõustumise päevast”).

Maavanema teenistusega seonduvat reguleerib eriseadusena Vabariigi Valitsuse seadus (§ 83 jj). Nimetatud seaduse sätetest ei tulene maavanemale piiranguid seoses erakondliku kuuluvusega.

Eeltoodust tulenevalt võttis õiguskantsler seisukoha, et regionaalministri nõue maavanemale on õigusvastane.

(5) Õiguskantsler teavitas oma seisukohast regionaalministrit. Regionaalminister nõustus õiguskantsleri seisukohaga avaliku teenistuse seaduse tõlgendamise kohta. Sellest tulenevalt loobus regionaalminister maavanemale esitatud nõudest.

7. Isiku selgitustaotlustele vastamine ja hea halduse tava

Asi nr 7-1/050895

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes palus kontrollida Andmekaitse Inspektsiooni (edaspidi AKI) tegevuse seaduslikkust tema selgitustaotlusele vastamisel.

(2) Avaldaja pöördus korduvalt Andmekaitse Inspektsiooni poole e-kirjadega, milles kirjeldas Maksu- ja Tolliametile tulumaksuseaduse alusel esitatava „Füüsiliste isikute tasutud ametiühingu sisseastumise- ja liikmemaksude deklaratsiooni“ (vorm INF 8) täitmisel esinenud probleeme. Avaldaja palus AKI-l selgitada, kuidas kõnealust vormi tuleks täita, et selle käigus ei rikutaks seadusi ning ametiühingu liikmete õigusi. Näiteks ühes oma e-kirjas AKI-le esitas avaldaja taotluse, et talle väljastataks selle deklaratsiooni täitmise juhend.

AKI vaneminspektor Veigo Ravis vastas avaldaja pöördumistele mitmete e-kirjadega. Vastuskirjades sedastati, et AKI-l puudub pädevus anda selgitusi Maksu- ja Tolliametile edastatavate aruannete täitmise kohta ning soovitati pöörduda otse Maksu- ja Tolliameti poole. Samuti selgitati, millised on AKI seadustest tulenevad ülesanded. Avaldaja ei soovinud Maksu- ja Tolliameti poole selgituste saamiseks pöörduda ning palus jätkuvalt AKI-lt juhendamist deklaratsiooni täitmisel. AKI esindaja väljendas arusaamatust, milles seisneb avaldaja probleem, ta palus täpsustusi ning viimases e-kirjas kordas, et AKI-l puudub pädevus teda juhendada. Avaldaja viimasele e-kirjale jäeti vastamata, teistele e-kirjadele vastati peaaegu ühe kuu jooksul.

Avaldaja ei olnud vastusega rahul ja pöördus õiguskantsleri poole.

Õiguskantsler pöördus menetluse käigus Andmekaitse Inspektsiooni poole palvega edastada asjassepuutuvad materjalid.

(3) Antud kaasuse põhiküsimuseks oli, kas AKI vastas avaldajale kooskõlas seaduse ning hea halduse

⁴⁰² Erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri seisuga 09.05.2005, nr 184 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

tavaga.

(4) AKI kohustused isikute pöördumistele vastamisel tulenevad tema järelevalvapädevust reguleerivatest õigusaktidest ning järelevalvele mittealluvates küsimustes märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadusest (edaspidi MSVS).

Kuna faktilistest asjaoludest nähtub, et avaldaja pöördumistes AKI-le tõstatatud küsimused ei kuulunud nende järelevalvapädevusse, on antud juhul asjakohane märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse regulatsioon. Selgitustaotlus on MSVS § 2 lõike 3 kohaselt isiku pöördumine, milles isik taotleb adressaadilt teavet või taotleb õigusala selgitust. MSVS § 3 kohaselt peab valitsusasutus andma tasuta selgitusi tema väljatöötatud õigusaktide või nende eelnõude, asutuse tegevuse aluseks olevate õigusaktide ning asutuse pädevuse kohta.

MSVS § 5 lg 1 kohustab adressaati pöördumisele vastama. Märgukirjale või selgitustaotlusele tuleb vastata viivitamata, kuid hiljemalt 30 kalendripäeva jooksul alates kirja registreerimisest (§ 6). Juhul kui adressaat leiab, et pöördumisele vastamine või selgituste jagamine ei ole tema pädevuses, tuleb selgitustaotlus või märgukiri edastada pädevale asutusele või organile hiljemalt viie tööpäeva jooksul (§ 5 lõiked 3 ja 4). Juhul kui asutusel puudub pädevus avalduse lahendamiseks, tuleb võimalikult palju avaldajale olukorda selgitada ning aidata leida õigem tegutsemisviis. Vältima peab olukorda, kus ametiisik teatab lakooniliselt, et avalduse adressaat on vale, kuid probleemile lahendust leida ei aita.⁴⁰³

MSVS § 5 lg 9 loetleb juhud, millal asutus võib jätta pöördumisele vastamata, mh näiteks juhul, kui märgukirja või selgitustaotluse sisu ei ole arusaadav.

Arvestades, et vorm INF 8 on kinnitatud rahandusministri määrusega ning see esitatakse Maksu- ja Tolliametile, võttes samuti arvesse asjaolu, et avaldaja ei esitanud selget taotlust andmekaitse riikliku järelevalve algatamiseks ega andmekaitse põhimõtete selgitamiseks, ei pidanud AKI selgitustaotlusele sisuliselt vastama. Õige on AKI seisukoht, et deklaratsiooni täitmise kohta peab selgitusi jagama Maksu- ja Tolliamet, kuna tegemist on Maksu- ja Tolliameti tegevust puudutava vormiga. Samuti peab selgitusi jagama Rahandusministeerium, kuna deklaratsiooni on kinnitanud rahandusminister.

Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse seisukohalt on aga küsitav AKI avaldajale vastamine alles peaaegu kuu möödumisel. Nagu viidatud, peab asutus pädevuse puudumisel isiku pöördumisele reageerima viie tööpäeva jooksul (pöördumine tuleb selle aja jooksul edastada pädevale asutusele). Avaldaja pöördumistest nähtus, et ta ei soovinud selgitusi mitte Maksu- ja Tolliametilt, vaid just AKI-lt, mistõttu ei olnud edastamine asjakohane. Siiski oleks AKI pädevuse puudumisel märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse mõttest ning hea halduse tavast lähtudes pidanud kiiremini reageerima.

Hea halduse tavaga ei ole kooskõlas seegi, et avaldaja viimasele e-kirjale jäeti vastamata. Ehkki võib aru saada, et AKI luges selgitustaotluse menetluse oma viimase vastusega lõppenuks, ning AKI esindajal ei olnud rohkem midagi oma seisukohtadele lisada, tulnuks avaldaja viimasele pöördumisele seadusest tulenevat vastamiskohustust arvestades siiski reageerida (näiteks sedastada, et AKI jääb oma seisukohtade juurde ja ei soovi midagi lisada). Seda eelkõige põhjusel, et selgitustaotluse esitaja jaoks ei tohi jääda selgusetuks, kas tema taotlusega tegeletakse edasi või on menetlus lõpetatud.

Ehkki antud situatsioonile märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadusest selget vastust ei leia (puudub säte, mis reguleeriks pöördumisele vastamist olukorras, kus pädevus puudub, kuid taotluse edastamine on välistatud) ning seega otsest seaduserikkumist ei toimunud, eiras AKI tegevus märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse mõtet ning hea halduse tava.

⁴⁰³ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 130.

(5) Kuigi avalduse pinnalt seaduserikkumist ei tuvastatud, pidas õiguskantsler vajalikuks juhtida AKI peadirektori tähelepanu märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse sätetele ning vajadusele järgida hea halduse tava, et vältida edaspidi asjatut ajakulu avaldustele vastamisel ning tagada avaldajatele vastamine.

XI SOTSIAALMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas on riigi sotsiaalprobleemide lahendamiskavade koostamine ja elluviimine, rahva tervise kaitse ja arstiabi, tööhõive, tööturu ja töökeskkonna, sotsiaalse turvalisuse, sotsiaalkindlustuse ja -hoolekande korraldamine, naiste ja meeste võrdõiguslikkuse edendamine ja sellealase tegevuse koordineerimine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine. Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas asuvad Raviamet, Sotsiaalkindlustusamet, Tööturuamet, Tervishoiuamet, Tervisekaitseinspeksioon ja Tööinspeksioon.

Ülalöeldust nähtuvalt on Sotsiaalministeeriumi valitsemisala väga lai ning mitmetahuline. Ministeerium ise jaotab enda valitsemisala kolmeks suuremaks valdkonnaks: töö-, sotsiaal- ja tervisevaldkonnaks. Nimetatud liigendusest lähtub ka õiguskantsler Sotsiaalministeeriumi valitsemisala alljärgnevalt iseloomustades ning seda puudutavaid kaasuseid käsitledes.

1.1. Töövaldkond

Sotsiaalministeeriumi töövaldkond tegeleb konkreetsemalt tööhõive- ja tööturu küsimustega, töökeskkonna probleemidega, samuti individuaalsete ja kollektiivsete töösuhete õigusliku regulatsiooni kujundamisega. Töövaldkonna ülesandeks on aidata kaasa sellele, et isikutele oleks tagatud PS §-s 29 sätestatud õigused ja vabadused – õigus valida vabalt tegevusala, elukutset ja töökohta, õigus riigi abile töö otsimisel, õigus riigi kontrolli all olevatele töötajatele, õigus kuuluda ametiühingutesse ning võtta kasutusele kollektiivseid meetmeid oma tööalaste õiguste ja vabaduste saavutamiseks.

Sotsiaalministeeriumi töövaldkonna prioriteediks 2005. aastal oli tööturuteenuste ja -toetuste süsteemi korrastamise kaudu aidata kaasa tööhõivemäära tõstmisele. Ministeerium töötas välja uue tööturuteenuste- ja toetuste seaduse, mis asendas alates jaanuarist 2006 senised tööturuteenuste ja toetuste seadused. Uue regulatsiooni peamine mõte on olla tööturuteenuste pakkumisel senisest inimesekesksem ja paindlikum. Individuaalne lähenemine peaks hõlbustama inimeste tööotsinguid ning tagama selle, et inimene leiab just endale sobiva töö, kus ta on võimeline pikemat aega töötama. Arvestades, et uus regulatsioon jõustus alles 01.01.2006 on selge, et selle reaalsed tulemised ja selles esinevatest võimalikest kitsaskohtadest saab rääkida alles aasta-kahe möödudes. Samas on igati tervitatav, et ministeerium sellise olulise küsimusega tegeleb ning tööhõivemäära suurendamisele kõigiti kaasa aitab.

Töövaldkonna avalikkusele kólama jäänud märksónaks tuleb aga 2005. aastal pidada mitte tööturuteenuste ja -toetuste süsteemi korrastamist, vaid hoopis kollektiivse tööõiguse, konkreetsemalt kollektiivlepingute, sotsiaaldialoogi ning kollektiivsete töötulide lahendamise seonduvat. Ka õiguskantsler sai nimetatud küsimuses võrreldes eelmiste aastatega palju avaldusi.

Üks väikeettevõtjast avaldaja palus õiguskantsleril kontrollida, kas põhiseadusega on kooskõlas kollektiivlepingu seaduse regulatsioon, mis võimaldab ilma igasuguste eeltingimusteta laiendada tööandjate ühingu või liidu ja töötajate ühingu või liidu ning tööandjate keskliidu ja töötajate keskliidu vahel sõlmitud kollektiivlepingut töötasude ning töö- ja puhkeaja tingimuste osas ka neile isikutele, kes ei ole vastava kollektiivlepingu pooled. Õiguskantsler leidis, et kehtiv kollektiivlepingute laiendamise regulatsioon ei ole kooskõlas põhiseadusega, sest riivab ebaproportsionaalselt tööandjate õigust ettevõtlusvabadusele. Sotsiaalminister nõustus õiguskantsleri seisukohaga, kuid vastavaid seaduse muudatusi ei ole Vabariigi Valitsus algatanud.

Teine ja väga mahukas kollektiivsete töösuhetega seotud probleemide ring seonduv streigiõigusega.

Kehtiva streigiõiguse regulatsiooniga, mis põhineb 1993. aastal vastu võetud kollektiivse töötüli lahendamise seadusel (KTTLS), ei ole rahul ei töötajad ega tööandjad. Tööturu osapooled on oma rahulolematust streigiregulatsiooniga avaldanud meedias,⁴⁰⁴ samuti on nad palunud õiguskantsleril kontrollida mitmete streigiõigust reguleerivate sätete kooskõla põhiseaduse ja rahvusvahelise õigusega.

Nii pöördus Eesti Tööandjate Keskliit juba 2004. aasta lõpus õiguskantsleri poole palvega, et õiguskantsler kontrolliks, kas toetusstreikide regulatsioon, mis lubab kolmepäevase etteteatamisaja järel korraldada kolmepäevaseid toetusstreike, on kooskõlas põhiseadusega. Õiguskantsler teatas oma vastuses Eesti Tööandjate Keskliidule, et toetusstreikide regulatsioon, mis lubab korraldada toetusstreike kolmepäevase etteteatamisaja järel, riivab ebaproportsionaalselt ettevõtlusvabadust, sest toetusstreikide korraldamise eesmärki oleks võimalik üldjuhul sama tõhusalt saavutada ettevõtlusvabadust vähem kahjustades, kui toetusstreikidest etteteatamise tähtaeg oleks pikem. Õiguskantsler tegi oma seisukoha teatavaks ka sotsiaalministrile, kes lubas võtta ette vastavad abinõud, et toetusstreikide regulatsioon põhiseadusega kooskõlla viia. Minister koostas ka asjakohase eelnõu, kuid kahjuks ei ole Vabariigi Valitsus seda veel Riigikogule esitanud.

Samuti on probleeme riigisektoris ja kohalikus omavalitsuses tööd tegevate ning elutähtsaid teenuseid osutavate isikute streigiõigusega. Nii keelab kehtiv KTTLS näiteks täielikult streigid riigisektoris ja kohalikus omavalitsuses. See on küsitav nii proportsionaalsuse seisukohast kui ka Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) seisukohtade valguses. Sotsiaalministeerium on koostanud asjakohase eelnõu, kuid nimetatud eelnõu ei ole erinevate ministeeriumite erimeelsuste tõttu veel Riigikoguni jõudnud.

Õiguskantsleri hinnangul tuleks probleemid laiendatud kollektiivlepingute- ja streigiregulatsioonis kõrvaldada viivitamatult ning Sotsiaalministeerium peaks laiemalt läbi vaatama kogu kollektiivsete töösuhete regulatsiooni. Viimast seetõttu, et probleeme ei ole ainult laiendatud kollektiivlepingute ja streigiõigusega, vaid ka muude kollektiivse tööõiguse tahkudega. Näiteks on täpsemalt reguleerimata sotsiaaldialoogi puutuv ning puudub ka vastav väljakujunenud praktika. Eelneva tõttu jäävad ametiühingud sageli kaasamata töötajate õigusi ja huve puudutavate regulatsioonide kujundamisse. Nii eiras Rahandusministeerium sotsiaaldialoogi pidamise kohustust ning ei kaasanud 2005. aasta riigiteenistujate töötasustamise määruste kujundamisse ametiühingute esindajaid.⁴⁰⁵

Terviklikku ülevaatamist vajaks ka 2005. aastal täielikult vaeslapse ossa jäänud töölepingu regulatsioon. Kehtiv töölepingu seadus (TLS) koostati põhiseaduse-eelsel perioodil ning TLS väljendab oma koostamisaja põhimõtteid ning väärtusi ja arvestab 1980ndate lõpul ning 1990ndate algul eksisteerinud majandussuhete vajadustega. Võrreldes 1992. aastaga on aga kardinaalselt muutunud nii majandussuhted kui ka ühiskondlikud väärtused ja arusaamad, vastu on võetud uus põhiseadus ning 01.05.2004 liitus Eesti Euroopa Liiduga. Nimetatud muutused on toonud esile konkreetseid probleeme töölepingu seaduses, samuti tinginud üldisema vajaduse vaadata süsteemselt üle kogu töösuhete regulatsioon, et see vastaks tööturu osapoolte vajadustele.

Üks konkreetne probleem, mille osas õiguskantsler ka Riigikogule ettekande tegi, puudutas vanemaealiste töötajate vallandamiskaitset. Nimelt leidis õiguskantsler, et regulatsioon, mis lubab 65-aastaseid ja vanemaid isikuid üksnes vanuselise kriteeriumi alusel töölt vabastada, ei ole kooskõlas põhiseadusega, sest seab vanemaealised isikud võrreldes noorematega põhjendamatult halvemasse olukorda. Riigikogu nõustus õiguskantsleri seisukohaga ning tunnistas asjakohased töölepingu seaduse sätted kehtetuks.

Vaatamata sellele positiivsele näitele on töölepingu seaduses siiski, nagu ka eelnevalt nimetatud,

⁴⁰⁴ Raudvere, R. Vaesed riigiametnikud tahavad streikida, Maaleht 10.03.2005, küsitlus: Kas toetusstreigid kahjustavad ettevõtlusvabadust? Eesti Päevaleht 14.01.2005.

⁴⁰⁵ Vt 2.osa IX 3. Sotsiaaldialoog riigiteenistuses.

ebamõistlikult palju tööturu osapoolte vajadustele mittevastavaid ning vahel ka põhiseaduse seisukohalt küsitavaid regulatsioone. Näiteks võib siinkohal tuua ülirange tööraamatu regulatsiooni. Töölepingu seadus tuleb lähitulevikus tervikuna üle vaadata ning viia vastavusse põhiseaduse ja tööturu osapoolte vajadustega. Vajadusele muuta töölepingu seadust on viidanud ka töötajate ning tööandjate esindajad.

1.2. Sotsiaalvaldkond

Reformimist vajavaid küsimusi on ka sotsiaalvaldkonnas. Kiiresti on vaja läbi vaadata kehtiv vaesusabi süsteem ning toimetulekutoetuste regulatsioon. Õiguskantsler on eelnevatel aastatel juhtinud korduvalt Sotsiaalministeeriumi ja poliitikute tähelepanu tõigale, et kehtiv vaesusabi süsteem ei ole kooskõlas PS § 28 lõikega 2 ja §-ga 10 nende koostoimes, sest ei taga alati vaesuses olevatele inimestele inimväärikat äraelamist ehk esmavajaduste rahuldamist.⁴⁰⁶

Erinevad sotsiaalministrid on möönnud paljusid probleeme toimetulekutoetuste süsteemis: eluasemekulude arvessevõtmisega seotud probleeme, segadusi sotsiaalhoolekande seaduse §-s 22 sätestatud perekonna mõistega, samuti küsitavusi seoses vaesuspiiri arvutamise meetodikaga. Kuid ometi ei ole ükski minister vaatamata korduvatele lubadustele alustanud neid valdkondi reguleerivate probleemsete õigusnormide muutmise ettevalmistamist. Õiguskantsleri hinnangul vajab vaesusabi süsteem kiiret muutmist, sest ei saa sallida olukorda, kus osa inimeste inimväärikus ei ole tagatud.

Kui vaesusabi normistik alles ootab tähelepanu, siis rehabilitatsiooniteenuste ning hooldajatoetuse uued ja täiendatud regulatsioonid jõustusid 2005. aasta alguses. Mõlemad reformid olid põhjalikud, kuid kahjuks esineb neis mõlemas ka kitsaskohti.

Rehabilitatsiooniteenuste reform tähendas, et enamik rehabilitatsiooniteenust puudutavast regulatsioonist toodi sotsiaalministri määrustest sotsiaalhoolekande seadusesse ning seda täiendati oluliselt. Õiguskantsler näeb siin järgmisi probleeme. Rehabilitatsiooniteenuse reformi käigus karmistati teenuse kvaliteedi tõstmiseks ka teenust osutavate isikute haridusnõudeid. Nõue on tervitatav, kuid õiguskindluse põhimõtte nõuab, et regulatsiooni jõustumise ajal tööl olnud rehabilitatsioonimeeskonna liikmetele antaks üleminekuuueg uute nõuetega kohanemiseks. Seda aga ei võimaldatud. Isikud, kes ei vastanud enam uutele nõuetele, olid sunnitud töölt lahkuma. Õiguskantsler pöördus märgukirjaga sotsiaalministri poole ning juhtis ministri tähelepanu tõigale, et selline äkiline haridusnõuete karmistamine ei ole kooskõlas põhiseadusega. Minister tunnistas probleemi ning tänaseks on sotsiaalhoolekande seadust täiendatud nii, et 01.01.2005 tööl olnud rehabilitatsioonimeeskonna liikmetele, kes ei vasta 01.01.2005 jõustunud haridusnõuetele, on antud mõistlik aeg uute haridusnõuete kohanemiseks.

2005. aastal käivitus hooldajatoetuse reform. Kui varem maksis 18-aastase ja vanema raske või sügava puudega inimese hooldajale või eestkostjale Sotsiaalkindlustusameti kaudu hooldajatoetust riik, siis alates 01.04.2005 on 18-aastase ja vanema inimese hooldajale või eestkostjale hooldajatoetuse maksmine üle antud kohalikele omavalitsustele. Reformi eesmärgiks oli lahendada hooldajatoetuse määramise ja maksmise süsteemis esinenud probleeme, mis olid tekkinud seoses kergekäelise hoolduse seadmise ja hooldaja määramisega valla- või linnavalitsuse poolt. Nimelt pidi hooldajatoetuse saamiseks valla- või linnavalitsus 18-aastase ja vanema raske või sügava puudega isikule määrama hooldaja, misjärel tekkis hooldajal õigus Sotsiaalkindlustusameti kaudu makstavale hooldajatoetusele. Kuna raha jagas Sotsiaalkindlustusamet, mitte aga kohalik omavalitsus, määras valla- või linnavalitsus hooldaja süvenemata sellesse, millist abi puudega inimene tegelikult vajab. Seetõttu kujunes hooldajatoetus teatud isikutele lihtsalt lississetuleku allikaks, mistõttu ei täitnud

⁴⁰⁶ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leidis, et inimväärne elamine on isikule garanteeritud, kui isikul on võimalik rahuldada oma esmavajadused. (RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03.)

toetus enam oma eesmärgi tagada abi puudega isikule.

Pärast reformi peab kohalik omavalitsus maksma hooldajatoetust enda eelarvest. Eeldatavasti sunnib see kohalikku omavalitsust hoolduse seadmisel ja hooldaja määramisel lähtuma isiku tegelikust hooldusvajadusest. Samas on see hakanud tekitama ka uusi probleeme: paljud kohalikud omavalitsused on asunud looma uusi hoolduse seadmisest ja hooldaja määramisest keeldumise aluseid ning piiranud ka juba määratud hooldajate õigust saada hooldajatoetust – taolist pädevust neile seadusest aga ei tulene. Õiguskantsleri hinnangul võivad probleemid hooldajatoetuse uues süsteemis olla tingitud liiga lakoonilisest volitusnormist ning puudulikust selgitustööst kohalikes omavalitsustes. Õiguskantsler on juhtinud ka sotsiaalministri ja kohalike omavalitsuste liitude tähelepanu hooldajatoetuse süsteemi puudustele.

Probleeme on ka vanemahüvitise õiguslikus regulatsioonis ja selle maksmise praktikas. Materiaalõiguslikest probleemidest väärib äramärkimist vanemahüvitise vähendamise küsimus: kui isik saab sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu olgugi, et tal on väike laps, siis isikule vanemahüvitist alates teatud summa saamisest enam täies mahus ei maksta. Vanemahüvitise seaduse § 3 lg 7 sätestabki, et kui hüvitise saaja teenib hüvitise maksmise kalendrikuul hüvitise määraast suuremat sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu (välja arvatud füüsilisest isikust ettevõtja ettevõtlustulu), võrdub hüvitise suurus hüvitise ja saadud tulu summa ning arvu 1,2 jagatisega, millest lahutatakse saadud tulu. Sama lõike teise lause järgi hüvitist ei maksta, kui hüvitise maksmise kalendrikuul saadud tulu ületab viiekordset hüvitise määra.

Probleem tekib siis, kui isiku vanemahüvitise saamise periood lõpeb näiteks kalendrikuu keskel. Nimelt VHS § 3 lõike 7 järgi ei tohiks isik ka peale vanemahüvitise saamise perioodi lõppu samal kuul saada teatud summas sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu, sest vastasel juhul peaks ta tagasi maksma osa juba saadud vanemahüvitisest. Sellist regulatsiooni ei saa õiguskantsleri hinnangul pidada proportsionaalseks, sest vanemahüvitise vähendamine sotsiaalmaksuga maksustatava tulu saamisel vanemahüvitise maksmise kuul pärast vanemahüvitise saamise õiguse lõppemist, ei teeni eesmärgi vähendada vanemahüvitist neil, kes vanemahüvitise saamise perioodil saavad sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu. Samal seisukohal on ka kohtud. Asjakohast muudatust ei ole Riigikogu veel teinud, küll aga on õiguskantslerile teadaolevalt Sotsiaalkindlustusamet võtnud seisukoha, et neilt isikutelt, kelle õigus vanemahüvitisele lõpeb kuu keskel, sotsiaalmaksuga maksustatava tulu saamisel vanemahüvitist tagasi ei nõuta.

Õiguskantsler on seisukohal, et nii vanemahüvitise kui ka mitmete pensionide maksmisel on Sotsiaalkindlustusamet rikkunud hea halduse ja haldusmenetluse põhimõtteid. Õiguskantsler leidis, et Sotsiaalkindlustusamet ei ole piisaval määral järginud uurimispõhimõtet ja isiku abistamiskohustust, sest samet ei juhtinud isiku tähelepanu vajadusele esitada pensioni ümberarvutamiseks täiendavaid tõendeid. Mõnedel juhtudel on Sotsiaalkindlustusametis toimunud menetlus olnud ebamõistlikult aeglane, haldusaktist on puudu olnud vaidlustamisviide või on rikutud haldusakti kättetoimetamise reegleid. Õiguskantsler on juhtinud Sotsiaalkindlustusameti tähelepanu eelnevatele puudustele ja palunud olla hea halduse tava järgimisel ning haldusmenetluse seaduse reeglite täitmisel hoolikam.

Õiguskantsleri menetluses olnud pensionidega seotud avaldused puudutasidki peamiselt menetlusõiguslikke küsimusi, kuid oli ka üks pensionidega seotud materiaalõiguslik probleem. 01.01.2002–06.01.2005 kehtinud riikliku pensionikindlustuse seaduse § 43 lg 1 sätestas, et ennetähtaegset vanaduspension (pension, millele isikul tekib õigus kuni kolm aastat enne tavalist pensioniiga, kui teised pensioni saamise tingimused on täidetud) ei maksta pensionärile töötamise korral. Õiguskantsler leidis, et osundatud regulatsioon rikub ebaproportsionaalselt ennetähtaegsele vanaduspensionile jäänud isikute põhiseaduslikke õigusi, muuhulgas õigust tööle. Riigikohus leidis samuti, et 01.01.2002–06.01.2005 kehtinud RPKS § 43 lõike 1 regulatsioon oli ebaproportsionaalne

ning tunnistas selle kehtetuks.⁴⁰⁷

Kokkuvõtteks võib öelda, et sotsiaalvaldkonnas oli probleeme jõustunud rehabilitatsiooniteenuse-, hooldajatoetuse- ja vanemahüvitise regulatsioonidega, samuti jätkuva tegevusetusega vaesusabi süsteemi reformimisel. Positiivsena tuleb esile tuua ministeeriumi püüdu koostada uus ja senisest tulemuslikumalt toimiv lastekaitse seadus.

1.3. Tervisekaitse

Sarnaselt teistele valdkondadele oli eelmine aasta teguderohke tervisevaldkonnas. Korraldatud on mitmeid konverentse, teabepäevi ja ümarlaudu. Eriti kiidetav on edasimineku tervishoiupoliitika alusdokumendi välja töötamisel, mis peaks andma aluse pikaajaliste eesmärkide seadmiseks tervise valdkonnas.

Ka õiguskantsler tegeles 2005. aastal PS § 28 lõike 1 kaitsealasse kuuluva õigusega tervise kaitsele aktiivselt. Kontrolliti tervishoiualaste õigusaktide vastavust põhiseadusele ning uuriti, kas õigusaktide rakendamisel tekkinud olukord ka tegelikkuses võimaldab isikute õiguse tervise kaitsele tagamist. Lisaks on õiguskantsler senisest aktiivsemalt loonud kontakte tervishoiuvaldkonnas tegutseva kolmanda sektoriga. Tekkinud on ka koostöö ja dialoog Sotsiaalministeeriumi ning teiste vastava ala ametkondade vahel.

Enamik avaldusi puudutas tervishoiualaste õigusaktide põhiseaduspärasuse kontrolli. Kuna tervishoiukorralduse aluseks on eelkõige just tervishoiuteenuste korraldamise seadus ning ravikindlustuse seadus, vaidlustasid isikud mitmel korral nende seaduste erinevate sätete põhiseaduslikkuse.

Palju vaidlustati uue ravimiseaduse (RavS) regulatsioone, millega on kehtestatud senisest rangemad normid ravimite käitlemisele ning reguleeritud senisest põhjalikumalt ravimiturul toimuvat. Arvestades eelnevat on arusaadav ka ravimiturul aktiivselt osalevate isikute kõrgendatud tähelepanu uue regulatsiooni suhtes. Näiteks pöördus õiguskantsleri poole ravimitootjate esindaja, kes palus kontrollida, kas Vabariigi Valitsus ei ole 21.02.2005 määruse nr 36 „Ravimite hulgi- ja jaemüügi juurdehindluse piirmäärad ning nende rakendamise kord“ kehtestamisel ületanud ravimiseaduses toodud volitusnormi. Avaldaja arvates jääb Vabariigi Valitsuse määruses toodud juurdehindluse piirmäärade rakendamisel ravimite kaalutud keskmine juurdehindlus alla RavS § 15 lõikes 3 sätestatud miinimummäära. Sotsiaalminister avaldajate seisukohaga ei nõustunud ning teatas, et Sotsiaalministeerium analüüsib kaalutud keskmist juurdehindlust igal aastal hulgimüügi tegevusloa omaja 1. märtsiks Sotsiaalministeeriumile esitatavate koondkäibearuannete alusel ning saab teha esimese ravimite kaalutud keskmise juurdehindluse analüüsi alles pärast hulgimüügi tegevusloa omajate poolt ministeeriumile koondkäibearuannete esitamist 01.03.2006. Seega puudus avaldusele vastamise ajal võimalus hinnata Vabariigi Valitsuse 21.02.2005 määruse nr 36 „Ravimite hulgi- ja jaemüügi juurdehindluse piirmäärad ning nende rakendamise kord“ alusel rakendatavate ravimite jae- ja hulgimüügi keskmiste kaalutud juurdehindluste vastavust RavS § 15 lg 3 punktidele 4 ja 5. Tulenevalt eeltoodust võttis õiguskantsler seisukoha, et käesoleval ajal ei ole võimalik volitusnormi ületamist tuvastada, kuid see ei tähenda, et probleem ei võiks ilmneda pärast esimese analüüsi koostamist.

Õiguskantsleri poole on pöördunud ravimiseaduse küsimustes tervishoiuteenuste osutajate liit, kes palus kontrollida RavS § 42 lõike 4 põhiseaduslikkust, mille kohaselt kehtivad osaluspiirangud apteegi tegevusluba omavas eraõiguslikus juriidilises isikus kõigile muudele ravimikäitlejatele

⁴⁰⁷ RKPJKo 21.06.2005, nr 3-4-1-9-05.

peale ravimite hulгимүүjate. Sotsiaalministeri sõnul on mõistlik teha erandeid apteekides osalust omavate ravimite hulгимүүjate suhtes. Kuna hulгимүүjad omavad märkimisväärset osa apteekidest (hinnanguliselt 85%), võib tekkinud suhete lõhkumine osutada liialt ettevõtlusvabadust piiravaks. Õiguskantsler juhtis ministri tähelepanu Euroopa Liidu juures tegutseva Pharmaceutical Group of the European Union, Konkurentsi ameti ja Riigikontrolli soovitudele laiendada piirangut ka ravimite hulгимүүjate suhtes. Minister nõustus, et lähiajal tuleks juurutada täiendavaid meetmeid patsientide õiguste kaitseks ka ravimisektoris. Õiguskantsler loodab, et sotsiaalminister asub ebaproportsionaalse vaheteo küsimuse lahendamiseks tegelema veel 2006. aastal.

Avaldused *ombudsman*'i menetluses, puudutasid peamiselt Sotsiaalministeeriumi haldusalasse kuuluvaid asutusi. Peamiseks probleemiks oli ebapiisav kommunikatsioon asutuse ja isiku vahel – kahjuks ei ole haldusorganid oma töös inimestele orienteeritud ning tihti ei anta isikule tema õigustest või menetlusse puutuvast piisavat teavet või on info andmine vaid näilik. Tervishoiu valdkonna kaasuste lahendamisel ei saa kuidagi heaks kiita inimestele vastamist formaalses, vaid õigusakte tsiteerivas stiilis. Inimene peab lõpuni aru saama oma õigustest ning konkreetse menetluse tulemuse põhjustest.

Õiguskantsler uuris kiirabiteenuse kättesaadavust Põlva maakonnas. Avaldaja sõnul teenindab Põlva maakonda teatud aegadel kolme kiirabibrigaadi asemel kaks brigaadi ning kiirabibrigaadide koosseis on tihti vaid üks tervishoiutöötaja – sellega on seatud ohtu isikute tervise kaitse ning säilimine. Õiguskantsleri menetluse tulemusena otsustas Tervishoiuamet 2006. aastaks lõpetada erandite tegemise Põlva maakonna kiirabiteenusega varustamisel ning sotsiaalminister lubas kehtestada senisest rangemad nõuded kiirabibrigaadide koosseisudele. Ametkondade operatiivse tegutsemise tulemusel on senisest paremini tagatud Põlva maakonnas kiirabiteenuse kättesaadavus. Rangemate nõuete kehtestamisega kiirabibrigaadide koosseisudele loodetakse tõsta kiirabiteenuse osutamise kvaliteeti.

Tervitatav on, et tervishoiuteenuse osutajad on senisest rohkem hakanud tähelepanu pöörama vajadusele tagada isikute õiguste kaitse tervishoiuteenuste osutamisel. Õiguskantsler tegi kontrollkäigu Põlva linna perearstikeskusesse 27.10.2004 ning saatis Põlva perearstikeskuse arstidele kontrollkäigu aruande koos ettepanekutega. 2005. aastal korraldas õiguskantsler järelmenetluse eesmärgiga kontrollida, kas ja kuidas on perearstid tarvitusele võtnud meetmed isikute õiguste tagamiseks. Järelmenetluse tulemusel selgus, et kõik Põlva perearstikeskuses praktiseerivad arstid olid lähtudes õiguskantsleri tehtud ettepanekutest võtnud tarvitusele meetmed, mis võimaldasid isikutel senisest tõhusamalt realiseerida õigust tervise kaitsele. Tervishoiuteenuse osutajate tegevus inimesekeskse aktiivsel juurutamisel on oluline edasimineku isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamisel.

Omaalgatuslikes menetlustes keskendus õiguskantsler 2005. aastal eelkõige tervishoiuteenuste kättesaadavuse tagamise õiguslikele alustele ja tervishoiuteenuste kättesaadavusele. Näiteks alustas õiguskantsler menetluse, selgitamaks võimalusi tagada tervishoiuteenuste kättesaadavus ka ravikindlustusega hõlmamata isikutele, samuti uuriti tervishoiuteenuste tegelikku kättesaadavust ääremaadel. Omaalgatuslikud menetlused tervishoiuvallas on 2005. aastal olnud suunatud eelkõige laiahaardelisemate probleemide lahendamiseks ning seega jätkub õiguskantsleri ettepanekutel põhinevate muudatuste tegemine tervishoiusüsteemis ka pärast 2005. aasta lõppu.

Õiguskantsler tegi Riigikogule ettepaneku ravikindlustuse seaduse § 6 lõike 1 teise lause ning § 14 lõike 1 vastavusse viimiseks põhiseadusega. Ravikindlustuse seadus seab ravikindlustuse tekkimise eelkõige töötajast mitteoleneva andmete esitamise kohustusega Eesti Haigekassale ning samas kohustab tööandjat, kes on töötaja eest nõuetekohaselt sotsiaalmaksu tasunud, kuid andmed esitamata jätnud, hüvitama kõik ravikulud. Nimetatud sätted, piiravad ebaproportsionaalselt töötaja ja teenistuja õigust tervise kaitsele ning tööandja ettevõtlusvabadust ning omandiõigust. Riigikogu kiitis õiguskantsleri 25.10.2005 ettepaneku ühehäälselt heaks ning asus ettepanekut osaliselt rakendama viies ravikindlustuse seadusse sisse muudatuse, mille alusel ei kohaldata enam täiendavat ooteaega isikute puhul, kelle osas esitatakse haigekassale dokumendid ravikindlustuse tekkimiseks

hilinenult. Moodustatud on Sotsiaalministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Eesti Haigekassa ja Maksu- ja Tolliameti töögrupp eesmärgiga töötada välja maksude ning ravikindlustuse osas peetavate registrite riskasutuse süsteem. Pärast süsteemi väljatöötamist on võimalik õiguskantsleri ettepanekus sisalduva seadustamine täies ulatuses.

2. Töövaldkond

2.1. Laiendatud kollektiivlepingud

Asi nr 6-1/050936

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes palus, et õiguskantsler kontrolliks, kas kollektiivlepingu seaduse (edaspidi KLS) § 4 lg 4, mis reguleerib kollektiivlepingute laiendamise küsimusi, vastab põhiseadusele.

(2) KLS § 4 lg 4 on:

„§ 4. Kollektiivlepingu rakendusala
[...]

(4) Tööandjate ühingu või liidu ja töötajate ühingu või liidu ning tööandjate keskliidu ja töötajate keskliidu vahel sõlmitud kollektiivlepingut võib laiendada poolte kokkuleppel käesoleva seaduse § 6 lõike 1 punktides 1 ja 3 määratud tingimuste osas. Laienemise ulatus määratakse kindlaks kollektiivlepingus. [...]“

07.04.2005 sõlmisid MTÜ Autoettevõtete Liit ning Eesti Transpordi ja Teetöötajate Ametiühing laiendatud kollektiivlepingu (edaspidi leping). Lepingus lepiti muuhulgas kokku töö- ja puhkeajas ning palgatingimustes. Nimetatud tingimused laiendati KLS § 4 lõiget 4 järgides lepingu p 8 alapunktiga 2 kõigile autoveoseaduse ja ühistranspordiseaduse mõistes tasulise ja oma kulul teostatavate siseriikliku kauba- ja sõitjateveo ning rahvusvahelise sõitjateveoga tegelevatele tööandjatele ja töötajatele.

Avaldaja märkis avalduses, et MTÜ Autoettevõtete Liidu liikmeteks on liidu kodulehe andmetel 46 transporditeenuse osutajat. Tasulist transporditeenust osutab aga oluliselt rohkem kui kodulehel toodud 46 teenuse osutajat. Seega on lepingu kohustustega seotud väga palju transporditeenuse osutajaid, kes ei ole lepingu pooled ning kes ei saanud lepingu tingimuste kujundamisel kaasa rääkida. Lepingu läbirääkimistel ei osalenud ka õiguskantslerile avalduse esitanud väikeettevõtja. Avaldaja leidis, et paljud ettevõtjad, kellele lepingut ilma nendega läbirääkimata laiendatakse, ei suuda lepingutingimusi täita ja on laiendatud kollektiivlepingute tõttu sunnitud oma tegevust kärpima. Avaldaja ütles oma avalduses, et lepingu tõttu peab ka tema suure tõenäosusega oma tegevust piirama.

Õiguskantsler pöördus KLS § 4 lõike 4 põhiseaduslikkuse hindamise menetluse käigus teabe nõudmisega sotsiaalministri poole. Sotsiaalminister möönis oma vastuses, et KLS § 4 lg 4 on põhiseadusega vastuolus ning vajab kiiret muutmist.

(3) Käesolevas kaasuses oli küsimuseks, kas KLS § 4 lg 4 vastab põhiseadusele.

(4) PS § 14 järgi on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku ja täidesaatva võimu kohustus. PS § 13 lõike 1 järgi on igal ajal õigus riigi ja seaduse kaitsele. Eelnevatest sätetest tulenevalt on seadusandjal õiguslikke regulatsioone kehtestades kohustus jälgida, et regulatsiooni rakendumise tulemusel ei saaks ebaproportsionaalselt riivatud isikute põhiõigused ja vabadused.

Muuhulgas peab seadusandja tagama selle, et kolmandad isikud ei saaks rikkuda teiste isikute

põhiõigusi ja vabadusi (õigus riigipoolsele kaitsele): see tähendab sealjuures, et andes volituse sõlmida laiendatud kollektiivlepinguid, tuleb samal ajal tagada, et mõned tööandjate ning töötajate liidud ei saaks suruda laiendatud kollektiivlepinguga teistele tööandjatele peale lepingutingimusi, mida viimased ei suuda täita. Kollektiivlepingu laiendamine võib ebaproportsionaalselt riivata tööandjate, kellele lepingut laiendatakse, õigust ettevõtlusvabadusele (PS § 31).

Ka Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (edaspidi: ILO) on oma soovitus nr 91 öelnud, et riigid võivad laiendatud kollektiivlepingute sõlmimisele kehtestada eeltingimusi. Nimetatud eeltingimused aitavad muuhulgas täita seda, et ühed ettevõtjad ei saaks teistele peale suruda ebamõistlikke tingimusi, mis võiks sundida osasid ettevõtjaid tegevust lõpetama. ILO soovitus nr 91 järgi võib kehtestada eeltingimustena, et:

- laiendatud kollektiivlepingut võivad sõlmida üksnes pooled, kes on piisavalt esinduslikud, st hõlmaksid küllalt suurt hulka vastaval tegevusalal tegutsevatest ettevõtjatest ja töötajatest;
- need ettevõtjad ja töötajad, kellele hakkab laiendatud kollektiivleping kehtima, saavad selle kohta esitada eelnevalt arvamusi ja märkusi.

Eestis võib KLS kohaselt sõlmida laiendatud kollektiivlepingu tööandjate ühing või liit ja töötajate ühing või liit ning tööandjate keskliit ja töötajate keskliit. Vaatamata eelnevale ei ole Eestis esinduslikkuse kriteeriumit sisuliselt seatud.

KLS § 2 lõike 1 järgi on kollektiivleping vabatahtlik kokkulepe töötajate või töötajate ühingu või liidu ja tööandja või tööandjate ühingu või liidu, samuti riigiasutuste või kohalike omavalitsuste vahel, mis reguleerib tööandjate ja töötajate vahelisi töösuhteid. Üldreeglina laieneb kollektiivleping KLS § 4 lõike 1 järgi neile tööandjatele ja töötajatele, kes kuuluvad kollektiivlepingu sõlminud organisatsioonidesse.

Samas on KLS § 4 lõikes 4 sätestatud võimalus laiendada tööandjate ühingu või liidu ja töötajate ühingu või liidu ning tööandjate keskliidu ja töötajate keskliidu vahel sõlmitud kollektiivlepingut KLS § 6 lg 1 punktides 1 ja 3 määratud tingimuste (töötasude ning töö- ja puhkeaja tingimuste) osas ka neile isikutele, kes ei ole vastava kollektiivlepingu pooled (laiendatud kollektiivleping). Kui tegemist on laiendatud kollektiivlepinguga, siis peavad ka need isikud, kes ei ole kollektiivlepingu pooleks ega kollektiivläbirääkimistel osalenud, kuid kellele on lepingut laiendatud, selles sätestatud tingimusi täitma.

Ametiühingute seaduse § 7 lõike 1 alusel võib ametiühingu asutada vähemalt viis töötajat. Ametiühingute liidu võivad asutada vähemalt viis ametiühingut, ametiühingute keskliidu võivad asutada vähemalt viis üleriigiliselt tegutsevat tegevus- või kutseala ametiühingut või ametiühingute liitu. Tööandjate puhul ei taga reeglid esinduslikkust paremini. Seega võib väga väike hulk isikuid sõlmida omavahel lepingu ning muuta selle ka teistele laiendamise kaudu kohustuslikuks. Sealjuures ei ole Eestis mingit protseduuri kehtestatud, mille kaudu saaksid isikud, kellele leping hakkab laienema, anda eelnevalt oma arvamusi ja kommentaare. Samuti ei teosta laiendatud kollektiivlepingu üle kontrolli avalik võim.

Kollektiivlepingu seaduses ega mujal õigusaktides kollektiivlepingu laiendamise eeltingimusi kehtestatud ei ole, sealhulgas näiteks seda, et laiendada võib üksnes piisavalt esinduslike tööandjate ja töötajate liitude vahel sõlmitud kollektiivlepinguid ja et selliste lepingute sõlmimisel peab järgima teatud protseduurireegleid. Sisuliselt puudubki tööandjatel ja töötajatel, kes ei kuulu kollektiivlepingut ettevalmistavatesse organisatsioonidesse võimalus kollektiivlepingu tingimuste osas, mis nendele hiljem laienema hakkavad, kaasa rääkida.

Eestis puudub ka järelevalveorgan (avaliku võimu või kolmepoolse sotsiaaldialoogi organ), kel lasuks kohustus kontrollida, kas eraõiguslike isikute vahel sõlmitud ja laiendatud kollektiivleping on selles sätestatud tingimuste osas jõukohane ka näiteks maapiirkondades tegutsevatele ettevõtjatele ja

väikeettevõtjatele. Kui leping ei ole ettevõtjatele jõukohane – aga lepingu täitmine on kohustuslik – võib tekkida oht ettevõtjate tegutsemisvõimele ning ettevõtjad võivad olla sunnitud lõpetama oma tegevuse või seda piirama.

Eeltoodud arvestades võib tekkida olukord, kus kollektiivlepingu sõlmivad väike hulk ettevõtjaid ja töötajaid, kes lepivad kokku kollektiivlepingu tingimused. Seejärel on võimalik laiendada kollektiivleping ettevõtjatele, kes ei ole olnud kollektiivlääbirääkimiste juures. Kollektiivlepingu laiendamine võib oluliselt kahjustada selle ettevõtja olukorda, kellele ilma eelneva analüüsita, kas ta suudab tingimusi täita või mitte, lepingut laiendatakse. Seda kinnitas ka avaldaja toodud praktiline näide. Seega võivad KLS § 4 lõike 4 regulatsiooni tulemusel ettevõtjate õigused saada intensiivselt riivatud.

Peale selle võib KLS § 4 lõike 4 regulatsiooni järgi tekkida olukord, milles ettevõtja ei saa ette näha, milliseid palga-, töö- ning puhkeaja tingimusi ta järgima peab hakkama. Seda esiteks seetõttu, et kollektiivlepingu seadus ei reguleeri, mis ulatuses täpselt võib laiendada kollektiivlepingut, ja teiseks seepärast, et kollektiivlepingu sõlmimist alustanud pooled ei pea teatama ettevõtjatele, kellele lepingut plaanitakse laiendada, lepingu läbirääkimiste alustamisest ega plaanitavatest lepingutingimustest.

Arvestades eelnevat on tugev kahtlus, et laiendatud kollektiivlepingute regulatsioon (KLS § 4 lg 4) ei järgi kõiki põhiseaduse nõudeid täiel määral, sest selle rakendamise tulemusel võib saada ebaproportsionaalselt riivatud ettevõtja õigus ettevõtlusvabadusele. Samal seisukohal oli ka sotsiaalminister oma vastuses õiguskantsleri teabe nõudmisele, mööndes KLS § 4 lõike 4 kiire muutmise vajadust.

(5) Õiguskantsler tegi sotsiaalministrile märgukirja, milles palus algatada menetlus, et KLS § 4 lõike 4 põhiseadusega kooskõlla viimiseks. Sotsiaalminister teatas oma 05.01.2006 vastuses õiguskantsleri märgukirjale, et uus kollektiivlepingu seadus on koostamisel ja seal kõrvaldatakse ka laiendatud kollektiivlepingute regulatsioonis esinevad probleemid. Seisuga 15.06.2006 ei olnud sotsiaalminister vastavat eelnõu veel Vabariigi Valitsusele esitanud.

2.2. Toetusstreigid

Asi nr 6-8/1428

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes palus, et õiguskantsler analüüsiks, kas kollektiivse töötüli lahendamise seaduses sätestatud toetusstreikide regulatsioon on kooskõlas põhiseadusega.

(2) Toetusstreikide regulatsioon on toodud kollektiivse töötüli lahendamise seaduses (edaspidi KTTLS). Konkreetsemalt reguleerivad küsimust KTTLS § 18 lõiked 2 ja 3:

„§ 18. Hoiatus- ja toetusstreigid

[...]

(2) Streigis osalevate töötajate toetuseks on lubatud korraldada toetusstreike. Streigi kestuse üle otsustab selle korraldamise kohta otsuse teinud töötajate esindaja, ühing või liit. Toetusstreik ei või kesta üle kolme päeva.

(3) Kavandatavast hoiatus- või toetusstreigist on töötajate esindaja, ühing või liit kohustatud teatama tööandjale, tööandjate ühingule või liidule ja kohalikule omavalitsusele kirjalikult vähemalt kolm päeva ette.“

Õiguskantsleri poole pöördunud ettevõtjate esindaja leidis, et toetusstreikide regulatsioon, mis lubab töötajatel üksnes kolmepäevase etteteatamisaja järel katkestada teiste töötajate toetamise eesmärgil töö kolmeks päevaks, riivab ettevõtjate õigusi ülemäära.

Õiguskantsler pöördus toetusstreikide regulatsiooni küsimust analüüsidest teabe nõudmisega sotsiaalministri poole. Minister möönis oma vastuses, et näeb probleeme toetusstreikide regulatsioonis ning avaldas valmisolekut need kõrvaldada.

(3) Käesolevas kaasuses tuli leida vastus küsimusele, kas KTTLS § 18 lõiked 2 ja 3 on kooskõlas põhiseadusega.

(4.1) Sarnaselt paljude teiste riikide konstitutsioonidele⁴⁰⁸ garanteerib ka PS § 29 lg 5 lause 1 töötajate tööalase ühinemisvabaduse. See kätkeb endas õigust luua töötajate ühendusi ja liituda juba tegutsevate ühendustega. Nii nagu ajalooliselt nii ka tänapäeval ühinevad töötajad selleks, et kollektiivselt kaitsta oma huve töösuhetes, kus teiseks pooleks on sageli töötajast majanduslikult ning teadmistelt tugevam tööandja ning kus üksikisiku tasemel on raske oma õigusi ja huve realiseerida. Töötajate ühingud on loodud ühinenud töötajate õiguste ja huvide kaitsmise eesmärgil.

Ühinemisõigus ilma õiguseeta võtta ühiselt kasutusele meetmeid oma õiguste ja huvide saavutamiseks on sisutühi. Seetõttu on ühinemisõiguse tekkest alates tunnustatud, et olemuslikult kuulub ühinemisõiguse juurde ühinenud töötajate õigus võtta kasutusele vajalikke kollektiivseid meetmeid oma õiguste ja huvide kaitseks. Enamasti tuletataksegi ühinemisõigusest endast ka õigus kasutada kollektiivseid meetmeid oma tööalaste õiguste ja huvide saavutamiseks.

Eestis ei ole vaja töötajate õigust kasutada kollektiivseid meetmeid oma õiguste kaitseks tuletada ühinemisõiguse garantiist. Viimast põhjusel, et PS § 29 lg 5 lause 2 sätestab *expressis verbis* töötajate ühingute õiguse kasutada ühismeetmeid oma õiguste ja seaduslike huvide saavutamiseks. Samas ei nimeta PS § 29 lg 5 lause 2, milliste kollektiivsete meetmete kasutamise õigus tuleb ühinenud töötajatele põhiseaduse järgi kindlasti tagada. Põhiseaduse sätete avamisel on abiks Eestile siduvad rahvusvahelised õigusaktid.

Töötajate õigus tööalasel ühineda ning kasutada kollektiivseid meetmeid oma õiguste kaitse eesmärgil on tunnustatud Eestile siduvates ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artiklis 22, ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti artiklis 8, parandatud ning täiendatud Euroopa Sotsiaalharta (edaspidi: ESH) artiklites 5 ja 6, Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (edaspidi: ILO) konventsioonis nr 87 ühinemisvabaduse ja organiseerumisõiguse kaitse kohta (edaspidi: ILO konventsioon nr 87) ning konventsioonis nr 98 kollektiivlääbirääkimiste korraldamise ja pidamise kaitse õiguse kohta (edaspidi: ILO konventsioon nr 98).

Kõik elloetletud õigusaktid nõuavad, et töötajatele oleks garanteeritud järgnevate ühismeetmete kasutamise võimalus: koosolekute pidamise õigus, õigus kollektiivlääbirääkimistele ning kollektiivlepingute sõlmimisele.

Traditsiooniline ja kõige tulemuslikumaks peetav vahend, mis läbi töötajad saavad oma õigusi ja huve töösuhetes kollektiivselt realiseerida on kollektiivlepingute sõlmimine tööandjaga:⁴⁰⁹ kollektiivlepingus lepivad töötajad ja tööandjad teatud ajaks kokku teatud töösuhete tingimustes, mida pooled peavad järgima ning täitma. Kuna töötajad esinevad lepingu sõlmimisel kollektiivselt ja seetõttu on poolte jõud lepingu sõlmimisel eelduslikult tasakaalus, siis on see heaks eelduseks, et leping tuleb mõlema töösuhete poole huve ja õigusi arvestav.

Rahvusvahelises praktikas leitakse järjest enam, et kollektiivse läbirääkimisõiguse ning kollektiivlepingute sõlmimise õiguse garanteerimine üksi ei taga töötajatele reaalselt võimalust saavutada oma tööalaseid huve ja õigusi.⁴¹⁰ Huvi ja õigus jäävad realiseerimata, kuna tööandja ei pruugi nõustuda töötajate soovitud lepingutingimustega isegi siis, kui need on põhjendatud.

⁴⁰⁸ Vt näiteks Saksamaa põhiseaduse § 9 lõiget 3, Itaalia põhiseaduse § 39.

⁴⁰⁹ R. Blanpain/C. Engels. Comparative Labour Law and Industrial Relations. The Netherlands 2001, lk 549, 585.

⁴¹⁰ Samas, lk 585–586.

Tagamaks seda, et tööandjad nõustuksid sõlmima kollektiivlepinguid ega keelduks põhjendamatult töötajate poolt pakutud lepingutingimustest, leitakse, et töötajatel peaks olema õigus ja võimalus kollektiivselt teist poolt mõjutada (näiteks majandusliku surve avaldamisega). Streigiõigus mõjutusvahendina on järjest enam tunnustust leidnud – töötajail on õigus töö katkestada, et mõjutada majandusliku surve avaldamisega tööandjat nõustuma kollektiivlepingu tingimustega, mis on põhjendatud.

Streigiõigus, mida peetakse üheks ühinemisvabaduse eesmärgi saavutamiseks vajalikuks kollektiivseks meetmeks, on leidnud näiteks sõnaselget tunnustamist ESH artiklis 6 ja ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti art 8 lg 1 punktis d. Streigiõigus on ka põhiseaduse kaitse all. Nimelt garanteerib PS § 29 lg 5 lause 3 sõnaselgelt õiguse streikida. Nimetatud säte ei ütle otseselt, kui suures ulatuses tuleb streigiõigus tagada. Tekib küsimus, arvestades streigiõiguse ülalkirjeldatud tekke-eesmärgi, kas streigiõigus on üksnes kollektiivlääbirääkimiste ja kollektiivlepingute sõlmimise õiguse täiendus ehk kollektiivlepingute sõlmimise ja täitmise tagamise vahend ning seetõttu rangelt seotud kollektiivlepingu mateeriaga või tuleb streigiõigust töötajatele tagada laiemalt.

Näiteks Saksamaal tunnustatakse streigiõigust üldjuhul üksnes kui kollektiivlepingu täiendust – streigi korraldamine on lubatud, kui streigi eesmärgiks on saavutada streikivate töötajate töö- ja majandustingimuste parandamine, milles on võimalik kokku leppida kollektiivlepingus.⁴¹¹

Ühinemisvabaduse Komitee, mille lahenditega arvestavad ka ESH ja ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti järelevalveorganid, on öelnud, et streigi lubatava eesmärgi piiramine üksnes kollektiivlepingu mateeriaga ei ole kooskõlas ILO konventsiooniga nr 87. Ühinemisvabaduse Komitee öelnud, et „streigiõigust ei või piirata ainult vaidlustega, mida saab kõrvaldada kollektiivlepingu sõlmimisega; töötajatel ning nende organisatsioonidel peab olema võimalus väljendada end laiemalt, neil peab olema õigus vajadusel väljendada oma rahulolematust sotsiaal- ja majandustingimustega, mis neid puudutavad.“⁴¹²

Lugedes PS § 29 lõiget 5 süstemaatiliselt ja lähtudes põhiõiguse kaitseala laia tõlgendamise teooriast⁴¹³ ning arvestades Ühinemisvabaduse Komitee seisukohti võib järeldada, et streigiõigus põhiseaduses ei ole üksnes kollektiivlepingute täiendus. Põhiseaduse kaitse all on kõik streigid, mille eesmärgiks on streikivate töötajate õiguste ja seaduslike huvide saavutamine.

(4.2) Kindlustamaks, et põhiseaduses sätestatud õigused ja vabadused ei jääks pelgalt programmilisteks lauseteks paneb PS § 14 seadusandlikule, täidesaatvale ja kohtuvõimule ning kohalikele omavalitsustele kohustuse tagada isikutele tegelikult põhiõigused ja -vabadused. PS § 14 järgi on riigil kohustus muuhulgas aktiivselt tegutseda isikute õiguste ja vabaduste tagamise eesmärgil – riik peab looma põhiõiguste ja -vabaduste tegelikuks kasutamiseks vajalikud korraldus- ja menetlusnormid.

Menetlus- ja korraldusnormid laiemas tähenduses on reeglite ja/või printsiipide süsteemid, mille kaudu jõuda tulemusele.⁴¹⁴ Põhiseaduse teksti lugedes on ilmne, et paljude õiguste ja vabaduste kasutamine (tulemini jõudmine) ilma kehtestatud korraldus- ja menetlusnormideta on võimatu. Näiteks sätestab PS § 24 lg 5, et igaühel on õigus tema kohta tehtud kohtuotsust seadusega sätestatud korras kaevata edasi kõrgemalseisvale kohtule. Kui seadusandaja ei loo vastavaid reegleid, st norme, kuidas ning mil viisil ja kuhu isik saab oma kohtu otsuse peale kaevata, siis on isikul võimatu

⁴¹¹ Vaata streigiõiguse kohta Saksamaal lähemalt: K. Dörner/S. Luczak/M. Wildschütz. Handbuch Arbeitsrecht. 4. väljaanne. München 2004, osa G, änr 15–49.

⁴¹² *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*. 4. väljaanne. Geneva 1996, § 497.

⁴¹³ Vt nt: RKÜKo 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, p 26.

⁴¹⁴ R. Alexy. *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford 2002, lk 320.

kaebeõigust teostada. Korraldus- ja menetlusnormid on eelneval kirjeldatud juhul kaebeõiguse kui ühe põhiõiguse kasutamise vältimatuteks eeldusteks.

Ka streigiõiguse kasutamine eeldab seadusandja loodud menetlusnorme. Viimast kinnitab selgelt PS § 29 lg 5 lause 3, mis ütleb, et streigiõiguse kasutamise tingimused ja korra sätestab seadus. Arvestades, et põhiseaduse kaitse all on streigid, mille käigus töötajad kaitsevad oma õigusi ja seaduslikke huve, siis on seadusandjal kohustus luua menetlusnormid, mis võimaldaksid eelkirjeldatud streikide korraldamist. Samas võib seadusandja tagada isikute õigusi ja vabadusi alati ulatuslikumalt kui põhiseadus nõuab. See tähendab muuhulgas, et seadusandja võib tunnustada ja kehtestada menetlusreeglid ka selliste streikide korraldamiseks, mis ei ole põhiseaduse kaitse all. Näiteks võib seadusandja tunnustada ja kehtestada vajalikud menetlusnormid streikidele, mille eesmärgiks ei ole streikijate õiguste ja huvide kaitse.

Seadusandja on streigiõiguse kasutamise reguleerinud kollektiivse töötüli lahendamise seaduses. KTTLS § 13 lõikes 1 tunnustatakse ning §-des 14–16 sätestatakse vajalikud menetlusreeglid kollektiivse töötüli lahendamise eesmärgil korraldatavateks streikideks. Arvestades KTTLS § 2 lõikes 1 toodud kollektiivse töötüli definitsiooni: kollektiivne töötüli on laharvamus tööandja või tööandjate ühingu või liidu ja töötajate või töötajate ühingu või liidu vahel, mis on tekkinud kollektiivlepingute sõlmimisel ja täitmisel ning uute töötingimuste kehtestamisel, tuleb järeldada, et KTTLS § 13 lõikes 1 tunnustatakse ning §-des 14–16 luuakse menetlusreeglid põhiseaduse kaitse all olevate streikivate töötajate õiguste ja huvide kaitsmise eesmärgil korraldatavateks streikideks (edaspidi peastreigid).

Lisaks peastreikide tunnustamisele ja nende korraldamiseks vajalike menetlusreeglite kehtestamisele on kollektiivse töötüli lahendamise seaduses reguleeritud ka peastreigi toetamise eesmärgil korraldatavad streigid. Nimelt sätestavad KTTLS § 18 lõiked 2 ja 3, et peastreigis osalevate töötajate toetuseks on lubatud kolmepäevase etteteatamistähtaja järel korraldada kolmepäevaseid toetusstreike. Kuna kollektiivse töötüli lahendamise seaduses sätestatud toetusstreikide regulatsioon ei nõua toetusstreigis osalevate isikute puutumust peastreigi korraldamise eesmärgiga, ei pruugi toetusstreikijad streikida ei otseselt ega kaudselt oma õiguste ja huvide kaitseks. Järelikult võib toetusstreikijate eesmärk olla ka üksnes teiste töötajate huvide ja õiguste saavutamisele kaasaaitamine. Ühtlasi võib nentida tõika, et seadusandaja on lihtseaduses (KTTLS § 18 lõikes 2) garanteerinud streigiõiguse põhiseaduses nõutust laiemalt, sest PS § 29 lõike 5 kaitse all ei ole toetusstreigid osas, milles nende eesmärgiks ei ole otseselt või kaudselt streikijate oma õiguste ja huvide kaitse.

Samaaegselt, tulenevalt PS § 19 lõikest 2 ning PS § 29 lg 5 lausest 3 ja § 11 lausest 2 peab seadusandja nii põhiseaduse kaitse all olevate streikide kui ka põhiseaduse kaitse alt välja jäävate streikide tunnustamisel ja vastavate menetlusreeglite kehtestamisel arvestama teiste isikute, sealhulgas tööandjate, õiguste ja huvidega. Nimelt sätestab PS § 19 lg 2, et „igaüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi [...]“. Osundatud sättest tuleneb üldpõhimõte, et isikute õigused ja vabadused peavad olema tasakaalustatud: isikutel peab olema võrdne võimalus oma õigusi ja vabadusi kasutada. Eelnev tähendab muuhulgas, et õigused, sealhulgas streigiõigus tuleb isikutele tagada niivõrd kui võrd see on võimalik ilma teiste isikute õigusi ja vabadusi ebaproportsionaalselt kahjustamata.

(4.3) Arvestades käesoleva menetluse eesmärki analüüsis õiguskantsler, kas seadusandja on arvestanud toetusstreigiõiguse tunnustamisel ja reguleerimisel ning vastavate menetlusnormide kehtestamisel, et toetusstreigiõiguse garanteerimisega ei tohi ebaproportsionaalselt kahjustada teiste isikute põhiõigusi ja -vabadusi, muuhulgas ettevõtlusvabadust.

Ettevõtlusvabadus on garanteeritud PS §-s 31. Ettevõtlusvabaduse esemelisse kaitsealasse kuulub tulu saamise eesmärgil toimuv tegevus.⁴¹⁵ Viimase diapasoone on lai: kaupade tootmine, müük,

⁴¹⁵ RKPJKo 30.01.2002, nr 3-4-1-1-02, p 12.

teenuste osutamine, vara realiseerimine jne.⁴¹⁶ Kahtlemata tuleb ettevõtlusvabaduse esemelisesse kaitsealasse kuuluvaks lugeda ka ettevõtja ettevõtlusega seotud varalised positsioonid, sest need on eelduseks ettevõtja võimele realselt tegutseda. Sellele, et ettevõtlusvabadusega on hõlmatud ettevõtja varalised positsioonid, annab kinnitust Riigikohtu lahend aastast 2002. Riigikohus leidis, et käibemaksuseaduse säte, millega oli keelatud sularahas toimunud suurematelt tehingutelt maha arvata käibemaksu, rikub ettevõtlusvabadust.⁴¹⁷ Käibemaksu mahaarvamise õiguse keeld riivas selgelt ettevõtja varalisi positsioone. Arvestades asjaolu, et Riigikohus pidas käibemaksu mahaarvamise keeldu ettevõtlusvabaduse riiveks, võib järelda, et Riigikohus on samal seisukohal: PS § 31 kaitse all on nii ettevõtja ettevõtlusega seotud tegevus kui ka ettevõtja ettevõtlusega seotud varalised positsioonid.

Ettevõtjad kasutavad ettevõtlusvabaduse kaitsealasse kuuluvate tegevuste teostamiseks (ettevõtlusvabaduse realiseerimiseks) teiste isikute – töötajate – abi. Näiteks ettevõtja, kes teenib tulu kaupade müümisega, ei müü enamasti kaupa ise, vaid palkab selleks töötajaid. Töötajad alluvad ettevõtja kontrollile ning juhtimisele ning saavad tehtud töö eest tasu. Seega on ettevõtjad ning töötajad omavahel väga tihedalt seotud: ettevõtja vajab töötajaid oma tegevuste elluviimiseks ning töötaja vajab ettevõtjat, et teenida igapäevast elatist.

Riigikohus on öelnud, et ettevõtlusvabaduse kaitseala on riivatud kui võim mõjutab ettevõtlusvabadust.⁴¹⁸ Kui seadusandja kehtestab menetlusnormid, mis lubavad korraldada kolmepäevaseid toetusstreike kolmepäevase etteteatamistähtaja järel (KTTL § 18 lõiked 2 ja 3) ehk annavad töötajatele seadusliku aluse kolmepäevase etteteatamise järel katkestada kolmeks päevaks töö toetamiseks peastreigis osalejaid, on selge, et sellega mõjutatakse ebasoodsalt ettevõtlusvabaduse realiseerimist. Ettevõtjal on väga raske tulla oluliste kuludeta kolm päeva ilma töötajateta toime. Üldjuhul ei saagi ettevõtja nimetatud kolme päeva jooksul planeeritult tegutseda ning võib sellest tulenevalt saada ka majanduslikku kahju. Lisaks võib saada häiritud ka streikivate töötajate töandja äripartnerite majandustegevus, kui streigi tõttu jääb näiteks ära nende tegevuseks vajalik tarne vms ettevõtjalt, kelle töötajad streigivad. Eelnevat arvestades tuleb järeldada, et toetusstreigialane regulatsioon riivab PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust.

Nii nagu teisedki õigused, ei ole ka ettevõtlusvabadus absoluutne õigus. PS § 31 lause 2 järgi võib seadus sätestada selle õiguse (ettevõtlusvabaduse) kasutamise tingimused ja korra. Seega on ettevõtlusvabadus lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, mida on lubatud piirata igal seadusandja valitud eesmärgil, eeldades et see ei ole põhiseadusega otseses vastuolus.

Kollektiivse töötüli lahendamise seaduse seletuskiri ei täpsusta, mis eesmärgil kehtestati toetusstreigi korraldamist võimaldavad normid. Seega tuleb otsida eesmärki tõlgendamise teel. Toetades teiste töötajate streike, võivad töötajad teatud juhtudel kaasa aidata ka oma õiguste ja seaduslike huvide saavutamisele. Nt kui ettevõtja töötajad on moodustanud kaks töötajate liitu ning üks liit streigib, siis võivad teised esimesi toetades kaudselt kaasa aidata ka oma töötingimuste parandamisele, kui peastreikijate nõue on näiteks turvalisemate tootmisliinide rajamine. Samas ei nõua kollektiivse töötüli lahendamise seadus, et toetusstreiki korraldavad töötajad oleksid puutumuses peastreigiga, st et nad toetades teisi töötajaid kaitseksid samal ajal ka oma huve. Toetusstreigi eesmärgiks viimatikirjeldatud juhul on seega üksnes teiste töötajate huvide ja õiguste saavutamisele kaasaaitamine. Mõlemat eelkirjeldatud toetusstreigiregulatsiooni eesmärki tuleb pidada ettevõtlusvabaduse piiramise lubatavateks eesmärkideks, sest kumbki nendest ei ole põhiseadusega vastuolus.

Olles kindlaks teinud, et seadusandja on lubatavatel eesmärkidel kehtestanud menetlusnormid toetusstreikide teostamiseks, tuleb järgnevalt hinnata, kas seadusandja on asjaomaste normide

⁴¹⁶ RKPJKo 28.04.2000, nr 3-4-1-6-00, p 10

⁴¹⁷ RKPJKo 30.01.2002, nr 3-4-1-1-02, p 18.

⁴¹⁸ RKPJKo 30.01.2002, nr 3-4-1-1-02, p 12.

kehtestamisel järginud proportsionaalsuse põhimõtet. Viimane tuleneb PS § 11 lausest 2, mille järgi põhiõiguste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Riigikohus on seda sätet sisustanud nii: „Proportsionaalsuse põhimõte 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.“⁴¹⁹ Seega tuleb tuvastada, kas valitud vahendid on sobilikud, vajalikud ja proportsionaalsed kitsamas tähenduses.

Toetusstreiki kui vahendit tuleb pidada KTTLS § 18 lõikes 2 ja 3 kehtestatud toetusstreikide regulatsiooni eesmärgi saavutamiseks sobivaks, kuna toetusstreikijate tööandja võib otseselt või kaudselt survestada peastreikijate tööandjat järgi andma töötajate nõudmistes. Sellisel juhul lõpetavad ka toetusstreikijad streigi ning toetusstreigis osalevate isikute tööandja saab jätkata plaanipärast tegevust.

Järgnevalt tuleb tuvastada, kas toetusstreigi regulatsiooni kehtestamisel on seadusandja arvestanud vajalikkuse kriteeriumiga. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama tõhus kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kui võrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes.⁴²⁰ Abinõu vajalikkuse kohta hinnangut andes tuleb analüüsida, kas seadusandja seatud toetusstreikide kehtestamise eesmärki oleks võimalik saavutada KTTLS § 18 lõigetes 2 ja 3 sätestatud leebemate vahenditega.

Peastreigist peavad töötajad ette teatama kaks nädalat (KTTLS § 15 lg 1) ning vastav tööandja on kohustatud KTTLS § 15 lõike 2 kohaselt teavitama streigist ka lepingupartnereid ja üldsust. Seega on teistel töötajatel ning nende liitudel võimalik huvi korral saada peastreigist teada aegsasti. See võimaldab ühtlasi planeerida toetusaktsiooni korraldamist.

Seadusandja on KTTLS § 18 lõikes 3 kehtestanud reeglid, mille kohaselt toetusstreigi korraldamisest tuleb tööandjale või liidule, kuhu tööandja kuulub, ja kohalikule omavalitsusele ette teatada kolm päeva. Kuna peastreigist tuleb ette teatada kaks nädalat ning peastreigi korraldajate tööandja on kohustatud sellest informeerima avalikkust, mille tulemusel on võimalik ka potentsiaalsetel toetusstreikide planeerijatel saada teavet peastreigist, tuleks pidada reaalseks, et toetusstreigist teatatakse ette rohkem kui kolm päeva. Siin tuleb aga tähele panna seda, et kehtivas õiguses ei ole tööandjale pandud sõnaselget kohustust kohe peale streigit teate saamist avalikkust informeerida, mistõttu ei pruugi vajalik teave teiste töötajate ning nende liitudeni jõuda. Avalikkuse hiline informeerimine võib aga põhjustada selle, et toetusaktsioonide korraldamiseks, kui ei pikendada nendest etteteatamise tähtaega, jääb ebapiisavalt aega. Pikemat toetusstreigist etteteatamistähtaega tuleb pidada võimalikuks, kui peastreigi tööandjale pannakse seaduses sõnaselge kohustus teavitada üldsust kavandatavast streigist kohe, kui ta saab sellest teada oma töötajatelt.

Pikem toetusstreigi etteteatamistähtaeg ei vähendaks toetusstreigi mõjusust, ega oleks sedavõrd koormav tööandjale, samuti tööandja lepingupartneritele. Kui streigist etteteatamise aeg oleks pikem, oleks tööandjal võimalik lepingupartnereid varem informeerida, samuti oleks tööandjal võimalik pikema aja jooksul leida asendustöötajaid ning tööandja lepingupartneril vajadusel arvestada võimalusega, et teatud perioodiks jäävad toetusstreigi tõttu ära näiteks tarded toetusstreikijate tööandjalt. See omakorda võimaldaks nii tööandjal kui tema lepingupartneritel ära hoida või vähendada kahju tekkimist.

Nähtuvalt eeltoodust ja võttes arvesse abstraktse normikontrolli piire, võib järeldada, et seadusandja

⁴¹⁹ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

⁴²⁰ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

ei ole kollektiivse töötüli lahendamise seaduses toetusstreigi korraldamise reegleid kehtestades arvestanud vajalikkuse kriteeriumiga, sest oleks toetusstreikide võimaldamise eesmärke võimalik saavutada sama tõhusa, kuid ettevõtjaid vähem kahjustava abinõuga, kui toetusstreikidest teatatakse ette enam kui kolm päeva.

Analüüsi tulemuseks on, et KTTLS § 18 lõiked 2 ja 3 ei ole kooskõlas põhiseadusega, sest nende rakendamise tulemusel saab ebaproportsionaalselt riivatud tööandjate õigus ettevõtlusvabadusele.

(5) Õiguskantsler tegi sotsiaalministrile märgukirja, milles palus alustada koheselt vajalikku menetlust KTTLS § 18 lõike 2 ja 3 põhiseadusega kooskõlla viimiseks. Sotsiaalminister on tänaseks koostanud kollektiivse töötüli lahendamise seaduse muutmise eelnõu, kuid Vabariigi Valitsus ei ole osundatud eelnõu seisuga 15.06.2006 veel algatanud.

3. Sotsiaalvaldkond

3.1. Rehabilitatsioonimeeskonna haridusnõuded

Asi nr 6-1/050374

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes palus õiguskantsleril kontrollida sotsiaalhoolekande seaduse § 11¹¹ lõike 2 (seisuga 01.01.2005), mis kehtestab rehabilitatsioonimeeskonna haridusnõuded, vastavust põhiseadusele.

(2) Kuni 01.01.2005 oli rehabilitatsiooniteenuse osutajale esitatavad nõuded, sealhulgas rehabilitatsioonimeeskonna haridusnõuded sätestatud sotsiaalministri määruse „Rehabilitatsiooniasutustele esitatavad nõuded“ (edaspidi määrus) §-s 7.

Määruse § 7 sätestas, et, rehabilitatsioonirühma koosseisus peab olema vähemalt viis isikut järgmise erialase ettevalmistusega:

Erialase väljaõppe valdkond	Isikute arv	Haridus
Psühholoogia	1	Erialane kõrgharidus
Arstiteadus	1	Erialane kõrgharidus
Sotsiaaltöö	1	Erialane keskeri- või kõrgharidus
Tegelusteraapia	1	Keskeri- või kõrgharidus, erialane väljaõpe (minimaalselt kolm kuud)
Õendus	1	Erialane keskeri- või kõrgharidus

Alates 01.01.2005 on teenust puudutav reguleeritud SHS-is. Reguleerimise tehti mitmeid muudatusi, sealhulgas muudeti ka rehabilitatsioonimeeskonna haridusnõuete reguleerimist.

01.01.2005–17.07.2005 kehtinud SHS-i redaktsiooni § 11¹¹ lõikes 2 oli sätestatud, et rehabilitatsioonimeeskond koosneb vähemalt viiest eriala spetsialistist, kellel on:

- 1) riiklikult tunnustatud bakalaureusekraad psühholoogias või sellele vastav kvalifikatsioon;
- 2) riiklikult tunnustatud kõrgharidus arstiteaduses või sellele vastav kvalifikatsioon;
- 3) riiklikult tunnustatud bakalaureusekraad sotsiaaltöös või sellele vastav kvalifikatsioon;
- 4) riiklikult tunnustatud kõrgharidus tegevusteraapias või sellele vastav kvalifikatsioon või muu riiklikult tunnustatud kõrgharidus tingimusel, et on läbitud Sotsiaalministeeriumi osalusel korraldatud tegevusteraapeudi assistendi täienduskoolituskursus;
- 5) riiklikult tunnustatud keskeriharidus õenduses või riiklikult tunnustatud

- rakenduskõrgharidus õenduses või sellele vastav kvalifikatsioon;
- 6) riiklikult tunnustatud bakalaureusekraad füsioteraapias või sellele vastav kvalifikatsioon;
- 7) riiklikult tunnustatud bakalaureusekraad eripedagoogikas, logopeedias või pedagoogikas või sellele vastav kvalifikatsioon.

Õiguskantsleri poole pöördunud avaldaja leidis, et alates 01.01.2005 muutusid oluliselt rangemaks rehabilitatsioonimeeskonda kuuluvate isikute haridusnõuded. Kuni 01.01.2005 oli tunnustatud, et rehabilitatsioonimeeskonnas võis määruse alusel töötada psühholoogina isegi isik, kellel oli akrediteerimata kõrgharidus psühholoogias. Uute haridusnõuetega kohanemiseks seadus üleminekuaga ei kehtestanud. Avaldaja leidis, et sellega rikutakse põhiseadusest tulenevat õiguskindluse põhimõtet.

Õiguskantsler pöördus menetluse käigus teabe nõudmisega sotsiaalministri ja haridus- ning teadusministri poole.

(3) Antud kaasuses tuli leida vastus küsimusele, kas SHS § 11¹¹ lõike 2 regulatsioon, mis karmistas ilma üleminekuajata rehabilitatsioonimeeskonnas töötavate isikute haridusnõudeid, on vastavuses põhiseadusega.

(4) PS §-st 10 tuleneb õiguskindluse printsiip. Riigikohtu seisukoha järgi peab kõige üldisemalt see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õiguselguse põhimõtet) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõtet). Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt peab igäihel olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas.⁴²¹

Riigikohtu hinnangul tähendab õiguskindluse põhimõte muuhulgas, et uute regulatsioonide jõustamiseks tuleb ette näha mõistlik aeg, mille jooksul adreassaadid saaksid nendega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada. Õiguskindlusele vastab olukord, kus riik ei kehtesta uusi regulatsioone meelevaldselt ja n-ö üleöö. Sama nõue on tuletatav ka PS § 13 lõikest 2, mille järgi kaitseb seadus igäiht riigivõimu omavoli eest, ning õiguse üldpõhimõtetest.⁴²²

Uue õigusliku olukorra loomisel peab seadusandja tagama, et õiguse adreassaadil oleks oma tegevuse ümber korraldamiseks mõistlikul määral, st piisavalt aega. Piisavust ehk mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadreassaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu.⁴²³

08.12.2004 võttis Riigikogu vastu sotsiaalhoolekande seaduse muudatused, mis jõustusid 01.01.2005. Nimetatud muudatused karmistasid muuhulgas oluliselt rehabilitatsioonimeeskonna liikmete haridusnõudeid. Sõnaselgelt karmistusid sotsiaaltöötajate ning tegelusterapeutide haridusnõuded. Nii näiteks oli enne 01.01.2005 sotsiaaltöötajalt nõutud ainult erialane keskeriharidus, kuid alates 01.01.2005 nõuti sotsiaaltöötajatelt bakalaureusekraadi või sellele vastavat kraadi. Rangemaks läksid ka psühholoogide haridusnõuded, sest pärast 01.01.2005 ei olnud isikutel, kes ei omanud riiklikult tunnustatud bakalaureusekraadi või sellele vastavat kvalifikatsiooni psühholoogias enam võimalik rehabilitatsioonimeeskonnas töötada. 01.01.2005 jõustunud sotsiaalhoolekande muudatuste tagajärjel ei vastanud enam paljud rehabilitatsioonimeeskonna liikmed kehtestatud haridusnõuetele ja sellega muutus küsitavaks nende võimalus meeskonnas töötada.

Seegamõjutasidsotsiaalhoolekandeseaduse01.01.2005jõustunudnormidrehabilitatsioonimeeskonna

⁴²¹ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04.

⁴²² Samas.

⁴²³ Samas.

liikmetena töötavate isikute PS § 29 lõikes 1 sätestatud õigust ebasoodsalt. Arvestades PS §-st 10 tulenevat õiguskindluse põhimõtet ja Riigikohtu tõlgendusi nimetatud põhimõtte kohta, oleks tulnud vähemasti isikutele, kes seisuga 01.01.2005 rehabilitatsioonimeeskonnas töötasid ja ei vastanud uutele haridusnõuetele, anda mõistlik aeg nõuetele kohanemiseks. Seaduse vastuvõtmise ja jõustumise vahele jäi kõigest 23-kalendripäevane ajavahemik, mingeid täiendavaid üleminekuajaga uute nõuetele kohanemiseks ei antud. Nimetatud ajavahemiku jooksul ei olnud isikutel võimalik uusi haridusnõudeid täita.

Arvestades eelnevat, leidis õiguskantsler, et sotsiaalhoolekande seaduse regulatsioon oli osas, milles see ilma üleminekuajata karmistas muuhulgas juba rehabilitatsioonimeeskonnas töötavate isikute haridusnõudeid vastuolus PS §-ga 10 ja § 29 lõikega 1 nende koostoimes.

(5) Õiguskantsler juhtis sotsiaalministrile saadetud märgukirjas tähelepanu tõigale, et SHS § 11¹¹ lg 2 on osas, milles kehtestati ilma sisulise üleminekuajata senisest oluliselt karmimad nõuded rehabilitatsioonimeeskonna liikmete haridusele, vastuolus põhiseadusega. 16.06.2005 võttis Riigikogu vastu sotsiaalhoolekande seaduse muudatused, mis jõustusid 17.07.2005, ning kehtestas nendega uute haridusnõuetele kohanemise ajad nendele rehabilitatsioonimeeskonna liikmetele, kelle haridusnõuded läksid karmimaks.⁴²⁴

3.2. Toimetulekutoetuse taotlemise, arvestamise, määramise ja maksmise kord Paldiski linnas

Asi nr 6-4/050550

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole küsimusega Paldiski Linnavolikogu määruse „Toimetulekutoetuse taotlemise, arvestamise, määramise ja maksmise korra kinnitamine” vastavusest sotsiaalhoolekande seadusele.

(2) 22.02.2005 võttis Paldiski Linnavolikogu vastu määruse nr 9 „Toimetulekutoetuse taotlemise, arvestamise, määramise ja maksmise korra kinnitamine” (edaspidi määrus). Määruse lisa 1 osades I, II, III, IV, V, osa VI lõikes 1 ja osas VII kehtestas Paldiski Linnavolikogu toimetulekutoetuse taotlemise, arvestamise, määramise ja maksmise korra Paldiski linnas ning määruse lisa 1 osa VI lõikes 2 volitas Paldiski Linnavolikogu sotsiaaltoetuste ja sotsiaalteenuste korra kehtestamise edasi linnavalitsusele.

23.03.2005 pöördus avaldaja õiguskantsleri poole ning palus kontrollida, kas määrus on kooskõlas

⁴²⁴ Vastav üleminekusäte sotsiaalhoolekande seaduses kõlab järgmiselt: „§ 48. Rakendamine[...]

(9) Käesoleva seaduse § 11¹¹ lõike 2 punktis 1 nimetatud isikule, kes töötas ajavahemikus 2004. aasta 8. detsembrist kuni 2005. aasta 1. märtsini rehabilitatsiooniasutuses psühholoogina, kohaldatakse käesoleva seaduse § 11¹¹ lõike 2 punktis 1 sätestatud haridusnõudeid alates 2008. aasta 1. juulist. Kuni 2008. aasta 1. juulini kohaldatakse enne 2005. aasta 1. jaanuari kehtinud nõudeid.

(10) Käesoleva seaduse § 11¹¹ lõike 2 punktis 3 nimetatud isikule, kes töötas ajavahemikus 2004. aasta 8. detsembrist kuni 2005. aasta 1. märtsini rehabilitatsiooniasutuses sotsiaaltöötajana, kohaldatakse käesoleva seaduse § 11¹¹ lõike 2 punktis 3 sätestatud haridusnõudeid alates 2008. aasta 1. juulist. Kuni 2008. aasta 1. juulini kohaldatakse enne 2005. aasta 1. jaanuari kehtinud nõudeid.

(11) Käesoleva seaduse § 11¹¹ lõike 2 punktis 4 nimetatud isikule, kes töötas ajavahemikus 2004. aasta 8. detsembrist kuni 2005. aasta 1. märtsini rehabilitatsiooniasutuses tegevusterapeudina või tegevusterapeudi assistendina, kohaldatakse käesoleva seaduse § 11¹¹ lõike 2 punktis 4 sätestatud haridusnõudeid alates 2012. aasta 1. juulist. Kuni 2012. aasta 1. juulini kohaldatakse enne 2005. aasta 1. jaanuari kehtinud nõudeid.

(12) Kuni 2008. aasta 1. juulini võib lisaks käesoleva seaduse § 11¹¹ lõike 2 punktis 6 sätestatud nõuetele vastavale isikule rehabilitatsioonimeeskonda kuuluda füsioterapeut, kes vastab enne 2005. aasta 1. jaanuari kehtinud haridusnõuetele või omab riiklikult tunnustatud keskeriharidust õenduses, spetsialiseerumisega taastusravile või füsioterapiale.

(13) Käesoleva seaduse § 11¹¹ lõike 2 punktis 7 nimetatud isikule, kes töötas ajavahemikus 2004. aasta 8. detsembrist kuni 2005. aasta 1. märtsini rehabilitatsiooniasutuses eripedagoogi, logopeedi või pedagoogina, kohaldatakse käesoleva seaduse § 11¹¹ lõike 2 punktis 7 sätestatud haridusnõudeid alates 2008. aasta 1. juulist. Kuni 2008. aasta 1. juulini kohaldatakse enne 2005. aasta 1. jaanuari kehtinud nõudeid.“

sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi SHS) § 22 lõikega 3.

(3) Põhiküsimuseks on see, kas määruse osundatud sätted on kooskõlas sotsiaalhoolekande seadusega ja põhiseadusega.

(4.1) Õiguskantsler kontrollis kõigepealt määruse lisa 1 osade I, II, III, IV, V, osa VI lõike 1 ja osa VII kooskõla sotsiaalhoolekande seaduse ja põhiseadusega.

PS § 154 lõike 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Riigikohus on öelnud, et: „Põhiseaduse § 154 lg 1 lauseosa „kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt“ seab kohalikule omavalitsusele siiski teatud piirid kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel, sealhulgas määrusandluse osas. Mõiste „seaduste alusel“ sisuks on seaduslikkuse nõue. Sellest nõudest tulenevalt peab kohalik omavalitsus küsimused lahendama vastavuses seadustega.“⁴²⁵ „Samuti kehtestab Põhiseaduse § 14, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Õiguste ja vabaduste tagamine on küll kohaliku omavalitsuse organite kohustus, kuid nad peavad seda kohustust täitma seaduslikult.“⁴²⁶

Haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) § 90 lõike 1 kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. See kehtib ka kohaliku omavalitsuse volikogu määruste suhtes. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) § 6 lg 3 punktides 1 ja 2 on sätestatud, et omavalitsusüksus otsustab ja korraldab kohaliku elu küsimusi, mis on talle pandud teiste seadustega ning mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada. KOKS § 22 lg 1 punkt 37 volitab kohaliku omavalitsuse volikogu otsustama muid seadusega volikogu ainupädevusse antud küsimusi. Seega peab seadusest tulenema konkreetne volitusnorm riigieelarvest finantseeritavate toetuste maksmise tingimuste ja korra kehtestamiseks.

PS § 28 järgi on isikul õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. SHS-iga on reguleeritud ühe riigi poolt antava abi liigi – toimetulekutoetuse – saamise tingimused, kord ja ulatus. SHS § 22 lg 3 sätestab, et toimetulekutoetust määrab ja maksab valla- või linnavalitsus nimetatud seadusega kehtestatud ulatuses, tingimustel ja korras valla- või linnaeelarvesse riigieelarvest laekunud vahenditest.

Eeltoodud sotsiaalhoolekande seaduse normist ilmneb selgelt, et toimetulekutoetuse määramise ja maksmise tingimused, ulatuse ja korra kehtestab seaduseandja ning seda ei ole delegeeritud kohalikule omavalitsusele. Omavalitsusi on volitatud kehtestama üksnes toimetulekutoetuste määramisel arvesse võetavate SHS § 22² lõikes 6 nimetatud eluasemekulude piirmäärasid SHS § 22² lõike 5 alusel ning kohaliku omavalitsuse eelarvest täiendavate sotsiaaltoetuste tingimusi ja korda SHS § 23 lõigete 1 ja 2 alusel.

Järelikult ei ole Paldiski Linnavolikogul õigust kehtestada toimetulekutoetuse taotlemise, arvestamise, määramise ja maksmise korda.

(4.2) Seejärel kontrollib õiguskantsler määruse lisa 1 osa VI lõike 2 kooskõla kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja põhiseadusega.

PS § 154 lõike 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Kohalik omavalitsus peab lahendama kõik küsimused vastavuses põhiseaduse ja seadustega.

⁴²⁵ RKPJKo 09.02.2000, nr 3-4-1-2-00, p 17.

⁴²⁶ RKPJKo 06.10.1997, nr 3-4-1-3-97, I osa.

KOKS § 22 lg 1 punkt 5 sätestab, et toetuste andmise ja valla või linna eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra kehtestamine kuulub volikogu ainupädevusse. HMS § 91 lõike 1 kohaselt võib haldusorgan, keda on volitatud määrust andma, määruse andmise teisele haldusorganile edasi volitada ainult juhul, kui see võimalus on volitusnormis ette nähtud. Sama paragrahvi lõige 2 sätestab, et kui küsimuse otsustamine on seadusega antud kohaliku omavalitsuse pädevusse, siis igal konkreetsel juhul, kui küsimus ei ole seadusega antud valla- või linnavolikogu ainupädevusse, võib valla- või linnavolikogu määruse andmise edasi volitada valla- või linnavalitsusele. Seega ei ole volikogul õigust delegeerida oma ainupädevusi linnavalitsusele. Ainult volikogul on õigus kehtestada sotsiaaltoetuste ja sotsiaalteenuste tingimusi ja korda.

Järelikult ei ole Paldiski Linnavolikogul õigust sotsiaaltoetuste ja sotsiaalteenuste korra kehtestamist edasi volitada linnavalitsusele.

Õiguskantsler leiab, et määruse lisa 1 osad I, II, III, IV, V, osa VI lõige 1 ja osa VII, milles Paldiski Linnavolikogu kehtestas toimetulekutoetuse taotlemise, arvestamise, määramise ja maksmise korra, on vastuolus SHS § 22 lõikega 3 ja ühtlasi PS § 154 lõikega 1 ning määruse lisa 1 osa VI lõige 2, milles Paldiski Linnavolikogu volitas sotsiaaltoetuste ja sotsiaalteenuste korra kehtestamise edasi linnavalitsusele, on vastuolus KOKS § 22 lg 1 punktiga 5 ja ühtlasi PS § 154 lõikega 1.

(5) 04.05.2005 pöördus õiguskantsler Paldiski Linnavolikogu poole märgukirjaga, milles palus kõrvaldada vastuolud. 14.06.2005 tunnistas Paldiski Linnavolikogu täies ulatuses oma 22.02.2005 määruse nr 9 „Toimetulekutoetuse taotlemise, arvestamise, määramise ja maksmise korra kinnitamine” kehtetuks.

3.3. Toimetulekutoetuse määramine Saksi vallas

Asi nr 7-1/050896

(1) Avaldaja kaebas Saksi Vallavalitsuse tegevuse peale seoses temale toimetulekutoetuse määramisega.

(2) 18.04.2005 esitas avaldaja Saksi Vallavalitsusele toimetulekutoetuse taotluse.

20.04.2005 jättis Saksi Vallavalitsus avaldajale toimetulekutoetuse määramata, kusjuures toimetulekutoetuse määramisest keeldumise otsus tehti avaldajale teatavaks suuliselt.

22.06.2005 pöördus avaldaja õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida Saksi Vallavalitsuse tegevust seoses temale toimetulekutoetuse määramisega aprillis 2005.

12.07.2005 pöördus õiguskantsler Saksi Vallavalitsuse poole teabe nõudmisega, milles palus selgitada avaldaja taotluse menetlemise asjaolusid ning vastata küsimusele, kas avaldaja taotluse osas toimetulekutoetuse saamiseks aprillis 2005 on Saksi Vallavalitsuses tehtud otsus ning kui on tehtud, siis millisel viisil on otsus tehtud avaldajale teatavaks.

19.07.2005 selgitas Saksi Vallavalitsus oma vastuses, et 18.04.2005 esitas avaldaja toimetulekutoetuse taotluse vallavalitsuse ametnikule. Avaldaja jättis avaldusele lisamata eluruumi kasutamise õigust tõendava dokumendi. Saksi Vallavalitsus jättis oma 20.04.2005 istungil avaldajale toimetulekutoetuse määramata, kuna avaldaja ei olnud esitanud kõiki vajalikke dokumente toimetulekutoetuse saamiseks. Saksi Vallavalitsus tegi oma ametnikule ülesandeks sellest kohe avaldajale suuliselt teatada, mida ka ametnik tegi.

(3) Põhiküsimuseks on see, kas Saksi Vallavalitsus on avaldaja taotluse menetlemisel toimetulekutoetuse

määramiseks aprillis 2005 järginud õigusaktidega kehtestatud nõudeid.

(4) Sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi SHS) § 2 p 4 sätestab, et sotsiaaltoetus on isiku või perekonna toimetuleku soodustamiseks antav rahaline toetus. SHS § 34 lg 2 sätestab, et sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmisest keeldumise otsus tehakse isikule teatavaks kirjalikus vormis viie tööpäeva jooksul, arvates otsuse tegemise päevast. Menetluse materjalidest aga nähtus, et toimetulekutoetuse määramisest keeldumise otsus oli tehtud avaldajale teatavaks suuliselt.

Õiguskantsler leidis, et Saksi Vallavalitsus ei ole taotluse menetlemisel toimetulekutoetuse määramiseks aprillis 2005 järginud SHS § 34 lõikes 2 sätestatud sotsiaaltoetuse menetlemise nõudeid, kuna ei ole teinud avaldajale toimetulekutoetuse määramisest keeldumise otsust teatavaks kirjalikus vormis.

(5) 16.09.2005 pöördus õiguskantsler otsuse vastu võtnud Saksi Vallavalitsuse poole märgukirjaga, milles tegi ettepaneku teha Saksi Vallavalitsuse 20.04.2005 istungil vastu võetud otsus avaldajale teatavaks kirjalikult.

26.09.2005 teatas Saksi Vallavalitsus õiguskantslerile, et tegi avaldaja toimetulekutoetuse taotluse otsuse avaldajale teatavaks kirjalikult oma 20.09.2005 kirjaga.

3.4. Hooldajatoetuse mittemaksmine

Asi nr 6-4/051157

(1) Avaldaja palus õiguskantsleril kontrollida Elva Linnavolikogu puuetega inimeste hooldajatoetuse määramise ja maksmise korra selle punkti vastavust põhiseadusele ja seadustele, mis keelab maksta hooldajatoetust hooldajale, kes ei ela Elva linnas.

(2) Avaldaja leidis, et Elva Linnavolikogu 28.03.2005 määrus nr 2 „Puuetega inimeste hooldajatoetuse määramise ja maksmise kord Elva linnas” (edaspidi määrus) p 1 alap 3 on vastuolus põhiseadusega, sest igal isikul peab olema õigus ise valida endale hooldajat olenemata hooldaja registreeritud elukohast.

Määruse p 1 alap 3 oli:

„Toetus määratakse isikule, kelle enda ja tema hooldusel või eestkostel oleva inimese elukoht on Eesti rahvastikuregistri andmetel Elva linn.”

(3) Põhiküsimuseks on, kas osundatud säte on kooskõlas seaduse ja/või põhiseadusega.

(4) SHS § 23 lg 2 sätestab, et hooldajatoetust võib määrata ja maksta 18-aastase ja vanema inimese hooldajale või eestkostjale. Hooldajaid määratakse kehtivas õiguses perekonnaseaduse alusel hooldaja määramise haldusmenetluses ja eestkostjaid perekonnaseaduse alusel kohtumenetluses. Seega on hooldajatoetuse määramise ja maksmise eelduseks, et 18-aastasele ja vanemale inimesele on perekonnaseaduse alusel määratud hooldaja või eestkostja.

PKS § 105 lõike 1 järgi seab eestkostetasutus hoolduse täisealisele teovõimelisele isikule, kes vaimsete või kehaliste puuete tõttu vajab abi oma õiguste teostamisel ja kohustuste täitmisel. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt seatakse hooldus mingi toiminguga või teatud toimingute tegemiseks ning vastavalt lõikele 2 teostab hooldust eestkostetasutuse määratud hooldaja. Tulenevalt PKS § 105 lg 2 lausest 2 seatakse hooldus ja määratakse hooldaja hooldatava nõusolekul. Seega on hoolduse seadmiseks vaja kindlaks teha järgmised asjaolud:

- 1) täisealise teovõimelise isiku abivajadus (kas vajab abi);
- 2) milline on täisealise teovõimelise isiku konkreetne hooldusvajadus (millist abi vajab);
- 3) täisealise teovõimelise isiku nõusolek hoolduse seadmisega.

Pärast seda, kui eestkostetasutus on selgeks teinud täisealise teovõimelise abi- ja hooldusvajaduse ning pidanud vajalikuks seada isiku üle tema nõusolekul hooldus, saab eestkostetasutus asuda välja selgitama järgmist:

- 1) milliste omadustega isik sobib hooldajaks;
- 2) kes võiks olla hooldaja;
- 3) kas potentsiaalne hooldaja on nõus hooldusvajadust rahuldama;
- 4) kas isik, kelle üle hooldust soovitakse seada, on nõus potentsiaalse hooldajaga;
- 5) milline on potentsiaalse hooldaja võime ja võimalused rahuldada hooldusvajadust.

Kui eestkostetasutus on veendunud, et potentsiaalne hooldaja sobib isikut hooldama, seab eestkostetasutus vastavalt PKS § 105 lõikele 2 isiku üle hoolduse ning määrab talle hooldaja.

Kuna hooldus seatakse ja hooldaja määratakse perekonnaseaduse alusel, ei saa kohalik omavalitsus hoolduse seadmise ja hooldaja määramise tingimusi ega korda täiendavalt kehtestada. Selleks peaks seadusandja andma kohalikule omavalitsusele selge volituse. Kuna seadusandja ei ole kohalikke omavalitsusi hoolduse seadmise ja hooldaja määramise küsimuste reguleerimiseks volitanud ei perekonnaseaduses ega SHS § 23 lõikes 2, on kõik need kohaliku omavalitsuse regulatsioonid, mis asjaomaseid küsimusi püüavad lahendada, vastuolus PKS §-dega 105 ja 106 ning PS § 3 lõikega 1 ja 154 lõikega 1.⁴²⁷

Seega juhul, kui kohalik omavalitsus reguleerib hooldajatoetuse määramist ja maksmist puudutavas määruses sisuliselt hoolduse seadmise ja hooldaja määramise küsimusi (hooldusvajaduse ja hooldusvõime väljaselgitamist), on see ühelt poolt vastuolus PKS §-dega 105 ja 106, mis reguleerivad hoolduse seadmist ja hooldaja määramist, teisalt aga SHS § 23 lõikega 2, mis annab kohalikule omavalitsusele õiguse kehtestada üksnes selliseid hooldajatoetuse määramise ja maksmise tingimusi ning korda, mis otseselt seonduvad hooldajatoetuse määramise ja maksmisega.

Sisuliselt on määruse p 1 alapunkti 3 eesmärgiks tagada hoolduse faktiline toimumine. Seetõttu tuleb asjaomast normi pidada hoolduse seadmist ja hooldaja määramist puudutavaks, mitte aga hooldajatoetuse määramise ja maksmise tingimuseks. Kuna seadusandja ei ole SHS § 23 lõikes 2 volitanud kohalikku omavalitsust kehtestama hoolduse seadmise ja hooldaja määramise tingimusi ning on teinud seda ise PKS §-des 105 ja 106, tuleb määruse p 1 alapunkti 3 pidada vastuolus olevaks PKS §-dega 105 ja 106, SHS § 23 lõikega 2 ning PS § 3 lõikega 1 ja 154 lõikega 1.

(5) Õiguskantsler pöördus Elva Linnavolikogu poole märgukirjaga, milles palus viia määruse p 1 alap 3 kooskõlla põhiseaduse ja seadustega. Elva Linnavolikogu võttis 19.12.2005 vastu määruse nr 17 „Elva Linnavolikogu 28.03.2005. a määruse nr 2 „Puuetega inimeste hooldajatoetuse määramise ja maksmise kord Elva linnas” muutmine”, millega linnavolikogu sõnastas punkt 1 alapunkti 3 järgmiselt:

„Toetus määratakse isikule, kelle hooldusel või eestkostel oleva inimese elukoht on Eesti rahvastikuregistri andmetel Elva linn.”

Antud sõnastusega viis Elva Linnavolikogu määruse p 1 alapunkti 3 kooskõlla põhiseaduse ja seadustega.

⁴²⁷ RKPJKo 18.11.2004 nr 3-4-1-14-04, p 17.

3.5. Haigekassa määratav hooldushüvitis

Asi nr 7-1/050159

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole seoses Eesti Haigekassa keeldumisega maksta talle hüvitist alla 12-aastase lapse põetamise eest välisriigis.

(2) Avaldaja on Eesti Vabariigi Välisministeeriumi töötaja, kes viibib pikaajalises välislahetuses Leedu Vabariigis. Avaldaja töötasu tasub Eesti Vabariigi Välisministeerium ning töötasult peetakse kinni maksud, sh sotsiaalmaks Eesti Vabariigi kasuks. Avaldaja ülalpeetavana on välislahetuses ka tema 9-aastane tütar. Tulenevalt operatsioonijärgsest põetamisvajadusest, viibis avaldaja lapsega Vilniuses asuvas haiglas ajavahemikus 20.–24.09.2004. Eesti Vabariigi Välisministeerium esitas ajutise töövõimetuse hüvitise määramiseks ning maksmiseks vajalikud dokumendid koos hoolduslehega Eesti Haigekassale. Haigekassa keeldus oma 03.11.2004 korraldusega nr 07/2879-K hüvitise maksmisest põhjendusel, et tulenevalt ravikindlustuse seaduse (edaspidi RaKS) § 53 lõikest 1 on kindlustusjuhtumiteks, mille toimumise korral välisriigis makstakse välja ajutise töövõimetuse hüvitis, ainult kindlustatud isiku enda haigus või vigastus ning kindlustatud isiku rasedus- või sünnituspuhkus.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole ja vaidlustas Eesti Haigekassa korralduse nr 07/2879-K „Ajutise töövõimetuse hüvitise määramisest keeldumine“ õiguspärasuse.

Õiguskantsler võttis avalduse menetlusse ja küsis nii Eesti Haigekassa juhatuse esimehe kui ka sotsiaalministri seisukohta avalduses toodud asjaolude kohta.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas on õiguspärane jätta Eesti Vabariigi välisesinduses töötav lapsevanem ilma ajutise töövõimetuse hüvitisest, kui ta hoolitseb oma 9-aastase lapse eest haiglas viibimise ajal.

(4) Vastavalt RaKS § 50 lõikele 1 maksab haigekassa kindlustatud isikule, kellel jääb töö- või teenistuskohustustest või majandus- või kutsetegevusest ajutise vabastuse tõttu saamata isikustatud sotsiaalmaksuga maksustatav tulu, töövõimetuslehe alusel rahalist kompensatsiooni ajutise töövõimetuse hüvitise näol. RaKS § 50 lg 3 punkt 4 sätestab ühe ajutise töövõimetuse hüvitise liigina hooldushüvitise ning sama seaduse § 51 lg 4 punkti 1 alusel makstakse kindlustatule hooldushüvitist muu hulgas ka juhul, kui esineb kindlustusjuhtumina alla 12-aastase lapse põetamine.

RaKS § 53 lõiked 1–3 näevad ette täpsustava regulatsiooni esitatava dokumentatsiooni osas juhtudel, kui kindlustatud isiku haigus või vigastus või kindlustusjuhtum, mille puhul makstakse kindlustatud isikule sünnitushüvitist, leiab aset kindlustatud isiku välisriigis viibimise ajal; samuti juhtudeks, kui on näidustatud kindlustatud isiku töötingimuste ajutine kergendamine või ajutiselt teisele tööle üleviimine ja kindlustatud isiku ajutiselt töö- või teenistuskohustuste täitmisest vabastamine. Kõigi ülejäänud kindlustusjuhtumite puhul maksab haigekassa ajutise töövõimetuse hüvitist kindlustatud isikule töövõimetuslehe alusel kooskõlas RaKS §-s 53 toodud hüvitise määramise ja maksmise korraga ning lähtudes sotsiaalministri 19.09.2002 määrusest nr 109 „Ajutise töövõimetuse hüvitise määramiseks ja maksmiseks vajalike dokumentide ja andmete koosseis ning hüvitise määramise ja maksmise kord“. Nimetatud kord ei kehtesta täiendavaid erandeid hüvitise määramise ning maksmise korra osas võrreldes ravikindlustuse seaduse eespool osundatud regulatsiooniga. Samuti puudub ravikindlustuse seaduses volitusnorm RaKS § 53 lõikes 1 sätestatud teatavate välisriigis aset leidnud kindlustusjuhtumite kohta käiva regulatsiooni laiendamiseks ka muudele ajutise töövõimetuse hüvitamise saamiseks õigustavatele kindlustusjuhtumitele.

Vastavalt HMS § 3 lõikele 1 võib isiku põhiõigusi ja -vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi haldusmenetluses piirata ainult seaduse alusel. Tulenevalt HMS §-st 54 on haldusakt õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas,

proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Ka Riigikohtu halduskolleegium on võtnud seisukoha, et antud korraldus on õiguspärane juhul, kui ta ei ole vastuolus õigusaktiga.⁴²⁸ Seaduse ülimuslikkuse nõude rakendamine eeldab seaduste ja määruste õiget tõlgendamist, samuti juhtumi asjaolude piisava põhjalikkusega kindlaks tegemist ja neile õige hinnangu andmist.⁴²⁹

Eesti Haigekassa keeldus avaldajale hooldushüvitise vormis oleva ajutise töövõimetuse hüvitise väljamaksmisest kuna RaKS § 53 lõike 1 järgi on kindlustusjuhtumiteks ainult kindlustatud isiku enda haigus või vigastus ning kindlustatud isiku rasedus- või sünnituspuhkus, mille toimumise korral välisriigis makstakse välja ajutise töövõimetuse hüvitis. Ent nagu eespool selgitatud, reguleerib osundatud säte erinormina vaid RaKS § 51 lg 1 punktis 1 ning lõikes 2 nimetatud välisriigis aset leidnud kindlustusjuhtumite korral haigekassale esitatavasse arstitõendisse puutuvat. Avaldaja taotles ajutise töövõimetuse hüvitise välja maksmist RaKS § 50 lg 3 punktis 4 sätestatud vormis ehk hooldushüvitisena ning RaKS § 51 lg 4 punktis 1 sätestatu alusel ehk alla 12-aastase lapse põetamise tõttu.

Seega on Eesti Haigekassa oma 03.11.2004 korraldusega nr 07/2879-K ilma volitusnormita laiendanud RaKS § 53 lõike 1 mõjusfääri selles sättes nimetatata olukorrale. See ei ole kooskõlas seadusliku aluse põhimõttega. Sellise tõlgendamise tagajärjel on Eesti Haigekassa piiranud alusetult isiku õigust saada RaKS § 50 lg 3 punktis 4 ette nähtud töövõimetuse hüvitist.

(5) Sotsiaalminister teatas oma vastuses õiguskantsleri teabe nõudmisele, et eelkõige just Eesti Vabariigi välisesindustes töötavad ja Eestis ravikindlustusega hõlmatud isikud peaks omama Eestis töötavate isikutega võrdset õigust ravikindlustushüvitistele. Selline õigus peaks lisaks haigus- ja sünnitushüvitistele hõlmama ka õigust hooldus- ja lapsendamishüvitistele. Õiguskindluse tagamiseks ning seadusandja tahte väljendamiseks lubas sotsiaalminister alгатada RaKS § 53 lõike 1 muutmise seaduse. Sotsiaalministeerium plaanib vastava eelnõu saata kooskõlastamisele 2006. aasta jooksul. Tulenevalt asjaolust, et sotsiaalminister tunnustas kõigi Eestis ravikindlustusega hõlmatud isikutele võrdset õigust ravikindlustushüvitistele ning teavitas plaanist lülitada sellekohane norm ka asjaomasesse õigusakti, lõpetas õiguskantsleri avalduse menetlemise. Õiguskantsler teavitas ka avaldajat tema õigustest ravikindlustushüvitiste saamisel.

3.6. Enammakstud vanemahüvitise tagasinõudmine

Asi nr 7-1/050849

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole kaebusega vanemahüvitise seaduse sätete peale.

(2) Avaldajale määrati ajavahemiku 19.04.2004–15.11.2004 eest vanemahüvitis summas 12 324 krooni kuus. Riikliku pensionikindlustuse registri andmetel sai avaldaja 2004. aasta novembris sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu 6818,18 krooni. Avaldaja ei teavitanud sellest pensioniametit.

Tartu Pensioniamet andis 18.04.2005 haldusakti, millega kohustas avaldajat tagasi maksta 1601 krooni hiljemalt 15.05.2005 või pöörduda halduslepingu sõlmimiseks pensioniameti klienditeenindusse. Haldusakti edastas pensioniamet vanemahüvitise määramise taotluses märgitud aadressile.

Avaldaja ei maksnud nõutud kuupäevaks enammakstud vanemahüvitist tagasi ega sõlminud halduslepingut, vaid helistas pärast 15.05.2005 pensioniametisse teavitamaks, et ei ole haldusakti kätte saanud, sest ei ela enam vanemahüvitise taotlusele märgitud aadressil. Seepeale edastas

⁴²⁸ RKHKo 11.09.1998, nr 3-3-1-22-98.

⁴²⁹ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat, Tartu 2004, lk 272.

pensioniamet avaldajale haldusakti nõutud aadressile ning pikendas enammakstud vanemahüvitise tagasimaksmise tähtaega kuni 15.06.2005.

Avaldaja ei maksnud enammakstud vanemahüvitist tagasi ka viidatud kuupäevaks, mistõttu tegi pensioniamet 16.06.2005 avaldaja suhtes ettekirjutuse koos hoiatusega.

(3) Põhiküsimuseks on, kas Tartu Pensioniamet käitus enammakstud vanemahüvitise tagasinõudmise menetluses õiguspäraselt.

(4.1) Kui inimene ei nõustu hüvitise määramise otsusega või hüvitise tagasinõudmisega on tal vanemahüvitise seaduse (edaspidi VHS) § 9 lõike 1 järgi õigus pöörduda vaidega pensionikomisjoni poole 30 päeva jooksul otsuse kättesaamisest arvates. Sellest sättest on selgelt näha, et seadusandja on sidunud enammakstud vanemahüvitise tagasinõudmise otsuse kehtima hakkamise selle kättesaamisega nii nagu on see sätestatud ka HMS § 61 lg 1 lauses 1.

Haldusakti kättetoimetamine tähendab haldusakti originaali või selle ametlikult kinnitatud ära kirja isiklikku üleandmist või tähtkirjaga saatmist. Kuna vanemahüvitise seadus ei sätesta, millisel viisil tuleb haldusakt kätte toimetada, tuleb tulenevalt VHS § 1 lõikest 3 leida vastus sellele küsimusele haldusmenetluse seadusest. Selle seaduse § 62 lg 2 punkti 1 järgi tehakse isikule, kelle õigusi haldusaktiga piiratakse või kellele pannakse haldusaktiga täiendavaid kohustusi, haldusakt teatavaks kättetoimetamisega HMS 1. peatüki 7. jaos sätestatud korras.

Viidatud jaos asetsev HMS § 25 lg 1 näeb üldnormina haldusakti kättetoimetamise viisidena ette postiga või elektrooniliselt kättetoimetamise ning kättetoimetamise dokumendi väljastanud haldusorgani poolt. Kui seaduses või määruses ei ole sätestatud kindlat kättetoimetamise viisi või haldusakti aadressaat ei ole öelnud, kuidas ta dokumenti kätte tahab saada, tohib haldusorgan valida, kuidas ta akti kätte toimetab. Asjaomase otsuse langetamisel tuleb haldusorganil järgida eesmärgipärasust ja toimetada haldusakt isikule kätte kõige kindlamal moel. Kättetoimetamise puhul tuleb arvestada ka Riigikohtu halduskolleegiumi vastavasisulist lahendit, mille järgi peavad haldusakti posti teel kättetoimetamise välistamiseks olema erilised põhjused.⁴³⁰

Posti teel kättetoimetamist reguleerib HMS § 26, mille lõike 1 esimese lause kohaselt saadetakse 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 lg 4, et dokument saadetakse menetlusosalisele viimasel haldusorganile teadaoleval aadressil ja sellega loetakse dokument kättetoimetatuks, kui menetlusosaline ei ole haldusorganile oma aadressi muutmistest teatanud.

Antud kaasuses tegi Tartu Pensioniamet 18.04.2005 avaldaja suhtes enammakstud vanemahüvitise tagasinõudmise otsuse ning saatis selle tema vanemahüvitise taotluses märgitud aadressile eeldades, et avaldaja elab endiselt Tartu linnas. Sellisele eeldusele ei saa aga tugineda, sest HMS §-s 26 sätestatu kehtib üksnes ühes menetluses: käesoleval juhul kehtis avaldaja Tartu aadress üksnes vanemahüvitise taotlemise menetluses. Enammakstud vanemahüvitise tagasinõudmise menetluses, kui uues menetluses, ei saanud see Tartu aadress olla automaatselt kehtiv, mistõttu ei saa HMS § 26 vastavas ulatuses kohaldada.

Eeltoodu tõttu oleks Tartu Pensioniamet pidanud enammakstud vanemahüvitise tagasinõudmise menetluses selgitama välja avaldaja tegeliku elukoha, tehes selleks mõistlikke pingutusi. Pensioniamet oleks võinud avaldajale helistada tema vanemahüvitise taotluses märgitud mobiiltelefonile, otsida välja töökoha koduleheküljelt tema e-posti aadressi ja töötelefoni numbri vms. Seda kõike selleks, et

⁴³⁰ RKHKm 03.03.2004, nr 3-3-1-10-04, p 12.

saada vahetult isikult teada tema elukoha aadressiandmed.

Tartu Pensioniamet ei käitunud avaldajalt enamakstud vanemahüvitise tagasinõudmisel õiguspäraselt, kui luges mõnes varasemas haldusmenetluses antud aadressi automaatselt kehtivaks.

(4.2) HMS § 2 lõike 1 järgi on haldusmenetlus haldusorgani tegevus määruse või haldusakti andmisel, toimingu sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel. Järelikult tuleb pidada iseseisvaks haldusmenetluseks iga haldusorgani tegevust, mis on suunatud määruse või haldusakti andmisele, toimingu sooritamisele või halduslepingu sõlmimisele. Nii vanemahüvitise määramiseks teostatav haldusmenetlus kui ka enamakstud vanemahüvitise tagasinõudmiseks teostatav haldusmenetlus lõpevad haldusakti andmisega. Seetõttu saab siin tulenevalt haldusmenetluse mõistest eristada kahte haldusmenetlust, mille mõlema resultaadiks on asjaomane haldusakt.

Haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks algab haldusmenetlus vastavalt HMS § 35 lg 1 punktidele 1–3 taotluse esitamisega haldusorganile, haldusorgani algatusel algatatud haldusmenetluses menetlusosalise teavitamisega menetlusest või haldusorgani algatusel algatatud haldusmenetluses menetlusosalise suhtes esimese menetlustoimingu sooritamiseks. Siinjuures algab vanemahüvitise määramiseks teostatav haldusmenetlus vastavalt VHS § 4 lõikele 1 asjaomase taotluse esitamisega haldusorganile. Sellest tulenevalt on tegemist haldusmenetlusega, mis algab isiku enda algatusel. Seevastu algabenamakstud vanemahüvitise tagasinõudmiseks teostatav haldusmenetlus haldusorgani enda algatusel, sest VHS § 7 lg 1 jj kohaselt nõutakse enamakstud vanemahüvitise pensioniameti vastava tegevuse kaudu tagasi. Täpsemalt peaks enamakstud vanemahüvitise tagasinõudmiseks teostatav haldusmenetlus algama esimese menetlustoimingu sooritamiseks. Olenemata esimese menetlustoimingu liigist, tuleb haldusmenetluse algatamisest isikut üldjuhul teavitada. Teavitama ei pea siis, kui on olemas kaalukad argumendid (nt teavitamisel ei oleks saavutatav menetluse eesmärk vms). Isiku teavitamine asjaomase menetluse algatamisest on hädavajalik kahel põhjusel. Esiteks, kui isik ei tea tema suhtes algatatud haldusmenetlusest, puudub tal võimalus haldusmenetluses osalemise kaudu kaitsta oma õiguseid, sh esitada vajalikke tõendeid. Teiseks ei pruugi eeltoodust tulenevalt haldusorgan teada kõiki asja õigeks lahendamiseks vajalikke faktilisi ja õiguslikke argumente, et nende põhjal langetada õiget ja õiglast kaalutletud otsust.

Kuna menetluse algatamisest isiku teavitamise osas ei ole seadusandja üldjuhul reegleid kehtestanud, on teavitamise vorm haldusorgani jaoks vormivaba. Nii võib enamakstud vanemahüvitise tagasinõudmiseks teostatava haldusmenetluse algatamisest isikut teavitada e-kirja, telefoni, kirja, faksi vms teel. Igal juhul tuleb püüelda selle poole, et isik saaks aru, et algatatud on haldusmenetlus, mille käigus on tal võimalik tutvuda asjaomaste dokumentidega, olla ära kuulatud, saada haldusorganilt selgitusi jne. Samad õigused on ka enamakstud vanemahüvitise tagasinõudmiseks teostatavas haldusmenetluses, mil haldusorganile võivad välja selgitatud asjaolud näida vaieldamatud. Isikul on haldusmenetluse seadusest tulenevalt õigus teda puudutavas menetluses osaleda (vt nt HMS § 40 lõiget 1). Õigus on kantud inimväärikuse põhimõttest, mille järgi tuleb haldusmenetluses pidada isikut, kelle suhtes tahetakse haldusakti anda, menetluse subjektiks, mitte objektiks.⁴³¹ Isiku ärakuulamisnõudel on kaks peamist eesmärki. Ärakuulamisnõue on instrumentalistlikku eesmärgiga, tagades kõigi asjas tähtsust omada võivate asjaolude väljaselgitamise ning seeläbi suurendada lahendi sisulise õigsuse tõenäosust. Teisalt on isiku ärakuulamisel iseseisev väärtus kohelda isikut subjektina, mitte avaliku võimu tegevuse objektina, ning austada seeläbi isiku inimväärikust.

⁴³¹ Ärakuulamise nii protseduurilised kui ka instrumentalistlikud eesmärgid on ilmekalt esitatud RKHKo 08.10.2002, nr 3-3-1-56-02, punktis 9: “[...] tulenevalt inimväärikuse, õigusriigi, efektiivse õiguskaitse ning hea halduse põhimõtetest tuleb haldusmenetluse kaasata iga isik, kelle puhul on haldusülesannete hoolsal täitmisel võimalik ette näha, et haldusakt võib piirata tema õigusi. Neid põhiseaduslikke põhimõtteid rakendades tagatakse asutuse parem informeeritus, sunnitakse asutust otsustamisel arvestama isiku huvidega ja tõstetakse haldusotsuste sisulist kvaliteeti. Puudutatud isiku ärakuulamisel on ka iseseisev protseduuriline väärtus, sest tagaselja otsuseid tegev asutus käsitleb isikut kui vaid menetluse objekti ja mitte kui õigusvõimelist kodanikku.” Õiglase haldusmenetluse ja hea halduse seotusele ärakuulamisõigusega viitavad ka nt RKHK järgmised otsused: 14.05.2002, nr 3-3-1-25-02, p 27; 13.06.2003, nr 3-3-1-42-03, p 37; 25.11.2003, nr 3-3-1-70-03, p 19; 17.11.2003, nr 3-3-1-74-03, p 20 ja 24; 23.02.2004, nr 3-3-1-1-04, p 20; 02.05.2005, nr 3-3-1-10-05, p 14 jj.

Ülaltoodud põhjendustel tuleb enammakstud vanemahüvitise tagasinõudmiseks teostatavas menetluses pensioniametil isikut teavitada menetluse algamisest ning tagada isikule menetluse käigus tema õiguste kaitse.

(5) Kuna Tartu Pensioniamet eksis haldusakti kättetoimetamisel, soovitas õiguskantsler ÕKS § 35¹ lõigete 1 ja 2 alusel pensioniametil ennistada avaldaja suhtes tehtud 18.04.2005 haldusakti peale vaide esitamise tähtaeg omal algatusel. Seda enam, et Tartu Pensioniameti 18.04.2005 otsusel puudus vajalik vaidlustamisviide, mis õiguskantsleri hinnangul tõi kaasa selle, et avaldaja ei saanud oma õigusi haldusakti vaidlustamise teel tõhusalt realiseerida, kuna ei olnud vastavast võimalusest teadlik.

Tartu Pensioniamet vaide esitamise tähtaega ei ennistanud, kuna avaldaja esitas pensioniameti 16.06.2005 tehtud ettekirjutuse peale vaide, millega vaidlustas Tartu Pensioniameti tegevuse.

Pärast seda pöördus õiguskantsler ÕKS § 35¹ lõike 2 alusel sotsiaalministri poole soovitusel muuta Sotsiaalkindlustusameti halduspraktikat nii, et enammakstud vanemahüvitise tagasinõudmiseks teostatavas menetluses oleksid tegelikult tagatud isikute õigused. Minister nõustus õiguskantsleriga ning lubas muuta Sotsiaalkindlustusameti halduspraktikat enammakstud vanemahüvitise tagasinõudmise menetluses nii, et pensioniametid teavitavad isikut enammakstud vanemahüvitise tagasinõudmise menetluse algatamisest.

3.7. Hüvis kutsehaiguse eest

Asi nr 7-1/050673

(1) Avaldaja vaidlustas Tartu Pensioniameti tegevuse talle kutsehaigusest tingitud hüvise arvestamise asjus.

(2) Avaldaja töötas 17 aastat traktoristina ning hiljem kaks aastat asenduslüpsjana. Mõlema töö tagajärjel diagnoositi avaldajal kutsehaigus. Seetõttu maksis äriühing, kus avaldaja oli töötanud traktoristina, avaldajale tervisekahju hüvist. Äriühing likvideeriti 20.02.2004 ja selle ühingu järglane sundlõpetati 27.11.1997.

16.06.2004 saatis Tartu Pensioniameti Tartu osakonna juhataja avaldajale kirja, milles selgitas, mille alusel, mis kuupäevast, kui suures summas ja mis põhjustel on Tartu Pensioniamet kohustatud maksma tervisekahju hüvist, arvestades äriühingute likvideerimist ja sundlõpetamist.

Avaldaja leidis, et Tartu Pensioniamet on eksinud tervisekahjustusest tingitud hüvise arvestamisel ning palus seetõttu õiguskantsleril kontrollida Tartu Pensioniameti tegevust.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas haldusaktil puudunud vaidlustamisviide takistas isikul teostamast kaebeõigust.

(4) Kutsehaigusest tingitud hüvise arvestamist ja maksmist reguleerib Vabariigi Valitsuse 10.06.1992 määrus nr 172 „Ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide töötajatele tööülesannete täitmisel saadud vigastuse või muu tervisekahjustusega tekitatud kahju hüvitamise ajutise korra kohta“ (edaspidi määrus). Määruse punkti 17 järgi maksab hüvise kahju eest vastutava juriidilise isiku asemel kannatanu elukohajärgne sotsiaalkindlustusorgan (st pensioniamet), kui juriidiline isik on likvideeritud ja puudub juriidilise isiku õigusjärglane.

Määruses on reguleeritud vaid hüvise maksmiseks kohustatud subjektide ring, hüvise maksmise

tähtjad, hüvise suuruse arvutamise lähtekohad jms. Samas on reguleerimata jäetud, kas, kuidas ja millal peab isik pensioniametile avalduse esitama ning kuidas vastavasisulist avaldust pensioniametis menetletakse, kuidas vormistatakse otsus ja milline on otsuse peale edasi kaebamise kord. Seetõttu peab pensioniamet makstes määruse punkti 17 järgi hüvist järgima haldusmenetluse seadust nii hüvise taotlemisel kui ka määramisel ja maksmisel.

HMS § 2 lõike 1 järgi on haldusmenetlus haldusorgani tegevus määruse või haldusakti andmisel, toimingu sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel. Haldusakt on HMS § 51 lõike 1 kohaselt aga haldusorgani haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt. Haldusmenetlus on reeglina suunatud õigussuhte loomisele kindla haldusevälise isiku ja haldusorgani vahel üksikjuhtumil. Õigussuhte aluseks on üldjuhul avalik-õiguslik norm, mille rakendamisega haldusorgan ühepoolselt väljendab tahet seda õigussuhet reguleerida.

Käesoleval juhul on õigussuhte loomise aluseks määruse p 17, mille järgi juriidilise isiku ühinemisel, jagunemisel ja ümberkujuendamisel maksab hüvise kannatanule välja juriidilise isiku õigusjärglane, juriidilise isiku likvideerimise korral ja õigusjärglase puudumisel aga kannatanu elukohajärgne sotsiaalkindlustusorgan. Sellisel juhul on isiku ja haldusorgani vahelise õigussuhte aluseks haldusmenetluse lõpptulemina antud haldusakt.

Analüüsinud Tartu Pensioniameti Tartu osakonna 16.06.2004 kirja avaldajale, leidis õiguskantsler, et see vastab haldusakti tunnustele. Seda põhjusel, et Tartu Pensioniameti Tartu osakond on väljendanud ühepoolselt tahet asjaomast õigussuhet, mille teiseks pooleks on halduseväline isik, reguleerida avalik-õigusliku normi alusel üksikjuhtumil.

Samas puudus Tartu Pensioniameti Tartu osakonna juhataja 16.06.2004 kirjas haldusakti vaidlustamise võimaluse kohta viide. Viimane sai avaldajale takistuseks oma kaebeõiguse teostamisel, sest ta ei teadnud vaidlustamise võimalusest.

Õiguskantsler leiab, et vaidlustamisviite puudumine kujutab endast rikkumist, mida saab ja on vaja isiku põhiõiguste ja -vabaduste tõhusaks kaitsmiseks kõrvaldada.

(5) Andmata hinnangut antud haldusakti õiguspärasusele, palus õiguskantsler Tartu Pensioniametil ÖKS § 35¹ lõike 2 alusel kaaluda selle vaidlustamistähtaja ennistamist HMS § 77 alusel põhjusel, et Tartu osakonna juhataja ei lisanud asjaomasele haldusaktile vaidlustamisviidet.

Tartu Pensioniameti direktor võttis omaks, et avaldajale ei saadetud tervisekahju hüvise määramise otsust koos vaidlustamisviitega ning ennistas vaide esitamise tähtaja omal algatusel.

3.8. Ajutise töövõimetuse hüvitise arvutamine

Asi nr 6-8/1275

(1) Õiguskantsler kontrollis omal algatusel, kas liikluskindlustuse seaduses ja ravikindlustuse seaduses sätestatud ajutise töövõimetuse hüvitise arvutamise regulatsioon on kooskõlas põhiseadusega.

(2) Antud asjas tähtsust omav ajutise töövõimetuse hüvitise arvutamist ja maksmist puudutav regulatsioon ravikindlustuse seaduses ja liikluskindlustuse seaduses on järgmine:

Ravikindlustuse seaduses (edaspidi RaKS):
„§ 26. Haigekassa tagasinõudeõigus

(1) Haigekassal on tagasinõudeõigus isiku suhtes, kes vastutab kindlustusjuhtumi toimumise eest, mille tõttu sai kindlustatud isik ravikindlustushüvitisi, samuti kindlustusandjate suhtes, kes on kohustatud võimaldama hüvitisi sama kindlustusjuhtumi raames. [...]

§ 50. Ajutise töövõimetuse hüvitise mõiste ja liigid

(1) Ajutise töövõimetuse hüvitis on rahaline kompensatsioon, mida haigekassa maksab töövõimetuslehe alusel kindlustatud isikule, kellel jääb töö- või teenistuskohustustest või majandus- või kutsetegevusest ajutise vabastuse tõttu saamata isikustatud sotsiaalmaksuga maksustatav tulu. [...]

§ 54. Ajutise töövõimetuse hüvitise suurus

(1) Haigekassa maksab kindlustatud isikule ajutise töövõimetuse hüvitist ühe kalendripäeva eest ühe kalendripäeva keskmisest tulust. [...]

§ 55. Kalendripäeva keskmise tulu arvutamine

[...]

(2) Käesoleva seaduse § 5 lõike 2 punkti 1 või 2 alusel kindlustatud isiku kalendripäeva keskmine tulu võrdub töövõimetuslehel märgitud töö- või teenistuskohustuste täitmisest vabastuse alguspäeva kalendriaastale eelnenud kalendriaastal kindlustatud isikule arvestatud sotsiaalmaksu alusel arvutatud tulu ja arvu 365 jagatisega. Arvust 365 arvatakse maha päevade arv, millal kindlustatud isik oli töö- või teenistuskohustuste täitmisest või majandus- või kutsetegevusest ajutiselt vabastatud töövõimetuslehe alusel.

(3) Kui käesoleva seaduse § 5 lõike 2 punkti 1 või 2 alusel kindlustatud isiku eest kalendripäeva keskmise tulu arvutamisel aluseks oleval kalendriaastal ei makstud sotsiaalmaksu, siis võrdub kalendripäeva keskmine tulu töötaja põhipalga ja arvu 30 jagatisega, kuid mitte üle Vabariigi Valituse poolt kehtestatud kuupalga alammäära ja arvu 30 jagatise. Kalendripäeva keskmise tulu arvutamisel lähtutakse töövõimetuslehel märgitud töökohustuste täitmisest vabastuse alguspäevale eelnenud päeval kehtinud töötaja põhipalgast või Vabariigi Valituse kehtestatud kuupalga alammäärast.

(4) Kui käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud korras arvutatud kalendripäeva keskmine tulu on väiksem kui lõikes 3 sätestatud korras arvutatav kalendripäeva keskmine tulu, siis arvutatakse kalendripäeva keskmine tulu lõikes 3 sätestatud korras. [...]"

Liikluskindlustuse seaduses (edaspidi LKindlS):

„§ 29. Ajutisest töövõimetusest tulenev kahju

(1) Õigus ajutisest töövõimetusest tuleneva kahju hüvitisele on füüsilisel isikul, kelle sotsiaalmaksuga maksustatav tulu vähenes seoses tervisekahjustusega liikluskahju tagajärjel.

(2) Hüvitise suuruse määramise arvestuslikuks aluseks on keskmine netosissetulek kalendripäeva kohta (edaspidi *netotulu*). Netotulu arvutatakse isiku poolt eelneva perioodi jooksul saadud sotsiaalmaksuga maksustatud sissetulekust, millest arvatakse maha tulumaks ja mis jagatakse perioodi pikkusega kalendripäevades.

(3) Hüvitise suurus kalendripäeva kohta leitakse liikluskahju tekkimisele eelnenud netotulu ja ajutise töövõimetuse aja netotulu vahena.

(4) Hüvitise kogusuurus leitakse, korrutades ajutise töövõimetuse kalendripäevade arvu käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetud hüvitise suurusega kalendripäeva kohta ja lahutades tulemist muu kohustusliku kindlustuse või seaduse alusel saadud hüvitise või kompensatsiooni.

(5) Kannatanu netotulu enne liikluskahju tekkimist leitakse:

- 1) võttes arvesse kuue vahetult liikluskahju tekkimisele eelnenud kuu jooksul saadud sissetuleku ja kalendripäevade arvu;
- 2) kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud isik sai liikluskahju tekkimisele vahetult eelnenud ajal sissetulekut kuuest kalendrikuust lühemal perioodil, võetakse arvesse tegelik sissetulek nimetatud perioodil ja sellele vastava perioodi pikkus kalendripäevades;
- 3) kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud isik on liikluskahju tekkimise ajal

ettevõtja, võetakse arvesse viimase kahe kalendriaasta tuludeklaratsioonis deklareeritud sotsiaalmaksuga maksustatav tulu, ühekordsete tulude saajal viimase viie kalendriaasta hulgast tema poolt valitud kahe kalendriaasta sissetulek ja vastava perioodi pikkus kalendripäevades;

- 4) kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud isik oli enne liikluskahju tekkimist olnud ettevõtja vähem kui kaks kalendriaastat, võetakse hüvitise määramisel aluseks sissetulek ettevõtjana tegutsenud perioodil ja selle perioodi pikkus kalendripäevades;
- 5) mittetöötava või töötu isiku puhul, kes enne liikluskahju oli töövõimeline ja kes ei ole alla 16-aastane ega pensionialine, on sissetuleku arvestamise aluseks liiklusõnnetuse ajal kehtinud kuupalga alammäär.

(6) Vaidluse korral lähtutakse Maksu- ja Tolliametile vahetult liikluskahju tekkimisele eelnenud kuue kuu jooksul sotsiaalmaksuga maksustatud deklareeritud summadest.”

Õiguskantsler pöördus antud asjas teabe nõudmistega rahandusministri, sotsiaalministri ja Eesti Liikluskindlustuse Fondi poole.

(3) Põhiküsimus oli, kui ajutise töövõimetuse hüvitise arvutamise erinevustest liikluskindlustuse seaduses ja ravikindlustuse seaduses tekib vahe, ja hüvitamise kohustus pannakse kindlustusjuhtumi toimumise eest vastutavale isikule, kas see on kooskõlas põhiseadusega.

(4) Eesti Haigekassal on RaKS § 50 lõike 1 alusel kohustus maksta kindlustatud isikule töövõimetuslehe alusel ajutise töövõimetuse hüvitist. Muuhulgas maksab Eesti Haigekassa ajutise töövõimetuse hüvitist isikule, kes ei saanud tööd teha liiklusõnnetuse tagajärjel tekkinud ajutise töövõime kaotuse tõttu.

RaKS § 26 lõike 1 alusel saab haigekassa kannatanule makstud hüvitise tagasi nõuda nii kahju põhjustajalt kui ka kindlustusseltsilt, kes on kohustatud maksma hüvitisi samal kindlustusjuhtumil.

Üldjuhul peab liikluskahju puhul tekitatud kahju, sealhulgas ka saamata jäänud tulu, hüvitama liikluskahju põhjustaja. Kui kahju põhjustajal on sõlmitud liikluskindlustuse lepingkindlustusandjaga, tekib kindlustusandjal kohustus hüvitada tekitatud kahju kindlustusvõtja eest. Seetõttu maksab liiklusõnnetuses kannatanule ajutise töövõimetuse hüvitist Eesti Haigekassa, ning seejärel nõuab kannatanule makstud hüvitise tagasi kahju põhjustajalt või liikluskindlustusseltsilt.

Ajutise töövõimetuse hüvitise arvutamise alused on ravikindlustuse seaduses ja liikluskindlustuse seaduses erinevad. Ravikindlustuse seaduse alusel võetakse ajutise töövõimetuse hüvitise arvutamisel aluseks kannatanu õnnetuse kalendriaastale eelnenud kalendriaasta keskmine tulu, liikluskindlustuse seaduse alusel aga kannatanu õnnetusele vahetult eelnenud kuue kuu keskmine tulu.

Kui ravikindlustuse seaduse alusel kannatanule haigekassalt välja makstud hüvitis on suurem, kui liikluskindlustuse seaduse alusel kindlustusseltsilt samal kindlustusjuhtumil võimaldatav hüvitis, on haigekassal õigus nimetatud hüvitiste vahe välja nõuda otse kahju põhjustajalt. Seega võib kehtiva regulatsiooni kohaselt tekkida olukord, kus liikluskindlustuse lepingu sõlminud liikluskahju põhjustaja varalise kohustuse tekkimine haigekassa ees sõltub sellest, kumb hüvitis on suurem, kas ravikindlustuse seaduse alusel arvutatav või liikluskindlustuse seaduse alusel arvutatav.

RaKS § 50 lg 1 sätestab ajutise töövõimetuse hüvitise mõiste ja liigid. Ajutise töövõimetuse hüvitis on rahaline kompensatsioon, mida haigekassa maksab töövõimetuslehe alusel isikule, kellel jääb töökohustuste täitmisest ajutise vabastuse tõttu saamata isikustatud sotsiaalmaksuga maksustatav tulu.

RaKS § 54 lg 1 alusel võetakse haigushüvitise maksmisel aluseks kalendripäeva keskmine tulu, mille arvestamise alused on toodud RaKS §-s 55. RaKS § 55 lõike 2 kohaselt võetakse Haigekassa poolt

ajutise töövõimetuse hüvitise arvutamisel aluseks liiklusõnnetuses kannatanu kalendripäeva keskmine tulu õnnetuse toimumise kalendriaastale eelnenud kalendriaastal.

Liikluskahju puhul peab tekitatud kahju, sealhulgas ka saamata jäänud tulu, hüvitama liikluskahju põhjustaja. Tsiviilõigused ja -kohustused tekivad TsÜS § 5 kohaselt seaduses sätestatud sündmustest ja muudest toimingutest, millega seadus seob tsiviilõiguste ja -kohustuste tekkimise, samuti õigusvastastest tegudest. Nimetatud põhimõtet täpsustab VÕS § 3 lg 2, mille kohaselt võib võlasuhe tekkida kahju õigusvastasest tekitamisest. VÕS § 1045 lg 1 punkti 2 kohaselt loetakse kahju põhjustamine muuhulgas õigusvastaseks siis, kui kahju põhjustati kannatanule kehavigastuse või tervisekahjustuse tekitamisega. Liiklusõnnetuse puhul tekib võlasuhe liikluskahju põhjustamisest.

Õigusvastaselt kahju tekitanud isikul lasub kohustus kahju hüvitada. Kahju hüvitamise üldreeglid on toodud VÕS §-des 127 jj. Antud juhul peab süüdlane kannatanule hüvitama VÕS §-s 130 sätestatud kahju §-s 127 toodud põhimõtetel. Kui kahju põhjustajal on sõlmitud liikluskindlustuse leping kindlustusandjaga, tekib kindlustusandjal kohustus hüvitada tekitatud kahju kindlustusvõtja eest.

Ajutise töövõimetuse hüvitise maksab liiklusõnnetuses kannatanule välja aga RaKS § 50 lõike 1 alusel haigekassa. RaKS § 26 lõike 1 alusel on loodud regulatsioon, mille järgi saab haigekassa kannatanule makstud hüvitise tagasi nõuda nii kahju põhjustajalt kui ka kindlustusseltsilt, kes on kohustatud võimaldama hüvitisi samal kindlustusjuhtumil.

LKindlS § 29 lg 1 sätestab, et õigus ajutisest töövõimetusest tuleneva kahju hüvitisele on füüsilisel isikul, kelle sotsiaalmaksuga maksustatav tulu vähenes seoses tervisekahjustusega liikluskahju tagajärjel. Sama paragrahvi teine lõige sätestab, et hüvitise suuruse määramise arvestuslikuks aluseks on keskmine netosissetulek kalendripäeva kohta (netotulu). LKindlS § 29 lg 5 sätestab netotulu leidmise korra. LKindlS § 29 lg 5 sätestab, et kannatanu enne liikluskahju tekkimist saadud netotulu leidmisel võetakse arvesse kuue vahetult liikluskahju tekkimisele eelnenud kuu jooksul saadud sissetuleku ja kalendripäevade arvu.

Eeltoodust nähtub, et ajutise töövõimetuse hüvitise arvutamise alused on ravikindlustuse seaduses ja liikluskindlustuse seaduses erinevad. Ravikindlustuse seaduse alusel võetakse töövõimetuse hüvitise arvutamisel aluseks liiklusõnnetuses kannatanu kalendripäeva keskmine tulu õnnetuse toimumise kalendriaastale eelnenud kalendriaastal, liikluskindlustuse seaduse alusel aga kannatanu tulu vahetult liikluskahju tekkimisele eelnenud kuue kuu jooksul.

Liikluskindlustuse seaduse alusel arvutatav töövõimetuse hüvitis on suurem kui ravikindlustuse seaduse alusel arvutatav, juhul kui liiklusõnnetuses kannatanu keskmine sissetulek oli õnnetusele eelnenud kuue kuu jooksul suurem kui õnnetuse toimumise kalendriaastale eelnenud kalendriaastal. Kui kannatanu keskmine sissetulek oli õnnetusele eelnenud kuue kuu jooksul väiksem kui õnnetuse toimumise kalendriaastale eelnenud kalendriaastal, siis on ravikindlustuse seaduse alusel arvutatav töövõimetuse hüvitis suurem kui liikluskindlustuse seaduse alusel arvutatav.

Juhul kui liikluskindlustuse seaduse alusel arvutatav töövõimetuse hüvitis on suurem kui ravikindlustuse seaduse alusel arvutatav, maksab liikluskindlustusselts kannatanule töövõimetuse hüvitist LKindlS § 29 alusel arvutatud ulatuses, arvates sellest maha haigekassalt kannatanule samal kindlustusjuhtumil välja makstud hüvitise. Liikluskindlustusselts hüvitab haigekassale kannatanule välja makstud töövõimetuse hüvitise.

Juhul kui ravikindlustuse seaduse alusel arvutatav töövõimetuse hüvitis on suurem kui liikluskindlustuse seaduse alusel arvutatav, hüvitab liikluskindlustusselts haigekassale kannatanule välja makstud töövõimetuse hüvitise üksnes LKindlS § 29 alusel arvutatud ulatuses. Seega ei hüvita liikluskindlustusselts haigekassale kannatanule välja makstud hüvitist ulatuses, mis ületab LKindlS § 29 alusel arvutatud hüvitise suurust.

Nimetatud vahe tõttu tekib haigekassal RaKS § 26 lõike 1 alusel nõudeõigus kahju põhjustaja vastu. Kui haigekassa kasutab RaKS § 26 lõikes 1 sätestatud nõudeõigust, tekib kahju põhjustajal vastav kohustus hüvitada haigekassa välja makstud töövõimetuse hüvitis ulatuses, mida liikluskindlustusselts ei hüvita.

Seega võib kehtiva regulatsiooni kohaselt tekkida olukord, kus liikluskahju põhjustaja varalise kohustuse tekkimine haigekassa ees sõltub sellest, kas kannatanu keskmine sissetulek oli suurem õnnetusele vahetult eelnenud kuue kuu jooksul või õnnetuse toimumise kalendriaastale eelnenud kalendriaastal. Varalise kohustuse tekkimine sõltub samuti asjaolust, kas haigekassa kasutab talle RaKS § 26 lõikes 1 antud tagasinõudeõigust või mitte.

PS § 12 lg 1 lause 1 „Kõik on seaduse ees võrdsed.“ sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse.⁴³² See seob ka seadusandjat. Riigikohus on väljendanud seisukohta, et „§ 12 lg 1 esimest lauset tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses“. Õigusloome võrdsus nõuab üldjuhul, et seadused kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Selles põhimõttes väljendub võrdsuse idee: võrdsed tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdsed ebavõrdselt.⁴³³ Seega ei piisa ebavõrdse kohtlemise õigustamiseks asjaolust, et kõigi suhtes kohaldatakse seadust ühtviisi. PS § 12 lg 1 lause 1 kohaselt peab seadusandja leidma iga ebavõrdse kohtlemise õigustamiseks vähemalt ühe mõistliku põhjuse.⁴³⁴

Võrdsusõiguse rikkumise tuvastamise esimesel astmel tuleb võrreldavatele leida vähim ühine soomõiste (*genus proximum*).⁴³⁵ Antud juhul on tegemist liikluskindlustuse lepingu sõlminud isikutega, kes on põhjustanud liiklusõnnetuse, mille tagajärjel on haigekassa maksnud kannatanule ajutise töövõimetuse hüvitist.

Vähima ühise soomõiste leidmise järel tuleb kirjeldada ebavõrdset kohtlemist (*differentia specifica*).⁴³⁶ Eelnimetatud asjassepuutuvate normide koosmõjus kohaldamisel tekib olukord, kus ajutisest töövõimetusest kannatanule tekkinud kahju hüvitamisel koheldakse erinevalt liikluskindlustuse lepingu sõlminud isikuid, kes põhjustasid kahju kannatanule, kelle liikluskahju tekkimisele eelnenud kuue kuu sissetulekud olid suuremad õnnetusele eelnenud kalendriaasta sissetulekutest võrreldes isikutega, kes põhjustasid kahju kannatanule, kelle liikluskahju tekkimisele eelnenud kuue kuu sissetulekud olid väiksemad õnnetusele eelnenud kalendriaasta sissetulekutest.

Kui kannatanu viimase kuue kuu sissetulekud olid väiksemad õnnetusele eelnenud kalendriaasta sissetulekutest, lasub kahju põhjustajal kohustus hüvitada haigekassale kannatanule makstud töövõimetuse hüvitise ja kindlustusandja võimaldatava töövõimetuse hüvitise vahe. Eelduseks on, et haigekassa kasutab RaKS § 26 lõikes 1 sätestatud nõudeõigust. Seega, kui Haigekassa kasutab oma nõudeõigust eelnevalt kirjeldatud isiku suhtes, on tegemist PS § 12 lg 1 lauses 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõiguse riivega.

RaKS § 26 lõikes 1 sätestatud nõudeõiguse kasutamise korral tekib kahju põhjustajal rahaline kohustus hüvitada ajutise töövõimetuse hüvitise erinevatest arvutustest tekkinud vahe (vrd liikluskindlustuse seaduse ja ravikindlustuse seaduse hüvitise arvutamise aluseid), mis riivab PS §-s 32 sätestatud omandiõigust.

Kindlustusjuhtumi toimumise eest vastutava isiku puhul on riivatud PS §-s 32 sätestatud igaihe põhiõigust omandi puutumatusse ja võrdsele kaitsele, kui ta põhjustas kahju kannatanule, kelle õnnetusele eelnenud viimase kuue kuu sissetulekud olid väiksemad kui eelmise kalendriaasta

⁴³² RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 13.

⁴³³ RKPJKo 03.04.2002, nr 3-4-1-2-02, p 17.

⁴³⁴ M. Ernits. Kommentaarid §-le 12. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 12 kumm 6.2.

⁴³⁵ Samas, § 12 kumm 3.

⁴³⁶ Samas, § 12 kumm 3.

sissetulekud. Seevastu isikute, kes põhjustasid kahju kannatanule, kelle õnnetusele eelnenud viimase kuue kuu sissetulekud olid suuremad kui eelmise kalendriaasta sissetulekud, omandiõigust ei ole riivatud. Antud juhul on tegemist üldise võrdsusõiguse riivega, millega kaasneb vabadusõiguse riive.

Võib esineda olukordi, kus kahju põhjustaja omandiõiguse riive on väga intensiivne: juhtudel, kus kannatanu sai õnnetuse toimumise kalendriaastale eelnenud kalendriaastal suurt tulu, kuid õnnetusele eelnenud kuue kuu jooksul ei saanud üldse tulu või sai tulu oluliselt vähem. Selline olukord võib tekkida näiteks isikute puhul, kes on õnnetusele eelnenud kuue kuud olnud töötud, kuid õnnetuse toimumise kalendriaastale eelnenud kalendriaastal said suurt tulu.

Varalise kohustuse tekkimine või mittetekkimine ei sõltu antud juhul kuidagi kahju põhjustajast. See, kas liiklusõnnetuses kannatanu sai rohkem tulu õnnetusele eelnenud kuue kuu jooksul või õnnetuse toimumise kalendriaastale eelnenud kalendriaastal, on selgelt kahju põhjustajast mittesõltuv asjaolu. Samuti ei saa kahju põhjustaja mõjutada haigekassa otsust kasutada või mitte kasutada RaKS § 26 lõikes 1 sätestatud tagasinõudeõigust.

Kuna liiklusõnnetus on ootamatu sündmus, ei ole mõistlik oletada, et kannatanu saaks kunstlikult suurendada oma hüvitise arvutamise aluseks oleva perioodi sissetulekut. Kahju põhjustaja täiendava varalise kohustuse tekkimine sõltub juhusest.

Asjassepuutuvate normide koosmõjus kohaldamisel tekkiv olukord on vastuolus PS § 12 lg 1 lauses 1 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega koosmõjus PS §-s 32 sätestatud omandiõiguse puutumatus põhimõttega, sest seadusandja on ise kehtestanud erinevad ajutise töövõimetus hüvitise arvutamise variandid (liikluskindlustuse seaduses ja ravikindlustuse seaduses), kuid kohustuse nimetatud vahe kompenseerida on pannud kahju põhjustajatele.

(5) Õiguskantsler pöördus sotsiaalministri poole, milles juhtis tähelepanu tekkida võivale põhiseadusvastasele olukorrale, ravikindlustuse seaduse ja liikluskindlustuse seaduse normide koostoimes kohaldamise korral. Õiguskantsler teavitas oma seisukohast ka Eesti Haigekassat.

Oma vastuses õiguskantsleri pöördumisele möönis sotsiaalminister, et asjassepuutuvate ravikindlustuse seaduse ja liikluskindlustuse seaduse normide koostoimes kohaldamisel tekkiv olukord võib olla vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega. Minister teatas, et ta teeb rahandusministrile ettepaneku LKindlS § 29 muutmiseks.

Oma vastuses õiguskantsleri täiendavale järelepärimisele teatas minister, et kõnealust küsimust on arutatud ühisel nõupidamisel Rahandusministeeriumi ametnikega ning probleemile otsitakse lahendust koos rahandusministriga.

3.9. Pensioni ümberarvutamise menetluse pikkus

Asi nr 7-1/050380

(1) Avaldaja vaidlustas Pärnu Pensioniameti tegevuse tema pensioni ümberarvutamise avalduse menetlemise ajavahemikul 23.04.2004–17.03.2005.

(2) Avaldajale määrati soodustingimustel vanaduspension pärast seda, kui ta sai 05.01.2002 pensionialiseks.

23.04.2004 esitas avaldaja Pärnu Pensioniameti Pärnu osakonnale avalduse pensioni ümberarvestamiseks Vabariigi Valitsuse 01.04.2004 määruse nr 100 „Vabariigi Valitsuse 19. märtsi 2002. a määruse nr 97 „Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas olnud asutuste ja organisatsioonide

nende ametikohtade loetelu, kus töötatud aeg arvatakse avaliku teenistuse staaži hulka“ muutmine“ alusel, millega muudeti Vabariigi Valitsuse 19.03.2002 määrust nr 97 „Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas olnud asutuste ja organisatsioonide nende ametikohtade loetelu, kus töötatud aeg arvatakse avaliku teenistuse staaži hulka“ nii, et avaliku teenistuse seaduse jõustumisel riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses teenistuses olnud isiku avaliku teenistuse staaži hulka arvatakse Vabariigi Valitsuse 19.03.2002 määruses nr 97 loetletud ametikohtadel töötatud aeg alates 27.01.2001. Avaldaja palus Pärnu Pensioniametil arvutada oma pension ümber alates 05.01.2002.

19.11.2004 saatis Pärnu Pensioniameti direktori asetäitja avaldajale kirja, milles teatas, et tema avalduses ei tehta otsust enne, kui pensioniamet on saanud Vabariigi Valitsuse 01.04.2004 määruse nr 100 rakendusjuhendi. Teatis ise oli järgmine:

„Teatame Teile, et Vabariigi Valitsuse 2004. a 01. aprilli määruse nr 100 rakendamise osas on Sotsiaalministeerium teinud järelepärimise keskkonnaministeeriumile 07.05.2004. a. Vastava rakendusjuhendi saamisel teatame Teile pensioniameti otsusest.“

Kuna pensioniamet ei olnud asjaomast otsust langetanud ka 17.03.2005, pöördus avaldaja õiguskantsleri poole, et küsida, mida teha edasi.

Õiguskantsler võttis avalduse õiguskantsleri seaduse § 19 lõike 1 alusel menetlusse ning palus Pärnu Pensioniametilt teavet ja seletust.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas Pärnu Pensioniamet menetles pensioni ümberarvutamise avaldust järgides kiire menetluse põhimõtet.

(4) RPKS § 1 lõike 2 järgi kohaldatakse pensionimenetlusele haldusmenetluse seadust. HMS § 5 lõike 2 järgi toimub haldusmenetlus eesmärgipäraselt ja tõhusalt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Tegemist on haldusmenetluse üldise põhimõttega, mis paneb haldusorganile kohustuse teostada kõik menetlused kiirelt. Põhimõte tuleneb isiku põhiseaduslikust õigusest heale haldusele. Sama leidis ka Riigikohus oma ühes lahendis, et õigus heale haldusele hõlmab õigust kiirele menetlusele.⁴³⁷

Kiire menetluse põhimõtte kohaselt tuleb haldusmenetlus teostada selleks kuluva mõistliku aja jooksul.⁴³⁸ Kuna teatud juhtudel võib õigustloovates aktides kehtestamata tähtaegade tõttu menetlus põhjendamatult viibida ja tuua kaasa isikutele aja-, raha- ja närvikulu, on neil juhtudel peetud vajalikuks kehtestada menetlustähtaegu. Menetlustähtaeg on sätestatud ka RPKS § 25 lg 1 punktis 3, mille järgi arvutatakse määratud riiklik pension ümber pensioni suurendamist tingivate asjaolude tekkimisel, välja arvatud selle paragrahvi punktis 1 sätestatud juhul, – avalduse esitamise päevast, kui avaldus koos dokumentidega on esitatud ühe kuu jooksul, arvates pensioni suurendamist tingivate asjaolude tekkimisest; avalduse hilisemal esitamisel arvutatakse pension ümber avalduse esitamise kuule järgneva kuu esimesest kuupäevast.

Üksikute keerulisemate kaasuste puhul võib menetluseks kuluv mõistlik aeg erineda õigustloovas aktis kehtestatud tähtajast. Sellisel juhul tuleb lähtuda HMS § 5 lõikes 2 sätestatud üldisest põhimõttest. Selleks annab võimaluse HMS § 41, mille kohaselt peab haldusorgan viivitusega tegema teatavaks haldusakti andmise või toimingu sooritamise tõenäolise aja ning näitama ettenähtud tähtajast mittekinnipidamise põhjuse, kui haldusakti või toimingut ei ole võimalik anda või sooritada ettenähtud tähtaja jooksul. Tegemist on normiga, mis reguleerib juhtumeid, mil menetlus venib (st haldusakti andmise või toimingu sooritamise tähtpäevaks on menetlust alustatud, ent menetlust ei ole selleks ajaks võimalik lõpetada).

⁴³⁷ RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 17.

⁴³⁸ RKKHKm 13.06.1997, nr 3-3-1-18-97, p 1.

Erinevalt HMS § 5 lõikes 2 sätestatud mõistlikust ajast, tuleb haldusorganil HMS § 41 järgi tegutseda viivitamatult, st kohe, kui on näha, et haldusakti ei ole võimalik anda või toimingut sooritada selleks ette nähtud tähtaja jooksul. Viivitamatu reageerimine olukorrale võimaldab isikul saada kohe teavet selle kohta, et ettenähtud ajaks tulemust ei saavutata, ja tal on võimalik oma edasist tegevust planeerida. Haldusakti andmise või toimingute sooritamise tõenäolise aja teatavaks tegemine annab isikule kindluse, et tema asjaga tegeletakse ja teatud ajaks jõutakse ka tulemusteni. Ettenähtud ajast mittekinnipidamise põhjuse äranäitamine teenib aga isiku silmis haldusorgani tegevuse legitimeerimise eesmärki. Ühtlasi võimaldab selline põhjendamiskohustus haldusorganil endal teostada kontrolli, kas need põhjused on piisavad selleks, et tähtaegadest mitte kinni pidada.

Antud kaasuse faktilistest asjaoludest nähtuvalt ei pidanud Pärnu Pensioniamet võimalikuks lahendada taotlusel asja seaduses ettenähtud tähtaja jooksul selle keerukuse tõttu. Pensioniamet oleks pidanud tuginedes HMS §-le 41 tegema avaldajale viivituse teatavaks otsuse langetamise tõenäolise aja ning põhjendama, miks ei saa otsust langetada selleks ettenähtud aja jooksul. Seevastu teavitas pensioniamet avaldajat alles poole aasta möödudes ja rikkus sellega HMS §-s 41 sätestatud viivitamata teavitamise põhimõtet. Lisaks ei täitnud pensioniamet teavitamiskohustust seaduses ettenähtud kujul: oma teatise avaldajale ei märkinud pensioniamet tõenäolist aega, millal pensioniamet otsuse langetab. Ta ei esitanud vajaliku põhjalikkusega viivituse põhjuseid ega selgitanud avaldajale, millised on tema menetlusõigused pensioniameti otsuse andmise viivitamise korral.

Ülaltoodut arvestades leiab õiguskantsler, et Pärnu Pensioniamet rikkus avaldaja õigust kiirele menetlusele.

(5) Õiguskantsler tegi Pärnu Pensioniametile ettepaneku langetada avaldusealuses asjas otsus viivitamatult ja vabandada avaldaja ees. Ta palus selgitada põhjalikult viivituse põhjuseid.

Pärnu Pensioniameti direktor saatis 21.04.2005 avaldajale vabanduskirja, milles lubas, et asjaomane haldusakt antakse pärast 28.04.2005, mil Vabariigi Valitsus on eeldatavasti langetanud otsuse, kuidas arvutada pensionit ümber tagasiulatuvalt. Pensioniamet ei pidanud varem pensioni ümberarvutamist võimalikuks kuna sotsiaalministri 31.12.2001 määruse nr 167 „Riikliku pensioni määramise, ümberarvutamise ja maksmise juhend“ § 33 ei anna alust sellise ümberarvutamise tegemiseks. 18.05.2005 vaatas Pärnu Pensioniameti Pärnu osakonna pensionikomisjon avalduse pensioni ümberarvutamise kohta läbi ning saatis oma otsuse avaldajale tähtkirjaga veel samal päeval.

3.10. Toitjakaotuspensionini ümberarvutamise õiguspärasus

Asi nr 7-1/050760

(1) Avaldaja palus õiguskantsleril kontrollida Pärnu Pensioniameti tegevust tema tütrele määratud toitjakaotuspensionini ümberarvutamise küsimuses.

(2) Avaldaja abikaasa hukkus 1990. aastal teenistuskohustuste täitmisel. Seejärel määras Eesti Vabariigi Siseministeerium tema tütrele toitjakaotuspensionini ja maksis pensioni kuni 30.09.1992. Alates 01.10.1992 jätkas toitjakaotuspensionini maksmist Eesti Vabariigi Sotsiaalhooldusministeerium Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 16.01.1993 otsuse „Elatusraha kehtestamise kohta“ alusel, tehes seda Vabariigi Valitsuse kehtestatud suuruses kuni riiklike elatusrahade seaduse jõustumiseni.

Alates 01.04.1993 maksti avaldaja tütrele toitjakaotuspensionini riiklike elatusrahade seaduse alusel. Selle seaduse kohaselt määrati toitjakaotuspension sõltumata pensioniõiguslikust staažist. Kooskõlas riiklike elatusrahade seaduse ja selle muutmise seaduse sätetega arvutati pensionid ümber.

Avaldaja tütrele maksti toitjakaotuspensioni kooskõlas riiklike elatusrahade seadusega kuni 01.04.2000, mil hakkas kehtima 26.06.1998 vastu võetud riikliku pensionikindlustuse seadus (edaspidi RPKS). Selle seaduse jõustumisel arutati avaldaja tütrele määratud toitjakaotuspension ümber, ent tuginedes sama seaduse § 50 lõikele 1 jätkati talle pensioni maksmist varem määratud suuruses.

Avaldaja tütrele määratud toitjakaotuspension suurenes talle säilitatud suuruses makstud pensionist alles 01.04.2004, mil jõustus 18.03.2004 vastu võetud riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise seadus. Selle seaduse § 1 punktiga 1 sätestati, et toitjakaotuspension arvutatakse ühele perekonnaliikmele toitjakaotuspensioni arvutamise aluseks oleva vanaduspensioni suuruselt 50%. Lisaks suurenesid alates 01.04.2004 pensioni baasosa ja aastahinne.

Avaldaja taotles 12.04.2005 oma tütrele määratud toitjakaotuspensioni ümberarvutamist seoses täiendavate dokumentide esitamisega toitja tööstaaži kohta. Tema tütrele määratud toitjakaotuspension arutati RPKS § 25 lõike 1 alusel ümber alates 12.04.2005.

Avaldaja pöördus 19.05.2005 õiguskantsleri poole palvega kontrollida, kas Pärnu Pensioniamet on tema tütrele määratud toitjakaotuspensioni ümber arvutanud kooskõlas kehtiva õigusega. Õiguskantsler palus 26.05.2005 asjaolude väljaselgitamiseks Pärnu Pensioniameti direktorilt teavet ning seletust tekkinud olukorra kohta. Kuna Pärnu Pensioniameti direktori 31.05.2005 vastus ei sisaldanud vajalikku dokumentatsiooni ega piisavalt selget seletust, pöördus õiguskantsler ÖKS §-de 28 ja 29 alusel 06.06.2005 Sotsiaalkindlustusameti peadirektori poole.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas Pärnu Pensioniamet arvutas avaldaja tütrele määratud toitjakaotuspensioni ümber õiguspäraselt.

(4.1) Seoses 26.06.1998 vastu võetud riikliku pensionikindlustuse seaduse jõustumisega 01.04.2000 muutus toitjakaotuspensioni suurus sõltuvaks toitja pensionistaažist. Sellest tulenevalt tekkis vajadus arvutada kõik toitjakaotuspensionid ümber nii, et oleks näha seos toitja pensionistaaži ja toitjakaotuspensioni suuruse vahel. Selleks pidi pensioniamet vastavalt RPKS §-dele 18 ja 19 selgitama välja toitja pensionistaaži. Kuna RPKS § 37 lõike 3 järgi pidi elukohajärgne pensioniamet osutama pensionitaotlejale vajadusel kaasabi pensioni taotlemiseks vajalike dokumentide saamisel, oleks Pärnu Pensioniamet pidanud avaldajat teavitama asjaomaste tõendite leidmise vajadusest ning püüdma ka ise neid dokumente leida. Seevastu lähtus pensioniamet tõsiasjast, et üldjuhul olid riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel määratud toitjakaotuspensionid väiksemad kui riiklike elatusrahade seaduse alusel määratud toitjakaotuspensionid, ning säilitas avaldaja tütrele juba määratud pensioni seda ümberarvutamata.

(4.2) Ajal, mil avaldaja pöördus Pärnu Pensioniametisse, kehtis juba uus riikliku pensionikindlustuse seadus, mille 18.03.2004 muutmise tulemusel tekkis avaldaja tütrele õigus toitjakaotuspensioni suurendamisele (01.04.2004 jõustunud riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise seaduse § 1 punkti 1 alusel). Pensionikindlustuse seaduse muutmise seadus sätestas, et toitjakaotuspension arvutatakse ühele perekonnaliikmele toitjakaotuspensioni arvutamise aluseks oleva vanaduspensioni suuruselt 50%. Kuna avaldaja esitas pensioniametile 12.04.2005 toitja pensionistaaži tõendavad dokumendid, arvestati tema tütrele määratud toitjakaotuspension ümber vastavalt RPKS § 25 lg 1 punktile 3 avalduse esitamise päevast, sest avaldust koos dokumentidega peeti esitatuks ühe kuu jooksul, arvates pensioni suurendamist tingivate asjaolude tekkimisest. Samas oleks avaldaja tütre toitjakaotuspension arvutatud automaatselt ümber juba 01.04.2004, kui pensioniamet oleks 01.04.2000, mil toitjakaotuspensioni suurus hakkas sõltuma toitja pensionistaažist, selgitanud välja toitja pensionistaaži. Kuna avaldaja tütrele määratud toitjakaotuspensioni ei olnud võimalik ümber arvutada 01.04.2004 pensioniameti tegevusetuse tõttu, tuleb Pärnu Pensioniameti otsust, millega arutati avaldaja tütrele määratud toitjakaotuspension RPKS § 25 lg 1 punkti 3 alusel ümber alates 12.04.2005, pidada õigusvastaseks.

(5) Õiguskantsleri 06.06.2005 Sotsiaalkindlustusametile tehtud teabe nõude ja seletuse võtmise tulemusel tegi Pärnu Pensioniameti Pärnu osakonna pensionikomisjon 10.06.2005 otsuse, millega arvutati avaldaja tütrele määratud toitjakaotuspension ümber tagasiulatuvalt alates 01.04.2004. Avaldajat teavitati otsusest.

Lisaks juhtis Sotsiaalkindlustusamet avaldaja tütrele toitjakaotuspensioni ebaõige maksmise tõttu Pärnu Pensioniameti tähelepanu pensionide määramise ja ümberarvutamise alase töö parandamise vajadusele. Sotsiaalkindlustusamet palus Pärnu Pensioniametil veel kord läbi vaadata toitjakaotuspensioni saajate pensionistaaži arvestuse ning osutada abi vajalike dokumentide saamisel neile toitjakaotuspensioni saajatele, kellel toitja pensionistaaži dokumendid puuduvad.

3.11. Kontrollkäik Astangu Kutser rehabilitatsiooni Keskusesse

Asi nr 7-2/050765

(1) Õiguskantsleri Kantselei ametnikud tegid ÕKS § 19 lõike 1, §-de 27, 33 ja § 34 lõike 1 alusel 28.09.2005 omaalgatuse korras kontrollkäigu Astangu Kutser rehabilitatsiooni Keskusesse.

Astangu Kutser rehabilitatsiooni Keskus (edaspidi keskus) on Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas asuv puudest tingitud erivajadustega inimeste sotsiaalse, pedagoogilise, kutsealase rehabiliteerimise ja füsioterapeutilisi teenuseid osutav hallatav riigiasutus. Keskuses õpetatakse isikuid, kes on omandanud põhihariduse lihtsustatud riikliku (abiõppe) õppekava või toimetulekukooli õppekava alusel ning keskhariduse või põhihariduse omandanud kehapuudega või püsiva tervisehäirega isikuid.

Lisaks on keskus võimalik isikutel, kes on toimetulekuõppe tasemel läbinud koolikohustuse kas tava- või abikoolis, õppinud individuaalse õppekava alusel koduõppes või ei ole saanud üldse kooliharidust, võimalik läbida toimetulekukursus; isikutel, kes on erinevates koolitüüpides, -klassides või individuaalse õppekava järgi õppides (koduõppes) omandanud põhihariduse lihtsustatud riikliku õppekava alusel, läbida ettevalmistuskursus; ning erivajadustega noortel ja tööealistel täiskasvanutel, kellel on füüsiline puue või püsiv tervisehäire (sh traumajärgsete ajukahjustustega isikud), läbida eelduskursus.

(2) Õiguskantsler kontrollis, kas ja kuidas tagati keskus erivajadustega isikutele õigus kutse omandamisele ning kas ja kuidas selle õiguse realiseerimiseks rakendati kontrollkäigu tegemise ajal ning kuni 01.01.2006 kehtinud Vabariigi Valitsuse 25.11.1998 määrust nr 265 „Puudega inimeste kutseõppeasutuses õppimise tingimuste ja korra kinnitamine“ (edaspidi määrus). Lisaks uuris õiguskantsler, milliseid teisi õigusakte ja millisel moel keskus rakendatakse.

(3.1) Kontrollimisel selgus, et keskus oli üldjoontes erivajadustega isikutele õigus kutse omandamisele tagatud. Selleks pakkus keskus ka määrukses ette nähtud toetavaid teenuseid. Nii oli kõigile keskuse õpilastele tagatud lähtuvalt nende erivajadusest suhtlusabi asjaomaste rehabilitatsioonispetsialistide toel (sotsiaaltöötaja, viipekeeletõlk jne) ning isikliku abistaja teenus, mida osutas õpilasele tema elukohajärgne kohalik omavalitsus. Keskus tagas õpilastele ka vajaliku füüsilise, pedagoogilis-psühholoogilise ja sotsiaalse õpikeskkonna ning vajalikud abivahendid õpilase õpi- ja tegevusvõime toetamiseks. Peale eespool nimetatut olid keskusel olemas ka rehabilitatsioonitööks vajalikud tingimused.

Vastavalt õppekorralduse eeskirja § 6 lõikele 1 õppisid keskuse õpilased individuaalse õppekava alusel, mis võis olla identne eriala õppekavaga või kohandatud vastavalt õpilase erivajadustele. Säte vastas määruse punktile 5, mille järgi koostab õppeasutus puudega inimesele individuaalse õppekava.

Määruse punktist 5 tulenevalt koostatakse individuaalne õppekava lähtudes vastavast kutse-, eri-

või ametiala riiklikust õppekavast, puudega inimese erivajadustest ning rehabilitatsiooniplaanist. Keskus rakendas individuaalse õppekava koostamisel ka haridus- ja teadusministri 08.12.2004 määrust nr 61 "Individuaalse õppekava järgi õppimise kord", kuigi kutseõppeasutuse seaduses ei olnud sätestatud, et viidatud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse alusel antud määrus oleks olnud kohaldatav ka kutseõppeasutuses õppija suhtes. Tekkis küsimus, kas seadusandja on jätnud midagi olulist reguleerimata ja seetõttu oli keskus sunnitud käituma vastuolus PS § 3 lõikes 1 sisalduva seaduslikkuse põhimõttega.

Põhimõtteliselt tuli eespool viidatud määruse rakendamist pidada õigustatuks, sest see reguleeris küsimusi, mida määrukses „Puudega inimeste kutseõppeasutuses õppimise tingimuste ja korra kinnitamine“ ei reguleeritud, kuid mille reguleerimine oli õpilase ja keskuse seisukohalt oluline: mida individuaalse õppekavaga kindlaks määratakse, kuidas see koostatakse, vormistatakse ja rakendatakse, millised on õpilase õigused sellisest õppekavast keeldumisel jms. Kuna määrus nägi ette üksnes selle, et individuaalse õppekava koostab õppeasutus lähtudes riiklikust õppekavast, isiku erivajadustest ning rehabilitatsiooniplaanist, ei andnud see ei individuaalse õppekava kasutajale ega koostajale teavet individuaalse õppekava olemuse ega selle koostamisest/rakendamisest keeldumise aluste kohta.

Veel tuli kontrollimisel välja, et keskus rakendati lisaks haridus- ja teadusministri 08.12.2004 määrusele „Individuaalse õppekava järgi õppimise kord“ veel teisigi seadusest madalamal seisvaid õigusakte, mida seadusandja ei olnud kutseõppeasutuse seaduses ette näinud.

Selliste rakendatavate õigusaktide hulgas olid määrused, mis olid antud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse alusel, st õigusaktid, mida seadusandja pidas vajalikuks kehtestada põhikooli ja gümnaasiumi õpilaste jaoks, mitte kutseõppeasutuses õppijate huvidest lähtuvalt. Nii rakendati keskuskes sotsiaalministri 29.08.2003 määrust nr 109 „Tervisekaitseõuded koolidele“, sotsiaalministri 24.08.1995 määrust nr 51 „Koolitervishoiu korraldamine“ ning haridus- ja teadusministri 10.08.2005 määrust nr 24 „Õpilaste hindamise, järgmisse klassi üleviimise ning klassikursust kordama jätmise alused, tingimused ja kord“. Keskus leidis, et eespool nimetatud õigusaktide rakendamine oli tingitud elulisest vajadusest. Sellega tuli nõustuda põhjusel, et nt tervisekaitseõuete järgimine, tervishoiu korraldamine oli kooli kohustus õpilaste tervise kaitse tagamisel. Ilma vastavasisuliste nõueteta oli koolil aga võimatu vajalikku kaitset pakkuda. Siin ei saanud aga õiguskantsler vaadata mööda tõsiasi, et seadusandja ei olnud kutseõppeasutuse õpilaste suhtes nimetatud õigusaktide rakendamist ette näinud, mistõttu oli keskuse praktika vastuolus seaduslikkuse põhimõttega.

(3.2) Veel leidis õiguskantsler kontrollkäigul, et teatud juhtudel korraldas keskus isikutele, kes kandideerisid sinna õppima, töökatsed või katselist õpetamist eesmärgiga teha kindlaks õpilase eeldused sobivaks erialavalikuks ja selgitada välja tema üldine õpimotivatsioon. Haridus- ja teadusministri 11.04.2002 määrus nr 33 „Õpilaste kutseõppeasutusse vastuvõtu kord“ ega määrus töökatsede korraldamist ning katselist õpetamist ette ei näinud. Seega käitus keskus vastuolus kehtiva õigusega. Võib aga püstitada küsimuse, kas keskuse praktika oli õigustatud.

(3.3) Kontrollimisel selgus ka, et keskus pakkus kutsevaliku tegemist toetavat õpet. Sellise õppe korraldamine oli reguleeritud õppekorralduse eeskirja § 2 punktis 6, mille järgi muudeti diagnostiline õpe kutseõppeks, st ettevalmistavaks koolituseks toimetuleku ja ettevalmistuskursuste vormis sotsiaalministri kinnitatud õppekava alusel. Õppekorralduse eeskirja § 9 lõike 2 järgi kestis diagnostiline õpe 35 õppenädalat. Kutseõppeasutuse seadus nägi seevastu §-s 141 ette üksnes kutsealase eelkoolituse põhiharidust või üldkeskharidust omandavatele õpilastele. Seadus ei näinud sellist diagnostilist õpet ette. Antud juhul tõusetus taas küsimus seaduslikkuse põhimõtte järgimisest. Tuleb veel märkida, et diagnostilise õppega kaasnevalt olid ohustatud vahetult isikute põhiõigused ja –vabadused: asjaomase õppekava läbimisel ei saanud isik oma õpingutele tunnistust, sest sellise õppe sisu ei olnud riik reguleerinud; isikul puudus ka õpilase staatus kutseõppeasutuse seaduse mõttes, mistõttu jäi ta ilma mitmetest sotsiaalsetest garantiidest, mis sellise staatusega kaasnevad.

(4) Kokkuvõtteks tuleb öelda, et keskus oli küllalt palju teinud selleks, et erivajadustega isikute õigus kutseharidusele oleks tagatud. Samas tuleb tõdeda sedagi, et keskkuses ilmnenud probleemid olid seotud nõrgast riigipoolsest regulatsioonist – peamiselt määruse nõrgast regulatiivsuse astmest ning mitmete oluliste regulatsioonide puudumisest.

Õiguskantsler soovitas haridus- ja teadusministril täpsustada määruses individuaalse õppekava koostamise korda, kaaluda diagnostilise õppe ja töökatsete korraldamise võimalikkust keskkuses kooskõlas kutseõppeasutuse seadusega ja püüda leida lahendus õpilase staatuse ja riikliku õppekava küsimustele ning võimalusel muuta ja täiendada kutseõppeasutuse seadust.

Haridus- ja teadusminister nõustus õiguskantsleri soovitustega ning lubas luua töörühma, kuhu kuuluvad Sotsiaalministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Eesti Puuetega Inimeste Koja esindajad. Töörühma ülesandeks on välja töötada asjaomased ettepanekud õigusaktide muutmiseks, et kõrvaldada vastuolud kehtivate regulatsioonide ja praktikas rakendatud meetmete vahel ning näha ette puuduvad, ent vajalikud normid erivajadustega õpilaste kutseõppe korraldamiseks.

Alates 01.01.2006 kaotas määrus seoses volitusnormi muutmiseiga kutseõppeasutuse seaduses oma kehtivuse. Ministeeriumi plaanide kohaselt pidi uus määrus valmima 01.06.2006, kuid seisuga 15.06.2006 seda kehtestatud ei ole.

4. Tervisekaitse

4.1. Ambulatoorse arstiabi kättesaadavus keskustest kaugemalejäävates piirkondades elavate isikute jaoks

Asi nr 7-2/050630

(1) Õiguskantsler alustas omal algatusel menetluse kontrollimaks keskustest kaugemale jäävates piirkondades elavate isikute jaoks ambulatoorse arstiabi kättesaadavuse vastavust põhiseadusele.

(2) Tervishoiuteenuste osutamise korralduse ja nõuded ning tervishoiu juhtimise, rahastamise ja järelevalve korra sätestab tervishoiuteenuste korraldamise seadus (edaspidi TTKS). Nimetatud seadusest nähtuvalt on ambulatoorselt osutatavateks tervishoiuteenusteks üldarstiabi (§ 7 lg 1), kiirabi (§ 16 lg 1), eriarstiabi, (§ 20 lg 1) ning õendusabi (§ 24 lg 1).

TTKS § 7 lõike 1 kohaselt on üldarstiabi osutav perearst sellekohase eriala omandanud eriarst, kes tegutseb üldiselt perearsti nimistu alusel. Vastavalt TTKS § 8 lõikele 4 kinnitab nimistute piirarvu maakondade kaupa, samuti nimistu piirsuuruse, moodustamise, muutmise ja võrdlemise alused ning korra sotsiaalminister. Sotsiaalminister on 29.11.2001 vastu võtnud määruse nr 114 „Perearsti nimistute piirarv”, mis sätestab Eestis perearstinimistute piirarvuks 840 nimistut ning annab teenuse võrdse kättesaadavuse tagamiseks piirarvud ka maakondade lõikes.

Vastavalt TTKS § 16 lõikele 1 on kiirabi ambulatoorne tervishoiuteenus eluohtliku haigestumise, vigastuse või mürgituse esmaseks diagnoosimiseks ja raviks ning vajaduse korral abivajaja transpordiks haiglasse. Kiirabibrigaadide arvu kehtestab sotsiaalminister. Sotsiaalminister on oma 19.12.2001 määrusega nr 135 kinnitanud riigieelarvest rahastatavate kiirabibrigaadide arvud. Määruse § 2 lõike 1 kohaselt on riigieelarvest rahastatavate ja Tervishoiuameti avaliku konkursiga valitavate kiirabibrigaade 85. Vastavalt Sotsiaalministeeriumi andmetele teenindab üks kiirabibrigaad 15 000 inimest ja teeb keskmiselt kuus visiiti ööpäevas.⁴³⁹

⁴³⁹ Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.sm.ee/est/pages/index.html> (seisuga 26.04.2005).

Nähtuvalt TTKS § 20 lõikest 1 on eriarstiabi ambulatoorne või statsionaarne tervishoiuteenus, mida osutavad eriarst või hambaarst ja temaga koos töötavad tervishoiutöötajad. Sotsiaalminister on oma 22.06.2004 määrusega nr 84 kinnitanud „Tervishoiuteenuste kättesaadavuse nõuded“, mille § 6 kohaselt peab eriarstiabi piirkondlik kättesaadavus üldkirurgia, sisehaiguste, pediatraia ning sünnitusabi ja günekoloogia erialadel olema kuni 70 km või 60 minuti autosõidu kaugusel.

Vastavalt TTKS § 24 lõikele 1 on õendusabi ambulatoorne või statsionaarne tervishoiuteenus, mida osutavad õde ja ämmaemand koos pere-, eri- või hambaarstiga või iseseisvalt. Õendusabi kättesaadavusele üldiseid nõuded kehtestatud ei ole.

Õiguskantsler algatas 05.05.2005 omal algatusel järelevalvemenetluse riigiasutuste tegevuse kontrollimiseks isikute põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamisel ning küsis olukorra põhiseadusele vastavuse kohta arvamust sotsiaalministrilt.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas käesoleval ajal on isikutel võimalik realiseerida õigust tervise kaitsele võrdsetel alustel ning hoolimata nende asukohast.

(4) Hoolimata ambulatoorse arstiabi kättesaadavust tagava regulatsiooni olemasolust peab Eesti Haigekassa 2004. aastal korraldatud uuringu kohaselt arstiabi kättesaadavust heaks või pigem heaks vaid 52% üldelanikkonnast.⁴⁴⁰ Üheks rahulolematuse põhjuseks võib pidada arstiabi osutajate progresseeruvat koondumist keskustesse (eriarstiabi puhul tihti vaid regionaalsetesse keskustesse), mis toob keskustest kaugemal elavatele isikutele kaasa nii täiendavad ajalised kui ka rahalised kulud.

Tõenäoliselt jääb rahalistel ning füüsilistel põhjustel paljudel keskustest kaugemalasuvate piirkondade elanikel saamata nii vajaminev kui ka profülaktiline ambulatoorne arstiabi teenus. Sellisel juhul muutub küsitavaks isikute PS § 28 lõikes 1 tagatud õigus tervise kaitsele. Samuti ei ole olukord, kus keskustest kaugemalejäävates piirkondades elavatele isikutele on ambulatoorne arstiabi kas füüsiliselt või materiaalselt kättesaamatu, kooskõlas PS §-st 12 tuleneva territoriaalse, sotsiaalse ja võrdse kohtlemise printsiibiga.

Üheks oluliseks probleemiks väiksema sissetulekuga isikutele on sõidukulude tasumine nende elukohast kaugemale jääva arsti külastamiseks. Kuni 31.12.2004 kehtinud ravikindlustusseaduse (edaspidi RaKS) redaktsioon sätestas ühena haigekassa kindlustatud isikule makstava rahalise ravikindlustushüvitise liigina sõidukuluhüvitise (RaKS § 25 lg 4 p 3). Nimetatud hüvitise väljamaksmise korda reguleerisid lisaks RaKS § 27 lg 4, § 64, § 66 ja § 90 lg 5. Ravikindlustusseaduse eelnõu seletuskirja kohaselt oli sõidukuluhüvitise kehtestamise eesmärgiks vältida tervishoiuteenuste kättesaadavuse langust kindlustatute transpordikulude suurenemise tõttu. Riigikogu 16.12.2004 vastu võetud ravikindlustuse seaduse ja Eesti Haigekassa seaduse muutmise seaduse § 1 punktid 3, 4, 6, 7 ja 9 tunnistasid eespool osundatud ravikindlustuse seaduse sõidukuluhüvitist puudutavad sätted kehtetuks ning kaotasid seega võimaluse kindlustatud isikutel nõuda raviteenuse osutamise kohta sõitmiseks tehtud kulutuste hüvitamist. Sõidukuluhüvitiste puudumine võib tuua kaasa ravikulude suurenemise kaugelearenenud haiguste ravi tõttu, sest vähemkindlustatud isikutel on piiratud võimalus saada arstiabi.

Lisaks materiaalsete vahendite puudumisest tingitud piirangutele ambulatoorse arstiabi kättesaadavusele, on probleemiks ka arstiabi kättesaadavus isikutel, kes oma haigusest tulenevalt ei saa kaugelasuvat arsti iseseisvalt külastada. Käesoleval ajal ei ole riiklikult loodud süsteemi haigete isikute transporditeenusega abistamiseks. Kiirabiteenust osutatakse isikule vaid eluohtliku haigestumise, vigastuse või mürgituse esmaseks diagnoosimiseks ja vajadusel raviks. Kiirabiteenusega ei ole hõlmatud korralisele läbivaatusele või plaanilisele operatsioonile minevad isikud.

Kokkuvõtlikult on küsitav isikute PS §-st 28 tuleneva õiguse tervise kaitsele tagamine. Samuti ei ole

⁴⁴⁰ Kättesaadav arvutivõrgus: http://veeb.haigekassa.ee/files/est_haigekassa_uuringud/ARUANNE_L.pdf (seisuga 26.04.2005).

olukord, kus keskustest kaugemalejäävates piirkondades elavatele isikutele on ambulatoorne arstiabi kas füüsiliselt või materiaalselt kättesaamatu, kooskõlas PS § 12 lõikest 1 tuleneva võrdse kohtlemise printsiibiga, mis nõuab võrdset kohtlemist muuhulgas sõltumata isiku elukohast ja sotsiaalsest seisundist.

(5) Sotsiaalminister tunnistas oma vastuses probleemi tõsidust ning teatas, et lähemal ajal hakatakse otsima võimalusi soodustada eriarstiabi osutamist territoriaalsetel äärealadel väljasõituna keskustest, internetikonsultatsioonidena või muul moel, mis võimaldaks tagada isikute põhiõiguse tervise kaitsel võrdsetel tingimustel. Ministri sõnul otsivad Sotsiaalministeerium, Eesti Haigekassa, kohalikud omavalitsused ja Eesti Perekarstide Selts koostöös lahendusi arstiabi kättesaadavuse parandamiseks ning Sotsiaalministeeriumis on koostamisel ambulatoorse üldarstiabi ja kiirabi arengukava, et parandada arstiabi kättesaadavust võttes arvesse ka õiguskantsleri osundatud probleeme.

4.2. Kiirabiteenuse kättesaadavus Põlva maakonnas

Asi nr 7-1/050891

(1) Avaldaja palus kontrollida, kas Põlva maakonnas on kiirabiteenuse kättesaadavus tagatud.

(2) Vastavalt Tervishoiuameti ja SA Tartu Kiirabi vahel 13.06.2002 sõlmitud lepingule teenindab Põlva maakonda kolm kiirabibrigaadi, millest kaks asuvad Põlvas ning üks Rāpinas. Tervishoiuameti peadirektor kinnitas nimetatud jaotuse oma 26.07.2002 käskkirjaga nr 39-A. Hiljem lisati poolte kokkuleppel lepingusse p 2.1.9, mille kohaselt võib SA Tartu Kiirabi omal vastutusel vähendada väiksema töökoormusega perioodil brigaadide arvu eeldusel, et tagatakse kõikide väljakutsete teenindamine. Nimetatud lepingupunktile tuginedes vähendas SA Tartu Kiirabi alates 01.02.2005 Põlva linnas kiirabibrigaadide arvu nii, et endise kahe kiirabibrigaadi asemel on esmaspäevast neljapäevani öösiti töös vaid üks kiirabibrigaad.

Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes vaidlustas SA Tartu Kiirabi ja Tervishoiuameti tegevuse kiirabiteenuse osutamisega Põlva maakonnas. Avaldaja leidis, et SA Tartu Kiirabi tegevuse tulemusel (kiirabibrigaadide arvu vähendamine alla Tervishoiuameti peadirektori 26.07.2002 käskkirjaga nr 39-A kinnitatud piirmäära, õebrigaadi koosseisu vaid ühe meditsiinilise haridusega isiku lülitamine) võib jääda tagamata Põlva maakonnas viibivate isikute õigus tervise kaitsel. Lisaks väitis avaldaja, et olukord, kus vaid Põlva maakonnas kiirabiteenuse osutamise tagamiseks sõlmitud lepingus on lubatud SA-l Tartu Kiirabi kiirabibrigaade ajutiselt vähendada, ei vasta põhiseadusest tulenevale võrdse kohtlemise printsiibile.

Õiguskantsler alustas järelevalvemenetlust ja esitas teabe nõudmise SA Tartu Kiirabi juhatuse esimehele, Tervishoiuameti peadirektorile ning sotsiaalministrile.

SA Tartu Kiirabi juhatuse liige teatas oma vastuses, et kiirabibrigaadide arvu vähendamise Põlva maakonnas tingisid väljakutsete arvu vähenemine ning kiirabiteenuse osutamiseks eraldatud raha vähesus. SA Tartu Kiirabi leiab, et olukorras, kus kiirabi väljakutsete arv on Põlva maakonnas langenud 4,79 väljakutseni ööpäevas brigaadi kohta, on kiirabibrigaadide arvu vähendamine kolmelt brigaadilt 2,72 brigaadini põhjendatud. Samuti on SA Tartu Kiirabi seisukohal, et PS §-st 28 tulenev õigus tervise kaitsel on Põlva maakonnas tagatud ka olukorras, kus kaks kolmest Põlva maakonda teenindavast kiirabibrigaadist on õebrigaadid, mille kolmest liikmest on vaid üks meditsiinilise haridusega töötaja.

Tervishoiuameti peadirektor teatas oma vastuses teabe nõudmisele, et 2006. aastal ei kaaluta SA-le Tartu Kiirabi Põlva maakonnas asuvate kiirabibrigaadide arvu ajutise vähendamise õiguse andmist.

Sotsiaalminister tunnistas oma vastuses õiguskantsleri teabe nõudmisele vajadust täiendada sotsiaalministri 19.12.2001 määrust nr 131 „Kiirabibrigaadi koosseisu ja varustuse nõuded ning tööjuhend“ eesmärgiga reguleerida täpselt kiirabibrigaadide koosseisud.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas kiirabibrigaadide arvu vähendamine alla Tervishoiuameti peadirektori 26.07.2002 käskkirjaga nr 39-A kinnitatud piirmäära on õiguspärane.

(4) Kiirabikorralduse üldised alused on sätestatud tervishoiuteenuste korraldamise seaduses (edaspidi TTKS). Nimetatud seaduse § 17 näitab ära otsustuspädevuse jaotumise kiirabiteenuse osutamise ja seotud küsimustes. Vastavalt TTKS § 17 lg 4 punktile 2 on riigieelarvest rahastatavate kiirabibrigaadide teeninduspiirkondade arvu ja paiknemise ning kiirabibrigaadide jaotuse kinnitamine teeninduspiirkondade kaupa Tervishoiuameti pädevuses. Tervishoiuameti peadirektor on oma 26.07.2002 käskkirjaga nr 39-A nimetatud jaotuse ka kinnitanud. Käskkirja lisaks olevast jaotustabelist nähtuvalt teenindab SA Tartu Kiirabi Põlva maakonda kolme kiirabibrigaadiga, millest kaks asuvad Põlvas ning üks Räpinas.

PS § 28 lg 1 sätestab, et igapähe on õigus tervise kaitsele. Selles sättes on väljendatud igapähe subjektiivne õigus. Õigus tervise kaitsele hõlmab endas mitut dimensiooni, esiteks tõrjeõigust, mis tähendab seda, et põhioõiguste adressaat ei tohi isikute tervist kahjustada. Teiseks kaitseõigust, mis seisneb igapähe subjektiivses õiguses, millele vastab riigi soorituskohustus, kaitsmaks igapähe kolmandate isikute poolsete tervise riivete eest. Kolmandaks hõlmab see endas igapähe õiguse menetlusele ja korraldusele. Igapähe subjektiivsele õigusele vastab riigi kohustus luua toimiv tervishoiusüsteem ja riiklik kontrollmehhanism tervishoiuteenuse osutamise ja selle kvaliteedi üle. Lisaks muudele kaalutlustele peab õiguste rakendamisel lähtuma ka PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdsuspõhimõttest. PS § 12 lg 1 lauses 1 sätestatud võrdsuspõhiõigus on eelkõige subjektiivse iseloomuga ning sisaldab isiku õigust mitte saada ebavõrdse kohtlemise osaliseks.⁴⁴¹ Kui on tuvastatud ebavõrdne kohtlemine, siis tuleb leida sellele mõistlik põhjus.

Tervishoiuameti pädevuses on kiirabiteenuse osutamise lepingute sõlmimine (TTKS § 17 lg 4 punkt 4). Tervishoiuamet on sellise lepingu sõlminud SA-ga Tartu Kiirabi 13.06.2002. Lepingu lisas 1 on toodud SA Tartu Kiirabi kiirabibrigaadide asukoha-aadressid ning teeninduspiirkonnad. Ka lisast nähtuvalt teenindab Põlva maakonda kolm kiirabibrigaadi, millest kaks asuvad Põlvas ning üks Räpinas. Pooled on otsustanud 13.06.2002 nimetatud lepingut muuta, lisades muuhulgas lepingusse ka punkti 2.1.9, mille kohaselt võib SA Tartu Kiirabi omal vastutusel väiksema töökoormusega perioodil brigaadide arvu vähendada eeldusel, et tagatakse kõikide väljakutsete teenindamine. Nimetatud lepingupunktile tuginedes on SA Tartu Kiirabi vähendanud kiirabiteenuse osutamist Põlva maakonnas. Alates 01.02.2005 on Põlva linnas endise kahe kiirabibrigaadi asemel esmaspäevast neljapäevani öösiti töös vaid üks kiirabibrigaad.

Sotsiaalministri 19.12.2001 määruse nr 131 „Kiirabibrigaadi koosseisu ja varustuse nõuded ning tööjuhend“ § 3 lõike 5 kohaselt jaotatakse kiirabibrigaadid reanimobiilibrigaadideks, mida juhib anestezioloog või erakorralise meditsiini arst; arstibrigaadideks, mida juhib erakorralise meditsiini alase spetsialiseerumise või erakorralise meditsiini alase residentuuri läbinud arst; ning õebrigadideks, mida juhib erakorralise meditsiini eriala omandanud õde. Põlva maakonda teenindavatest kiirabibrigaadidest vaid üks on arstibrigaad (asukohaga Räpinas) ning ülejäänud kaks brigadi on õebrigadid (asukohaga Põlvas). Kiirabiteenuse osutamisel vähendatud mahus teenindab Põlva maakonda üks arstibrigaad ning üks õebrigad.

Olukorras, kus SA-le Tartu Kiirabi on antud luba kiirabibrigaadide arvu vähendamiseks ning õebrigadi koosseisu vaid ühe meditsiinilise haridusega isiku lülitamiseks võib jääda tagamata isikute

⁴⁴¹ RKPJKo 03.04.2002, nr 3-4-1-2-02.

õigus tervise kaitsele. Samuti on ei vasta põhiseadusest tulenevale võrdse kohtlemise printsiibile olukord, kus vaid Põlva maakonnas kiirabiteenuse osutamise tagamiseks sõlmitud lepingus on lubatud SA-l Tartu Kiirabi kiirabibrigaade ajutiselt vähendada.

(5) Sotsiaalminister tunnistas oma vastuses õiguskantsleri teabe nõudmisele vajadust täiendada sotsiaalministri 19.12.2001 määrust nr 131 „Kiirabibrigaadi koosseisu ja varustuse nõuded ning tööjuhend“ eesmärgiga reguleerida täpselt kiirabibrigaade koosseisud. Sotsiaalministeerium on kavandamas kiirabi arengukava, mis samuti peaks käsitletavat kiirabibrigaadide koosseisude küsimust kajastama.

Samuti taastas Tervishoiuamet Põlva maakonna kiirabiteenusega varustatuse Tervishoiuameti peadirektori 26.07.2002 käskkirjas nr 39-A toodud tasemel. Ühtlasi tegi õiguskantsler Tervishoiuametile ettepaneku kaasata kiirabiteenuse kättesaadavuse parandamist puudutavasse diskussiooni edaspidi ka maavalitsuste esindajad. Õiguskantsler teavitas avaldajat menetluse tulemustest ning Tervishoiuametile esitatud ettepanekust.

4.3. Ravikindlustuse territoriaalsed piirangud

Asi nr 6-8/050324

(1) Õiguskantsler kontrollis omal algatusel ravikindlustushüvitiste ravikindlustusseaduses sätestatud territoriaalsete piirangute põhiseaduspärasust.

(2) Ravikindlustuse seaduse (edaspidi RaKS) §-d 5 lg 1, 25 lg 5 ja 27 lõiked 1 ja 2 ning 36 lg 3 on järgmised:

„§ 5. Kindlustatud isik

(1) Kindlustatud isik käesoleva seaduse tähenduses on Eesti alaline elanik või tähtajalise elamisloa 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 käesoleva seaduse alusel või § 22 lõikes 1 nimetatud lepingu alusel võrdsustatud isik. [...]

§ 25. Ravikindlustushüvitise mõiste ja liigid
[...]

(5) Kindlustatud isikul ei ole õigust nõuda mitterahaliste ravikindlustushüvitiste hulka kuuluvate teenuste või ravimite või meditsiiniliste abivahendite saamiseks kulutatud raha või muud vara tagasi haigekassalt. [...]

§ 27. Ravikindlustushüvitise territoriaalsus

(1) Kindlustatud isikul on õigus saada mitterahalist ravikindlustushüvitist ainult Eestis, välja arvatud käesoleva paragrahvi lõikes 2 ja käesoleva seaduse § 36 lõikes 3 sätestatud juhul.

(2) Kindlustatud isikul on võimalus saada tervishoiuteenuse hüvitist välisriigis kindlustatud isiku või tema seadusliku esindaja ja haigekassa vahel eelnevalt sõlmitud kirjaliku lepingu alusel, kui välislepingus ei ole sätestatud teisiti. [...]

§ 36. Ravi rahastamise lepingu sõlmimine
[...]

(3) Haigekassal on õigus sõlmida ravi rahastamise leping välisriigis asuva tervishoiuteenuse osutajaga.

Välisriigis asuva tervishoiuteenuse osutajaga sõlmitud ravi rahastamise lepingule kohaldatakse tervishoiuteenuste loetelus sätestatud piirhindasid ja piirmäärasid, kui haigekassa kohustub üle võtma tervishoiuteenuste loetellu kantud tervishoiuteenuse osutamise eest tasu maksmise kohustuse.⁴⁴²

Õiguskantsler algatas 19.05.2005 järelevalvemenetluse RaKS § 5 lõike 1, § 27 lõike 1 ning § 25 lõike 5 põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks ning küsis nende koosmõjust tulenevate piirangute kohta selgitust sotsiaalministrilt.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas siseriikliku õigusega võib piirata Euroopa Liidu kodanike ning alaliste elanike, kes on kindlustatud oma päritolumaal tervisekindlustussüsteemis, õigust saada oma tervise säilitamiseks vajalikke tervishoiuteenuseid ning muid ravikindlustushüvitisi teises liikmesriigis viibimise ajal samadel tingimustel kindlustatutega asukohariigis.

(4) RaKS § 5 lõike 1 mõistes on kindlustatud isikuks Eestis resideeriv isik, kelle eest on kohustus tasuda sotsiaalmaksu või kes tasub ise enda eest sotsiaalmaksu ning samuti selliste isikutega seaduse või lepingu alusel võrdsustatud isikud (rasedad alates raseduse 12. nädalast; isikud kuni 19-aastaseks saamiseni; isikud, kes saavad Eestis määratud riiklikku pensioni; kindlustatud isiku ülalpeetav abikaasa, kellel on vanaduspensionieani jäänud kuni viis aastat; õigusaktide alusel asutatud ja tegutsevas Eesti õppeasutuses või välisriigi samaväärses õppeasutuses põhiharidust omandavad õpilased kuni 21 aasta vanuseni, üldkeskharidust või põhihariduse baasil kutsekeskharidust omandavad õpilased kuni 24 aasta vanuseni, keskhariduse baasil kutsekeskharidust omandavad õpilased ning Eesti alalisest elanikust üliõpilased ning töötajad või teenistujad ning füüsilisest isikust ettevõtjad, õpilased või üliõpilased).

Sotsiaalmaksu tasumise tagajärjel tekkiv ravikindlustus on sundkindlustus seetõttu, et sotsiaalmaksu maksmise kohustuse täitmisel tekib kindlustatul subjektiivne õigus saada ravikindlustushüvitisi. Nimetatud printsiip leiab kõige üldisemal kujul kinnitust sotsiaalmaksu seaduse §-s 5, mis määratleb kindlustatud isiku, kelle osas kehtib sotsiaalmaksu maksmise kohustus. Isikute ringi, kellele laieneb ravikindlustus piirab täpsustava normina RaKS § 5, mis lisaks sotsiaalmaksu maksmise kohustusele, seob õiguse ravikindlustusele ka isiku alalise elamisega Eestis.

Toodud piirangut kajastavad ka teised ravikindlustuse seaduse sätted. Näiteks RaKS § 27 lõike 1 kohaselt on kindlustatud isikul õigus saada mitterahalist ravikindlustushüvitist (tervishoiuteenuse hüvitist, ravimihüvitist ja abivahendihüvitist) ainult Eestis. Seadusest tulenevalt on kindlustatud isikutel õigus taotleda mitterahalise kindlustushüvitisena tervishoiuteenuste hüvitist peamiselt Eestis, kuid teatud tingimustel ka välisriigis osutatud tervishoiuteenuse eest. Samas on ülejäänud mitterahalisi ravikindlustushüvitisi – ravimihüvitist ning abivahendihüvitist kindlustatul õigus taotleda vaid Eestis. Nähtuvalt RaKS § 25 lõikest 5 ei ole kindlustatud isikul õigust nõuda haigekassalt tagasi mitterahaliste ravikindlustushüvitiste hulka kuuluvate teenuste või ravimite või meditsiiniliste abivahendite saamiseks kulutatud raha või muud vara.

PS § 28 lg 1 sätestab sotsiaalse põhiõigusena igapäevase õiguse tervise kaitsele. Nimetatud sätestest tuleneb igapäevase õiguse saada teatud tingimustel abi tervise kaitseks. Sotsiaalsete põhiõiguste, sh õiguse tervise kaitsele, sisustamisel on seadusandjal avar diskretsiooniõigus. Tervisekindlustussüsteemi loomisel on seadusandja pädevuses otsustada, kellele ja missuguses ulatuses sellest tulenevaid õigusi tagada, kuid seejuures on oluline rõhutada, et seadusandjal ei saa sotsiaalsete põhiõiguste kujundamisel olla piiramatut suvaõigust, mis muuhulgas tähendab, et seadusandja ei tohi põhiõiguste kujundamisel jätta kaitse alt välja vastavate põhiõiguste tuuma.⁴⁴² Seadusandja on loonud tervishoiuteenuste ja seonduvate tervishoiukulude katmise süsteemi sotsiaalmaksuseaduse ning ravikindlustuse seaduse jõustamisega. Tervisekindlustussüsteemi eesmärgiks on tagada isikutele, kelle eest on kohustus maksta sotsiaalmaksu, õigus ravikindlustushüvitisteks haigekassalt. Seega kuulub isikute õigus

⁴⁴² RKHKo 27.11.2003, nr 3-3-1-65-03.

ravikindlustushüvitistele PS § 28 lõikega 1 tagatud põhiõiguse kaitsealasse, kuna reaalne võimalus kasutada ravikindlustuse kaudu võimaldatavaid ravikindlustushüvitisi on isikule otsene garantii tervise kaitseks. Kontrollides põhiõiguse tervise kaitsele tagamist tuleb jälgida, et seadus ei asuks õigustamatult põhiõigust piirama. Kui seadus kehtestab põhiseaduse norme arvestades tervise kaitseks õigustamatult ranged tingimused, on tegemist põhiõiguse rikkumisega.⁴⁴³ Kui ravikindlustuse seadus, millega on loodud subjektiivne õigus tervise kaitsele, hakkab põhiseadusevastaselt isiku, kelle eest on kohustus maksta sotsiaalmaksu, põhiõigust piirama, on tegemist põhiõiguse tervise kaitsele rikkumisega.

Tulenevalt nii sotsiaalmaksuseadusest kui ka ravikindlustuse seadusest on sundkindlustusena korraldatud ravikindlustuse kindlustuskaitse tekkimise peamiseks tingimuseks sotsiaalmaksu kohustuse täitmine. Sotsiaalmaksuseadus defineerib kindlustatud isikuna isiku, kelle eest on kohustus tasuda või kelle eest tasutakse sotsiaalmaksu, samas seab ravikindlustuse seadus kitsendava lisatingimuse nõude, et kindlustatuks saab olla vaid isik, kelle elukoht on Eestis. Samuti piirab ravikindlustuse seadus mitterahaliste ravikindlustushüvitiste – ravimihüvitise ning abivahendihüvitise – taotlemiskoha vaid Eestiga ning välistab isikute õiguse nõuda tagasi mitterahaliste ravikindlustushüvitiste saamiseks kulutatud raha või muud vara. Antud sätted ei võimalda arvestada asjaolu, kas isik on tasunud ise või tema eest on tasutud sotsiaalmaksu, vaid välistavad igal juhul väljaspool Eestit resideerivate isikute võimaluse saada ravikindlustushüvitisi samadel alustel isikutega, kes on ise tasunud või kelle eest on tasutud sotsiaalmaksu, kuid kelle elukohaks on Eesti.

Sotsiaalkindlustussüsteemide ühildamisega Euroopa Liidus⁴⁴⁴ on kõigil Euroopa Liidu kodanikel ning alalistel elanikel, kes on kindlustatud oma päritolumaal tervisekindlustussüsteemis, teises liikmesriigis viibimisel õigus saada oma tervise säilitamiseks vajalikke tervishoiuteenuseid ning muid ravikindlustushüvitisi samadel tingimustel kindlustatutega asukohariigis. Asukohariigis osutatud teenuste eest tasub liikmesriik, kus isiku tuludelt peetakse kinni sotsiaalmaks, ning kus isik on seeläbi ravikindlustatud. Sarnased ravikindlustuse rakendamise põhimõtted Euroopa Liitu mittekuuluvates riikides kehtivad tulenevalt Eesti ning kolmandate riikide vahel sõlmitud sotsiaalkindlustuslepingutest.⁴⁴⁵

Eeltoodu järgi ei ole selge, millistel põhjustel on seadusandja seadnud ravikindlustusest tulenevate õiguste rakendamiseks territoriaalsed piirangud, sidudes kindlustuskaitse tekkimise isiku elamisega Eestis ning võimaldades taotleda mitterahalisi ravikindlustushüvitisi, eriti ravimi- ja abivahendihüvitist, vaid Eestis. Samuti ei ole arusaadav RaKS § 25 lõikes 5 sätestatud piirang, mille kohaselt puudub kindlustatud isikul õigus nõuda mitterahaliste ravikindlustushüvitiste saamiseks tehtud kulutuste hilisemat hüvitamist haigekassalt. Seadusandja eesmärk piirangute kehtestamiseks ei selgu ka seaduse eelnõu seletuskirjast.⁴⁴⁶ Nimetatud kitsendused on vastuolus Euroopa sotsiaalkindlustussüsteemide ühildamise printsiipidega ega arvesta asjaolu, et sotsiaalmaksu maksmise kohustuse tingimuse täitmisel tekib kindlustatul subjektiivne õigus saada ravikindlustushüvitisi hoolimata tema elu- või asukohast.

(5) Sotsiaalminister nentis oma vastuses õiguskantsleri teabe nõudmisele, et Euroopa Liidu sotsiaalkindlustusskeemide reguleerimiseks välja töötatud aktid on küll otsekohalduvad ka Eestis, kuid õiguselguse huvides on vajalik ravikindlustuse seaduse sätete täpsustamine ja kaasajastamine Euroopa Liidu liikmesriigis osutatava arstiabi osas. Sotsiaalminister mõõnis ka vajadust täpsustada ravikindlustuse seadust. Kuna ravikindlustuse seaduse parandamisega on alustatud, lõpetas õiguskantsler asja menetlemise.

⁴⁴³ B. Aaviksoo/T. Annus. Sotsiaalhoolekanne kui põhiõigus. – Juridica eriväljaanne 2002, lk 16–17.

⁴⁴⁴ EL Nõukogu määrus 1408/71/EÜ sotsiaalkindlustussüsteemide rakendamisest ühenduse piires liikuvatele töötajatele ning nende perekondadele.

⁴⁴⁵ Vt nt: Eesti Vabariigi valitsuse ja Ukraina valitsuse vaheline sotsiaalkindlustusleping, RT II 1997, 34, 112.

⁴⁴⁶ Ravikindlustuse seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 10.05.2006, nr 914 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

4.4. Retseptiravimi hüvitamine represseeritule

Asi nr 7-1/050665

(1) Avaldaja vaidlustas Sotsiaalkindlustusameti Tallinna Pensioniameti Rapla osakonna tegevuse, kuna nad ei olnud nõus hüvitama represseeritud isikule ostetud retseptiravimit.

(2) Avaldaja, kes on represseeritud isik okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seaduse (edaspidi ReprS) mõttes, ostis apteegist perearsti poolt määratud retseptiravimit Etatsisiini (aethacizin). Seejärel pöördus avaldaja Sotsiaalkindlustusameti Tallinna Pensioniameti Rapla osakonna poole retseptiravimi eest tasutud summa hüvitamiseks. Pensioniameti Rapla osakond keeldus retseptiravimi eest tasutud summat avaldajale hüvitamast, kuna nimetatud ravim ei olnud kantud retseptiravimite nimekirja. Avaldaja pöördus oma õiguste kaitseks avaldusega õiguskantsleri poole.

Õiguskantsler pöördus antud asjas teabe nõudmisega Sotsiaalkindlustusameti poole.

(3) Põhiküsimus seisnes selles, kas asjaolu, et ravim ei ole kantud retseptiravimite nimekirja, on seaduslikuks aluseks represseeritud isiku retseptiravimi eest tasutud summa hüvitamisest keeldumiseks.

(4) ReprS § 6 lg 1 punkti 2 kohaselt hüvitatakse represseeritule ühe kalendriaasta jooksul ambulatoorseks raviks vajalike retseptiravimite ostmiseks tasutud summa sotsiaalministri määrusega kehtestatud määras, tingimustel ja korras.

Sotsiaalministri 29.12.2004 määrusega nr 151 on kehtestatud represseeritule ja represseerituga võrdsustatud isikule tervishoiuteenuste ja ravimite hüvitamise määrad, tingimused ja kord. Nimetatud määruse § 4 lõike 1 kohaselt kuuluvad muuhulgas hüvitamisele need represseeritu poolt retseptiravimite eest tasutud summad, mida ei ole hüvitatud muust õigusaktist tuleneval alusel. Seejuures on retseptiravimi mõiste defineeritud sama määruse § 2 lõikes 3, mille kohaselt on retseptiravim nimetatud määruse tähenduses inimtervishoiu kasutatav ravimpreparaat, mis väljastatakse apteegist retsepti alusel. Sotsiaalministri määrusest ei tulene, et ravim peaks olema kantud retseptiravimite nimekirja.

Avaldaja ostetud ravimi Etatsisiini (aethacizin) näol on tegemist inimtervishoiu kasutatava ravimpreparaadiga, mida väljastatakse apteegist retsepti alusel, seega retseptiravimiga sotsiaalministri 29.12.2004 määruse nr 151 mõttes.

Kokkuvõttes leidis õiguskantsler, et pensioniametil ei ole õigust keelduda represseeritud isikule ravimi eest tasutud summa hüvitamisest põhjusel, et see ei ole kantud retseptiravimite nimekirja.

(5) Õiguskantsler pöördus Sotsiaalkindlustusameti poole, märkides et sotsiaalministri 29.12.2004 määruse nr 151 kohaselt ei ole pensioniametitel õigust keelduda represseeritud isikutele retseptiravimi eest tasutud summa hüvitamisest, põhjusel et ravim ei ole kantud retseptiravimite nimekirja. Sotsiaalkindlustusamet teatas oma vastuses õiguskantsleri pöördumisele, et Sotsiaalkindlustusameti Tallinna Pensioniameti Rapla osakond on ravimi määramisel eksinud ning nõustus õiguskantsleri seisukohaga, et seaduslik alus avaldajale retseptiravimi eest tasutud summa hüvitamisest keeldumiseks puudus.

Sotsiaalkindlustusameti Tallinna Pensioniameti Rapla osakond tegi omal algatusel antud asjas 20.05.2005 uue otsuse, millega hüvitati avaldajale retseptiravimi eest tasutud summa. Sotsiaalkindlustusamet teavitas täiendavalt, et avaldaja ees on tekitatud ebameeldivuste pärast vabandatud.

Samalaadsete probleemide vältimiseks tulevikus informeeris Sotsiaalkindlustusamet kõiki pensioniameteid sellest, kuidas teha kindlaks, kas arvele märgitud ravimi puhul on tegemist retseptiravimiga või mitte.

4.5. Koolitervishoiu korraldus algkoolides

Asi nr 6-8/050384

(1) Õiguskantsler alustas omal algatusel menetluse kontrollimaks sotsiaalministri määruse „Koolitervishoiu korraldamine“ vastavust põhiseadusele.

(2) Sotsiaalminister on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (edaspidi PGS) § 32 lõike 4 alusel kehtestanud 24.08.1995 määruse nr 51 „Koolitervishoiu korraldamine“ (edaspidi määrus). Määruse kohaselt hõlmab koolitervishoid õpilaste tervist edendavat, haigusi ennetavat, ravi- ja tervisekaitse alast tegevust, ning koolitervishoiu eesmärgiks on jälgida õpilaste tervislikku seisundit, kujundada tervislikku eluviisi kooli personali ja õpilaste seas, ennetada õpilaste haigestumist ja krooniliste haiguste väljakujunemist, jälgida meditsiiniliselt põhjendatud õppekoormuse rakendamist ja tervisliku keskkonna loomist, osutada vajadusel arstiabi. Koolitervishoiuteenust osutavad kas arst või öde. Vastavalt korra punktile 3.2 tasub koolitervishoiuteenuse eest Eesti Haigekassa Vabariigi Valitsuse 17.01.2005 määrusega nr 3 kinnitatud „Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetelu“ §-s 5 kehtestatud korras ja ulatuses. Määruse p 2.1 on:

„2. Koolitervishoiu korraldamine

2.1. Käesolev juhend on kohustuslik põhikoolide ja gümnaasiumide koolitervishoiu korraldamiseks (v.a hälvikute erikoolid ja sanatoorsed koolid).“

Õiguskantsler algatas 29.03.2005 omal initsiatiivil järelevamenetluse riigiasutuste tegevuse kontrollimiseks isikute põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamisel ning küsis olukorra põhiseadusele vastavuse kohta arvamust sotsiaalministrilt.

(3) Põhiküsimiseks oli, kas käesoleval ajal on kõigil õpilastel võimalus võrdsetel alustel realiseerida õigust tervise kaitsesele.

(4) Riigi ja kohaliku omavalitsuse põhikooli ja gümnaasiumi õigusliku seisundi ja töökorralduse määrab kindlaks põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. Seadust kohaldatakse ka eralasteaedadele, algkoolidele, eraalgkoolidele, erapõhikoolidele ja eragümnaasiumidele niivõrd kuivõrd erakooliseadus ei sätesta teisiti.

PGS § 4 sätestab erinevad koolide liigid. Nähtuvalt PGS § 4 lg 4 punktist 2 on kooli liigiks ka algkool. PGS § 11 lõike 2 kohaselt on 3-klassiline algkool vähemalt 30 õpilasega kool ning 6-klassiline algkool vähemalt 60 õpilasega kool. Seega loob PGS võimaluse, et lisaks põhikoolidele ja gümnaasiumidele võivad koolidena tegutseda ka 3-klassilised ja 6- klassilised algkoolid.

PGS § 32 lõike 1 järgi tagab kool õpilase koolis viibimise ajal tema vaimse ja füüsilise turvalisuse ning tervise kaitse ning sama paragrahvi lõike 4 kohaselt korraldab õpilastele tervishoiuteenuse osutamist õppeasutuse pidaja koos valla- ja linnaarstiga sotsiaalministri määrusega kehtestatud korras. Nimetatud määruse p 2.1 ongi käesoleva kontrolli ese.

Kõnealuse punkti järgi on käesoleval ajal koolitervishoiutöötaja olemasolu kohustuslik vaid põhikoolides ning gümnaasiumides, mitte aga eraldiasuvates algkoolides. Kuna sotsiaalministri kinnitatud koolitervishoiu korraldamise juhend ei laiene eraldiseisvatele algkoolidele, on nende algkoolide õpilased seatud koolitervishoiuteenuse saamisel sõltuvusse kooli pidaja diskretsioonist

tervishoiutöötaja teenuse ostmisel. Samuti on kaheldav Eesti Haigekassa kohustus rahastada eraldiseisvates algkoolides töötavate koolitervishoiutöötajate tööd, kuna sotsiaalministri määrus, millega rahastamise kord pannakse Eesti Haigekassale, kohaldub vaid põhikoolidele ja gümnaasiumidele. Kirjeldatud piirangule ei leidu ühtki mõistlikku põhjendust, mistõttu tuleb pidada piirangut meelevaldseks ning demokraatlikku ühiskonda sobimatuks.

PS § 28 lg 1 sätestab, et igaühel on õigus tervise kaitsele, selles sättes on väljendatud igaühe subjektiivne õigus. Igaühe subjektiivsele õigusele vastab riigi kohustus luua toimiv tervishoiusüsteem tagamaks isikute õigust saada riigilt sotsiaalse põhiõiguse kaitsealasse kuuluvaid hüvesid.

Lisaks muudele kaalutlustele peab seadusandja lähtuma ka PS § 12 lg 1 lauses 1 sätestatud käsust kohelda isikuid seaduse ees võrdselt. PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdsuspõhiõigus on eelkõige subjektiivse iseloomuga ning sisaldab isiku õigust mitte saada ebavõrdse kohtlemise osaliseks.⁴⁴⁷ Teisest küljest seob võrdsuspõhiseid ka seadusandjat, kohustades teda leidma iga ebavõrdse kohtlemise õigustamiseks vähemalt ühe mõistliku põhjenduse, samas ei tohi piirang olla meelevaldne.⁴⁴⁸ Koolitervishoidu puudutava regulatsiooni analüüsist nähtub, et riik ei ole garanteerinud õpilastele, kes õpivad põhikoolist või gümnaasiumist eraldiseisvas algkoolis, juurdepääsu koolitervishoiutöötajale. Kuna riik finantseerib Eesti Haigekassa kaudu koolitervishoidu põhikoolides ja gümnaasiumides, mitte algkoolides, ei ole algkoolide õpilastele samaväärselt võrreldes teiste õpilastega tagatud nende põhiõigus tervise kaitsele.

Seega ei võimalda p 2.1 tagada võrdselt kõigile õpilastele PS §-28 tulenevat õigust tervise kaitsele.

(5) Sotsiaalminister teatas oma vastuses õiguskantsleri teabe nõudmisele, et koolitervishoiu valdkonna korrastamiseks on Sotsiaalministeerium ette valmistanud koolitervise kontseptsiooni. Kontseptsiooni alusel on ette valmistamisel tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise eelnõu, mis lahendab vastuolud koolitervishoidu puudutavas regulatsioonis.

Tulenevalt asjaolust, et sotsiaalminister teadvustas koolitervishoiu kättesaadavuse probleemi algkoolides ning kinnitas, et vastuolu põhiseadusega kõrvaldatakse asjaomaste õigusaktide muutmise, lõpetas õiguskantsler asja menetlemise. Ülevaate koostamise ajal ei olnud koolitervise kontseptsiooni menetlemine veel lõppenud, kuid kontseptsiooni kohaselt laieneb koolitervishoiu teenus edaspidi täiel määral ka eraldiseisvates algkoolides õppivatele lastele.

4.6. Meremeditsiinialane koolitus

Asi nr 7-1/050589

(1) Avaldaja vaidlustas Sotsiaalministeeriumi tegevuse meremeditsiinialaste koolituste korraldamisest keeldumisel.

(2) Avaldaja soovis saada õigust laevapere liikmete tervisekontrolli korraldamiseks. Selleks soovis avaldaja osaleda meresõiduohutuse seaduse (edaspidi MSOS) § 261 lg 1 punkti 2 alusel tervisekontrolli tegijate meremeditsiinialasel koolitusel. Kuna Sotsiaalministeerium meremeditsiinialaseid koolitusi tervisekontrolli tegijatele ei korraldanud, pöördus avaldaja Sotsiaalministeeriumi poole palvega korraldada meremeditsiinialane koolitus.

Oma vastuses avaldaja pöördumisele leidis sotsiaalminister, et tervisekontrolli tegijate

⁴⁴⁷ RKPJKo 03.04.2002, nr 3-4-1-2-02.

⁴⁴⁸ M. Ernits. Kommentaarid §-le 12. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 12 kamm 6.2.

meremeditsiinialane koolitus on samane täiendõppega, mida tuleb korraldada vastavalt vajadusele. Täiendavalt leidis sotsiaalminister, et kuna hetkel on piisaval hulgal tervisekontrolli tegemiseks tunnustatud arste, et katta Eesti vajadus laevapere liikmete tervisekontrolliks, siis ei ole lähitulevikus otstarbekas uusi tervisekontrolli tegijaid juurde koolitada.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole palvega kontrollida sotsiaalministri tegevuse seaduslikkust meremeditsiinialaste koolituste korraldamisest keeldumisel. Õiguskantsler võttis avalduse menetlusse ja pöördus antud asjas selgituse saamiseks ministri poole.

Sotsiaalministeerium märkis oma vastuses õiguskantsleri teabe nõudmisele, et meremeditsiinialaseid koolitusi ei korraldata, kuna minister ei ole kehtestanud nõudeid, millele koolitus peab vastama. Samuti jäi minister oma seisukoha juurde, et tervisekontrolli tegijate meremeditsiinialane koolitus on samane täiendõppega, mida tuleb korraldada vastavalt vajadusele.

(3) Põhiküsimus seisnes selles, kas sotsiaalministril on õiguslik alus keelduda meremeditsiinialaste koolituste korraldamisest.

(4) Vastavalt MSOS § 26 lõikele 4 on tasemeharidust andvasse mereõppeasutusse õppima asuja ja meretöölepingu sõlmimist taotleva isiku eelneva tervisekontrolli ning laevapere liikme ja tasemeharidust andvas mereõppeasutuses õppija perioodilise tervisekontrolli korraldamise õigus üksnes Tervishoiuametis tervisekontrolli tegemiseks tunnustatud arstil.

MSOS § 261 lõike 1 kohaselt tunnustab Tervishoiuamet tervisekontrolli tegijana arsti, kes on registreeritud tervishoiutöötajate riiklikus registris arstina, ja on omandanud eriarstiabi eriala, mille kohta talle on väljastatud vastav tõend, ning on läbinud meremeditsiinialase koolituse. Seega on meremeditsiinialase koolituse läbimine MSOS § 261 lõike 1 kohaselt vajalik eeltingimus selleks, et Tervishoiuamet tunnustaks arsti tervisekontrolli tegijana. Isik, kes ei ole läbinud meremeditsiinialast koolitust, ei saa töötada tervisekontrolli tegijana.

MSOS § 261 lg 1 punktis 2 on sätestatud sotsiaalministri kohustus korraldada meremeditsiinialaseid koolitusi tervisekontrolli tegijatele. Tegemist on objektiivse kohustusega. Seadusandja ei ole volitanud sotsiaalministrit otsustama meremeditsiinialase koolituse korraldamise otstarbekuse üle.

Samuti ei ole seadusandja volitanud sotsiaalministrit otsustama selle üle, kui suur on piisav arstide hulk selleks, et katta kogu Eesti vajadus laevapere liikmete tervisekontrolli.

Piirates isikute võimalusi osaleda meremeditsiinialastel koolitustel, piirab sotsiaalminister ühtlasi ka isikute õigust töötada tervisekontrolli tegijana. Sotsiaalminister on kehtestanud antud tegevusalal maksimaalse töökohtade arvu, hinnates teatud hulga Tervishoiuametis tunnustatud arste piisavaks, et katta Eesti vajadus laevapere liikmete tervisekontrolli tegemisel. Sellega piiratakse aga kõigi teiste isikute õigust töötada tervisekontrolli tegijana.

PS § 29 lg 1 sätestab: "Eesti kodanikul on õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul." Seega on tulenevalt PS §-st 29 igaühel õigus vabalt valida endale ükskõik milline elukutse, muuhulgas ka tervisekontrolli tegija oma. Nimetatud subjektiivsele õigusele vastab riigi kohustus tagada isikutele võimalus seda õigust ka realiseerida.

Kuid PS §-s 29 sätestatud elukutsevabadus ei ole piiratu põhiõigus. Elukutsevabadust võib PS § 29 lg 1 lause 2 kohaselt seadusega piirata. Piiranguid võib kehtestada erinevatel eesmärkidel, kuid kõik piirangud peavad olema PS § 11 kohaselt demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratatavate õiguste ja vabaduste olemust.

Elukutsevabaduse piirangute puhul tuleb eristada objektiivseid piiranguid, subjektiivseid piiranguid ja korraldusi kutsetegevuse kohta. Objektiivsed piirangud seavad elukutse valikule objektiivsed, isikust ja tema kvalifikatsioonist sõltumatud, takistused. Subjektiivsed piirangud elukutse valikul on seotud isiksuse omaduste ja võimetega, teadmiste ja kogemustega, omandatud hariduse ja saavutatud tulemustega. Korraldused kutsetegevuse kohta saab liigitada osaliselt objektiivsete, osaliselt subjektiivsete piirangute alla. Eelnevatest astmetest eristavaks tunnuseks on seejuures fakt, et korraldused kutsetegevuse kohta piiravad tegutsemist kutsealal mitte elukutse valikut. Korraldustega kutsetegevuse kohta on ära määratud viis ja laad, kuidas kutsealane tegevus toimub. Seejuures loetakse objektiivseid piiranguid kõige intensiivsemateks ja korraldusi kutsetegevuse kohta kõige vähem intensiivsemateks elukutsevabaduse piiranguteks. Piirangut õigustavad asjaolud peavad olema seda kaalukamad, mida intensiivsem on piirang, kusjuures alati tuleb lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest.

Tervisekontrolli tegijaks saamine, töökohtade maksimaalarvu olemasolu korral, ei sõltu isikust endast ega tema kvalifikatsioonist ja on seega objektiivne põhiõiguse piirang. Nagu ülal mainitud, loetakse objektiivseid piiranguid riigiõiguse teoorias kõige intensiivsemateks põhiõiguse piiranguteks. Töökohtade maksimaalarvu kehtestamise, kui elukutsevabaduse objektiivse piirangu, õigustamiseks peavad olema seega eriti mõjuvad põhjused. Antud juhul põhjendas sotsiaalminister elukutsevabaduse piirangut otstarbekusega.

Seejuures tuleb arvestada asjaoluga, et tervisekontrolli tegijaks saamisele on juba niigi kehtestatud subjektiivne piirang, mis seisneb selles, et Tervishoiuamet tunnustab tervisekontrolli tegijana üksnes arsti, kes on registreeritud arstina tervishoiutöötajate riiklikus registris ja on omandanud eriarstiabi eriala, mille kohta talle on väljastatud vastav tõend, ning on läbinud meremeditsiinikoolituse. Seega ei saa igati olla tervisekontrolli tegijaks, vaid üksnes isik, kes vastab seaduses sätestatud nõuetele. Sellise subjektiivse piiranguga tagatakse, et tervisekontrolli tegijal oleksid piisavad teadmised, kogemused ja kvalifikatsioon tervisekontrolli tegemiseks. Kuid tervisekontrolli tegija töökohtadele maksimaalse arvu kehtestamine ei teeni tervisekontrolli tegijate parema ettevalmistuse eesmärki.

Tervisekontrolli tegemise õiguse piiramine üksnes otstarbekuse kaalutlusel ei ole kooskõlas PS §-s 11 sätestatud põhiõiguste piiramise proportsionaalsuse nõudega.

Sotsiaalministril on MSOS § 261 lg 1 punktist 2 tulenev kohustus korraldada meremeditsiinialaseid koolitusi tervisekontrolli tegijatele. Seejuures ei ole sotsiaalministril õigust otsustada selle üle, kui suur on piisav arstide hulk selleks, et katta kogu Eesti vajadus laevapere liikmete tervisekontrolli teostamiseks.

(5) Õiguskantsler pöördus antud asjas sotsiaalministri poole märgukirjaga, milles juhtis ministri tähelepanu asjaolule, et keeldudes meremeditsiinialaste koolituste korraldamisest otstarbekuse kaalutlusel, rikub minister PS § 29 lõikes 1 sätestatud põhiõigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta koostoimes PS §-ga 11.

Oma vastuses õiguskantsleri pöördumisele teatas sotsiaalminister, et ta on asunud välja töötama meremeditsiinikoolituse nõudeid, mille puudumine on olnud takistuseks meremeditsiinikoolituste korraldamisel. Minister selgitas, et pärast nõuete kehtestamist on võimalik õpe ka käivitada.

Tervisekontrolli tegijate meremeditsiinialase koolituse nõuded on kinnitatud sotsiaalministri 31.10.2005 määrusega nr 111 ning need jõustusid 11.11.2005.

XII VÄLISMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

Välisministeeriumi valitsemisalas on ettepanekute tegemine riigi välispoliitika kavandamiseks, välislepingute ja välistajandusega seotud küsimuste lahendamine, Eesti seisukohtade kaitsmise tagamine 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 tähistamise ning riiklikult oluliste välisviitide korraldamine, samuti kõrgete külaliste vastuvõtmine, Eesti riigi ja kodanike huvide kaitsmine välisriikides, rahvusvahelise arengu- ja humanitaarabi andmise korraldamine, Eesti tutvustamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Välisministeeriumi struktuuri kuuluvad ka Eesti Vabariigi diplomaatilised esindused, konsulaarasutused ja eriülesannetega missioonid.

Ülevaateperioodil vastu võetud Välisministeeriumi tegevust reguleerivate seaduste osas, mille menetlemisel teostas eelkontrolli ka õiguskantsler, väärrib märkimist vabariigi valitsuse seadus ja õiguskantsleri seaduse muutmise seadus. Täiendati ja täpsustati Välisministeeriumi pädevust Eesti seisukohtade kaitsmisel Euroopa Liidu Nõukogu alaliste esindajate komitees ning kohtumenetluses Euroopa Kohtus ja esimese astme kohtus.⁴⁴⁹

Teise olulise seadusena võttis Riigikogu vastu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse ja Riigikogu kodukorra seaduse muutmise seaduse, millega loodi menetlus põhiseaduse täiendamise seaduse § 2 rakendamiseks ning põhiseaduse koostoimes Euroopa Liidu õigusega tõlgendamiseks.

Õiguskantsler ja õiguskantsleri vanemnõunik Mihkel Allik olid ekspertidena kaasatud Riigikogu põhiseaduskomisjoni juurde moodustatud Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töörühma, mille ülesandeks oli vastata küsimusele, kas Eesti Vabariigi põhiseadus ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus võimaldavad Riigikogul eelnevalt põhiseadust muutmata Euroopa põhiseaduse lepingu Riigikogus ratifitseerida. Töörühm vastas sellele küsimusele jaatavalt.⁴⁵⁰ Õiguskantsler peab siiski kahetsusväärseks olukorda, kus põhiseaduse grammatiline säte ja tegelik sisu on kasvanud lahku. Euroopa õiguse ja põhiseaduse koostoimes tõlgendamine ei paku käesoleval ajal kõigile üheselt mõistetavaid ja õigusselgeid lahendusi. Põhiseaduse rakendatavuse seisukohast ning õigusselguse printsiibist lähtudes on parimaks lahenduseks põhiseadus, kuhu on sisse viidud liitumislepingust tulenevad ja Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisega kaasnenud muudatused. Need muudatused tuleb sõeluda välja Euroopa õiguse kohaldamisel juba ilmnunud probleemide ning Euroopa põhiseaduse lepinguga kaasnevate uuenduste analüüsi tulemusel.

Paljud avaldajad pöördusid õiguskantsleri poole palvega kontrollida Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni Eesti-Vene riigipiiri lepingute sõlmimisega seonduvat ning lepingu kooskõla PS § 122 lõike 1 lausega 1, mille kohaselt on Eesti maismaapiir määratud 02.02.1920 Tartu rahulepinguga ja teiste riikidevaheliste piirilepingutega. Õiguskantsler võttis seisukoha, et piiri on võimalik määrata lisaks Tartu rahulepingule ka teiste riikidevaheliste piirilepingutega, mis võivad muuta Tartu rahulepinguga määratud riigipiiri. Tõlgendus, mille kohaselt tuleb Tartu rahulepinguga määratud riigipiiri muutva lepingu ratifitseerimisele eelnevalt muuta põhiseadust kitsendaks kuni täieliku kaotamiseni PS § 122 lõike 2 toimeala. Õiguskantsler peab oluliseks, et sõlmitud riigipiiri lepingud puudutavad vaid üht osa Tartu rahulepinguga kaetud teemadest ning selle sõlmimine ei mõjuta

⁴⁴⁹ Vt 2.osa XIII 3.Eesti kandidaatide esitamine Euroopa Liidu ametikohtadele ning Euroopa Liidu siseriiklik otsustusprotsess.

⁴⁵⁰ Kokkuvõtte töörühma lõppseisukohtadest on kättesaadav arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/epsl_20051211_ee.pdf.

Tartu rahulepingu kehtivust Eesti riikluse olulist alustala ühes Venemaa otsusega tunnustada Eesti iseseisvust igaveseks ajaks. Riigikogu ratifitseeris Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni riigipiiri lepingud 20.06.2005. Lepingute ratifitseerimise seaduse preambulas tehti viide 24.02.1918 välja kuulutatud Eesti Vabariigi õiguslikule järjepidevusele, nii nagu see on sätestatud Eesti Vabariigi põhiseaduses, Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 20.08.1991 otsuses „Eesti riiklikust iseseisvusest” ja Riigikogu 07.10.1992 deklaratsioonis „Põhiseadusliku riigivõimu taastamisest”. Õiguskantsleri hinnangul ei kujuta lisatud preambula endast reservatsiooni sõlmitud lepingule.

Õiguskantsleril oli mitu menetlust, kus kontrolliti konsulaarteenuste osutamist Eesti Vabariigi välisesindustes. Välisministeerium peab tegutsema järgides konsulaarseaduse ja konsulaarsuhete Viini konventsiooni nõudeid. Eriti oluline on, et kodanikke tuleb alati täpselt ning piisavalt informeerida nende õigustest ja kohustusest. Seda kindlasti olukorras, kus inimestel või nende lähedastel on tekkinud probleemid välisriigi võimudega.

Eesti Vabariigi Peterburi Peakonsulaat jättis edastamata isiku Kodakondsus- ja Migratsiooniametile esitatud elamisloa ja välismaalase passi taotluse, sest ei suutnud väidetavalt tuvastada isikusamasust. Õiguskantsleri menetluse ajal selgus, et isikusamasus oli hõlpsasti tuvastatav, kuid oma konsulaarseaduse § 44 lõikest 1 tuleneva kohustuse täitmise asemel asus välisesindus täitma KMA funktsiooni ja hindama taotluse esitamise ja rahuldamise materiaalseid aluseid.

Väärib meenutamist, et ka 2003. aastal oli õiguskantsleri menetluses avaldus, mille lahendamisel tuvastati, et Eesti Suursaatkond Washingtonis rikkus konsulaarseadust isikule passi väljastamisest keeldumisel. Selle avalduse tulemusel lubas välisminister anda konsulaarametnikele taolisteks juhtudeks täpsed käitumisjuhised. Kuna 2005. aastal ilmnenu probleem on sarnane, tuleks ilmselt senisest tõhusamalt kontrollida konsulaarseaduse täitmist välisesindustes.

Õiguskantslerile laekus avaldus välismaal homoabielluda soovivalt isikult, kellele Tallinna Perekonnanõuamet keeldus väljastamast tõendit abiellumist takistavate asjaolude puudumise kohta. Menetluse käigus tõusetus küsimus mitmete rahvusvahelise eraõiguse sätete õiguselgusest ja kohaldamisest, õiguskantsler esitas teabe nõudmise ka välisministrile.⁴⁵¹

Õiguskantsler kontrollis välismaalaste seaduse § 10¹⁰ lõike 1 punktis 7 toodud regulatsiooni, mis keelab Välisministeeriumi konsulaarametnikul anda viisat välismaalasele, kui viisa andmist ei kooskõlasta Siseministeeriumi valitsemisala asutus. Õiguskantsler leidis, et kuigi viisa andmise ja viisast keeldumise üle otsustamisel on riigil suur diskretsioon, ei saa tegu olla riigi piiramatult suvaotsustusega, eriti olukorras, kus viisast keeldumine takistab isikul oma põhiõigusi teostamist ning tegu on Eesti kodaniku abikaasaga. Ka ei ole mõeldav, et Siseministeeriumi allasutus saab omale sisuliselt konsulaarametniku (Välisministeeriumi) pädevuse.⁴⁵²

Õiguskantsleri poole pöörduiti korduvalt ka seoses välisteestustasu maksimisega. Õiguskantsler leidis, et samas välisesinduses töötavate abikaasade välisteestustasu vähendamine Vabariigi Valitsuse määrusega ei ole seaduslik. Samuti leidis õiguskantsler, et diplomaatide lastega seotud eluaseme kulude katteks eraldatavad summad ei saa sõltuda välisteestustasu suurusest. Nimetatud probleemid lahenesid Riigikogus 10.05.2006 vastuvõetud uue välisteestustuse seadusega. Seadus jõustub 01.01.2007.

Õiguskantsleri poole pöörduiti mitmel korral ka sooviga saada mõne välislepingu sätte tõlgendamise kohta selgitust. Õiguskantsleri pädevusse ei kuulu õigusaktide tõlgendamise kohta selgituste jagamine; neil juhtudel soovitati avaldajal pöörduda kas Välisministeeriumi või muu pädeva haldusorgani poole.

⁴⁵¹ Vt 2.osa X 3.3. Abiellumist takistavate asjaolude puudumise tõend.

⁴⁵² Vt 2.osa X 2.2. Viisamenetluse põhimõtted.

2. Välisesindusele esitatud elamisloa ja välismaalase passi taotluse Kodakondsus- ja Migratsiooniametile edastamine

Asja nr 9-4/1799

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja taotlusega kontrollida Eesti Vabariigi Peterburi Peakonsulaadi Pihkva kantselei konsuli tegevust tema elamisloa ja välismaalase passi taotluse Kodakondsus- ja Migratsiooniametile edastamisest keeldumisel.

(2) Avaldaja on määratlemata kodakondsusega isik, kes on sündinud 1975. aastal Eestis. 1994. aastal sõitis ta koos emaga ajutiselt Venemaale ning Eestist väljasõidul oli tal isikut tõendavaks dokumendiks NSVL pass. Venemaal viibimise ajal sooritas ta kuriteo, mille eest määratud karistuse kandmisest vabanes ta 2003. aastal. Vanglast lahkumisel anti talle järgmised dokumendid: avaldaja NSVL kodaniku pass, vabadusekaotusliku karistuse kandmise kohast vabastamise tõend ning Vene Föderatsiooni territooriumilt väljasõiduks Pihkva oblasti siseasjade osakonna vormistatud viisa.

Avaldaja soovis naasta Eestisse, kuid tal puudus selleks reisidokument. Selle saamiseks pöördus ta Kodakondsus- ja Migratsiooniameti (edaspidi KMA) poole elamisloa ja välismaalase passi taotlemiseks. KMA selgitas oma 19.05.2004 kirjas avaldajale, et vastavalt välismaalaste seaduse (edaspidi VMS) § 11¹ lõikele 1 peab välismaalane esitama tähtajalise elamisloa taotluse Eesti välisesindusele, kes edastab selle pärast isiku tuvastamist menetlemiseks KMA-le. Kirjas osutati lisaks, et avaldaja isiku tuvastamise aluseks Eesti välisesinduses võib olla kinnipidamiskohast vabastamise tõend.

Avaldaja saatis 2004. aasta juunis isikutunnistuse, välismaalase passi, elamisloa andmete välisriigi reisidokumenti kandmise, elamis- ja tööloa ning elamis- ja tööloa pikendamise taotluse Eesti Vabariigi Peterburi Peakonsulaadi Pihkva kantseleisse.

Eesti Vabariigi Peterburi Peakonsulaadi Pihkva kantselei konsul teatas avaldajale oma vastuskirjas, et juhul kui avaldaja vabanes kinnipidamiskohast olukorras, kus tal puudub Vene Föderatsiooni pass ja ta ei ole ka Eesti Vabariigi kodanik, tuleks tal rahvusvaheliselt nõuetekohaseks loetava isikut tõendava dokumendi saamiseks pöörduda Vene Föderatsiooni vastava ametiasutuse poole. Konsul võttis seisukoha, et alles seejärel, kui isikul on Eestis tunnustatav reisidokument, on isikul võimalik välisesinduses anda tavalises korras sisse taotlus Eesti elamisloa saamiseks, kuid ilma Venemaal ja Eestis kehtivate reisidokumentideta ei ole elamisloadokumentide vastuvõtmine võimalik.

Selle peale pöördus avaldaja abipalvega õiguskantsleri poole.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmisega välisministri poole, et selgitada välja juhtumi asjaolud.

Välisminister selgitas oma vastuskirjas, et Eesti Vabariigi konsul Pihkvas lähtus oma tegevuses konsulaarseaduse (edaspidi KonS) § 44 lõikest 1, mis sätestab, et konsulaarametnik edastab välisriigi kodaniku või kodakondsuseta isiku elamis- ja tööloa taotluse KMA-le pärast isikusamasuse tuvastamist. Minister selgitas, et elamisloa taotlus saabus Eesti Vabariigi Peterburi Peakonsulaadi Pihkva kantseleisse posti teel tähitud panderollina ning pärast nimetatud taotluse saabumist ei ilmunud avaldaja konsuli vastuvõtule, mistõttu ei olnud võimalik tema isikut tuvastada. Minister märkis, et seetõttu ei saa nõustuda väitega, et konsul keeldus isikut tuvastamast, kuna avaldaja ei ole isiklikult elamisloa taotlust esitanud, millega kaasneks isiku tuvastamine vanglast vabastamise tõendi alusel. VMS § 11 lõike 4 kohaselt peab välismaalane tähtajalise elamisloa taotluse esitamiseks ja elamisloa andmete reisidokumenti kandmiseks pöörduma isiklikult selleks pädevasse asutusse. Minister sedastas, et elamisloa taotluse esitamisel saab konsul välismaalase isiku tuvastada olemasolevate kehtivate dokumentide, sh näiteks vabadusekaotusliku karistuse kandmise kohast vabanemise tõendi alusel, juhul kui esitatud dokument vastab isikut tõendavate dokumentide seaduses sätestatule.

Kuna avaldaja esitatud materjalidest nähtus, et ta käis pärast taotluse esitamist Eesti Vabariigi Peterburi Peakonsulaadi Pihkva kantseleis konsuli vastuvõtul, pöördus õiguskantsler välisministri poole täiendava järelepärimisega, et täpsustada, kas avaldaja käis nimetatud kohtumisel ning selle toimumise asjaolusid.

Ministri vastuse kohaselt viibis Eesti Vabariigi konsul Pihkvas kõnealusel ajavahemikul korralisel puhkusel. Sel ajal asendas konsulit Peterburi Peakonsulaadi konsul. Täpsustatud info kohaselt kohtus avaldaja konsuliga uurimaks, kas tema edastatud dokumendid on postiga saabunud ning kas ta saab elamisloa. Konsul selgitas, et dokumendid on saabunud, kuid elamisloa väljastamine ei kuulu välisesinduse pädevusse. Samuti teatati avaldajale, et teda informeeritakse taotluse edaspidisest menetlusest.

Samas võttis minister aga seisukoha, et isiku tuvastamist ning elamisloa taotluse edastamist KonS § 44 lõike 1 mõistes ei saanud toimuda, kuna seadus sätestab, et konsulaarametnik edastab välisriigi kodaniku või kodakondsuseta isiku elamis- ja tööloa taotluse KMA-le pärast isikusamasuse tuvastamist. Avaldaja ei ole tõendanud, et ta on välisriigi kodanik või kodakondsuseta isik, st et välisesindusele tuleb koos taotlusega esitada kodakondsusjärgse riigi pass või kodakondsuseta isiku tunnistus. Minister osutas lisaks, et neile teadaolevalt on avaldajal õigus Vene kodakondsusele, kuna tema Eestis elav ema, kelle juurde ta soovib elama asuda, on Vene kodanik. Avaldaja taotleb muuhulgas elamisluba ning välismaalase passi väljastamist. Taotleja kinnitab, et tal puudub välisriigi reisidokument ja tal ei ole võimalik seda saada ning välismaalase passi väljaandmise alused ei ole muutunud. Isikut tõendavate dokumentide seaduse (edaspidi ITDS) § 27 lõike 1 alusel antakse välismaalase pass välja välismaalasele, kellel on kehtiv elamisluba ning kui on tõendatud, et välismaalasel puudub välisriigi reisidokument ja tal ei ole võimalik seda saada.

(3) Käesoleva kaasuse põhiküsimus on, kas välisesinduselt elamisloa ja välismaalase passi taotluse KMA-le edastamiseks peab taotleja oma isikut tõendama rahvusvaheliselt tunnustatud reisidokumendiga.

(4) Nimetatud küsimusele vastuse leidmiseks tuli analüüsida välisesinduse elamisloa ning välismaalase passi taotluse KMA-le edastamisel taotleja isikusamasuse tuvastamise regulatsiooni, et hinnata Eesti Vabariigi Peterburi Peakonsulaadi Pihkva kantselei konsuli tegevuse seaduslikkust avaldaja elamisloa ning välismaalase passi taotluse KMA-le edastamisest keeldumisel ning reisidokumendi nõudmisel tema isikusamasuse tuvastamiseks.

VMS § 11¹ lõike 1 kohaselt peab välismaalane esitama tähtjalise elamisloa taotluse Eesti välisesindusele, kes edastab selle pärast taotleja isiku tuvastamist menetlemiseks Kodakondsus- ja Migratsiooniametile.

KonS § 44 lg 1 sätestab, et konsulaarametnik edastab välisriigi kodaniku või kodakondsuseta isiku elamis- ja tööloa taotluse Kodakondsus- ja Migratsiooniametile pärast isikusamasuse tuvastamist.

Konsulaarseadus ei sätesta konsulaarteenuse osutamisel eraldi nõudeid isiku tuvastamise või selleks kasutatavate isikut tõendavate dokumentide osas. Seega tuleb lähtuda üldistest põhimõtetest, mis reguleerivad isiku tuvastamist elamisloa ning välismaalase passi taotlemisel.

Vabariigi Valitsuse 26.11.2002 määrusega nr 364 on kinnitatud elamisloa ja tööloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord ja tähtjad ning elamisloa ja tööloa taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu ning elamisloa andmete välisriigi reisidokumendi kandmise ja välismaalase Eestist eemalviibimise registreerimise kord. Selle § 2 lõike 1 kohaselt tuvastatakse välismaalase isik dokumendi taotlemisel eelkõige ITDS § 2 lõikes 2 sätestatud dokumendi või välisriigi reisidokumendi alusel. Lõige 3 sätestab, et vajadusel tuvastatakse välismaalase, isik kellel ei ole eespool osutatud dokumenti, muu dokumentaalse tõendi alusel.

ITDS § 2 lõike 1 kohaselt on isikut tõendav dokument riigiasutuse välja antud dokument, kuhu on kantud kasutaja nimi ja sünniaeg või isikukood ning foto ja allkiri, kui seadus või selle alusel kehtestatud õigusakt ei sätesta teisiti. ITDS § 2 lg 2 loetleb isikut tõendavate dokumentide hulka seaduse alusel väljaantavad dokumendid, milleks on isikutunnistus, Eesti kodaniku pass, diplomaatiline pass, meremehe teenistusraamat, välismaalase pass, ajutine reisidokument, pagulase reisidokument, meresõidutunnistus, tagasipöördumistunnistus ning tagasipöördumise luba. ITDS § 3 lõike 1 kohaselt on reisidokument riigipiiri ületamiseks ettenähtud Eesti dokument ja välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni reisidokument, mida on tunnustanud välisministeerium. ITDS § 4 lg 1 lause 1 sätestab, et Eesti kodanik või välismaalane võib oma isikut tõendada ka isikut tõendavate dokumentide seaduses sätestamata kehtiva dokumendiga, kui dokumenti on kantud kasutaja nimi, foto, allkiri ja sünniaeg või isikukood.

Ka ITDS § 2 lõikes 2 nimetatud dokumentide taotleja isiku tuvastamise korra, mis on vastu võetud siseministri 12.12.2001 määrusega nr 99, § 2 lõike 4 kohaselt võib dokumendi taotleja isikut tuvastada muude tõendite alusel, kui tal ei ole ITDS § 2 lõikes 2 nimetatud isikut tõendavat dokumenti või kodakondsusjärgse riigi välja antud kehtivat reisidokument.

Seega on elamisloa ning isikut tõendavate dokumentide taotlemisel võimalik isiku tuvastamine ka muude dokumentide alusel lisaks ITDS § 2 lõikes 2 ja §-s 3 loetletutele.

Avaldajal on vabadusekaotusliku karistuse kandmise kohast vabanemise tõend, mis on välja antud Vene Föderatsiooni riigiasutusest, ja nagu nähtub isiku avaldusele lisatud koopias, on sellele kantud isiku nimi, sünniaeg, allkiri ja pilt ning selle väljastanud asutuse pitsat ja asutuse juhi allkiri. Seega saab avaldaja välisesinduses oma taotluse KMA-le edastamiseks esitamisel enda isikut tõendada ka vabadusekaotusliku karistuse kandmise kohast vabanemise tõendi alusel, kui kontrollimisel leiab kinnitust, et see vastab isikut tõendavate dokumentide seaduses sätestatud nõuetele.

Konsulaarametniku-poolne nii välisriigi kodaniku kui kodakondsuseta isiku elamis- ja tööloa taotluse KMA-le edastamise nõue tuleneb KonS § 44 lõikest 1 ja VMS § 11¹ lõikest 1. Välisriigi kodanik saab oma kodakondsust tõendada tööpoolest eelkõige selle välisriigi välja antud reisidokumendiga. Kodakondsuseta isikul võib oma isiku tuvastamiseks sõltuvalt välisriigis viibimise õiguslikust alusest samuti olla välisriigi reisidokument. Sellest sõltumata jääb aga isiku kodakondsusetus fakti küsimuseks, mille kohta sõltuvalt vastava riigi isikut tõendavate dokumentide süsteemist võib isikul olla tunnistus, kuid ei pruugi olla. KonS § 44 lõike 1 sõnastusest, mille kohaselt välisesindus edastab KMA-le välisriigi kodaniku või kodakondsuseta isiku elamis- ja tööloa taotluse, ei saa tuletada aga nõuet, et isik peab hakkama välisesindusele oma kodakondsusetust tõendama. KonS § 44 lõikes 1 kasutatud sõnastus – välisriigi kodaniku või kodakondsuseta isiku elamis- või tööloa taotluse – on tingitud sellest, et see regulatsioon ei saa kohalduda Eesti kodaniku ega välismaalase suhtes konsulaarseaduse tähenduses.⁴⁵³ Välisesinduse jaoks on oluline isikusamasuse tuvastamise võimalus, et edastada isiku elamis- ja tööloa siseriiklikule taotlust sisuliselt läbivaatavale organile.

Kuna välisesinduse ülesanne on elamisloa ja tööloa taotlus edastada KMA-le ning tema pädevuses ei ole taotluse läbivaatamine, ei ole asjakohane ka ministri viide ITDS §-le 27, mille kohaselt antakse välismaalase pass välja välismaalasele, kellel on kehtiv elamisluba ning kui on tõendatud, et välismaalasel puudub välisriigi reisidokument ja tal ei ole võimalik seda saada. Nimetatud küsimusega tegeleb siseriiklik taotlust läbivaatav organ, kes hindab taotleja vastavust seaduses sätestatud tingimustele elamisloa ning välismaalaste passi väljaandmiseks ja kontrollib taotleja esitatud andmeid. Välisesinduse ülesanne on vastavalt KonS § 44 lõikele 1 ja VMS § 11¹ lõikele 1 kontrollida taotluse esitanud isiku isikusamasust ning edastada taotlus KMA-le. Nagu eeltoodud analüüsis märgitud, saab isikusamasust kontrollida lisaks reisidokumendile ka muu dokumentaalse tõendi alusel, kui isikul ei ole ITDS § 2 lõikes 2 nimetatud dokumenti.

⁴⁵³ KonS § 1 lg 2 sätestab, et välismaalane konsulaarseaduse mõistes on Eestis elamisloa alusel elav isik, kellele on välja antud Eesti välismaalase pass ITDS § 27 alusel.

Eeltoodust tulenevalt leidis õiguskantsler, et välisesinduse poolt elamisloa ja välismaalase passi taotluse KMA-le edastamisel isikusamasuse tuvastamisel saab taotleja oma isikut tõendada ka muu isikut tõendava dokumendi kui reisidokumendiga. Seega andis Eesti Vabariigi Peterburi Peakonsulaadi Pihkva kantselei konsul avaldajale eksitavaid selgitusi ja keeldus avaldaja taotluse KMA-le edastamisest alusetult. Eeltoodut arvestades palus õiguskantsler märgukirjas esitatud seisukohad Eesti Vabariigi Peterburi Peakonsulaadi konsulile Pihkvas teatavaks teha ning edastada viivitamatult avaldaja elamisloa ja välismaalase passi taotlus.

(5) Vastuseks õiguskantsleri märgukirjale teatas välisminister, et konsul tuvastas avaldaja isiku vabadusekaotusliku karistuse kandmise kohast vabastamise tõendi alusel ning tema elamisloa taotlus edastati diplomaatilise postiga Kodakondsus- ja Migratsiooniametile.

3. Välisteenistustasu vähendamine

Asi nr 6-2/050388

(1) Õiguskantsler kontrollis omal algatusel, kas Vabariigi Valitsuse määrusega sätestatud välisteenistustasu vähendamise regulatsioon on kooskõlas põhiseaduse ja välisteenistuse seadusega.

(2) Vabariigi Valitsuse 26.01.1996 määrusega nr 29 kinnitatud „Eesti Vabariigi diplomaatide välisteenistustasu ja hüvituste suuruse ning maksmise kord“ (edaspidi määrus) p 10 lause 2 on järgmine:

„Juhul kui mõlemad abikaasad töötavad diplomaadina samas välisesinduses, vähendatakse madalamat ametiastet või diplomaatilist au- või teenistusastet omava abikaasa välisteenistustasu 25 protsendi võrra.“

Õiguskantsler esitas 01.04.2005 teabe nõude välisministrile, milles palus, et minister annaks arvamuse, kas tema hinnangul on määruse p 10 lause 2 kooskõlas välisteenistuse seadusega. Välisminister selgitas oma 22.04.2005 vastuses õiguskantslerile, et nimetatud määruse säte on kehtestatud seepärast, et kui abikaasad töötavad samas välisesinduses ja neil on ühine majapidamine, siis on nende pere elamiskulud väiksemad, mistõttu on madalamal au- või teenistusastmel oleva abikaasa välisteenistustasu vähendamine põhjendatud.

30.05.2005 õiguskantsleri ja välisministeeriumi esindajate vahel toimunud kohtumisel, kus arutati määrusega seotud probleeme, leidsid välisministeeriumi esindajad, et määruse p 10 lause 2 kehtestamiseks ei tulene volitusnormi välisteenistuse seadusest.

(3) Käesolevas kaasuses tuli leida vastus küsimusele, kas oli olemas seaduslik alus määruse p 10 lause 2 kehtestamiseks.

(4) Välisteenistustasude maksmist ja suurust puudutav regulatsioon on osalt kehtestatud välisteenistuse seaduses (VäTS § 24, § 28), osaliselt on aga välisteenistustasude maksmisega seonduva regulatsiooni sätestamine delegeeritud Vabariigi Valitsusele (VäTS § 24). Delegatsiooninormi (VäTS § 24) alusel makstakse välisteenistustasu diplomaadile välisesinduses töötamise ajal Vabariigi Valitsuse kehtestatud ulatuses ja korras.

Vastavalt HMS § 90 lõikele 1 võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Määruse p 10 lause 2 jääb volitusnormi eesmärgi raamesse, sest sätestab diplomaadile välisesinduses töötamise ajal välisteenistustasu.

Siiski ei vasta määruse p 10 lause 2 volitusnormi piiridele. PS § 3 lg 1 lause 1 sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS § 87 p 6 ütleb täpsustavalt, et Vabariigi Valitsusel on õigus anda üksnes seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi. Nende normide koosmõjust tuleneb seaduslikkuse põhimõte. Vabariigi Valitsus võib anda oma õigusakte üldjuhul üksnes seaduste täpsustamiseks, järgides sealjuures konkreetseid volitusnormist tulenevaid kriteeriume.

VäTS § 24 sätestab, et diplomaadile makstakse välisesinduses töötamise ajal välisteenistustasu. VäTS § 24 volitab Vabariigi Valitsust kehtestama välisteenistustasu maksmise täpsema korra ja ulatuse. Välisteenistuse seaduse norme süsteemselt analüüsidest saab järeldada, et seadus ei delegeeri välisteenistustasuga seonduva kindlaksmääramist täielikult Vabariigi Valitsusele. Välisteenistuse seaduse sätteid kogumis uurides saab järeldada, et välisteenistuse seaduse mõtteks on välisteenistustasu muutmiseks seonduv reguleerida välisteenistuse seaduses, täpsemalt selle §-s 28.

Nii sätestab VäTS § 28 lg 4, et alaealise lapse välisesinduses kaasasoleku korral suurendatakse diplomaadi välisteenistustasu 15% võrra lapse kohta. VäTS § 28 lg 3 lause 1 sätestab, et diplomaadi välisteenistustasu suurendatakse, kui välisesinduses on kaasas diplomaadi abikaasa ning VäTS § 28 lg 3 lause 2 ütleb, et välisteenistustasu ei suurendata kui abikaasa töötab välisesinduses.

Samas ei kehtesta välisteenistuse seadus ise ega volita ka Vabariigi Valitsust kehtestama regulatsiooni, mis lubaks vähendada abielus oleva diplomaadi välisteenistustasu, kui tema abikaasa töötab välisesinduses. Arvestades, et sellise sätestuse näol oleks tegemist regulatsiooniga, mis kitsendaks oluliselt diplomaatidele VäTS §-s 24 ja § 28 lõikes 3 antud õigusi, siis peaks selline kitsendamine või kitsendamise võimalus olema ka selgelt ja piiritletult kirjas seaduses. Välisteenistuse seaduses vastavat regulatsiooni ette nähtud ei ole. Ka välisminister ei viidanud oma vastuses õiguskantsleri teabe nõudmisele ühelegi välisteenistuse seaduse normile, mis volitaks sellist regulatsiooni kehtestama. Pigem tuleb järeldada, et VäTS § 28 lõikes 3 on ammendavalt reguleeritud diplomaadi välisteenistustasu suuruse muutumisega seonduv.

Vaatamata eelnevale on Vabariigi Valitsus kehtestanud määruse p 10 lauses 2, et olukorras, kus mõlemad abikaasad töötavad diplomaadina samas välisesinduses, vähendatakse madalamat ametiastet või diplomaatilist au- või teenistusastet omava abikaasa välisteenistustasu 25 protsendi võrra.

Arvestades VäTS § 28 lõike 3 regulatsiooni ja mööndes, et puudub seadusest tulenev selge ja piiritletud volitusnorm, mis lubaks Vabariigi Valitsusel vähendada abielus oleva diplomaadi välisteenistustasu, kui diplomaadi abikaasa töötab samas välisesinduses, tuleb võtta seisukoht, et määruse p 10 lause 2 on vastuolus välisteenistuse seadusega, samuti PS § 3 lg 1 lausega 1 ja § 87 punktiga 6.

(5) Õiguskantsler juhtis 10.06.2005 välisministrile saadetud märgukirjas tähelepanu tõigale, et määruse p 10 lause 2 on vastuolus põhiseadusega ja palus, et välisminister algataks vajaliku menetluse nimetatud määruse vastava sätte põhiseadusega kooskõlla viimiseks. Välisminister vastas oma 30.06.2005 kirjas õiguskantslerile, et nimetatud probleem määruses kõrvaldatakse uue välisteenistuse seaduse ja selle alusel antavate õigusaktide kehtestamisega. Uus välisteenistuse seadus võeti 10.05.2006 Riigikogus vastu ja see jõustub 01.01.2007.

XIII RIIGIKANTSELEI

1. Üldiseloostus

Riigikantselei peamised ülesanded on Vabariigi Valitsuse ja peaministri teenindamine, Eesti avaliku teenistuse koordineerimine, dokumendihalduse ja arhiivinduse koordineerimine, Riigi Teataja avaldamise korraldamine ning sümboolika ja teenetemärkidega seonduva korraldamine. Samuti peab Riigikantselei kontrollima Vabariigi Valitsuse õigusaktide eelnõude vastavust põhiseadusele ja seadustele ning koordineerima Euroopa Liidu asjades Eesti seisukohtade kujundamist.

PS § 141 lõike 2 kohaselt võib õiguskantsler võtta sõnaõigusega osa Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungitest. Eelkontrolli funktsiooni täitmine võimaldab muuta põhiseadusvastast õigust enne selle kehtima hakkamist. Arvestades võimude lahususe põhimõtet ning õiguskantsleri ametkonna piiratud ressursse, on eelkontroll siiski vaid täiendav võimalus tagada seaduste ja määruste põhiseaduspärasust. Õiguskantsler teostab eelkontrolli valikuliselt ning eeskätt eelnõude puhul, millega piiratakse isikute põhiõigusi. Tuleb rõhutada, et Vabariigi Valitsuses vastuvõetavate määruste ning Vabariigi Valitsuse algatatavate seaduseelnõude põhiseaduspärasuse kontrollimisel on põhirõhk ja vastutus siiski ministeeriumide ja eeskätt Riigikantselei õigusloome spetsialistidel. Õiguskantsleri Kantselei koostöö Riigikantseleiga on seni olnud tõhus ning enamasti õnnestub hoida ära põhiseadusvastaste normide teke juba enne asja arutamist Vabariigi Valitsuse istungil.

Ülevaateperioodil laekus õiguskantslerile mitu avaldust seoses arhiiviseaduse regulatsioonidega. Õiguskantsler analüüsis õigusnorme, mis reguleerivad avalikes arhivaalides sisalduvatele isikuandmetele juurdepääsu. Selgus, et arhiivides isikuandmete kaitset ja töötlemist reguleerivad seadusesätted on omavahel vastuolulised ning mitmetimõistetavad. Vastavate eelnõude väljatöötamist korraldab Riigikantselei, kes lubas uut arhiiviseaduse kontseptsiooni välja töötades võtta õiguskantsleri ettepanekuid arvesse, lisades sinna isikuandmetele juurdepääsu puudutava osa.

Õiguskantsler juhtis aastatel 2003–2005 Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse tähelepanu korduvalt vajadusele reguleerida seadusega Eesti kandidaatide esitamine Euroopa Liidu ametikohtadele ning Euroopa Liidu siseriiklik otsustusprotsess täitevvõimu tasandil. Seni oli vastav õigusvaldkond kas üldse reguleerimata ja seeläbi ametkondlike tavade kujundada või siis reguleeritud küsitavatel õiguslikel alustel antud Vabariigi Valitsuse määrustega. Õiguskantsleri seisukohtadega nõustusid Riigikogu Euroopa asjade komisjon ja põhiseaduskomisjon ning Riigikogu otsustas Vabariigi Valitsuse seadust muuta ja vastavate normidega täiendada.

2. Juurdepääs isikuandmetele avalikes arhiivides

Asi nr 6-8/051357

(1) Õiguskantsler kontrollis omal algatusel arhiivides isikuandmete töötlemise õigusliku regulatsiooni põhiseadusele vastavust.

(2) Õiguskantsler pidi kujundama seisukoha avalduse alusel menetluses olevas asjas. Menetluse käigus selgus, et kontrolli on vaja laiendada arhiivides isikuandmete töötlemise õiguslikule regulatsioonile tervikuna. Seetõttu analüüsiiti Õiguskantsleri Kantseleis õigusnorme, mis reguleerivad avalikes arhivaalides sisalduvatele isikuandmetele juurdepääsu. Vastavad regulatsioonid sisalduvad arhiiviseaduses, avaliku teabe seaduses ja isikuandmete kaitse seaduses.

(3) Antud kaasuse põhiküsimus on, kas asjassepuutuvate seaduste normid võimaldavad üheselt määratleda isikuandmetele seatavad juurdepääsupiirangud ning vastavad seega õigusseaduse nõudele.

(4) Arhiiviseadus (edaspidi ArhS) § 40 sätestab, et arhiivid on kohustatud tagama nende valduses olevatele arhivaalidele juurdepääsu kooskõlas arhiiviseaduse, avaliku teabe seaduse ning arhiivieeskirjaga. Juurdepääs arhivaalile on vaba, kui sellele ei laiene ArhS §-s 42 kehtestatud piirangud (ArhS § 40 lg 3).

Isikuandmeid sisaldavale arhivaalile juurdepääsupiirangute seadmise kohustus tuleneb ArhS § 42 lõigetest 2 ja 3. ArhS § 42 lõike 2 kohaselt on delikaatseid isikuandmeid sisaldavatele isikuandmetele juurdepäästeatud organitel omatööülesannet täitmiseks (kohtutel, eeluurimisorganitel jms), isiku lähikondsetel ning teistel isikutel vastavalt isikuandmete kaitse seadusele, avaliku teabe seadusele ning teistele seadustele. ArhS § 42 lg 3 toob välja kolm delikaatsete isikuandmete kategooriat (andmed tervisliku seisundi, seksuaalelu ning lapse põlvnemise saladuse kohta), millele on seatud juurdepääsupiirangu tähtajad. Muus osas tuleb ArhS § 42 lõiget 7 arvestades lähtuda avaliku teabe seadusest: asutuse juht kehtestab arhivaalidele juurdepääsupiirangud ning juurdepääs sellisele teabele võimaldatakse avaliku teabe seadusega ettenähtud korras.

Ehkki arhiiviseaduse sätted viitavad otsesõnu avaliku teabe seadusele, sätestab selle (edaspidi AvTS) § 2 lg 2 punkt 2, et arhiiviasutustes ei kohaldata avaliku teabe seadust juurdepääsu võimaldamisel avalikele arhivaalidele arhiiviseaduses ja selle alusel sätestatud korras.

Isikuandmeid sisaldava avaliku teabe kohta on avaliku teabe seaduses eelkõige kohased § 35 lg 1 punktid 10 ja 11. Nimelt on teabevaldaja kohustatud asutusesiseseks kasutamiseks tunnistama teabe, mis sisaldab eraelulisi või delikaatseid isikuandmeid ning teabe, mis sisaldab isikuandmeid, kui see kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatumust.

Isikuandmete kaitse seadus reguleerib isikuandmete töötlemist nii avalikus kui erasektoris ning seega mahub siia alla ka arhiivides isikuandmete töötlemine.

Isikuandmete kaitse seaduses on toodud andmete erikategooriate määratlused. Selle (edaspidi IKS) § 4 lg 2 sätestab, milliseid andmeid loetakse eraeluliseks ning § 4 lg 3 annab loetelu delikaatsetest isikuandmetest. Kõik ülejäänud isikuandmed, mis erikategooriatena määratletavad ei ole, on mittedelikaatsed isikuandmed ning ka neid tuleb seaduse järgi kaitsta.

Samuti on isikuandmete kaitse seaduses reguleeritud juhud, millal isikuandmete töötlemine on lubatud ilma isiku nõusolekuta. Vastavalt IKS § 14 lg 1 punktile 3 on isikuandmete töötlemine lubatud seaduse või välislepinguga ettenähtud ülesande täitmiseks. Antud juhul on oluline ka IKS § 14 lg 2 punkt 3, mille kohaselt on isikuandmete edastamine või nendele juurdepääsu võimaldamine kolmandale isikule lubatud juhul, kui kolmas isik taotleb teavet, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktidega sätestatud avalikke ülesandeid täites ja sellele teabele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut. Seesugusele teabele juurdepääsu reguleerib avaliku teabe seadus ning ka juurdepääsupiirangute seadmisel tuleb lähtuda avaliku teabe seadusest.

Ülaltoodud vastuoluliste seadusesätete pinnalt nähtub, et juurdepääs avalikele arhivaalidele ei ole üheselt mõistetavalt reguleeritud. Kuna seadusandja tahe jääb vastuolude tõttu ebaselgeks, tuleb viidatud norme süstemaatiliselt tõlgendades leida sobivaim lahendus. Ehkki AvTS § 2 lg 2 punkt 2 välistab avaliku teabe seaduse sätete kohaldamise avalikele arhivaalidele juurdepääsu võimaldamisel arhiivides, tuleks ArhS § 40 lõiget 2, § 42 lõikeid 2 ning 7 arvestades võtta seisukoht, et arhivaalidele juurdepääsupiirangute seadmisel tuleb avaliku teabe seaduses sätestatud juurdepääsupiirangute aluseid siiski kohaldada.

Avalikele arhivaalidele avaliku teabe seaduse sätete kohaldamist toetab ka arusaam, et arhiivimoodustajatelt dokumendi üleandmisel arhiivi selles sisalduva teabe olemus ei muutu, mistõttu on mõistlik kohaldada sarnaseid juurdepääsupõhimõtteid, mida avalikule teabele avaliku teabe seaduse tähenduses.

Lisaks avaliku teabe seaduse kohaldamisega seotud vastuoludele tekitab küsitavusi ka isikuandmete kaitse seaduse kohaldumine. ArhS § 42 lõiked 2 ja 3 sisaldavad erinorme delikaatsetele isikuandmetele juurdepääsu osas, kuid seejuures ei ole sätestatud midagi põhimõtteliselt erinevat võrreldes isikuandmete kaitse seaduse ning avaliku teabe seadusega. Jääb arusaamatuks, kas seadusandja on sellega soovinud ülejäänud osas isikuandmete kaitse seaduse kohaldumise välistada. Samas, tänu avaliku teabe seaduse kohaldamisele tuleb isikuandmete kaitse reegleid siiski rakendada, kuna AvTS § 39 lõike 1 kohaselt peavad teabevaldajad võimaldama juurdepääsu nende valduses olevatele isikuandmetele isikuandmete kaitse seaduses sätestatud alusel ja avaliku teabe seaduses sätestatud korras. Veelgi enam – ArhS § 42 lõikes 3 on esile toodud vaid mõned delikaatsed isikuandmed, millele on kehtestatud juurdepääsupiirangu tähtajad. Sellises olukorras jääb paratamatult ebaselgeks, miks ei ole sarnaseid piiranguid kehtestatud ka ülejäänud delikaatsete isikuandmete suhtes ning kuidas sel juhul suhtuda AvTS § 35 lg 1 punktist 10 ning § 40 lõikest 3 tulenevasse kohustusse seada pikaajalised juurdepääsupiirangud siiski kõikide delikaatsete isikuandmete suhtes.

Selget vastust neile küsimustele ei aita leida ka riigiarhivaari 11.04.2005 käskkirjaga nr 42 kinnitatud „Rahvusarhiivis säilitatava juurdepääsupiiranguga teabe kindlakstegemise ning piiranguga arhiivalidele juurdepääsu võimaldamise eeskiri“. Eeskirja punkti 2.2. kohaselt tuleb juurdepääsupiirangu õigusliku alusena viidata enamasti avaliku teabe seadusele, isikuandmetest on aga esile toodud nii delikaatsed kui eraelulised isikuandmed, mille puhul viidatakse nii isikuandmete kaitse seadusele, millel põhineb piirangu liik, kui ka avaliku teabe seadusele, mis on piirangu kehtestamise aluseks. Eeskirja p 2.1.2. aga näeb ette juurdepääsupiirangute kehtestamise delikaatsetele või eraelulistele isikuandmetele isikuandmete kaitse seaduse alusel.

Eeskirjast võib seega järeldada, et juurdepääsupiirangud kehtestatakse isikuandmete kaitse seaduse alusel tervikuna, mitte ainult delikaatsete isikuandmete suhtes ArhS § 42 lõikeid 2 ja 3 arvestades. Nii näib, et arhiiviseaduse vastavad sätted on sisulise tähenduse tegelikult kaotanud.

Seega sisaldavad kehtivad normid, mis reguleerivad teabele juurdepääsu arhiivides, mitmeid vastuolusid. Olukorras, kus üheselt mõistetavad normid puuduvad ning olemasolevate normide rakendamine nõuab keerukat tõlgendamist, on regulatsioon õiguskantsleri hinnangul õiguselgust kahjustav.

(5) Kuna vastavalt ArhS § 11 punktile 2 korraldab arhiivindust reguleerivate õigusaktide eelnõude väljatöötamist Riigikantselei, pidas õiguskantsler vajalikuks pöörduda märgukirjaga riigisekretäri poole. Õiguskantsler tegi ettepaneku kaaluda arhiiviseaduse muutmist selliselt, et esiletoodud vastuolud õiguslikus regulatsioonis saaksid kõrvaldatud.

Riigisekretär möönis oma vastuses, et seadused on tõepoolest lünklikud ning vajavad omavahel kooskõlla viimist. Riigikantseleis 2005. aasta lõpuks väljatöötatavas uues arhiiviseaduse kontseptsioonis võeti õiguskantsleri ettepanekuid arvesse ning sellesse lisati isikuandmetele juurdepääsu puudutav osa.

3. Eesti kandidaatide esitamine Euroopa Liidu ametikohtadele ning Euroopa Liidu siseriiklik otsustusprotsess

Asi nr 6-8/050160

(1) Õiguskantsler uuris omal algatusel Eesti kandidaatide Euroopa Liidu ametikohtadele esitamist ning Euroopa Liidu siseriiklikku otsustusprotsessi täitevvõimu tasandil.

(2) Õiguskantsler juhtis aastatel 2003–2005 Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse tähelepanu korduvalt

vajadusele reguleerida seadusega Eesti kandidaatide esitamine Euroopa Liidu ametikohtadele ning Euroopa Liidu siseriiklik otsustusprotsess täitevvõimu tasandil. Riigikogu põhiseaduskomisjon otsustas õiguskantsleri kriitikast tulenevalt teha Vabariigi Valitsusele ettepaneku valdkonda reguleeriva seaduse eelnõu väljatöötamiseks. Vabariigi Valitsus algatas 01.06.2005 Justiitsministeeriumis ja Riigikantseleis koostatud Vabariigi Valitsuse seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse eelnõu (edaspidi eelnõu).

Eelnõu eesmärgiks oli reguleerida seadusega Vabariigi Valitsuse, peaministri ja ministrite tegevust osalemisel Euroopa Liidu otsustusprotsessis. Seni oli vastav õigusvaldkond kas üldse reguleerimata ja seeläbi ametkondlike tavade kujundada või siis reguleeritud küsitavatel õiguslikel alustel antud Vabariigi Valitsuse määrustega.

Eelnõu teiseks eesmärgiks oli määrata seaduse tasandil kindlaks institutsioon, mille pädevusse kuulub Euroopa Parlamendi liikmelt immuniteedi äravõtmise taotlemine.

Riigikogu menetlusse jõudnud eelnõu⁴⁵⁴ siinkohal olulised sätted on:

„§ 1. Vabariigi Valitsuse seaduse muutmine

Vabariigi Valitsuse seaduses (...) tehakse järgmised muudatused:

1) seaduse 1. peatükki täiendatakse jaoga 31 järgmises sõnastuses:

„31. jagu Eesti esindamine Euroopa Liidu Nõukogus

§ 151. Eesti esindamine Euroopa Liidu Nõukogus

(1) Euroopa Liidu Nõukogus esindab Eestit vastava valdkonna minister.

(2) Kui minister ei saa haiguse, puhkuse või muu takistuse tõttu täita oma ülesandeid Euroopa Liidu Nõukogus, asendab teda Vabariigi Valitsuse heakskiidul teine minister või ministri volitusel abiminister.

(3) Kui teine minister või abiminister ei saa ministrit Euroopa Liidu Nõukogus asendada, siis asendab teda Eesti Vabariigi alaline esindaja Euroopa Liidu juures või alalise esindaja asetäitja.

(4) Kui lõigetes 2-3 nimetatud isikud ei saa mõjuval põhjusel ministrit asendada, võib teda Vabariigi Valitsuse heakskiidul asendada ministeeriumi kantsler.

(5) Vastava valdkonna minister võib Vabariigi Valitsuse heakskiidul volitada enda nimel Euroopa Liidu Nõukogu istungil Eesti seisukohti esindama ja hääletama teise nõukogu liikme.”;

2) seaduse 1. peatükki täiendatakse jaoga 41 järgmises sõnastuses:

„41. jagu Euroopa Liidu asjade menetlemine

§ 201. Euroopa Liidu asjade esitamine Vabariigi Valitsusele

(1) Vabariigi Valitsusele esitatakse heakskiitmiseks Eesti seisukohad Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude ja muude Euroopa Liidu asjade osas, kui need kuuluvad Vabariigi Valitsuse pädevusse või kui Vabariigi Valitsus peab eelnõu või muu Euroopa Liidu asja esitama seisukohavõtuks või arvamuse andmiseks Riigikogule tulenevalt Riigikogu kodukorra seadusest (...).

(2) Vabariigi Valitsusele esitatakse heakskiitmiseks Eesti seisukohad muude olulise tähtsusega Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude ja Euroopa Liidu asjade osas, kui Vabariigi Valitsuse seisukoha võtmist peab oluliseks peaminister või minister.

(3) Peaminister ja minister on kohustatud Vabariigi Valitsuse seisukohast kinni pidama. Kui peaminister või minister ei ole nii teinud, peab ta seda esimesel võimalusel Vabariigi Valitsusele põhjendama.

⁴⁵⁴ Vabariigi Valitsuse seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse eelnõu seisuga 01.06.2005, nr 675 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

§ 202. Kandidaatide esitamine Euroopa Liidu ametikohtadele

(1) Vabariigi Valitsus esitab Eesti kandidaadid Euroopa Komisjoni liikme, Euroopa Liidu majandus- ja sotsiaalkomitee liikme, Euroopa Liidu regioonide komitee liikme, Euroopa Kohtu kohtuniku, Euroopa Kohtu esimese astme kohtu kohtuniku, kohtujuristide ning Euroopa Kontrollikoja liikme ametikohtadele.

(2) Euroopa Kohtu kohtuniku kandidaadi, Euroopa Kohtu esimese astme kohtuniku kandidaadi ja kohtujuristide kandidaatide esitamisel tutvub Vabariigi Valitsus eelnevalt Riigikohtu esimehe, õiguskantsleri ja riigisekretäri arvamusega. Euroopa Kontrollikoja liikme kandidaadi esitamisel tutvub Vabariigi Valitsus eelnevalt riigikontrolööri arvamusega.

(3) Lõikes 1 nimetatata Euroopa Liidu institutsioonide, komiteede ja asutuste ametikohtadele esitab kandidaadid Vabariigi Valitsus või minister Vabariigi Valitsuse relemendis ettenähtud korras.”;

/.../

12) paragrahvi 49 lõiget 1 täiendatakse punktidega 31-34 järgmises sõnastuses:

[minister vastava ministeeriumi juhina]:

31) vastutab Euroopa Liidu õiguse rakendamise eest ministeeriumi valitsemisala piires;

32) vastutab Eesti seisukohtade kujundamise eest Euroopa Liidu otsustusprotsessis ning esindab Eestit Euroopa Liidu Nõukogus ministeeriumi valitsemisala küsimustes;

33) korraldab Eesti esindamise Euroopa Liidu Nõukogu töögruppides ning Euroopa Komisjoni komiteedes, töögruppides ja ekspertkohtumistel ministeeriumi valitsemisala küsimustes;

34) nimetab Eesti esindaja või esitab kandidaadi vastavalt ministeeriumi valitsemisalale Euroopa Liidu institutsioonidesse, agentuuridesse ja asutustesse, kui see ei ole antud Vabariigi Valitsuse pädevusse;”

Õiguskantsleri esindaja võttis sõnaõigusega osa eelnõu menetlemisest Vabariigi Valitsuses ning Riigikogu põhiseaduskomisjonis.

(3) Menetluses tuli leida vastus küsimusele, kas eelnõu regulatsioonid on piisavad, et tagada põhiseaduse nõuete järgimine.

(4) Põhiseaduses on antud kontekstis kesksed põhimõtted sätestatud PS § 3 lõikes 1 ja § 65 punktis 16 ja § 87 punktis 6. PS § 3 lg 1 järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa. PS § 65 p 16 järgi lahendab Riigikogu muid riigielu küsimusi, mis ei ole põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigiorganite või kohalike omavalitsuste otsustada. PS § 87 p 6 alusel annab Vabariigi Valitsus seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi. Kõik need normid oma koosmõjus viitavad sellele, et kõige olulisemad küsimused riigis peavad olema parlamendi otsustada.

Põhiseaduse seisukohalt olulisi küsimusi, mis on põhiseaduse ja seadustega reguleerimata, peab lahendama Riigikogu ja vastavat pädevust ei saa Vabariigi Valitsus omale ise võtta või tuletada. Eelnõu reguleerib Eesti esindamist Euroopa Liidu Nõukogus, Euroopa Liidu asjade menetlemist Vabariigi Valitsuses ja ministrite tegevust ning kandidaatide esitamist Euroopa Liidu ametikohtadele. Need küsimused on demokraatia printsiibist lähtuvalt Eesti jaoks väga olulised.

On oluline, et ministeeriumitevaheline riigisisene pädevuse jaotumine valdkonniti laieneks ka Euroopa Liidu asjadele. Euroopa tasandil tehtavate otsuste ja Eesti seisukohtade eest peavad Vabariigi Valitsus ja ministrid kandma poliitilist vastutust. Samuti vastutab minister Euroopa Liidu õiguse rakendamise eest ministeeriumi valitsemisala piires. Et vastutuse kandmine oleks võimalik, peavad Vabariigi Valitsuse liikmed ja neid asendavad ametnikud Euroopa Liidu asjade menetlemisel Vabariigi Valitsuse seisukohast kinni pidama; vastasel juhul tuleb sellest esimesel võimalusel Vabariigi Valitsust teavitada. See kohustus laieneb ka kõigile teistele Eestit esindavatele ametnikele. Eelnev ei tähenda,

et Eesti esindamiseks on alati nõutav seisukoha heakskiitmine Vabariigi Valitsuses. Kuid juhul, kui mõnes Euroopa Liidu Nõukogu või Euroopa Komisjoni töögrupis, komitees või ekspertkohtumisel tuleb arutusele Euroopa Liidu asi, milles Vabariigi Valitsus on oma seisukoha kujundanud, peab Eesti esindaja selles komitees, töögrupis või ekspertkohtumisel, sellest seisukohast ka kinni pidama.

Eelnõu järgi esitatakse Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks Eesti seisukohad Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude ja muude Euroopa Liidu asjade kohta, kui need kuuluvad Vabariigi Valitsuse pädevusse või kui Vabariigi Valitsus peab eelnõu või muu Euroopa Liidu asja esitama seisukohavõtuks või arvamuse andmiseks Riigikogule tulenevalt Riigikogu kodukorra seadusest. See kord lähtub parlamendireservatsiooni põhimõttest. Vabariigi Valitsusele esitatakse heakskiitmiseks Eesti seisukohad muude olulise tähtsusega Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude ja Euroopa Liidu asjade kohta, kui Vabariigi Valitsuse seisukoha võtmist peab oluliseks peaminister või minister. Varem oli see valdkond seaduse tasandil reguleerimata.

Vabariigi Valitsuse pädevus Euroopa Liidu ametikohtadele kandidaate nimetada peab tulenema seadusest, mitte Vabariigi Valitsuse reglemendist. Samuti tuleb kandidaatide nimetamisel järgida Euroopa Ühenduse aluslepingu art 257 lõikes 2 ja art 263 lõikes 1 sätestatud nõudeid.

(5) Õiguskantsler juhtis Riigikogu põhiseaduskomisjoni tähelepanu, et Vabariigi Valitsuse liikmed ja neid asendavad ametnikud peavad Euroopa Liidu asjade menetlemisel Vabariigi Valitsuse seisukohast kinni pidama.

Õiguskantsler juhtis tähelepanu, et Euroopa Liidu regioonide komitee liikme kandidaatide esitamisel peab Vabariigi Valitsus eelnevalt tutvuma üleriigiliste kohaliku omavalitsuse üksuste liitude arvamusega. Euroopa Liidu majandus- ja sotsiaalkomitee liikme kandidaatide esitamisel peab Vabariigi Valitsus tutvuma eelnevalt asjaomaste valitsusväliste organisatsioonide arvamusega.

Õiguskantsleri ettepanekutest tulenevalt täiendati eelnõu ja seletuskirja asjakohaselt.

Riigikogu võttis Vabariigi Valitsuse seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse vastu ning see jõustus 08.01.2006. Seega on käesolevaks hetkeks Riigikogu täitnud õiguskantsleri soovitusel reguleerida Euroopa Liidu otsustusprotsess seadusega nii Riigikogu kui ka Vabariigi Valitsuse tasandil.

XIV KOHTUNIKU DISTSIPLINAARMENETLUSE ALGATAMINE

1. Üldiseloostus

Kohtute seaduse § 91 lg 2 punkt 2 annab õiguskantslerile õiguse alustada distsiplinaarmenetlust kohtuniku suhtes, kui ilmnevad distsiplinaarsüüteo tunnused. Distsiplinaarsüüteo arutamise ja distsiplinaarkaristuse määramise pädevus kuulub kohtute seaduse § 94 lõike 1 kohaselt Riigikohtu juures asuvalle distsiplinaarkolleegiumile.

Kahetsusega tuleb nentida, et õiguskantsleri 2004. aasta ülevaates väljatoodud kohtute seaduse distsiplinaarmenetluse regulatsiooni puudujääke ei ole senini kõrvaldatud. Kuna seadusega ei ole reguleeritud mitme eri ametiisiku poolt samaaegselt sama kohtuniku suhtes samas asjas distsiplinaarmenetluse algatamist ning distsiplinaarmenetlust reguleerivad normid on väga üldsõnalised ja fragmentaarsed, on õiguskantsleri sellealane igapäevatöö oluliselt raskendatud.

Kuna järelevalve samaaegne dubleerimine ei ole põhjendatud ega vajalik, teevad õiguskantsler ja Riigikohtu esimees koostööd üksteise teavitamisel laekunud avaldustest. Samuti on õiguskantsler ja Riigikohtu esimees kokku leppinud, et järelevalvealuselt kohtunikult küsitakse seletusi kohtu esimehe kaudu. Taoline süsteem tagab kohtu esimehe informeerituse võimalikust distsiplinaarmenetluse algatamise kavatsusest ning võimaldab vajadusel jagada seda teavet ka teiste algatajatega.

Õiguskantsler on oma praktikas välja töötanud kriteeriumid, millest lähtudes avalduses tõstatatud probleeme käsitleda ning distsiplinaarmenetluse algatamise vajalikkust kaaluda.

Kohtute seaduse § 87 lg 2 määratleb distsiplinaarsüüteona kohtuniku süülise teo, mis seisneb ametikohustuse täitmata jätmises või mittekohases täitmisel, samuti kohtuniku vääritud teo. Toodud küllalt üldsõnalise normi sisustamisel on õiguskantsler analoogiat arvestades järginud Riigikohtu poolt notari kui sõltumatu ametiisiku distsiplinaarmenetluse kohta sedastatud. Et kohus on sarnaselt notariga oma tegevuses sõltumatu (PS § 146 lause 2), on Riigikohtu välja toodud seisukohad ja kriteeriumid asjakohased ka kohtunike suhtes. Nii on Riigikohus märkinud, et notarile kui ametiisikule esitatav sõltumatuse nõue piirab distsiplinaarmenetluse läbiviija kontrolli ulatust tema tegevuse üle. Kohus rõhutas, et taoline sõltumatu ametiisik peab lahendama kõik õiguslikud küsimused kohusetundlikult ja professionaalselt ning vastavalt oma isiklikule arusaamisele. Isegi siis, kui sõltumatu ametiisiku seisukoht osutub kohtumenetluse käigus ebaõigeks, ei ole distsiplinaarmenetluse läbiviija sekkumine lubatav, kui ametiisiku arvamus tugines kohusetundliku töö tulemusel mõistlikele kaalutlustele. Kohus rõhutas, et „[ü]ksnes siis, kui notar on seaduse rakendamisel eksinud selgelt sätestatud ja üheselt mõistetava õigusnormi vastu, on tegemist ametikohustuse süülise täitmata jätmise või mittenõuetekohase täitmisega, mis võib kaasa tuua distsiplinaarmenetluse.”⁴⁵⁵ „[N]otari eksimine materiaalõiguse tõlgendamisel [saab] olla distsiplinaarkorras karistatav tegu vaid siis, kui on tuvastatud notari tahtlik või raske eksimine õigusnormi kohaldamisel (näiteks kui notar kohaldab mittekehtivat normi, normi tõlgendus hälbib ilmselgelt väljakujunenud kohtupraktikast vms).”⁴⁵⁶

Lisaks on õiguskantsler võtnud seisukoha, et õiguskantsleri-poolne distsiplinaarmenetluse algatamine tuleb kõne alla eeskätt situatsioonis, kus kohtuniku toime pandud rikkumine on ilmselge ja raske ning rikkumise tagajärgede kõrvaldamine või heastamine ei ole korralise edasikaebekorras võimalik või võib osutada võimatuks. Õiguskantsleri hinnangul tuleb kohtuniku võimaliku õigusvastase tegevuse puhul eelistada kohtusüsteemisest võimalike eksimuste korrigeerimist. Selleks võib olla edasikaebevõimalus, aga ka kohtusüsteemisest distsiplinaarmenetlus.

⁴⁵⁵ RKHKo 26.09.2000, nr 3-3-1-35-00, p 1.

⁴⁵⁶ RKHKo 07.12.2004, nr 3-3-1-70-04, p 13.

Ülevaate perioodil laekus õiguskantslerile 18 avaldust, milles taotleti kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamist. Erinevalt 2004. aastast, kui õiguskantsler pidas vajalikuks algatada ühes asjas kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse, ei päädinud 2005. aastal ükski avaldus sellega, et distsiplinaarmenetlus oleks tulnud algatada. Menetluste ja selle käigus kogutud tõendite põhjal pidas õiguskantsler vajalikuks saata Tallinna Linnakohtule kaks soovitus, kus juhiti tähelepanu probleemidele kohtu töö korraldamisel. Esimene neist puudutas vahistatu teavitamist kohtuotsuse kuulutamise edasilükkamisest, teine kohtukutsete kättetoimetamist.

2. Kohtuotsuse kuulutamise edasilükkamise teatavakstegemine

Asi nr 11/051345

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes palus kontrollida, kas kohtuniku tegevus oli seaduspärane, kui kohus lükkas edasi teda puudutava kohtuotsuse kuulutamise kriminaalasjas, teavitamata teda sellest kirjalikult.

(2) Vahi all viibivat avaldajat puudutava kohtuotsuse kuulutamine pidi Tallinna Linnakohtus toimuma 07.09.2005. Sel päeval kohtuotsust ei kuulutatud. Avaldaja väiteil ei tehtud talle teatavaks, miks kohtuotsust lubatud päeval ei kuulutatud ning ka tema korduvatele kirjalikele pöördumistele ei vastatud.

Õiguskantsler pöördus selgituste saamiseks Tallinna Linnakohtu esimehe poole, kes selgitas, et 02.09.2005 helistas kohtuniku sekretär avaldajale vanglasse ja teatas, et kohtuniku haigestumise tõttu ei toimu 07.09.2005 kohtuotsuse kuulutamist. Perioodil 08.09.2005–23.09.2005 helistas avaldaja korduvalt kohtuniku töötelefonile, mis haiguse tõttu oli suunatud sekretärile. Sekretär selgitas kohtualusele, et kohe pärast kohtuniku tööle naasmist teatatakse talle kohtuotsuse kuulutamise aeg.

Samuti nähtus kohtu esimehe vastusest, et avaldajalt 12.09.2005 ning 16.09.2005 kohtunikule saadetud kirjad, milles ta palus teavet kohtuotsuse teatavakstegemise aja kohta, on küll jõudnud kohtusse, kuid neile ei vastatud kirjalikult. Seda põhjusel, et sekretäril puudus avalduses taotletud teave ning ta oli avaldajale korduvalt telefoni teel suuliselt kinnitanud, et kohtuotsuse kuulutamise aeg teatatakse talle kirjalikult kohtuniku tööle asumisel.

Lõpetuseks märkis Tallinna Linnakohtu esimees, et kohtunik asus tööle 10.10.2005 peale haiguslehe lõppemist ning määras kohtuotsuse kuulutamise uueks ajaks 24.10.2005. Avaldajale saadeti ka asjakohane kirjalik teade.

(3) Antud juhtumi puhul oli oluline leida vastus küsimusele, kas kohtuniku käitumine kohtuotsuse kuulutamise edasilükkamisel ning sellest avaldaja teavitamisel on piisav distsiplinaarsüüdistuse esitamiseks.

(4) Kriminaalmenetluse seadustik ei reguleeri otseselt kohtu tegevust situatsioonis, kus objektiivsetel põhjustel (nt kohtuniku haigus) ei ole võimalik algselt määratud ajal kohtuotsust kuulutada – sh seda, kui kaua võib kohtuotsuse tegemine viibida ning kuidas edasilükkamine tuleb vormistada. Kuna kohtuotsuse kuulutamine on osa kohtumenetlusest (kohus peab selgitama kohtualusele kohtuotsuse sisu ja edasikaebamise korda (KrMS § 315 lg 3)), peab seda tegema kohtunik, kes kohtumenetluse läbi viis ja otsuse sisuliselt tegi. Sama kohtuniku poolne menetlemine on oluline selleks, et menetlus oleks õiglane ning et tagada kohtuliku arutamise vahetus ja suulisus (KrMS § 15).⁴⁵⁷

Eeltoodust tulenevalt ei ole õiguskantsleri hinnangul võimalik väita, et kohtunik oleks kohtuotsuse

⁴⁵⁷ Kohtuliku arutamise vahetuse ja suulisuse olulisust on rõhutatud näiteks RKKKo 18.02.2005, nr 3-1-1-138-04, p 7.

kuulutamise edasilükkamisel otseselt seadust rikkunud. Seetõttu leidis õiguskantsler, et ei ole põhjust algatada kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetlust.

Samas leidis õiguskantsler, et kohtu tegevust avaldajale kirjalikult vastamata jätmisel ei saa pidada siiski täiesti põhjendatuks järgmistel põhjustel.

Riigikohus on haldusmenetluse kontekstis korduvalt rõhutanud hea halduse tavast tuleneva teabevahetuse ja haldusorganipoolse isiku informeerimise olulisust.⁴⁵⁸ Õiguskantsleri hinnangul on taolise põhimõtte tähendus laiem, olles menetlusõiguse üldpõhimõtteks ning osaks PS §-st 14 tulenevast igapäevase õigusest korraldusele ja menetlusele. Riigikohus on rõhutanud, et viidatud põhiseaduse sättest tuleneb subjektiivne õigus – üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele, mis kohustab riiki looma kohased menetlused, „[...] mis tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse” ja õiglase menetluse.⁴⁵⁹

Õiguskantsler on seisukohal, et lisaks isikut abistavale eesmärgile on menetlust puudutava teabe vahetus menetleja ja menetlusosalise vahel antud kaasust arvestades (menetluse lõpptulemusest teavitamine) kahtlemata seotud ka õiguskindluse põhimõttega. Nii näiteks on Riigikohus distsiplinaarmenetluse kui ühe menetluse liigi kohta sedastanud, et „[...] distsiplinaarasja menetlemise puhul peab menetlusosalisel isikul olema selge arusaam sellest, millal lõpeb tema suhtes toimuv distsiplinaarmenetlus. Distsiplinaarmenetluse lõpu selge määramine [...] ja sellest menetlusosalise isiku teavitamise kohustus tulenevad menetluse üldistest põhimõtetest ning loovad isiku jaoks kindlustunde [...]”.⁴⁶⁰

Kuna kriminaalmenetluses otsustatakse kohtuotsusega kohtualuse edasise käekäigu üle ning kohtuotsusega võivad kaasneda isikule väga intensiivsed põhiõiguste riivid (sh vabaduse võtmine), on teave, millal menetluse kestmisest tingitud „ebaselge situatsioon” lõppeb, kahtlemata äärmiselt oluline. Seda eriti juhul, kui isik viibib kohtumenetluse ajal vahi all. „Õigus vabadusele on oluline põhiseaduslik väärtus [...]”,⁴⁶¹ mille kaalukust puudub vajadus siinkohal ilmselt pikemalt selgitada.

Kõnealusel juhul teavitati avaldajat telefoni teel, et algselt välja kuulutatud ajal kohtuotsuse kuulutamist siiski ei toimu. Kahtlemata on telefoni, e-posti jms kiirete tänapäeva sidevahendite kasutamine võimalik ja lubatav. Liigne formalism võib olla situatsiooni arvestades aeganõudev ning kindlasti ei pruugi see alati olla ka kohane. Siiski tuleb arvestada, et teatud juhtudel ei piisa taoliste vahendite kasutamisest, nt kui paber kandjal kirjalik teave võib omada tõenduslikku tähendust ja muu teabe edastamisviisi kasutamine ei võimalda selle taasesitamist. Esineda võivad ka muud mõjuvad põhjused, sh nt kui isikul on mingil põhjusel põhjendatult ootus või soov saada kindlasti kirjalikku kinnitust.

Õiguskantsleri hinnangul oli käesoleval juhul avaldajal põhjendatult õigus oodata, et talle edastatakse kirjalikult teave selle kohta, et kohtumenetluse lõpptulemuse ja tema edasise käekäigu kohta selgust tooma pidanud otsuse kuulutamine ei toimu kohtuniku poolt varem määratud ajal.

Olemata jurist, seondub kohtumenetlus ka õigusliku erihariduseta inimesele formaliseerituse põhimõttega ning rangete menetlusreeglitega, sh kohustusega menetlustoiminguid kirjalikult fikseerida. Arvestada tuleb ka asjaoluga, et tegu on vahistatuga, kellel puudub liikumisvabadus, ning sellest tulenevalt on tema võimalused omal käel saada kinnitust või kontrollida telefoni teel edastatud teave (mis oli tema jaoks äärmiselt oluline) õigsust piiratud. Antud asjaolu arvestades tuleb lisaks rõhutada, et kohtumenetlust reguleerivad õigusaktid ei sätesta, kas ja kui kauaks võib kohtuotsuse

⁴⁵⁸ Nt järgmised RKHK otsused ja määrused: 3-3-1-17-02, p 18; 3-3-1-37-03, p 13; 3-3-1-49-03, p 16; 3-3-1-90-04, p 17.

⁴⁵⁹ 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.

⁴⁶⁰ RKHKo 12.10.2005, nr 3-3-1-37-05, p 16.

⁴⁶¹ RKÜKo 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, p 26.

kuulutamist edasi lükata, mistõttu võis avaldajal põhjendatult tekkida teadmatus ja kahtlus telefoni teel edastatud teabe õigsuses ja edasilükkamise lubatavuses. Tema soov saada kirjalikku ametlikku kinnitust telefoni teel edastatud teabele on ilmselgelt tuletatav ka kohtunikule adresseeritud korduvatest avaldustest.

(5) Nagu eespool märgitud, ei ole õiguskantsleri hinnangul võimalik väita, et kohtunik oleks käitunud õigusvastaselt, mistõttu puudub alus kohtuniku distsiplinaarmenetluse alustamiseks. Avaldajale saadeti ka kirjalik teade kohtuotsuse väljakuulutamise kohta 24.10.2005.

Siiski pidi õiguskantsler vajalikuks juhtida Tallinna Linnakohtu esimehe tähelepanu eelkirjeldatud probleemile ning soovitada kohtul edaspidi taoliste juhtumite puhul enam arvestada juhtumi asjaolusid (nt täpse regulatsiooni puudumist, edastatava teabe olulisust) ning menetlusosaliste olukorra (nt vahistatu) ja soovidega kirjaliku teabe saamisel. Õiguskantsler palus teavitada enda seisukohast ka teisi kohtunikke ja kohtu töötajaid.

3. Kohtukutse kättetoimetamine

Asi nr 11/051363

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes palus kontrollida, kas kohtuniku tegevus oli õiguspärane, kui kohtunik saatis tema kodusele aadressile tähtkirja teate, mille sisuks oli kohtukutse tema endisele abikaasale, kes antud aadressil ei ela ega ei ole kunagi elanud.

(2) Tallinna Linnakohus saatis avaldaja 12-aastase lapse kodusele aadressile tähtkirja teate, mille sisuks oli kohtukutse avaldaja endisele abikaasale, kes antud aadressil ei ela ega ei ole kunagi elanud. Avaldaja teavitas antud asjaolust kohe Tallinna Linnakohut, kuid sellele vaatamata saabus tema elukohta politseinik, et isiklikult kohtukutse üle anda.

Avaldajal ja tema lapsel endise abikaasaga mingit kontakti ei ole ning viimane ei ole kunagi last kasvanud. Seetõttu tekitas selline juhtum avaldajas ja tema pereliikmetes (tütres ja abikaasas) pingeid ning mõjus traumeerivalt.

Avaldaja soovis õiguskantsleri arvamust, kas kohtu tegevus oli seaduspärane, kui ta saatis alaealise lapse elukohta kohtukutse, mis on adresseeritud temaga mitte koos elavale vanemale ning millisel alusel selline toiming sooritati.

Õiguskantsler pöördus selgituste saamiseks Tallinna Linnakohtu esimehe poole. Kohtu esimees selgitas, et kohus kontrollis avaldaja endise abikaasa andmeid rahvastikuregistri andmebaasist, kuid seal viimase alukoha andmed puudusid. Kuna tsiviilkohtumenetluse seadustik võimaldab kohtukutse kätte antuks lugeda ka siis, kui see on allkirja vastu kätte antud aadressadiga koos elavale vähemalt 10-aastasele perekonnaliikmele, võttis kohus rahvastikuregistrist välja andmed temaga seotud isikutest. Seetõttu saadeti kohtukutse seotud isiku, s.o 12-aastase lapse elukoha aadressil. Seejuures ei kontrollitud, kas kohtukutse aadressaat ja tema laps elavad koos või mitte või kas viimane teab andmeid esimese elukoha kohta.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas kohtunik tõlgendas ja kohaldas tsiviilkohtumenetluse seadustiku (edaspidi TsMS) § 28 lõiget 7 õiguspäraselt ning kas otsus saata kohtukutse aadressaadi alaealise lapse elukohta annab alust distsiplinaarsüüdistuse esitamiseks.

(4) TsMS § 28 lg 7 sätestab, et kohtukutse loetakse kätteantuks ka siis, kui see on allkirja vastu kätte antud aadressadiga koos elavale vähemalt 10-aastasele perekonnaliikmele.

Õiguskantsleri korraldatud uurimise käigus selgus, et kõnealust TsMS § 28 lõikes 7 sätestatud on kohtud tõlgendanud kahel erineval viisil.

Esiteks, kohtukutset saab lugeda protsessiosalisele kätteantuks, kui see saata protsessiosalise seotud alaealise aadressil. Andmed aadressaadiga seotud isikutest saadakse rahvastikuregistrist ning neid ei pea täiendavalt kontrollima, et veenduda kas aadressaat ja tema alaealine laps koos elavad.

Selline tõlgendus on võimalik mh Riigikohtu tsiviilkolleegiumi seisukohta arvestades. Kohus on sedastanud: „Kohus ei pea põhimõtteliselt kontrollima, kas kutse kättetoimetamise hetkel elab kostja koos kutse vastu võtnud isikuga. Võimalikust kooselu lõppemisest tulenevat riisikot peab üldreeglina kandma kostja.“⁴⁶² Kutse kättesaamine on kostja huvides ning kohus peab edasisel kohtuasja arutamisel veenduma, et kutse on ka tegelikult kätte saadud.

Teiseks, kohtukutset ei või saata protsessiosalisega mitteseotud kõrvalistele isikutele, lugedes selle toiminguga dokument kätteantuks. TsMS § 28 lõike 7 puhul on oluline, et aadressaat ja tema alaealine laps elavad koos. Normi kohaldamise eeldus on see, et perekonnaliige elab tegelikult koos kutse aadressaadiga. 12-aastase alaealise korral võib reeglina eeldada, et ta elab oma vanematega koos. See aga ei tähenda, et eeldust ei saaks ümber lükata (nagu antud juhtumi puhul oli, kui kohut teavitati). Sel juhul tuleb üritada kutset üle anda muul viisil.

Riigikohtu tsiviilkolleegium on sedastanud: „Tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 28 ei näe ette võimalust anda kohtudokumente edasiandmiseks protsessiosalisega mitteseotud kõrvalistele isikutele ja lugeda neid selle toiminguga kätteantuks protsessiosalisele.“⁴⁶³

Nagu eelnevalt selgitatud, on TsMS § 28 lõike 7 rakendamisel võimalik lähtuda kahest erinevast tõlgendusest, kusjuures mõlemad tõlgendused on Riigikohtu praktika valguses võimalikud.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et TsMS § 28 lõikes 7 sisalduv regulatsioon on Eesti Vabariigi põhiseadusega kooskõlas, kui tõlgendada sätet tingimusel, et kutse aadressaat ja tema üle 10-aastane perekonnaliige elavad tegelikult koos. Ka kohtu esimees võttis oma vastuses seisukoha, et punktis 1 toodud tõlgendust ei saa õigeks pidada. Lisaks märkis ta, et mõistab täielikult kõrvaliste isikute pahameelt.

Kohtunik peab lahendama küsimusi kohtumenetluse käigus lähtudes seadustest kohusetundlikult ja professionaalselt, oma siseveendumusest ja oma isiklikust arusaamast. Ametikohustuse süülise täitmata jätmisega või mittenõuetekohase täitmisega võib tegu olla juhul, kui seaduse rakendamisel on eksitud selgelt sätestatud ja üheselt mõistetava õigusnormi vastu.

Kuna TsMS § 28 lg 7 on mitmeti tõlgendatav, leidis õiguskantsler, et ei ole võimalik väita, et kohtunik oleks seadust rikkunud. Seetõttu ei ole ka piisavat põhjust algatada kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetlust ning jätkata avalduse menetlemist.

(5) Nagu eespool märgitud, ei ole õiguskantsleri hinnangul võimalik väita, et kohtunik oleks käitunud õigusvastaselt, mistõttu puudub alus kohtuniku distsiplinaarmenetluse alustamiseks.

Siiski pidas õiguskantsler vajalikuks anda kohtule soovitus, milles juhtis tähelepanu TsMS § 28 lõike 7 mitmetitõlgendamise võimalusele ning soovitas rakendada edaspidi üksnes tõlgendust, et kohtukutse võib saata protsessiosalisega tegelikult koos elavale vähemalt 10-aastasele perekonnaliikmele, rõhutades seejuures, et kohus veenduks eelnevalt, et protsessiosaline ja tema vähemalt 10-aastane perekonnaliige ka koos elavad.

⁴⁶² RKTko 29.10.2002, nr 3-2-3-4-02, p 6.

⁴⁶³ RKTko 03.09.2003, nr 3-2-1-86-03, p 10.

XV ETTEPANEK KRIMINAALVASTUTUSELE VÕTMISEKS

1. Üldiseloostus

Immunitedimenetlus on õiguskantsleri põhiseadusest tulenev ülesanne. Õiguskantsler teeb Riigikogule ettepaneku Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, Riigikogu liikme, riigikontrolöri ja Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks.

Riigikogu võttis 14.12.2005 vastu Vabariigi Valitsuse seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse, mis jõustus 08.01.2006 Selle seadusega anti õiguskantsleri pädevusse ka immunitedimenetlus Euroopa Parlamendi Eestist valitud saadikute suhtes. Õiguskantsler teeb Euroopa Parlamendi presidendile ettepaneku Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmelt Euroopa Ühenduste privileegide ja immunitetide protokolliga ettenähtud immunitedi võtmiseks.

Õiguskantsler kontrollib immunitedimenetluses kohtueelse menetluse seaduslikkust ja menetlusnormidest kinnipidamist. Õiguskantsler ei kontrolli süüdistuse sisu ega hinda kogutud tõendeid. Õiguskantsleri kontroll on intensiivne ja erapooletu. Kontrolli eesmärk on hoida ära fabritseeritud ja poliitiliste kuriteosüüdistuste esitamine kõrgete põhiseaduslike institutsioonide kandjate kohta. Õiguskantsler ei teosta immunitedimenetlust omal algatusel. Õiguskantsleri kontrolli väljund on ettepaneku tegemine Riigikogule või Euroopa Parlamendi presidendile. Juhul kui õiguskantsler leiab, et kohtuetselset menetlust on toimetatud kehtivat õigust rikkudes, tagastab ta taotluse Riigiprokuratuuri.

Õiguskantsleril on olnud neli immunitedimenetlust, neist kaks 2005. aastal.

Õiguskantsler tegi 21.02.2005 Riigikogule ettepaneku Riigikogu liikmelt Margus Hansonilt saadikupuutumatus eärvõtmiseks. Riigiprokuratuur kahtlustas tollal kaitseministrina töötanud Hansonit riigisaladuseks tunnistatud teabele ettevaatamatusest ebaseadusliku juurdepääsu võimaldamises ja riigisaladust sisaldava teabekandja kaotamises – see on KarS § 242 järgi karistatava teo toimepanemises. Enne Riigikogule ettepaneku tegemist kontrollis õiguskantsler kohtueelse menetluse kokkuvõtte ja toimetatud kriminaalmenetluse seaduslikkust. Kontrollimisel tutvuti põhjalikult kõigi kriminaaltoimiku materjalidega. Õiguskantsler ei tuvastanud, et selle kriminaalmenetluse käigus oleks kaitsepolitsei või prokuratuur rikkunud kriminaalmenetluse seadustiku norme; menetlusosalistele olid tagatud kõik seadusega ettenähtud õigused.

Õiguskantsler tegi 21.08.2005 Riigikogule ettepaneku Riigikogu liikmelt Jaanus Tamkivilt saadikupuutumatus eärvõtmiseks. Prokuratuur kahtlustas enne Riigikogu liikmeks saamist Kuressaare linnapeana töötanud Jaanus Tamkivi linnapeana toime pandud ametiseisundi kuritarvitamises (KarS § 289) seoses linnale varaliste kohustuste võtmise ja riigihangete seaduse rikkumisega. Saare Maakohus oli teinud 31.05.2005 otsuse, milles mõistis linnapea Jaanus Tamkivi temale süüks arvatud kuriteos õigeaks. Seejärel, 02.06.2005 asus Tammkivi Riigikogu asendusliikmeks. Riigi peaprokurör esitas 29.07.2005 õiguskantslerile taotluse immunitedimenetluse läbiviimiseks Jaanus Tamkivi suhtes, kuna prokuratuur oli esitanud osundatud õigeksmõistva otsuse peale apellatsioonkaebuse.

Õiguskantsleri kontrolli käigus ilmnes oluline õiguslik probleem – kriminaalmenetluse seadustik ei reguleeri kriminaalmenetluse jätkamise erikorda Riigikogu liikme suhtes olukorras, kus süüdistusakt Riigikogu liikme suhtes on juba koostatud ja kohtumenetlus alanud. Seega ei näinud seadus antud juhul immunitedimenetlust ette. Kohaldades õiguse analoogiat ning tõlgendades PS §-s 76 sätestatud saadikupuutumatus instituuti eesmärgipäraselt, võttis õiguskantsler siiski seisukoha, et Jaanus Tammkivi suhtes ei ole kohtumenetluse jätkumine võimalik enne, kui Riigikogu on andnud selleks nõusoleku. Õiguskantsler leidis, et Riigikogu liikme immunitedi eesmärk on kaitsta parlamendi liikmeid (eeskätt opositsiooni esindajaid) ja nende vaba mandaati parlamendis koalitsioonile tugineva valitsuse (täidesaatva võimu) võimalike püüete eest neid ebaausate võtetega poliitilisest

debatist kõrvaldada. Konkreetset juhul ei tuvastanud õiguskantsler, et antud kriminaalmenetluses oleks rikutud kriminaalmenetluse seadustiku norme. Eeltoodud menetluse pinnalt ilmnes vajadus täiendada kriminaalmenetluse seadustikku, reguleerimaks seal ammendavalt kõik juhud, mil võib osutuda vajalikuks Riigikogu liikmelt saadikupuutumatus e äravõtmine.

Ülevaateperioodil tõusetus ka küsimus, kas immuniteet peaks laienema ka teatud väärteomenetluses tehtavatele toimingutele nagu näiteks isiku kinnipidamine või läbiotsimine. Teatavasti võib kriminaalmenetluse seadustiku § 377 järgi immuniteediga tagatud isikuid üldjuhul kahtlustatavana kinni pidada, nende suhtes tõkendit kohaldada ning toimetada läbiotsimist, vara arestimist, vaatlust ja läbivaatlust, vaid pärast immuniteedimenetluse korraldamist. Väärteomenetluse seadustik aga immuniteedimenetluse läbiviimist ei nõua ning formaalselt väärteomenetlusele immuniteedikaitse ei laiene.

Praktikas on tekkinud kummaline olukord, kus suurema õigushüve kahjustamine (kuriteo toimepanemine) toob eeldatavale rikkujale kaasa immuniteedikaitse ja seeläbi soodsama olukorra kui väiksema õigushüve kahjustamine (väärteo toimepanemine). Kuid on ka teine aspekt – kui politsei on näiteks pidanud kinni õiguserikkumiselt Riigikogu liikme, saab tema suhtes olenemata teo iseloomust ja koosseisust piirduda vaid väärteomenetlusega. Kui aga peaks tekkima kahtlus, et isik on toime pannud kuriteo, peab politsei taolise süüdistuse esitamisest ilmselt loobuma, sest vastasel juhul ilmneks, et politsei on rikkunud immuniteeti.

Õiguskantsler on seisukohal, et kehtivat õigust põhiseadusega konformselt tõlgendades on immuniteediga kaitstud isikute kinnipidamine õigustatud vaid ohutõrje korral või enesekaitseks. Samuti peab selline kinnipidamine olema ennetava iseloomuga – kui oht on möödas, tuleb isik koheselt vabastada. Nimetatud temaatika on kahtlemata seotud ka probleemiga, et kogu Eesti korraaitseõiguslik baas on vananenud.

2. Riigikogu liikmelt Margus Hansonilt saadikupuutumatus e äravõtmine

Asi nr 8-1/050125

(1) Riigiprokuratuur esitas õiguskantslerile taotluse Riigikogule ettepaneku tegemiseks Riigikogu liikmelt Margus Hansonilt saadikupuutumatus e äravõtmiseks.

(2) Riigiprokuratuuri taotlusest selgub, et 31.01.2005 saabus Kaitsepolitseiametist Riigiprokuratuuri kohtueelse menetluse kokkuvõttega kriminaalasi nr 04913000101 Margus Hansoni kahtlustuses riigisaladuseks tunnistatud teabe ettevaatamatusest ebaseadusliku juurdepääsu võimaldamises ja riigisaladust sisaldava teabekandja kaotamises. Kriminaalasjas kogutud tõendite põhjal on riigiprokurör veendunud, et kohtueelsel uurimisel tuvastati õigesti Margus Hansoni poolt KarS §-s 242 nimetatud teo toimepanemine ning kriminaalasjas on võimalik koostada süüdistusakt.

KarS § 242 kohaselt karistatakse riigisaladuseks tunnistatud teabe või Eestile välislepingu alusel edastatud välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni salastatud teabe avalikustamise, ebaseadusliku edastamise või sellele ebaseadusliku juurdepääsu võimaldamise eest, kui tegu on toime pandud ettevaatamatusest, samuti riigisaladust sisaldava teabekandja kaotamise eest rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega

Kriminaalasjas kogutud tõenditest nähtub, et Margus Hanson, omades kaitseministrina ametikohajärgset juurdepääsu riigisaladusele, sai enne 30.10.2004 Kaitseministeeriumi riigisaladuste kaitse osakonnalt allkirja vastu kolm riigisaladust sisaldavat dokumenti. Samal päeval viis Margus Hanson nimetatud kolm dokumenti oma eramusse Tartus. Margus Hanson jättis dokumente

sisaldava portfelli esimese korruse põrandale tuulekoja ukse lähedale ja läks ise teisele korrusele magama. Eramusse murti 31.10.2004 sisse ja varastati teiste asjade seas ka portfell ühes nimetatud salastatud dokumentidega. Sellest ajast on nende salastatud dokumentide asukoht teadmata.

Riigisaladuse seaduse § 14 lg 1 punkt 2 kohustab riigisaladusele juurdepääsu omavat isikut kaitsma tema valduses olevat salastatud teabekandjat avalikuks tuleku ja kõrvalise isiku juurdepääsu eest.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse 08.07.1999 määrusega nr 216 kinnitatud riigisaladuse kaitse korra p 3 lõikele 3 peavad riigisaladuse kaitseks rakendatavad meetmed võimaldama tõkestada ja avastada isiku ebaseaduslikku tegevust, hõlmates seega ka kaitset varguse eest. Korra p 4 lõike 3 kohaselt peab meetmete rakendamisel riigisaladuse kaitseks arvestama riigisaladuse võimalikku ohustatust kuriteo toimepanemise korral. Korra punktide 108 ja 110 järgi ei tohi salastatud teabekandjat jätta mingil tingimusel järelevalveta.

Uurimisega tuvastati, et Margus Hanson viis riigisaladust sisaldavad dokumendid turvaalalt välja ja jättis nad järelevalveta, rikkudes seega eelnimetatud nõuetest tulenevat hoolsuskohustust. Sellega võimaldas ta varguse toimepannud isikule ebaseadusliku juurdepääsu riigisaladuseks tunnistatud teabele. Kuna ülalnimetatud korra reeglid on kehtestatud eeldusega, et nad takistavad kolmandate isikute kuritegelikku rünnet, siis vastutab Margus Hanson reeglite järgimata jätmise tõttu selle eest, et taoline rünne sai õnnestuda ja riigisaladust sisaldavad teabekandjad selle käigus kaduma minna.

Lähtudes eeltoodust jõudsid kaitsepolitsei ja prokuratuur järeldusele, et on alust kahtlustada, et Margus Hanson on pannud toime KarS § 242 järgi kvalifitseeritava kuriteo – riigisaladuseks tunnistatud teabe ettevaatamatusest ebaseadusliku juurdepääsu võimaldamine ja riigisaladust sisaldava teabekandja kaotamine.

(3) Riigikogule ettepaneku tegemiseks pidi õiguskantsler kontrollima kohtueelse menetluse kokkuvõtte ja toimetatud kriminaalmenetluse seaduslikkust. Tuleb rõhutada, et õiguskantsleri pädevuses ei ole kontrollida kogutud tõendeid või võtta seisukoht kahtlustatava süü olemasolu või selle puudumise kohta.

(4) Kontrollimisel tutvus õiguskantsler põhjalikult kõigi kriminaaltoimiku materjalidega. Õiguskantsler ei tuvastanud, et antud kriminaalmenetluses oleks kaitsepolitsei või prokuratuur rikkunud kriminaalmenetluse seadustiku norme. Kohtueelne menetlus antud asjas oli kriminaalmenetluse seadustiku sätteid järgides korrektne. Kohtueelse menetluse kokkuvõtte on koostatud KrMS §-des 153 ja 222 esitatud nõuetele vastavalt. Menetlusosalistele olid tagatud kõik seadusega ettenähtud õigused. Uurimisasutuse või prokuratuuri tegevuse peale antud asjas kaebusi ei ole.

Kriminaalmenetlusega on kogutud vajalikud tõendid ning antud asjas on võimalik lõpetada kohtueelne menetlus, koostada süüdistusakt ja alustada kohtumenetlust.

(5) Kooskõlas PS §-ga 76 ja § 139 lõikega 3, ÕKS § 1 lõikega 3 ning KrMS §-ga 379 tegi õiguskantsler Riigikogule ettepaneku anda nõusolek Riigikogu liikme Margus Hansoni kriminaalvastutusele võtmiseks KarS § 242 järgi ja tema kohta süüdistusakti koostamiseks.

3. Riigikogu liikmelt Jaanus Tamkivilt saadikupuutumatusse äravõtmine

Asi nr 8-1/051099

(1) Riigi peaprokurör esitas õiguskantslerile taotluse Riigikogule ettepaneku tegemiseks Riigikogu liikmelt Jaanus Tamkivilt saadikupuutumatusse äravõtmiseks.

(2) Lääne Ringkonnaprokuratuur alustas 02.08.2004 kriminaalmenetlust kriminaalasjas nr 0475000014 Kuessaare linnapea Jaanus Tamkivi suhtes karistusseadustiku (edaspidi KarS) § 289 tunnustel. 23.11.2004 koostas Lääne Politseiprefektuuri kriminaalosakonna majanduskuritegude talituse politseivaneminspektor kohtueelse menetluse kokkuvõtte. 16.12.2004 koostas Lääne Ringkonnaprokuratuuri ringkonnaprokurör süüdistusakti. Süüdistus puudutas Jaanus Tamkivi 2003. aastal Kuessaare linnapeana sooritatud toiminguid.

Kriminaalasjas kogutud tõenditest nähtus, et Jaanus Tamkivi Kuessaare Linnavalitsuse esindajana sõlmis 09.05.2003 Arco Vara Saare Kinnistud OÜ-ga kokkuleppe, mille kohaselt osahing pidi korraldama hankekonkursi Kuessaares paiknevate kõnniteede sillutise ja äärekivide ning valgustite paigaldamiseks. Linn kohustus peale sobiva ehitaja leidmist sõlmima osahinguga kokkulepped nimetatud töödeks ja nende finantseerimiseks.

Tulenevalt viidatud kokkuleppest sõlmis 28.05.2003 Jaanus Tamkivi Kuessaare Linnavalitsuse esindajana Arco Vara Saare Kinnistud OÜ-ga kokkuleppe, võttes Kuessaare linnale kohustuse tasuda lepingupartnerile tööde eest 758 548 krooni ja kooskõlastada krundi piiride muudatused vastavalt koostatud detailplaneeringule.

10.12.2003 kooskõlastas Jaanus Tamkivi Arco Vara Saare Kinnistud OÜ 25.09.2003 kirjas esitatud tasumise graafiku, millega võttis linnale lisaks rahalise kõrvalkohustuse tasuda 5% intresse kogusummas 44 248,63 krooni. Kokku võttis linnapea Kuessaare linnale rahalisi kohustusi 802 796,60 krooni, tasumine pidi toimuma kahes osas: 15.05.2004 ja 15.05.2005. Kõnealune Arco Vara Saare Kinnistud OÜ kiri on registreeritud Kuessaare Linnavalitsuses 10.05.2004.

Akti Arco Vara Saare Kinnistud OÜ korraldatud tööde vastuvõtmise kohta on Kuessaare Linnavalitsuse esindaja Jaanus Tamkivi dateerinud 25.09.2003. Aktis märgiti, et töid tehti vastavalt AS Level ja Elin Saare OÜ hinnapakkumisele (akt sisaldab tööde mahtu ja nende maksumust).

Riigihangete seaduse (edaspidi RHS) § 2 lg 7 p 2 ja § 57 lg 1 p 13 (kuni 31.12.2003 kehtinud redaktsioonis) kohustasid korraldama pakkumismenetluse väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega pakkumismenetlusena, kui tellitud ehitustööde maksumus koos käibemaksuga on üle 500 000 krooni ja aasta arvestuses ei ületa tööde maksumus koos käibemaksuga 2 miljonit krooni.

Kriminaalasjas kogutud tõenditest nähtus, et ehitustöödeks ei korraldatud riigihanget. Selle eest tegi Riigihangete Amet Jaanus Tamkivile 01.09.2004 ka väärteomenetluse korras hoiatamisotsuse, millega määrati talle hoiatustrahv 200 krooni.

Süüdistusaktist ja peaprokuröri taotlusest nähtus, et prokuratuur on seisukohal, et kuna ehitustöödega sai õiguse endale Jaanus Tamkivi soodustatud Arco Vara Saare Kinnistud OÜ, eelistas linnapea ühte äriühingut teisele ning rikkus konkurentsiseaduse § 1 lõikes 1 sätestatud turumajanduse vaba ettevõtluse toimimist üldkonkurentsi kaudu ja RHS § 1 lg 1, 2 ja § 6 sätestatud võrdse kohtlemise printsiipi.

Valla- ja linnaeelarve seaduse (edaspidi VLES) § 23 kohaselt taotleb valitsus eelarve muutmist, kui on vajadus jaotada ümber eelarves määratud kulused, esitades volikogule sellekohase eelnõu. Sama seaduse § 24 lg 1 sätestab, et kulude tegemiseks, milleks eelarves ei ole assigneeringuid määratud või mille tegemiseks määratud assigneeringutest ei jätku, võib volikogu eelarveaasta kestel võtta vastu lisaelarve.

KOKS § 22 lg 1 p 8 ja Kuessaare Linnavolikogu 26.08.1999 määrusega nr 17 kinnitatud „Kuessaare linna põhimääruse” (edaspidi Kuessaare linna põhimäärus) § 22 lg 1 punkti 8 kohaselt kuulub linnale varaliste kohustuste võtmine linnavolikogu ainupädevusse.

Kogutud tõenditest nähtus, et Jaanus Tamkivi poolt Kuessaare linnale võetud rahalisi kohustusi ei

olnud linna 2003. aasta eelarves ette nähtud ning et linnapeal puudus volikogu volitus linnale rahaliste kohustuste võtmiseks. Puudus ka asjakohane ametlik linnavalitsuse seisukoht rahaliste kohustuste võtmiseks. Jaanus Tamkivi ei sooritanud vajalikke toiminguid 2003. aasta eelarve muutmise või lisaelarve vastuvõtmise algatamiseks VLES §-des 23 ja 24 ning Kuressaare linna põhimääruse §-s 56 sätestatud järgides.

Linnapea ei teavitanud koheselt linnavolikogu ega linnavalitsust eelarveväliselt võetud kohustustest. Tehtud töid ei võetud põhivarana arvele ning tasumisele kuuluvat summat ei kajastatud bilansis, mille tulemusel ei korraldanud Jaanus Tamkivi VLES §-s 26 sätestatud korras objektiivse majandusaasta aruande koostamist ning laskis linnavalitsusel esitada ja linnavolikogul kinnitada väär 2003. aasta majandusaasta aruande.

Ka ei korraldanud Jaanus Tamkivi Kuressaare linna 2004. aasta eelarve projekti seletuskirjas linna 2003. aasta tegelike varade ja kulude kajastamist VLES § 11 lõikes 2 ja Kuressaare linna põhimääruse § 55 lg 4 punktis 1 sätestatud järgides. Linnavalitsuse ja linnavolikogu teadmatuses hoidmise tulemusel koostas linnavalitsus ja võttis vastu linnavolikogu väär 2004. aasta eelarve, mis ei kajastanud kõiki linna varasid ja kohustusi.

Eeltoodu tulemusel oli asjaolude ilmsiks tulekul volikogu sunnitud muutma vastu võetud 2004. aasta eelarvet 23.09.2004 otsusega nr 20, et viia see kooskõlla linnale võetud kohustustega.

Süüdistusaktist ja peaprokuröri taotlusest nähtus, et prokuratuur on lisaks seisukohal, et Jaanus Tamkivi jättis 25.09.2003 dateeritud aktiga teostatud tööde vastuvõtmise akti kontrollimata ning võttis Kuressaare linnale põhjendamatu kohustuse maksta teostatud tööde eest 50 266 krooni (süüdistusaktis on summa suurem) enam, kui töödeks tegelikult kulus. Prokuratuuri arvates oli tegelikult tehtud tööde maht väiksem võrreldes hinnapakumistes tooduga.

Esmakordselt valiti Jaanus Tamkivi Kuressaare linnapeaks 1996. aastal ja ta oli seda kuni 2005. aastal Riigikogu asendusliikmeks nimetamiseni, olles seega ametiisikuks korrupsioonivastase seaduse § 4 lg 2 punkti 15 mõttes. Samuti oli tal kohaliku omavalitsuse ametnikuna kohalikus omavalitsuses ametiseisund ning ta täitis Kuressaare linnavolikogu 03.07.1997 otsusega nr 93 kinnitatud ametijuhendit ning KOKS § 50 lõikes 1 ja Kuressaare linna põhimääruse §-s 40 sätestatud linnapea ülesandeid. Jaanus Tamkivi andis teenistusse asudes ATS § 28 lõikes 1 sätestatud ametivande. Ta täitis Kuressaare Linnavolikogu antud pädevuse piires kohalikus omavalitsuses haldamis- ja juhtimisülesandeid ning, olles kohaliku omavalitsuse kollegiaalse täitevvõimu organi juht, korraldas varaliste väärtuste liikumist. Seega oli Jaanus Tamkivi Kuressaare linnapeana tegutsedes ametiisikuks KarS § 288 lõike 1 mõttes.

Süüdistusaktist ja peaprokuröri taotlusest nähtus, et prokuratuur on seisukohal, et Jaanus Tamkivi, kes pälvis linnapeana linnarahva usalduse ja saanud volituse kasutada linnaelanike huvides kohaliku elu edendamiseks seaduslikult, otstarbekalt ja sihipäraselt täidesaatva võimu teostamiseks ettenähtud rahalisi vahendeid:

- tegi põhjendamatu ja õigusvastaseid toiminguid, ületades kõrge ametnikuna linnapeale antud volitusi;
- vähendas sellega kohaliku omavalitsuse autoriteeti;
- riivas inimeste õiglustunnet ja arusaamist objektiivsest avalikus teenistuses olevast kohaliku omavalitsuse ametnikust, diskrediteerides sellega Kuressaare Linnavalitsust kui täidesaatva võimu teostajat ja kogu avaliku teenistuse instituudi mainet;
- põhjustas Eesti Vabariigi avalikele huvidele suure mittevahalise kahju ning Kuressaare linnale intresside võtmise ja saamata tööde eest tasumise kohustuse võtmisega varalise kahju 94 514,68 krooni (intressid 44 248,68 + eelviidatud 50 266).

Lähtudes eeltoodust jõudis prokuratuur järeldusele, et on alust kahtlustada, et Jaanus Tamkivi on pannud toime KarS § 289 järgi kvalifitseeritava kuriteo – ametiisiku poolt ametiseisundi

kuritarvitamise, millega on tekitatud oluline kahju teise isiku seadusega kaitstud õigustele ja huvidele ning avalikele huvidele.

Saare Maakohus tegi 31.05.2005 otsuse, milles mõistis Jaanus Tamkivi temale süüks arvatud kuriteos KarS § 289 järgi õigeks. 22.06.2005 esitas Lääne Ringkonnaprokuratuuri ringkonnaprokurör nimetatud kohtuotsuse peale Tallinna Ringkonna kohtusse apellatsioonkaebuse.

Riigikogu juhatus võttis 02.06.2005 vastu otsuse nr 278 „Asendusliikme asumine Riigikogu liikmeks /J. Tamkivi/”, milles sätestati: „Seoses Riigikogu liikme Andres Lipstoki volituste lõppemisega tema nimetamise tõttu Eesti Panga presidendiks asub Riigikogu liikmeks asendusliige Jaanus Tamkivi alates 2005. aasta 7. juunist.”

Riigi peaprokurör esitas 29.07.2005 õiguskantslerile taotluse Riigikogule ettepaneku tegemiseks Riigikogu liikmelt Jaanus Tamkivilt saadikupuutumatus eest äravõtmiseks. Oma taotluses möönis riigi peaprokurör, et kriminaalmenetluse seadustiku (edaspidi KrMS) 14. peatükk ei reguleeri kriminaalmenetluse jätkamise erikorda Riigikogu liikme suhtes olukorras, kus süüdistusakt Riigikogu liikme suhtes on juba koostatud ja kohtumenetlus alanud. Kuigi PS § 76 sätestab Riigikogu nõusoleku vajalikkuse Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks ning kriminaalvastutusele võtmise mõistet võrdsustatakse eelkõige süüdimõistva kohtuotsuse tegemisega, siis KrMS 14. peatükk tagab Riigikogu liikmele puutumatus eest kohtumenetluse eest. Seetõttu tuleb riigi peaprokuröri arvates menetlusseaduse analoogia ja PS § 76 koosmõjus võtta seisukoht, et kriminaalmenetluse jätkamiseks apellatsioonikohtus on vajalik Jaanus Tamkivilt saadikupuutumatus eest äravõtmine.

Lisaks rõhutas riigi peaprokurör, et prokuratuur on jätkuvalt seisukohal, et nii kohtueelsel uurimisel kui ka kohtumenetluses on kinnitust leidnud Jaanus Tamkivi KarS §-s 289 nimetatud kuriteo toimepanemine. Saare Maakohus on prokuratuuri arvates kohaldanud materiaaloigust ebaõigesti ning kohtuotsuses esitatud järeldused ei vasta faktilistele asjaoludele. Õigusemõistmise huvides ja tõe tuvastamise vajadusest lähtuvalt on seepärast oluline ja vajalik, et kohtumenetlus saaks jätkuda.

Põhiseadust täpsustav kriminaalmenetluse seadustik näeb ette Riigikogu liikme immuuniteedi järgmistele toimingutele:

- 1) süüdistusakti koostamine (§ 375 lg 1, § 376 lg 1);
- 2) järgmised menetlustoimingud: kahtlustatavana kinni pidamine, tõkendi kohaldamine, läbiotsimine, vara arestimine, vaatlus ja läbivaatus (§ 375 lg 1, § 377 lg 1).

KrMS § 375 lg 3 sätestab, et kriminaalmenetluse seadustiku vastavas peatükis Riigikogu liikme kohta sätestatud kohaldatakse ka Riigikogu asendusliikmele, kes täidab Riigikogu liikme kohustusi. KrMS § 378 lg 2 rõhutab, et kõnealuse peatüki sätteid järgitakse süüdistusakti koostamisel ja KrMS §-s 377 sätestatud menetlustoimingute tegemisel isikute suhtes, kes on nõusoleku andmise otsustamise ajal olnud vastaval ametikohal, sõltumata sellest, kas tegu on pandud toime enne ametikohale asumist või ametisoleku ajal. Sama paragrahvi lõige 5 näeb ette, et Riigikogule nõusoleku andmiseks ettepaneku tegemisel kontrollib õiguskantsler kohtueelse menetluse kokkuvõtte ja toimetatud kriminaalmenetluse seaduslikkust, kuid ei kontrolli ega hinda kogutud tõendeid.

(3) Antud juhtumi puhul seisnes põhiküsimus esiteks selles, kas Riigikogu liikme saadikupuutumatus tuleb ära võtta ka isikult, kelle kohta on süüdistusakt juba koostatud ning ka kohtumenetlus esimese astme kohtus lõppenud, kuid kohtuotsus ei ole edasikaebamise tõttu jõustunud. Kui esimesele küsimusele antud vastus on jaatav, siis teiseks tuli välja selgitada, kas Riigikogu liikmelt immuuniteedi äravõtmine on antud juhtumil võimalik.

(4.1) Jaanus Tamkivi kui Riigikogu asendusliikmesuhtes (KrMS § 375 lg 3) käiskriminaalkohtumenetlus tegude osas, mis sooritati enne Riigikogu liikmeks saamist (KrMS § 375 lg 2). Erinevalt KrMS §-s 375 sätestatust, mis näeb ette eeldused, millal kohaldatakse KrMS 14. peatükis ette nähtud menetluskorda Riigikogu liikmelt saadikupuutumatus eest äravõtmiseks, oli Jaanus Tamkivi kohta

süüdistusakt juba koostatud ning ka kohtumenetlus esimese astme kohtus lõppenud õigeksmõistva kohtuotsusega. Et Lääne Ringkonnaprokuratuuri ringkonnaprokurör vaidlustas kohtuotsuse, ei ole I astme kohtu otsus veel jõustunud.

Õiguskantsler märkis oma ettepanekus Riigikogule, et Riigikogu liikme saadikupuutumatus ehk immunitet on edasilükkav menetluslik vastutusele võtmise takistus, mida saab kõrvaldada Riigikogu koosseisu enamuse otsusega (n-õ suspensiivne vastutusele võtmise keeld). Immuniteedi eesmärk on kaitsta parlamendi liikmeid (eeskätt opositsiooni esindajaid) parlamendis koalitsioonile tugineva valitsuse (täidesaatva võimu) võimalike püüete eest neid ebaausate võtetega kõrvaldada poliitilisest debatist. Immunitet on vaba mandaadi üheks tagatiseks, mis peab võimaldama Riigikogu liikmel täita oma ülesandeid südametunnistuse järgi. „Immunitet on õigus, mis kaitseb parlamenti kui tervikut ja tema funktsioneerimist, mitte iga üksikut parlamendi liiget.”⁴⁶⁴

PS §-st 76 tuleneva Riigikogu liikme immuniteedi algushetke üle otsustamisel on määrava tähendusega mõiste „kriminaalvastutusele võtta” sisustamine.

Antud termin oli 1990ndate kohtupraktikas suureks probleemiks (seoses aegumisega), mille lõpuks lahendas Riigikohus, märkides, et eristada tuleb kriminaalvastutust, mis „[...] ei saa tekkida enne süüdimõistva kohtuotsuse jõustumist”, ja kriminaalvastutusele võtmist, mis on „[...] käsitatav ajas kulgeva protsessina, mis algab süüdistatava kohtu alla andmisest.”⁴⁶⁵

Kehtiv õigus antud mõistet ei kasuta. Antud järeldus, et eesmärk ei ole lükata Riigikogult nõusoleku küsimist nii hilisesse staadiumi kui jõustub süüdimõistev kohtuotsus, sobib siiski ka põhiseaduse konteksti, kuna põhiseadus eristab „süüdimõistva kohtuotsuse jõustumist” (PS § 64 lg 2 punkti 2 kohaselt Riigikogu liikme volitused lõppevad) kriminaalvastutusele võtmisest (PS § 76 kohaselt eeldab Riigikogu nõusolekut).

Arvestades immuniteedi eesmärki kaitsta Riigikogu liikme vaba mandaadi teostamist, seda, et PS § 76 näeb lauses 1 ette üldisosaadiku puutumatus, mis kaitseb Riigikogu liiget kriminaalmenetluslike mõjutusvahendite (menetlustoimingute) vastu, ning seda, et lause 2 sätestab immuniteedi kaitse alguse (kriminaalvastutusele võtmine ehk süüdistusakti koostamine) selle lõppu määramata, tuleb õiguskantsleri hinnangul võtta seisukoht, et immuniteedi kaitse kestab edasi kuni süüdi- või õigeksmõistva kohtuotsuse jõustumiseni või kriminaalmenetluse lõpetamiseni. Teisisõnu nõustub õiguskantsler riigi peaprokuröri seisukohaga, et PS § 76 tagab Riigikogu liikmele puutumatus ka kohtumenetluse eest kuni kohtuotsuse jõustumise või kriminaalmenetluse lõpetamiseni.

Kriminaalmenetluse seadustik ei sätesta sõnaselgelt seda, mis saab siis, kui isik saab Riigikogu liikmeks hetkel, kui süüdistusakt on juba koostatud (sh kui soovitakse edasi kaevata). Arvestades eeltoodut ning seda, et ka pärast süüdistusakti koostamist võib tekkida vajadus kohaldada Riigikogu liikme puutumatus piiravaid KrMS § 377 lõikes 1 nimetatud kriminaalmenetluse menetlustoiminguid (nt vahistamist, sundtoomist), leidis õiguskantsler, et ka sellisel juhul on vaja kohaldada immuniteedi äravõtmise menetlust. Seega tuleb Jaanus Tamkivilt võtta saadikupuutumatus põhiseaduses ette nähtud korras, järgides analoogiat kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud normidega.

KrMS § 378 lg 5 lause 1 kohustab õiguskantslerit Riigikogule ettepaneku esitamisel kontrollima kohtueelse menetluse kokkuvõtet ja toimetatud kriminaalmenetluse seaduslikkust, hindamata seejuures kogutud tõendeid. Kuna erinevalt KrMS 14. peatükis sätestatust puudub konkreetsel juhul vajadus nõusoleku andmiseks süüdistusakti koostamiseks, sest see on juba koostatud, ning et KrMS § 30 lg 1 kohaselt juhib kohtueelset menetlust prokuratuur, tagades selle seaduslikkuse ja tulemuslikkuse, pidas õiguskantsler vajalikuks keskenduda ettepanekus kohtueelse

⁴⁶⁴ Põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10732>; sama: T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2001, lk 104.

⁴⁶⁵ RKKKo 12.03.1996, nr 3-1-1-32-96.

menetluse kokkuvõtte asemel eeskätt süüdistusaktile. Süüdistusaktis fikseeritakse riiki esindava süüdistusfunktsiooni kandja – prokuratuuri – veendumus kuriteo teo toimepanemise kohta koos selle veendumuse põhjustega.

Lisaks rõhutas õiguskantsler, et PS § 146 kohaselt mõistab õigust ainult kohus, kes on oma tegevuses sõltumatu. Kuna kõnealusel juhul oli pooleli ka kohtumenetlus, ei või õiguskantsler mõistagi hinnangu andmisel ja Riigikogule ettepaneku esitamisel sekkuda õigusemõistmist puudutavatesse küsimustesse.

(4.2) Kooskõlas KrMS § 378 lõikega 5 kontrollis õiguskantsler kohtueelse menetluse kokkuvõtte, süüdistusakti ja toimetatud kriminaalmenetluse (v.a kohtumenetluse) seaduslikkust. Kontrollimisel tutvus õiguskantsler kriminaaltoimiku materjalidega.

Õiguskantsler ei tuvastanud, et antud kriminaalmenetluses oleks rikutud kriminaalmenetluse seadustiku norme. Õiguskantsleri hinnangul oli kohtueelne menetlus antud asjas kriminaalmenetluse seadustiku sätteid järgides korrektne. Järgiti kohtueelse menetluse uurimisalluvust (KrMS § 212, Vabariigi Valitsuse 17.06.2004 määrus nr 217 „Politseiameeti ja tema hallatavate asutuste ning Kaitsepolitseiameeti vaheline uurimisalluvus”). Kohtueelse menetluse kokkuvõtte ja süüdistusakt koostati KrMS §-des 153, 154, 222 ja 226 esitatud nõuetele vastavalt. Süüdistusaktile on tõenditena lisatud 22 tunnistaja ütlused, sündmuskoha vaatlusprotokoll, skeem, fototabelid, videosalvestus ning muud dokumentaalsed tõendid. Kohtueelse menetluse kokkuvõttele oli lisaks lisatud Jaanus Tamkivi kahtlustatavana ülekuulamise protokoll. Menetlusosalistele olid tagatud seadusega ettenähtud õigused. Uurimisasutuse või prokuratuuri tegevuse peale antud asjas kaebusi ei olnud.

(5) Kooskõlas PS §-ga 76 ja § 139 lõikega 3, ÕKS § 1 lõikega 3 ja KrMS §-ga 379 tegi õiguskantsler Riigikogule ettepaneku anda nõusolek Riigikogu liikmelt Jaanus Tamkivilt saadikupuutumatus eest äravõtmiseks ning tema kriminaalvastutusele võtmiseks KarS § 289 järgi.

XVI VÖRDÕIGUSLIKKUS JA VÖRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÕTE

Õiguskantsleri seaduse 4. peatüki 4. jagu sätestab õiguskantsleri tegevuse võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamisel.

ÕKS § 35¹⁶ kohaselt täidab õiguskantsler võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamiseks järgmisi ülesandeid: 1) analüüsib, kuidas mõjutab õigusaktide kohaldamine ühiskonna liikmete seisundit; 2) teavitab Riigikogu, Vabariigi Valitsust, valitsusasutusi, kohaliku omavalitsuse asutusi ja organeid ning teisi asjast huvitatud isikuid ja avalikkust võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamisest; 3) teeb Riigikogule, Vabariigi Valitsusele, valitsusasutustele, kohaliku omavalitsuse asutustele ja organitele ning tööandjatele ettepanekuid õigusaktide muutmiseks; 4) võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise huvides arendab koostööd, mida üksikisikud ning juriidilised isikud ja asutused teevad siseriiklikul ja rahvusvahelisel tasandil; 5) koostöös teiste isikutega edendab võrdse kohtlemise ja võrdõiguslikkuse põhimõtet.

Järgnevalt käsitletakse lühidalt võrdse kohtlemise alase õigusliku raamistiku piisavust ning antakse ülevaade õiguskantsleri menetlustest ja tegevustest, mis puudutavad võrdse kohtlemise küsimusi.

1. Võrdse kohtlemise alane seadusandlik raamistik

PS § 12 lg 1 sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Võrdsuspõhiõiguse näol on tegemist kaitseõigusega ebavõrdse kohtlemise eest. Selleks, et nimetatud põhimõtte rakenduks ka eraõiguslike isikute vahelistes suhetes ning isik oleks kaitstud diskrimineeriva kohtlemise eest näiteks töösuhetes, teenuste tarbimisel või hariduse omandamisel, peab seadusandja kehtestama täiendavalt vastava õigusliku regulatsiooni.

2004. aastal võttiski Riigikogu vastu soolise võrdõiguslikkuse seaduse, mille eesmärk on tagada põhiseadusest tulenev sooline võrdne kohtlemine ning edendada naiste ja meeste võrdõiguslikkust kui üht põhilist inimõigust ja üldist hüve kõigis ühiskonnaelu valdkondades. Seadus näeb ette ka soolise võrdõiguslikkuse voliniku institutsiooni loomise; sellele vastutusrikkale ametikohale asus 2005. aasta oktoobris varem õiguskantsleri nõunikuna töötanud Margit Sarv.

Samuti muudeti 2004. aastal töölepingu seadust – seadusesse kirjutati sisse töötajate ebavõrdse kohtlemise keelust tulenevad töötajate õigused ja tööandjate kohustused.

Nii võib täna väita, et Eesti Vabariik on loonud tõhusa seadusandliku raamistiku, vältimaks ebavõrdset kohtlemist soo tõttu ja töösuhetes. Kuid ülejäänud valdkondades ei ole PS §-ga 12 tagatud võrdse kohtlemise põhimõtte kahjuks seadustes täiendavat sisustamist leidnud. On kahetsusväärne, et käesoleva ajani puudub üldine võrdse kohtlemise seadus, mis sätestaks lisaks soolisel alusel diskrimineerimisele kaitse ebavõrdse kohtlemise vastu ka väljaspool töösuhteid. Selle tulemusena võivad isikute õigused jääda kohase kaitseta. Sellise üldise seaduse olulisusele on oma raportites tähelepanu juhtinud ka Euroopa rassismi ja sallimatuse vastane komisjon⁴⁶⁶ ning Euroopa vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni nõuandev komitee⁴⁶⁷.

⁴⁶⁶ Euroopa sallimatuse ja rassismi vastane komisjon. Kolmas raport Eesti kohta. CRI(2006)1. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.ecri.coe.int>, p 42.

⁴⁶⁷ Euroopa vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni nõuandev komitee. Teine aramus Eesti kohta, vastu võetud 24.02.2005, nr ACFC/INF/OP/II(2005)001, p 15, 39; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.coe.int>.

Võrdse kohtlemise õigusliku raamistiku kujundamisel peab silmas pidama ka Euroopa Liidu sellekohaseid õigusakte ning kohtupraktikat. Euroopa õiguses on detailselt reguleeritud soolise võrdõiguslikkuse küsimused, kuid vastu on võetud ka nõukogu direktiiv 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtet sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust, ning nõukogu direktiiv 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel. Nimetatud direktiivide siseriiklikusse õigusesse ülevõtmise tähtaeg saabus Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga. Seega peavad nimetatud direktiividest tulenevad nõuded olema sätestatud siseriiklikus õiguses, kuid käesoleval ajal on mitmed direktiivide sätted rakendamata või sätestatud ebapiisavalt (näiteks töendamiskohustus, tööelus puudega isikute erivajaduste arvestamise kohustus, laiemalt rassilise ja etnilise diskrimineerimise vastasest direktiivist tulenevate kohustuste rakendamine). Samuti tuleb arvestada, et direktiivid näevad ette vaid miinimumnõuded ning liikmesriigil on võimalik kehtestada isiku õiguste kaitseks soodsamad sätted. Nii võib ka Euroopa tasandil täheldada tendentsi ühtlustada erinevate diskrimineerimisaluste osas sätestatud kaitse ulatust, minnes sellega kaugemale pelgalt Euroopa õigusest tulenevatest nõuetest.

2. Õiguskantsleri tegevus võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamisel

Õiguskantsleri pädevuses võivad võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamisega seotud küsimused tõusetuda nii õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalves kui ka ombudsmani lepitusmenetluses.

Nagu eespool märgitud, sätestab PS § 12 lg 1 lisaks loetletud alustel diskrimineerimise keelamisele ka üldise võrdsuspõhiõiguse, mille kaitseala hõlmab kõik eluvaldkonnad. Üldise võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumine on sageli üks isiku kaebuses sisalduvaid täiendavaid argumente. Järgnevalt on toodud mõned näited 2005. aasta menetlustest, mis on vahetult seotud võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamisega.

Õiguskantsleri Kantsleis tehti 2004.–2005. aastal ulatuslik analüüs erivajadustega laste õigusest põhiharidusele, mis hõlmas endas nii seadusandluse analüüsi kui ka kontrollkäike erikoolidesse. Analüüsi tulemusena pöördus õiguskantsler märgukirjaga Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Riigikogu kultuurikomisjoni poole.

2005. aastal pöördus õiguskantsler Riigikogu poole ettekandega, milles palus analüüsida töölepingu seaduse sätteid, millega antakse tööandjale õigus vabastada 65-aastaseks saanud töötaja töölt ilma põhjuseta. Töölepingu seaduse kohaselt oli tööandjal õigus lõpetada nii määramata kui ka määratud ajaks sõlmitud tööleping ennetähtaegselt, kui töötaja on saanud 65-aastaseks ja tal on õigus täisvanaduspensionile.

Omaalgatuslikus menetluses kontrollis õiguskantsler 2005. aastal soolise võrdse kohtlemise põhimõtte järgimist Tallinna Tehnikagümnaasiumis. Õiguskantsler juhtis Tallinna Tehnikagümnaasiumi tähelepanu sellele, et kooli praktika tulemusena, mille kohaselt komplekteeritakse testide ja vestlusringi tulemuste põhjal kolm kümnendat klassi – eraldi üks klass neidudele ja kaks noormeestele, võivad ühe sugupoole esindajad kooli astumisel kõrvale jääda. Samuti juhtis õiguskantsler kooli direktori tähelepanu asjaolule, et võrdse kohtlemise ja võrdõiguslikkuse aspektist ei ole õige, et koolis antakse võimalus õppida elektrotehnikat ja riigikaitset üksnes noormeestele.

2004. aastast alates kuulub õiguskantsleri pädevusse eraõiguslike isikute vahel diskrimineerimise üle tekkinud vaidluste lahendamine. Igahel on õigus pöörduda õiguskantsleri poole taotlusega lepitusmenetluse läbiviimiseks, kui ta leiab, et füüsilise või eraõiguslik 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

on vabatahtlik ning konfidentsiaalne. Lepitusmenetlus lõpeb, kui see katkestatakse, kokkuleppele ei jõuta või õiguskantsler kinnitab kokkuleppe. Õiguskantsleri ettepanek vaidluse lahendamiseks ning kokkuleppe sõlmimiseks väljendab seisukohta, mis tal on kujunenud menetluse käigus kogutud tõendite ja tuvastatud asjaolude alusel diskrimineerimise kohta.

2005. aastal esitati õiguskantslerile lepitusmenetluseks kolm taotlust. Ühe taotluse suhtes ei olnud võimalik menetlust alustada, sest väidetavat diskrimineerivat kohtlemist ei olnud veel aset leidnud. Teine avaldus puudutas ametiühingu liikmelisusest tulenevat kohtlemist. Nimetatud menetlus tuli katkestada, sest vastustaja teatas õiguskantsleri korraldatud istungil vaidluse asjaolude arutamiseks, et ta ei soovi lepitusmenetluse jätkamist. Kolmas taotlus puudutas rahvuslikku diskrimineerimist teenuste osutamisel. Selle taotluse alusel algatatud lepitusmenetlus tuli samuti katkestada, sest vastustajad ei soovinud menetluses osaleda. Samuti pöördus 2005. aastal õiguskantsleri vastuvõtule isik, kelle kaebus puudutas diskrimineerimist töösuhetes keele (rahvuse) tõttu. Kuna isik ei soovinud aga asja menetlemisel tema nime avalikuks tulemist, siis ei olnud võimalik menetlust alustada, sest lepitusmenetlust ei ole võimalik korraldada anonüümselt.

Õiguskantsleri Kantselei tegevuses on olulisel kohal ka koostöö mittetulundusühingutega. Sageli esitavad mittetulundusühingud õiguskantslerile isikute nimel avaldusi. Õiguskantsleri nõunikud on omakorda osalenud kolmanda sektori korraldatud seminaridel ning teabepäevadel õiguskantsleri pädevuse ning võrdse kohtlemise küsimuste tutvustamiseks. Õiguskantsleri esindaja osales ka teavituskampania „Erinevuste poolt. Diskrimineerimise vastu” initsiatiivgrupis.

Alates 2004. aastast osaleb Õiguskantsleri Kantselei Euroopa Liidu diskrimineerimise vastu võitlemise raamprogrammis algatatud võrdõiguslikkust edendavate asutuste Euroopa võrgustikus. Võrgustiku eesmärk on parandada võrdõiguslikkust edendavate asutuste teabevahetust, toetada liikmesriikide ja Euroopa Liidu vastavate institutsioonide koostööd ning ühtlustada Euroopa Liidu õiguse tõlgendamise ja rakendamise praktikat erinevates liikmesriikides.

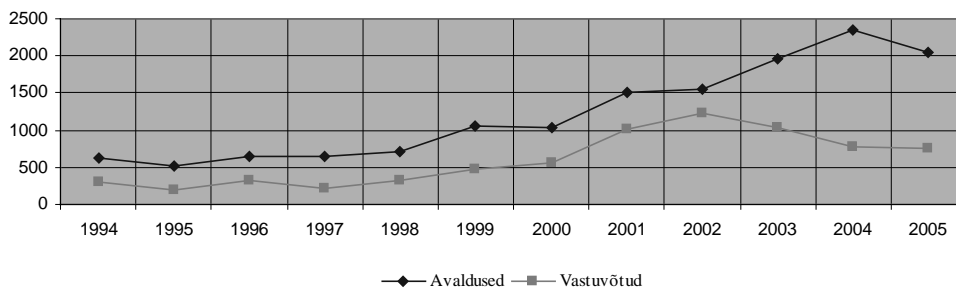
Alates Eesti liitumisest Euroopa Liiduga 1. mail 2004. aastal osaleb õiguskantsleri esindaja Euroopa Komisjoni meeste ja naiste võrdõiguslikkuse nõuandva komitee tegevuses. Õiguskantsleri esindaja komitees on I osakonna juhataja-õiguskantsleri nõunik Eve Liblik, kes valiti 2005. aastast täitma ka komitee asepresidendi ülesandeid.

XVII MENETLUSSTATISTIKA

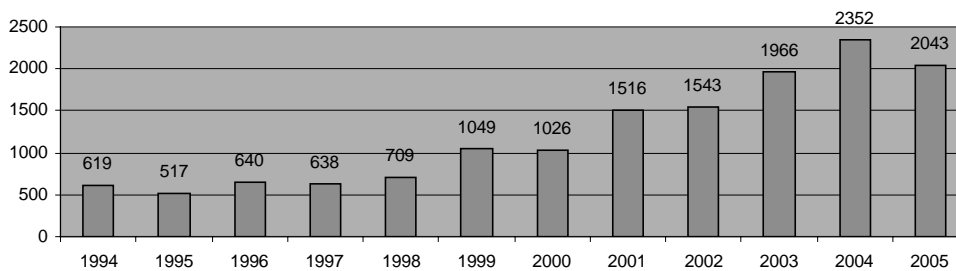
1. Menetlusstatistika üldandmed

1.1. Menetlusstatistika avalduste põhisel

2005. aastal pöörduti õiguskantsleri poole 2043 avaldusega. Saabunud pöördumiste põhjal alustati 1666 asjamenetlust. Avalduste arvu vähenemist võrreldes 2004. aastaga võib selgitada isikute teadlikkuse tõusuga õiguskantsleri pädevusest. Avalduste arvu hüppeline kasv 2004. aastal oli omakorda tingitud teavitustööst 1. jaanuarist 2004 õiguskantslerile pandud uutes ülesannetest isikute põhiõiguste ja -vabaduste kaitsel.



Joonis 1. Avalduste ja vastuvõtul käinute arvu muutus aastatel 1994–2005



Joonis 2. Avalduste arv aastatel 1994–2005

1.2. Menetlusstatistika asjamenetluste põhisel

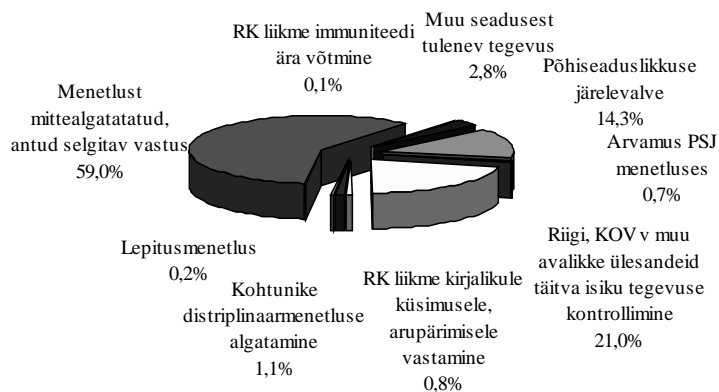
Eelnevatel aastatel oli menetlusstatistika aluseks isikute avaldused. 2005. aastaülevaates on esmakordselt statistika aluseks asjamenetlused. Asjamenetlus hõlmab toiminguid ja dokumentide loomist ühe põhifunktsiooni asjaajamises oleva küsimuse lahendamiseks. Isikute avaldused ühes ja samas küsimuses liidetakse üheks asjamenetluseks. Aruandeaastal oli 1666 asjamenetlust.

Õiguskantsler algatab asjamenetluse kas avalduse alusel või omaalgatusena. Aruandeaastal oli omal algatusel menetlusi 57 ehk 3,4 % menetluste üldarvust. Ülejäänud asjamenetluste puhul 668 korral (41,5 %) toimus sisuline menetlus, 941 asja osas (58,5 %) jäeti menetlus aga erinevatel põhjustel algatamata (vt punkt 4).

1.2.1. Asjamenetluste jaotus sisu järgi

Asjamenetlused võib sisu järgi jaotada alljärgnevalt:

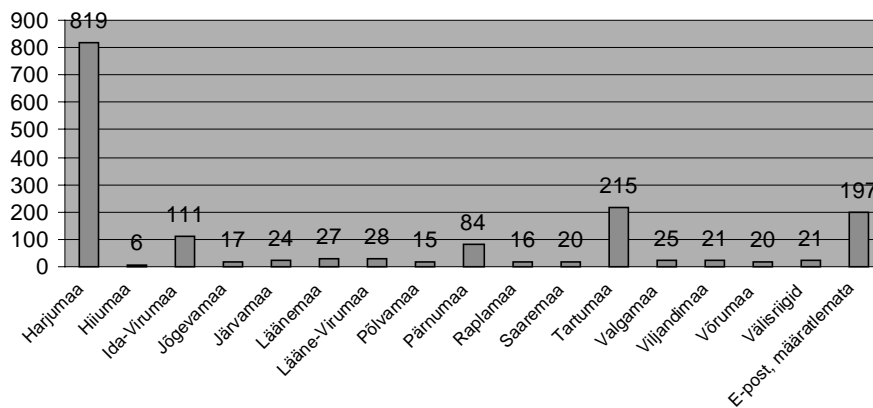
- õigustloovate aktide põhiseaduse ja seadustega kooskõla kontrolli menetlus (247 menetlust ehk 14,8 % asjamenetluste üldarvust);
- riigi, kohaliku omavalitsuse, muu avalik-õigusliku juriidilise isiku või avalikke ülesandeid täitva eraisiku, organi või asutuste tegevuse seaduslikkuse kontrolli menetlus (372 menetlust ehk 22,3 % asjamenetluste üldarvust);
- õigustloova akti kohta põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses arvamuse andmise menetlus (11 menetlust ehk 0,7 % asjamenetluste üldarvust);
- Riigikogu liikme arupärimisele, kirjalikule küsimusele või avaldusele vastamise menetlus (13 menetlust ehk 0,8 % asjamenetluste üldarvust);
- kohtuniku distsiplinaarmenetluse algatamise menetlus (18 menetlust ehk 1,1 % asjamenetluste üldarvust);
- eraisikutevahelise diskrimineerimisvaidluse lahendamise lepitusmenetlus (3 menetlust ehk 0,2 % asjamenetluste üldarvust);
- Riigikogu liikme immuniteedi äravõtmise menetlus (2 menetlust ehk 0,1 % asjamenetluste üldarvust);
- muu seadusest tulenev tegevus (39 menetlust ehk 2,7 % asjamenetluste üldarvust).
- algatamata jäetud menetlus (941 menetlust ehk 58 % asjamenetluste üldarvust).



Joonis 3. Asjamenetluste jaotus sisu järgi

1.2.2. Asjamenetlused regionaalses lõikes

Kõige rohkem oli asjamenetlusi Harju maakonnast laekunud avalduste alusel (819 asja). Teistest enam oli menetlusi ka Tartu maakonna (215 asja), Ida-Viru maakonna (111 asja) ja Pärnu maakonna (84 asja) kohta. Seega on suurem menetluste arv regionaalses lõikes seotud eelkõige suuremate linnadega. Kõige vähem menetlusi oli Hiiu maakonna (6 asja) osas. Välisriikidest saabunud avalduste alusel menetleti 21 asja ja elektronpostiga saabunud avalduste alusel 123 asja.



Joonis 4. Asjamenetluste jaotus regionaalses lõikes

1.2.3. Asjamenetlused vastutusvalade kaupa

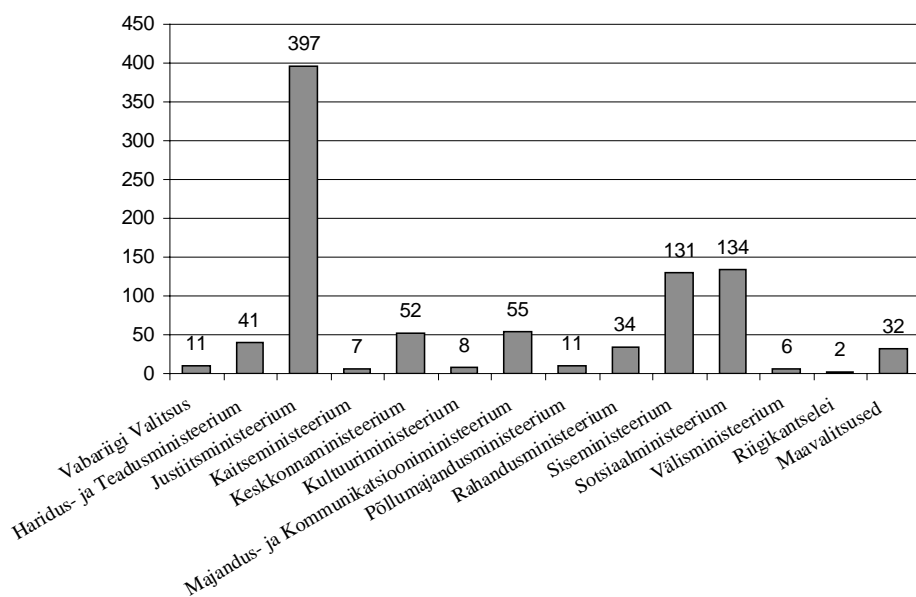
Õiguskantsleri poolt menetletud asjade kaebaluste küsimuste iseloomu ja probleemide kuuluvust valdkonnapõhiselt ilmestab alljärgnev tabel (Tabel nr 1). See jaotab menetlused valitsemisvalade kaupa valitsusasutuste ning muude institutsioonide lõikes vastavalt sellele, kelle pädevusse kuulub probleemküsimuse lahendamine või kelle tegevuse peale otseselt kaevatakse.

Tabel 1. Asjamenetlused vastutusvalade kaupa

Asutus, organ, isik	Asjamenetluste arv
Vabariigi Valitsus	11
Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala	41
Haridus- ja Teadusministeerium	40
Keeleinspeksioon	1
Justiitsministeeriumi valitsemisala	397
Justiitsministeerium	77
Prokuratuur	15
Vanglad	305
Kaitseministeeriumi valitsemisala	7
Kaitseministeerium	6
Eesti Kaitsevägi	1
Keskkonnaministeeriumi valitsemisala	52
Keskkonnaministeerium	40
Keskkonnainspeksioon	2
Maa-amet	10
Kultuuriministeeriumi valitsemisala	8
Kultuuriministeerium	6

Muinsuskaitseamet	2
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala	55
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	34
Eesti Riiklik Autoregistrikeskus	5
Maanteeamet	6
Tarbijakaitseamet	8
Tehnilise Järelevalve Inspeksioon	1
Veeteede Amet	1
Põllumajandusministeeriumi valitsemisala	11
Põllumajandusministeerium	10
Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet	1
Rahandusministeeriumi valitsemisala	34
Rahandusministeerium	23
Maksu- ja Tolliamet	10
Riigihangete Amet	1
Siseministeeriumi valitsemisala	131
Siseministeerium	24
Andmekaitse Inspeksioon	2
Kaitsepolitsei amet	1
Kodakondsus- ja Migratsiooniamet	38
Piirivalveamet	2
Politsei amet	61
Päästeamet	3
Sotsiaalministeeriumi valitsemisala	134
Sotsiaalministeerium	94
Ravimiamet	2
Sotsiaalkindlustusamet	32
Tervisekaitseinspeksioon	3
Tervishoiuamet	1
Tööturuamet	2
Välisministeerium	6
Muud:	739
Advokatuur	5
Eesti Haigekassa	6
Eesti Televisioon	1
Finantsinspeksioon	5
Kohaliku omavalitsuse volikogu või valitsus	241

Kohtud	129
Kohtutäiturid	11
Maavalitsused	32
Mittetulundusühingud	16
Notarite Koda	2
Pankrotihaldurid	5
Riigikantselei	2
Riigikontroll	1
Sihtasutused	3
Tartu Ülikool	1
Äriühingud	31
Muud asutused, organisatsioonid	288
KOKKU:	1666



Joonis 5. Asjamenetluste jaotus valitsusasutuste osas

1.2.4. Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa

Õiguskantslerile laekunud avalduste alusel algatati kõige enam asjamenetlusi kriminaaltäitemenetlusega ja vangistusõigusega seonduvalt. Teistest oluliselt enam oli asju ka sotsiaalhoolekandega ja sotsiaalkindlustusõigusega ning omandireformi küsimustes. Asjamenetluste jaotust õigusvaldkonniti ilmestab alljärgnev tabel (Tabel nr 2).

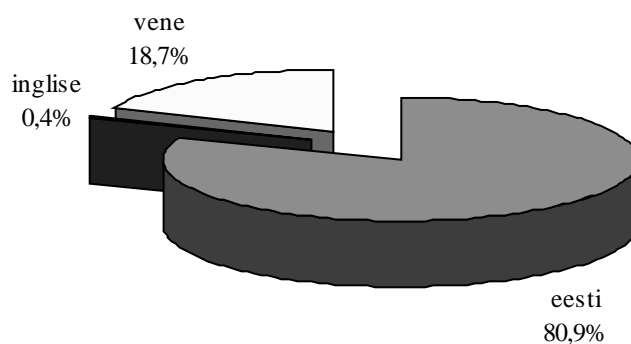
Tabel 2. Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa

Õigusvaldkond	Menetluste arv
Andmekaitse, andmekogude ja avaliku teabe õigus	27
Avalik teenistus	36
Ehitus- ja planeerimisõigus	42
Energeetikaõigus	7
Erakonnaõigus	3
Finantsõigus (sh maksu- ja tolliõigus, riigieelarve, riigivara)	24
Haldusõigus	31
Haridus ja teadusõigus	53
Keskkonnaõigus	36
Kodakondsus, migratsioon ja keeleõigus	48
Kohaliku omavalitsuse korraldusõigus	57
Kohtueelne kriminaalmenetlus	38
Kohtumenetluse õigus	150
Kriminaaltäitemenetlus ja vangistusõigus	312
Laste- ja noortekaitseõigus	9
Liikluskorraldus- ja transpordiõigus, veeteede ja teede õigus	46
Loomakaitse, jahindus ja kalandusõigus	10
Majandushaldus, kaubandushaldus ja konkurentsioõigus	13
Materiaalne karistusõigus	12
Mediitsiini ja tervishoiuõigus	56
Mittetulundusühingu ja sihtasutuse õigus	11
Muinsuskaitseõigus	2
Omandi, sealhulgas intellektuaalse omandi, õigus	42
Omandireformiõigus	106
Perekonnaõigus	10
Politsei- ja korrakaitseõigus	13
Põhiseaduse muutmise	1
Põhiõigused	32
Pärimisõigus	6
Rahvusvaheline õigus	12
Riigieelarve ja riigivaraõigus	6
Riigikaitseõigus	3
Riigikorraldusõigus	32
Ringhäälinguõigus	2
Sotsiaalhoolekande ja sotsiaalkindlustusõigus	123

Tarbijakaitseõigus	14
Telekommunikatsiooni- ja postisideõigus	4
Täitemenetluse õigus	22
Tööõigus	56
Valimis- ja rahvahääletusõigus	19
Välislepingute riigisisene kehtivus	1
Väärteomenetlus	19
Õigusabi ja notariõigus	24
Äriühingu, pankroti ja krediidasutusteõigus	19
Muu eraõigus	37
Muu riigiõigus	20
Muu õigusvaldkond	20

1.2.5. Asjamenetluste keel

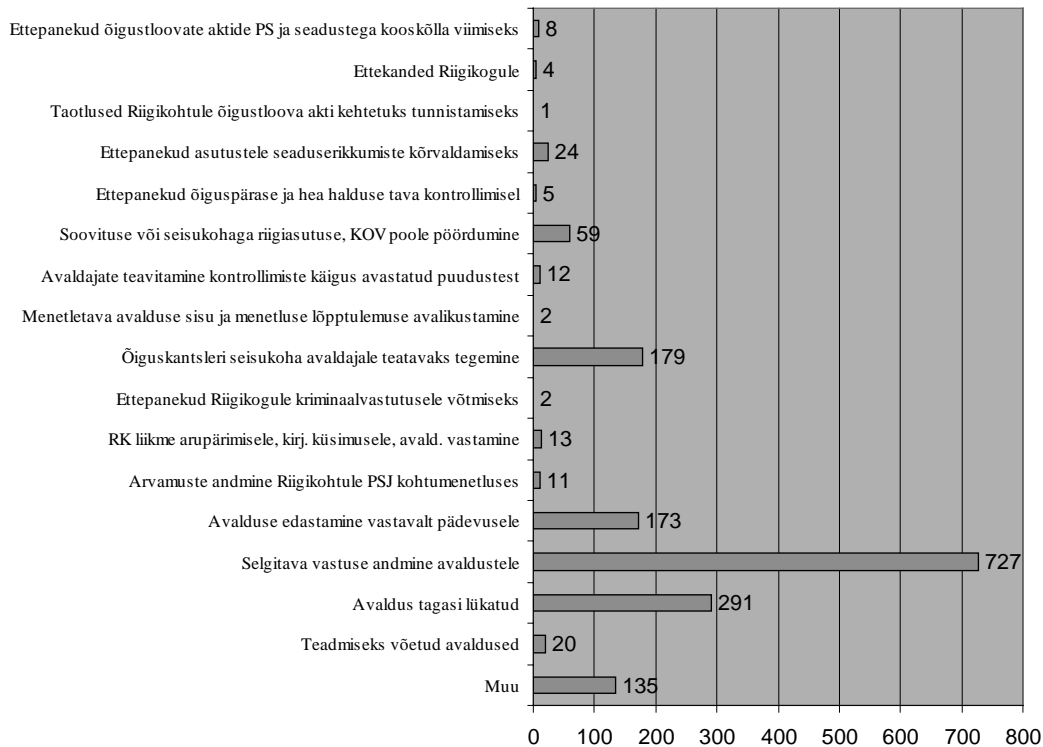
Asjamenetlused olid enamikul juhtudest eestikeelsete avalduste alusel. Venekeelseid avaldusi oli ligemale viiendik avalduste üldarvust.



Joonis 6. Asjamenetluste aluseks olnud avalduste keel

1.2.6. Asjamenetluste tulem

Õiguskantslerile saabunud avalduste lahendamisel lähtutakse vormivabaduse ja eesmärgipärasuse põhimõtetest, tehes tõhusa ja erapooletu uurimise tagamiseks vajalikud uurimistoimingud. Järelevalve teostamise tulemusel jõudis õiguskantsler alljärgnevate väljunditeni.



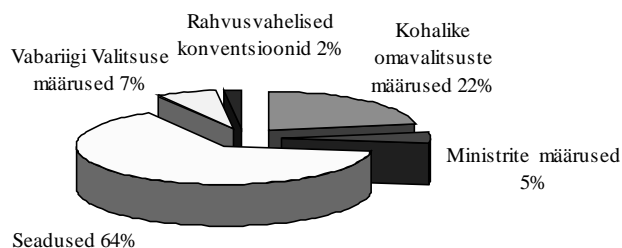
Joonis 7. Asjamenetluste väljundid

2. Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine

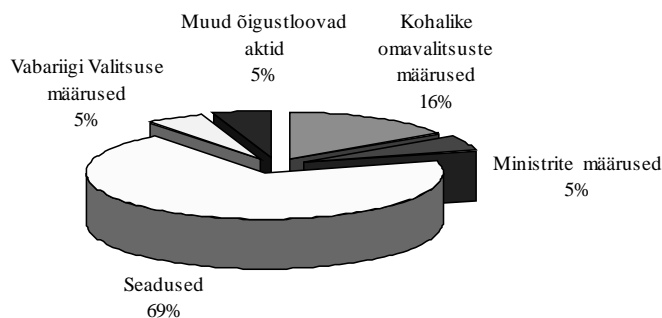
Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimiseks algatati 247 asjamenetlust, neist 228 isiku avalduse alusel ning 19 omal algatusel. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetlustes kontrolliti:

- seaduste põhiseadusele vastavust (173 menetlust, neist 160 isiku avalduse alusel ning 13 omal algatusel);
- Vabariigi Valitsuse määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (4 menetlust, neist 3 isiku avalduse alusel ning 1 omal algatusel);
- ministrite määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (19 menetlust, neist 18 isiku avalduse alusel ning 1 omal algatusel);
- kohaliku omavalitsuse volikogude ning valla- ja linnavalitsuste määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (45 menetlust, neist 42 isiku avalduse alusel ning 3 omal algatusel);
- avalik-õigusliku juriidilise isiku organi õigustloova akti seaduspärasust (1 menetlus isiku avalduse alusel);
- muu õigustloova akti õiguspärasust (5 menetlust, neist 4 isiku avalduse alusel ning 1 omal algatusel).

Õigustloovate aktide eelnõude kohta anti eelkontrolli käigus arvamusi Vabariigi Valitsuse istungi materjale läbi vaadates. Hinnang anti 122 päevakorrapunkti osas, märkusi tehti 61 juhul.



Joonis 8. Avalduse alusel algatatud menetluste jagunemine õigustloovate aktide kontrollimisel

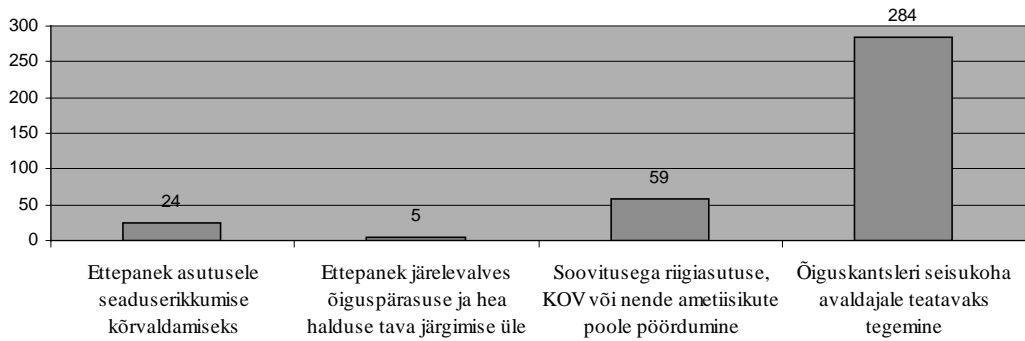


Joonis 9. Omaalgatuslike menetluste jagunemine õigustloovate aktide kontrollimisel

3. 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 kontrollimiseks algatati 372 asjamenetlust, neist 334 isiku avalduse alusel ning 38 juhul omaalgatuslikult, sealhulgas algatati kahel juhul kontrollkohtuvõimu organi tegevuse üle küsimuses, mis ei seisnenud õigusemõistmises. Õiguskantsler kritiseeris ja andis soovitusi eesmärgiga kõrvaldada rikkumine või parandada halduspraktikat 88 juhul.

Kõige enam asjamenetlusi algatati ministereidest Sotsiaalministeeriumi ja Justiitsministeeriumi tegevuse peale esitatud avalduste alusel. Ministeeriumide valitsemisalas olevatest täidesaatva riigivõimu asutustest esitati enim kaebusi vanglate ja politseiasutuste peale ning maavanematest Harju ja Ida-Viru maavanema tegevuse peale. Kohaliku omavalitsuse üksustest rääkides pööruti õiguskantsleri poole kõige sagedamini Tallinna Linnavalitsuse tegevuse osas, mitmeid kaebusi oli ka Kohtla-Järve Linnavalitsuse ja Tartu Linnavalitsuse tegevuse peale.

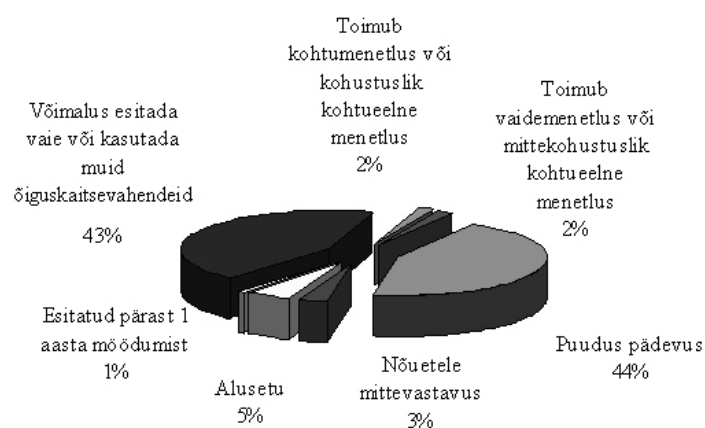


Joonis 10. Riigiasutuste tegevuse kontrollimiseks algatatud asjamenetluste väljundid

4. Sisulise menetluseta asjamenetlused

Õiguskantsler jättis menetluse algatamata 941 asja osas (58% asjamenetluste üldarvust) alljärgnevatel põhjustel:

- pädevuse puudumise tõttu (417 menetlust, sh 45 seoses õigusabi küsimisega, ehk 25% asjamenetluste üldarvust);
- avaldus ei vastanud õiguskantsleri seaduses sätestatud nõuetele (29 menetlust, sh kolm avaldust olid anonüümsed või mitteloetavad, ehk 1,7% asjamenetluste üldarvust);
- avaldus oli ilmselgelt alusetu (47 menetlust ehk 2,8% asjamenetluste üldarvust);
- avaldus oli esitatud pärast ühe aasta möödumist rikkumisest teadasaamist (10 menetlust ehk 0,6% asjamenetluste üldarvust);
- isikul oli võimalik esitada vaie või kasutada muid õiguskaitsevahendeid (405 menetlust ehk 24,3% asjamenetluste üldarvust);
- toimus vaidemenetlus või muu mittekohustuslik kohtueelne menetlus (15 menetlust ehk 0,9% asjamenetluste üldarvust);
- toimus kohtumenetlus või kohtueelne kohustuslik menetlus (18 menetlust ehk 1,1% asjamenetluste üldarvust).

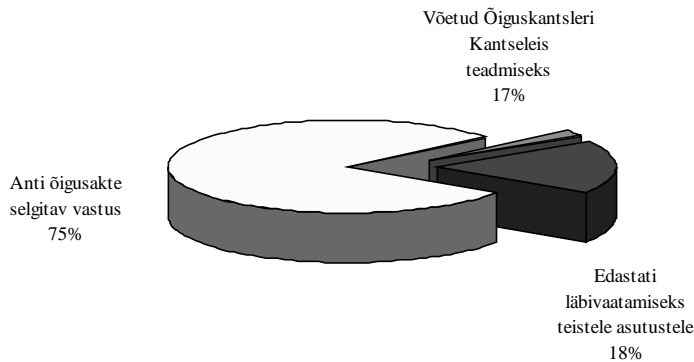


Joonis 11. Menetluse mittealgatamise põhjused

Menetluse mittevõetud avalduste puhul selgitati avaldajatele seadusi ja teisi õigusakte ning

õiguskantsleri pädevust avalduste lahendamisel järgmiselt:

- selgitav vastus anti 748 asjamenetluse puhul;
- avaldus edastati läbivaatamiseks teisele asutusele 173 asjamenetluse puhul;
- isikute pöördumised võeti Õiguskantsleri Kantsleis rakendamiseks ja teadmiseks 20 asjamenetluse puhul.



Joonis 12. Avaldajale vastamine sisulise menetluseta asjamenetluste puhul

5. Isikute vastuvõtt

2005. aastal käis Õiguskantsleri Kantsleis ja nõunike vastuvõttudel maakondades 751 isikut (vt ka joonis 1). Isikute vastuvõtt toimus lisaks Õiguskantsleri Kantsleile veel maakondlikes esindustes Tartus, Jõhvis, Narvas, Pärnus ja Sillamäel. Samuti võtsid õiguskantsleri nõunikud isikuid vastu teenistuslähetusel, millest eelnevalt teavitati massiteabehendites, maavalitsustes ning linna- ja vallavalitsustes.

Vastuvõttudel oli enim pöördumisi haldusõiguse (sh kõige rohkem omandireformi puudutavates küsimustes, samuti arvukalt elamislubade ja kodakondsusküsimustega seonduvalt), riigiõiguse ja tsiviilõiguse (äriühingute tegevuse ja tsiviilkohtumenetlusega seonduvalt) valdkonnas. Enamjaolt sooviti vastuvõtul õigusaktide selgitamist ning juriidilist nõu. Pöörduti nii sellistes küsimustes, mis pöördumise-järgselt menetlusse võeti, kui ka küsimustes, mille lahendamine ei kuulunud erinevatel põhjustel õiguskantsleri pädevusse (nt eraõiguslike isikute vahelised vaidlused, mida ei saa lahendada lepitusmenetluse korras). Kui vastuvõtul ilmnes vajadus isiku avaldus kirjalikult vormistada, siis abistas kodanikku vastuvõtnõunik.

6. Kokkuvõte

Õiguskantslerile saabunud avalduste arv aruandeaastal võrreldes eelneva aastaga ei kasvanud ning oli samal tasemel 2003. aastaga.

Jätkuvalt on kõrge kinnipeetavate vanglate administratsioonide tegevuse peale esitatud kaebuste arv (305 asjamenetlust). Samuti on esitatud palju avaldusi, mille osas ei olnud õiguskantsleri seadusest tulenevalt menetlust algatada võimalik (941 asjamenetlust).

Kõige arvukamalt pöörduti õiguskantsleri poole sotsiaalhoolekande ja sotsiaalõiguse ning samuti kriminaaltäitemenetluse ja vangistusõiguse valdkonda kuuluvates küsimustes. Jätkuvalt oli märkimisväärselt palju pöördumisi omandireformi küsimustes, samuti meditsiini- ja tervishoiuõigusega ning haridusõigusega seonduvalt.

Vastuvõtul käinud isikute arv on olnud viimastel aastatel stabiilne (2004. aastal 753 isikut, 2005. aastal 751 isikut).

3. OSA.

ÓIGUSKANTSLERI KANTSELEI TEGEVUS



I ORGANISATSIOON

Õiguskantsleri Kantslei (edaspidi kantslei) on õiguskantslerit kui põhiseaduslikku institutsiooni teenindav asutus. Kantslei juht on õiguskantsler. Kantslei kulud kaetakse riigieelarvest.

Õiguskantsleri ja kantslei tegevuses lähtutakse õiguskantsleri missioonist, visioonist ja põhiväärtustest. Õiguskantsleri missioon, visioon ja põhiväärtused, mis tulenevad temale põhiseaduse ja seadustega pandud ülesannetest.

1. Struktuur ja koosseis

Kantslei struktuuri kuuluvad õiguskantsler, kaks õiguskantsleri asetäitja-nõunikku, kantslei direktor ning neli osakonda – üldosakond ja kolm põhitegevuse osakonda, mille pädevuse jaotuse aluseks on ministeeriumide valitsemisalad.

Õiguskantsler juhib kantsleid põhiseaduses ja seadustes ning põhimääruses sätestatud alustel ja korras.

Õiguskantsleri asetäitja-nõuniku ülesandeks on nõustada õiguskantslerit igakülgelt ja asendada teda tema äraolekul.

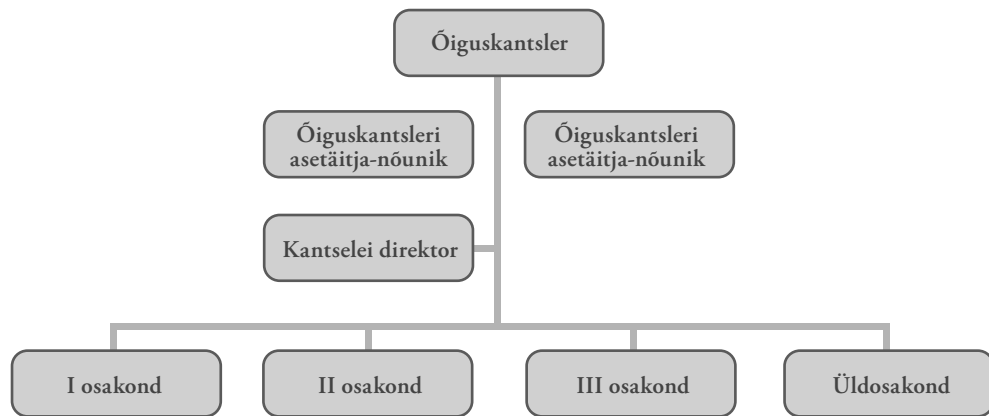
Kantslei direktori ülesanne on juhtida asutuse arendustööd ning nõustada õiguskantslerit ja kantsleid strateegilistes, taktikalistes ja juhtimisalastes küsimustes. Ta vastutab missiooni, visiooni ja arengukava väljatöötamise ning selle edaspidise täitmise eest. Lisaks kontrollib ta asutusesiseste juhendite ja kordade täitmist ning juhib asutuse iga-aastase eelarve eelnõu koostamist ja riigihangete korraldamist.

Esimese osakonna tegevusvaldkonda kuuluvad kõik Sotsiaalministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi valitsemisalasse ning nende valitsemisalas olevate asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad asjad.

Teise osakonna tegevusvaldkonda kuuluvad kõik Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja Keskkonnaministeeriumi valitsemisalasse ning nende valitsemisalas olevate asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad asjad; samuti Eesti Panga, Finantsinspektsiooni ja Riigikontrolli pädevusse kuuluvad küsimused.

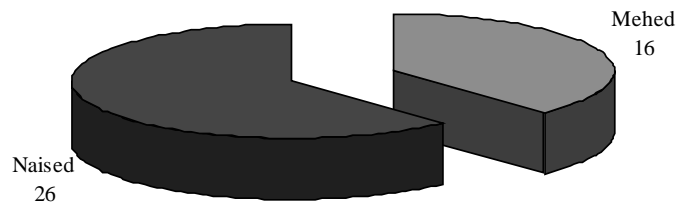
Kolmanda osakonna tegevusvaldkonda kuuluvad kõik Siseministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Välisministeeriumi ja Justiitsministeeriumi valitsemisalasse ning nende valitsemisalas olevate asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad asjad; samuti peaministri, portfelli ministrite ja Riigikantslei pädevusse kuuluvad küsimused; distsiplinaarmenetluse algatamine kohtuniku suhtes ja asjad, mis ei kuulu esimese või teise osakonna tegevusvaldkonda.

Üldosakond korraldab kantslei organisatsioonilist tööd, isikute vastuvõttu, koostab eelarve eelnõu, jälgib ja analüüsib eelarvevahendite sihipärasest kasutamist, korraldab raamatupidamist ja majandusarvestust, suhtlemist teiste institutsioonide ja avalikkusega, personali- ja koolitustegevust ja asutuse asjaajamist ning tagab tööks vajalikud muud organisatsioonilised, majanduslikud ja tehnilised tingimused.



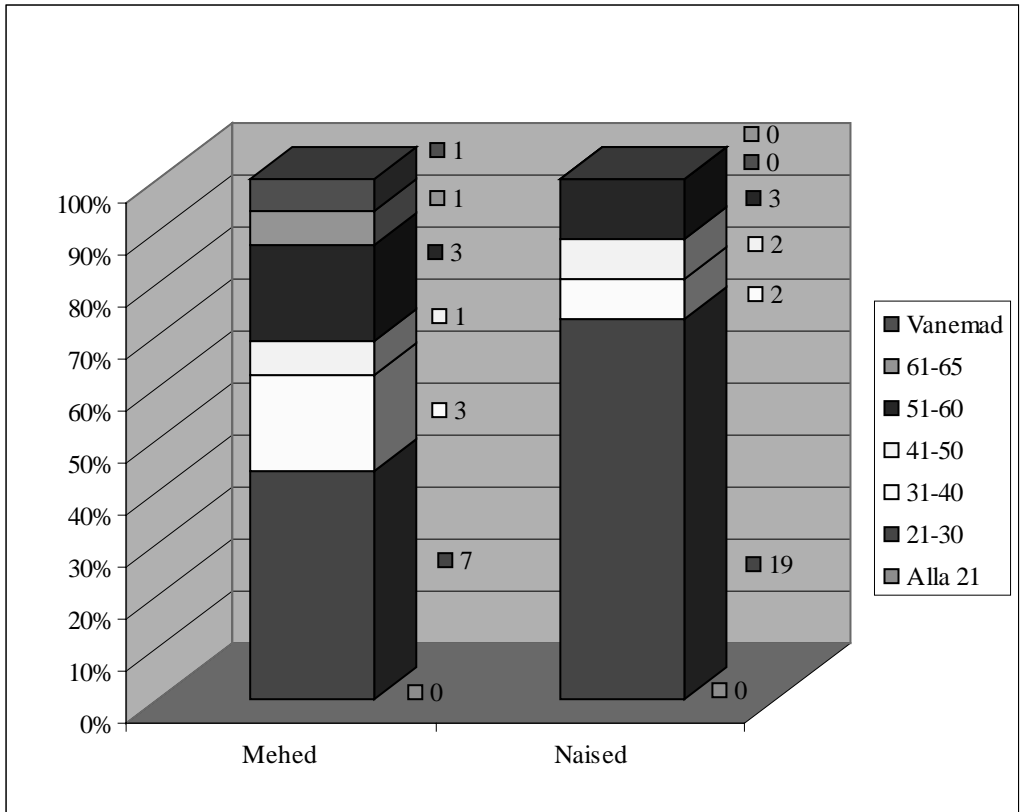
Joonis 13. Õiguskantsleri Kantselei struktuur

Kantselei struktuuris oli 31.12.2005 seisuga kokku 48 ametikohta, millest oli täidetud 42. Kantseleis töötas kokku 26 naist ja 16 meest. Täidetud ametikohtadest 30 olid kõrgemad ametnikud ning 12 vanemametnikud. Põhifunktsiooni täitis 29 ja tugifunktsiooni 13 ametnikku.



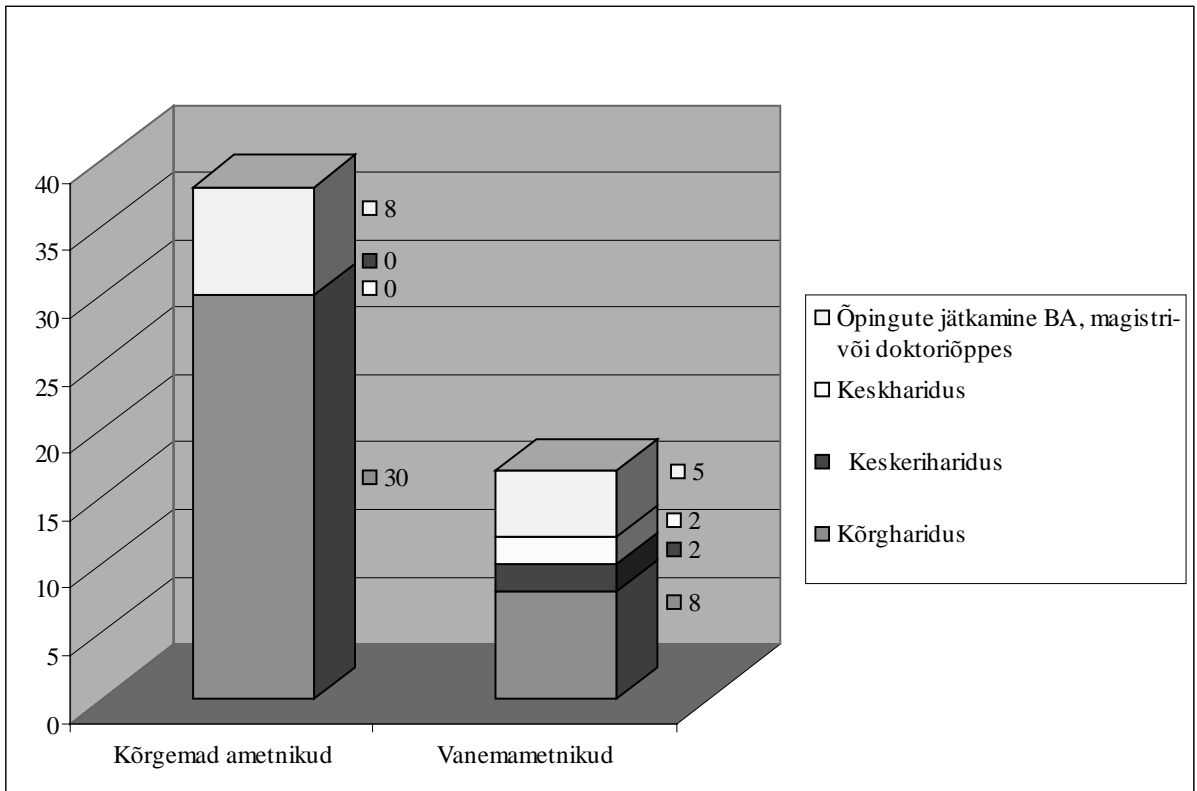
Joonis 14. Kantselei ametnike sooline koosseis seisuga 31.12.2005

Enamik kantselei töötajatest oli vanuses 21–30 eluaastat. Noorim oli 21-aastane ning vanim 76-aastane. Kantselei ametnike keskmine vanus oli 34 aastat.



Joonis 15. Kantselai ametnike vanuseline koosseis seisuga 31.12.2005

Kantselai töötajaist on kõrgharidus 38 töötajal, kahel on keskeriharidus ja kahel keskharidus. 2005 jätkasid 13 inimest oma õpinguid kas bakalaureuse-, magistri- või doktoriõppes. Kõigist töötajatest kuuel inimesel on magistrikraad ja neljal doktorikraad.



Joonis 16. Kantselai ametnike haridus ametnikugruppide lõikes seisuga 31.12.2005

2. Eelarve

Kantselei tegevuskulud kaetakse riigieelarve seaduse alusel riigieelarvest. 2005. aasta riigieelarvest määrati kantseleile tegevuskuludeks 17,45 miljonit krooni. Kantselei eelarvesse lisandusid välisabi vahendite arvelt 0,26 miljonit krooni, sihtotstarbelise eraldisena 0,015 miljonit krooni, õppelaenude kustutamiseks vastavalt haridusseadusele 0,15 miljonit krooni ning 2004. aasta eelarve kasutamata jääk 0,13 miljonit krooni. Kokku oli kantselei eelarve 2005. aastal 18,02 miljonit krooni.

Eelarve täitmise aruandes esitatud andmed lähtuvad kassapõhise arvestuse printsiibist.

<i>Tabel 3. Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne</i>		31.12.2005	31.12.2005
		Eelarve	Täitmine
KULUD			
<i>Tegevuskulud kokku</i>		<i>17 454 232</i>	<i>17 399 393</i>
50	Tööjõukulud	12 190 000	12 189 999
500	Töötasud	8 923 100	8 923 122
505	Erisoodustused	143 400	143 393
506	Maksud- ja sotsiaalkindlustusmaksed	3 123 500	3 123 484
<i>Majandamiskulud</i>		<i>5 264 232</i>	<i>5 209 394</i>
5500	Administreerimiskulud	1 067 600	1 054 755
5503	Lähetuskulud	300 000	299 945
5504	Koolituskulud	280 000	275 493
5511	Kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulud	2 137 632	2 137 314
5513	Sõidukite ülalpidamiskulud	357 000	356 501
5514	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud	892 000	855 899
5515	Inventari kulud	196 000	195 926
5522	Meditiinikulud	34 000	33 561
<i>Sihtotstarbelised eraldised jooksvateks kuludeks</i>		<i>15 000</i>	<i>9 055</i>
4500	Rahvusvaheliste organisatsioonide liikmemaksud	15 000	9 055
2004. a eelarve kasutamine aruande aastal		134 624	134 624
5500	Administreerimiskulud	97 200	97 171
5514	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud	37 400	37 453
<i>Välisabi ja välisabi kaasfinantseerimine</i>		<i>262 278</i>	<i>1 204 678</i>
55	Välisabi PHARE programm		942 400*
55	Välisabi Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöö Fondi programmi tegevuskulude katteks	262 278	262 278
<i>Õppelaenude kustutamine</i>		<i>151 641</i>	<i>144 558</i>
505	Õppelaenu põhiosa kustutamine	86 652	82 568
506	Erisoodustuse tulu- ja sotsiaalmaks	64 989	61 990
Kulud kokku		18 017 775	18 892 308

* Kulud olid planeeritud 2004. aasta eelarves

Kantslei suurim kuluartikkel oli tööjõukulu, mis moodustas ligikaudu 68% aruandeaasta tegevuskuludest.

Alates 01.01.2004 rendib õiguskantsler Riigi Kinnisvara AS-lt viiekümneks aastaks ametiruumi aadressil Kohtu tn 8. Kodanike vastuvõtuks renditakse lisaks ruume Tartu Ringkonnakohtult, Narvas ja Jõhvis kasutatakse vastuvõturuume neli korda kuus. Narva Linnavalitsuse ja Ida-Viru Maavalitsusega nõusolekul kasutatakse ruume tasuta. Rendisumma aastas moodustas koos käibemaksuga üle 2,1 miljoni krooni ja oli ligikaudu 41% asutuse aastasest majandamiskulust.

Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud olid 2005. aastal 0,89 miljonit krooni, sealhulgas 37 453 krooni 2004. aasta ülejääki. Suurimad kulud olid seotud arvuti riist- ja tarkavara kasutusrendiga ning IT hooldus- ja arendustöödega.

Välis- ja siselähetuseks kulutati 2005. aastal 299 945 krooni ning koolituskuludeks 275 493 krooni. Kantslei aastane koolitusvajadus ning välislähetused määratakse kindlaks koolitus- ja välissuhtlusplaanides, mis kinnitatakse eelarveaasta alguseks.

Saksa Rahvusvahelise Õiguskooostöö Fondilt saadi välisabina (*Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e.V.*) 262 278 krooni selleks, et korraldada õiguskantsleri andmekaitsealane teaduskonverents „Infonälg vs. privaatsusjanu“ ning osaleda haldusõiguse koolitusel Tallinnas ning vangistusõiguse koolitusel ja dokumendihalduse õppereisil Saksamaal.

2005. aasta kantslei eelarve kajastas 2004. aasta jaanuarist maini toimunud programmi *Phare Twinning Light* „Õiguskantsleri ja Õiguskantsleri Kantslei haldussuutlikkuse tõstmine“ (EE03/IB/TWP/JHA/03) partnerasutuse kulud 0,94 miljonit krooni. Rahandusministeerium hüvitas partnerasutusele programmiga kaasnenud kulud 2005. eelarveaastal.

Seoses Rahvusvahelise *Ombudsman*'ide Instituudi liikmelisusega maksis kantslei vastavat liikmemaksu summas 9055 krooni.

3. Arendustegevus

3.1. Personaliarendus

Kantslei ametnike personaliarenduse aluseks on iga-aastased arenguevestlused, koolitusprioriteedid, koolitusplaan ja muud kantsleisisesed personalialased dokumendid. 2005. aasta peamised koolitusvaldkonnad olid: töötajate motiveerimine, õigus, IT, töötervishoid ja -ohutus, personalitöö, suhtekorraldus, avaliku sektori raamatupidamine, riigihangete korraldamine, juhiabi töö ja asjaajamine ning vene ja saksa keel. Kantslei ametnike koolituseks kasutati riigieelarvest 275 493 krooni. Lisaks saadi toetust Saksa Rahvusvahelise Õiguskooostöö Fondilt.

Õigusalases koolituses jätkus tihe koostöö SA-ga Eesti Õiguskeskus (kohtunike koolitusprogrammis) ja Eesti Juristide Liiduga.

Saksa Rahvusvahelise Õiguskooostöö Fondi toel toimusid õppereisid Saksamaale vangistusõiguse ja dokumendihalduse küsimustes ning koolitus Tallinnas haldusõiguses.⁴⁶⁸ Õppereisidel osales kantsleist ja Justiitsministeeriumist kokku üheksa inimest. Haldusõiguse koolitusele oli kaasatud ametnikke ka Riigikogust ja erinevatest ministeeriumitest.

2005. aastal osales koolitustel 37 kantslei ametnikku 262 korral: kõrgematest ametnikest osales

⁴⁶⁸ Saksa Rahvusvahelise Õiguskooostöö Fondi abi 2005. aastal oli 262 278 krooni. Vt jaotis 2.Eelarve

koolitusel 26 ametnikku 179 korral, vanemametnikest 11 ametnikku 83 korral. Enim osaleti õiguslastel, keele-, arvuti-, juhtimise ja personalitöökoolitustel ning asjaajamise, arhiivinduse, raamatupidamise ja suhtekorralduse koolitustel. Võrdses mahus kasutati nii avatud kui ka tellimuskoolitusi, väiksema mahuga oli majasisene koolitus. Kõik koolitused korraldati tööalase enesetäiendamise eesmärgiga. Mitmed kantselei ametnikud osalesid ka ise koolitustel ja seminaridel koolitajana.

3.2. Kantselei infosüsteemide ajakohastamine

2005. aastal jätkati dokumendihalduse ja digitaalarhiivinduse arendamist ning ajakohase IT-keskkonna loomist.

2005. aasta alguses rakendati koostöös Justiitsministeeriumiga uus dokumendihaldussüsteem. Selle aluseks on Justiitsministeeriumis kasutusel olev programm SharePoint, millele on lisatud liidesed kantselei asjaajamise eripära ja vajadusi arvestades. Dokumendihaldussüsteemi loomine võimaldas kantseleil üle minna elektroonilisele asjaajamisele ja arhiivindusele. Ühtlasi jätkusid arendustööd statistika- ja aruandlussüsteemi loomiseks dokumendihaldusprogrammi sisestatud andmete põhjal.

2005. aasta lõpus korraldas kantselei riigihanke 55 uue lauaarvuti koos tarkvaraga liisimiseks järgneavaks kolmeks aastaks. Riigihanke võitis ML Arvutid AS.

2005. aasta lõpus valmis uus õiguskantsleri koduleht <http://www.oiguskantsler.ee> eesti, vene ja inglise keeles. Kodulehe struktureerimisel järgiti lihtsuse ja ülevaatlikkuse põhimõtet ning kujundamiseks kasutati kantselei uut sümbolikat⁴⁶⁹. Kodulehe kaudu on võimalik esitada õiguskantslerile kaebus või teabenõue elektrooniliselt.

⁴⁶⁹ Õiguskantsleri Kantselei põhimäärus kehtib alates 14.06.2005.

II SUHTEKORRALDUS

1. Suhted teiste Eesti institutsioonidega

Õiguskantsler arendas 2005. aastal edasi koostööd teiste institutsioonidega: eelkõige Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja ministeeriumitega. Samuti jätkusid suhted kohalike omavalitsustega, mitmete koostööpartnerite, erinevate organisatsioonide ja sihtrühmade ning kolmanda sektori esindajatega. Õiguskantsler saab oma töös olla edukas eelkõige siis, kui tema seisukohti ja ettepanekuid täidetakse ja koostöös kontrollitavate institutsioonidega jagatakse arusaamu. Lisaks oma põhitööle annab õiguskantsler panuse ühiskonna põhiõigusteadlikkuse parandamisse, olles kaasatud õigusloomet ja õiguskorda kujundavatesse töögruppidesse, ümarlaudadesse ja programmidesse.

1.1. Koostöö Riigikogu komisjonide ja ministeeriumite töörühmadega

Õiguskantsler ja tema nõunikud kohtusid 2005. aastal korduvalt mitmete Riigikogu komisjonidega, eelkõige oma põhiliste koostööpartnerite – põhiseadus-, õigus- ja sotsiaalkomisjoniga. Kohtumiste käigus arutati seadusloome probleeme ning selgitati õiguskantsleri seisukohti eelnõude kohta. Ühe tähtsama koostööna 2005. aastal tuleb märkida õiguskantsler Allar Jõksi ja õiguskantsleri vanemnõuniku Mihkel Alliku osavõttu Riigikogu põhiseaduskomisjoni moodustatud Euroopa Liidu põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töörühmast.

Õiguskantsleri esindajad vanemnõunik Jüri Liventaal ja Õiguskantsleri Kantslei direktor Alo Heinsalu osalesid 2005. aastal Vabariigi Valimiskomisjoni liikmetena valimiskomisjoni tegevuses.

Õiguskantsler Allar Jõks ja tema esindajad, osakonnajuhatajad Indrek-Ivar Määrits ja Nele Parrest ning nõunikud Tiina Ilus ja Helen Kranich võtsid 2005. aastal osa kohtute haldamise nõukoja tööst, mis koostöös Justiitsministeeriumiga valitseb esimese ja teise astme kohtuid.

Lisaks olid õiguskantsleri esindajad 2005. aastal kaasatud mitmetesse ministeeriumites moodustatud töörühmadesse. Nii osales õiguskantsleri asetäitja-nõunik Madis Ernits alalise eksperdina justiitsministri moodustatud ning Justiits- ja Siseministeeriumi koostöös tegutseva korrakaitse seaduse eelnõu väljatöötamise töögrupis. Õiguskantsleri nõunik Tiina Ilus osales justiitsministri moodustatud isikuandmete kaitse seaduse töögrupis. Õiguskantsleri ja Justiitsministeeriumi esindajad on regulaarselt kohtunud vangistusõiguse küsimuste arutamiseks. Õiguskantsleri nõunik Mari Amos osales Sotsiaalministeeriumi töögrupis, mis valmistas ette riikliku HIV ja AIDS-i strateegia tegevuskava aastateks 2006–2009.

1.2. Koostöö kohalike omavalitsuste, teiste organisatsioonide ja kolmanda sektoriga

Õiguskantsler korraldab igal aastal koostöös kohalike omavalitsustega kohtumisi ja teabepäevi oma ülesannete tutvustamiseks, õiguskorra probleemide käsitlemiseks ning kohalike omavalitsuste ametnike koolitamiseks. 02.11.2005 korraldas õiguskantsler koos nõunikega Pärnu Maavalitsuses teabepäeva Pärnumaa kohalike omavalitsuste ametnikele. Teabepäeva idee algataja oli Pärnumaa Omavalitsuste Liit. Õiguskantsler andis ettekandes ülevaate oma järelevalvest kohalike omavalitsuste üle, õiguskantsleri institutsiooni ja kohalike omavalitsuste vahelistest suhetest ja probleemidest. Õiguskantsleri nõunikud peatusid mitmetel kohaliku omavalitsuse töötajate jaoks päevakajalistel teemadel, nagu 12.05.2005 vastu võetud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muudatused, normitehnika ning valla ja linna põhimääruste nõuded. Samuti analüüsisit hooldajatoetuse määramise ja maksmise ning kaalutusotsuste õiguspärasuse küsimusi. Õiguskantsleri nõunikud käsitlesid ka avalike ülesannete üleandmist halduslepinguga.

Õiguskantsleri 2005. aasta üks prioriteetseid valdkondi oli õigus tervise kaitsele. Õiguskantsleri nõunik Mari Amos kohtus 2005. aastal regulaarselt Eesti Patsientide Esindusühingu liikmetega. Kohtumistel arutati arstiabi kättesaadavust, psühhiaatrilise abi probleeme ja mitmeid tervishoiukorralduse küsimusi.

Õiguskantsleri oluline tegevussuund on olnud laste õiguste kaitse ning koostöö laste õiguste eest seisvate organisatsioonidega. Õiguskantsleri Kantslei I osakonna juhataja Eve Liblik on Lastekaitse Liidu Vanematekogu liige. 2005. aastal tehti koostööd eelkõige erivajadustega laste õiguste tagamiseks. Just Lastekaitse Liidu algatusel asus õiguskantsler kontrollima laste õiguste tagamist Orissaare Internaatkoolis. Kontrolli käigus uuriti nii õppevahendite vastavust laste vajadusi arvesse võttes kui ka mitmeid teisi probleeme. Kuna lapsed ise reeglina ei pöördu oma õiguste kaitseks avalduste ja kaebustega õiguskantsleri poole, on Lastekaitse Liit õiguskantslerile hindamatu koostööpartner, kes toob välja nii probleemseid kohad õigusaktides kui ka konkreetsed juhtumid praktikas, kus õiguskantsleri omaalgatuslik sekkumine on vajalik.

Õiguskantsleri algatatud diskussioon turvalise koolikeskkonna, koolivägivalla, lastevastase vägivalla teemal leidis 2005. aastal ühiskonnas väga laia kõlapinna ja ajakirjanduses pidevat kajastamist. Ühiskonnaliikmete tauniv suhtumine ja tähelepanu vägivallajuhtumite osas, julgus ja oskus oma õigusi kaitsta on tõusnud – seda näitab muuhulgas asjaolu, et politsei on saanud üha rohkem teateid naiste ja laste väärkohtlemisest ning pere- ja koolivägivalla menetluste arv politseis on kasvanud.

Eesti Õpilasmavalitsuste Liidu Noortefoorumi raames toimunud Riigikogu lasteparlamendis 2004. aasta novembris algatati uusarutelu, kas laste füüsiline karistamine tuleks selgesõnalisemalt keelustada, mis kutsus 2005. aastal esile arvamuste vahetuse ühiskonnas ja meedias. Kui füüsiline vägivald teise isiku suhtes on Eesti seadusandluses karistatav ja lubamatu teguviis, on õiguskantsleril tulnud arvamuste vahetust ja uuringuid jälgides tõdeda, et enamik lapsevanemaid ei ole veel valmis laste füüsilisest karistamisest loobuma. Õiguskantsler on koostöös lastekaitseorganisatsioonidega jälginud lastekaitse seadusandluse reformi. Sotsiaalministeeriumis on ettevalmistamisel uus lastekaitse seadus, kuhu on seniste deklaratiivsete sätete asemel muuhulgas kavas laste füüsilise karistamise keeld täpsemalt sisse kirjutada ning arutelu ühiskonnas sellel pinnal jätkub.

Õiguskantsler on regulaarselt kohtunud õpilaste ja õpetajatega koolides. 27.04. 2005 külastas õiguskantsler Sillamäe Kannuka kooli. Õiguskantsler tutvustas oma tegevust ning arutles õpilaste ja õpetajatega õigusteemade üle. 02.09.2005 esines õiguskantsler sõnavõtuga Pärnu kesklinna koolide võimla avamisel Pärnu Kuninga tänava põhikooli juures.

2005. aastal jätkus kantslei koostöö Tartu Ülikooli õigusteaduskonna ja Õigusinstituudiga. Samuti kohtus õiguskantsler Tallinna Tehnikaülikooli haldusjuhtimise üliõpilastega, tutvustas õiguskantsleri tegevust ning praktikavõimalusi kantsleis. 2005. aastal sooritas kantsleis õppepraktika viis üliõpilast, neist neli õiguslikes põhivaldkondades ning üks toetavas valdkonnas.

Õiguskantsleri asetäitja-nõunik Madis Ernits osales nõukogu liikmena Justiitsministeeriumi, Riigikohtu ja Tartu Ülikooli asutatud SA Eesti Õiguskeskus tegevuses, mille põhilised töövaldkonnad on juristidele õiguslase täiendkoolituse korraldamine ning informatsioonivahetuse ja juristkonna omavahelise koostöö arendamine.

2005. aastal jätkus Õiguskantsleri Kantslei ja Rahvusraamatukogu koostöö eesmärgiga täita senisest kvaliteetsemalt õiguskantsleri seadusjärgseid ülesandeid ja parandada õigusteabe kättesaadavust.

1.3. Esinemised konverentsidel

Olulise osa suhtlusest teiste institutsioonidega ja avalikkusega moodustab õiguskantsleri osavõtt konverentside ning seminaride ettevalmistamisest ja korraldamisest. Tähtsal kohal on esinemised ettekande või sõnavõtuga, osalemised arutlusringides ja diskussioonides:

17.01.2005 osales õiguskantsler Ühiskondliku Leppe Sihtasutuse tervisefoorumil ning esines ettekandega „Tervis kui inimväärse elu eeldus”. Õiguskantsler käsitles ettekandes põhiõigust tervise kaitse ulatusele ning selle kättesaadavuse probleeme. Õiguskantsler peatus ohjeldusmeetmete rakendamisel patsientide suhtes psühhiaatrilist abi pakkuvates tervishoiuasutustes, pidades psühhiaatrilist ravi vajavate isikute õiguste kaitset oluliseks valdkonnaks oma töös. Samuti tõi õiguskantsler ettekandes tervishoiu ühe kitsaskohana välja patsientide vähese teadlikkuse oma õigustest ning ühtse patsientide õigusi sätestava seaduse puudumise.

25.05.2005 osales õiguskantsler Sisekaitseakadeemia aastakonverentsil, mille teema oli „Riigipiruka küpsetajad. Poliitikute ja ametnike suhted Eesti Vabariigis”. Esinedes ettekandega „Kes küpsetab riigipirukat?”, analüüsis ta ametnike kohustusi ja vastutust, politiseerumist, poliitiliste ja professionaalsete ametnike suhteid, poliitikute otsustuste ajendeid ja põhiseaduslikke piire. Õiguskantsler rõhutas ettekandes, et riigi tõhus ja kodanikesekne toimimine ei ole üksnes poliitiliste valikute või otstarbekuse küsimus, vaid põhiseadusest tulenev nõue ning poliitiliste otsustele seab see juriidilised piirid.

16.09.2005 võttis õiguskantsler osa konverentsist “E-hääletamine: võimalused ja väljakutsed”, mille korraldas e-Riigi Akadeemia koostöös Vabariigi Valimiskomisjoniga. Õiguskantsler esines ettekandega „Ausad valimised”, milles käsitles valimiste õiguslikke aluseid, õiguspäraste ja ausate valimiste suhet ning juriidika ja hea tava vahet valimisprintsipiides; taunitavaid võtteid valimiskampanias; valimiste aususe ning võimu kvaliteedi ja usaldusväärsuse seoseid; ausate valimiste võimalikkust olukorras, kus õigusnormiga ei ole võimalik kõike reguleerida, kuid poliitiline kultuur on madal.

03.11.2005 osales õiguskantsler Eesti Juristide Liidu ja EJL Euroopa Õiguse ühenduse korraldatud rahvusvahelisel teaduskonverentsil „Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerimine: mõjud rahvuslikele põhiseadustele”. Õiguskantsler esines ettekandega „Euroopa põhiseaduse lepingu mõjud Eesti õiguskorrale”, analüüsis Euroopa põhiseaduse lepingut Eesti konstitutsiooniliste aktide taustsüsteemis ning tehes põhiseaduse ja Euroopa õiguse koostoimes kohaldamise kogemusest esimesi järeldusi tulevaste arengute tarvis. Õiguskantsler pidas soovitavaks töötada perspektiivis välja ja viia põhiseadusesse sisse Euroopa Liidu õigusest tulenevad konkreetset muudatused. Eeskätt pidas õiguskantsler vajalikuks sätestada iseotsustuspädevuse delegeerimise alused ja ulatus Euroopa Liidule; laiendada seni Eesti kodanikele kuuluvaid õigusi teistele Euroopa Liidu kodanikele; reguleerida Euroopa Liidu asjades seadusandja rolli osaline üleminek Riigikogult valitsusele ühes järelevalve ja vastutusega; anda Riigikogule põhiseaduse lepingust tulenev pädevus teostada Euroopa õigustloovate aktide eelkontrolli; täpsustada Eesti Panga emissiooniõiguse ja euro kasutuselevõtuga seonduv; täiendada õiguskantsleri ja Riigikohtu pädevust siseriikliku õiguse Euroopa Liidu õigusele vastavuse kontrollis; sisustada täpsemalt põhiseaduse aluspõhimõtete kaitseklausel ning kujundada uute Euroopa Liidu aluslepingute Eesti õiguskorda ülevõtmise menetlus.

07.12.2005 osales õiguskantsler Sotsiaalministeeriumi korraldatud rahvusvahelisel konverentsil „New Masculinity Tallinn 2005 – avarama mehelikkuse mõtestamine”, kus esines sõnavõtuga mehelikkusest, mehe ja isa rollist tänapäeva võrdõiguslikkusele suunduv ühiskonnas.

2. Meediasuhted. Avalikkuse teavitamine

2.1. Avalike suhete eesmärgid ja põhimõtted

Õiguskantsler jätkas 2005. aastal avatud ja läbipaistvat, kodanikulähedast ning arusaadavat suhtlemist ajakirjanduse ja avalikkusega. Avatud ja lihtsa, kuid samas kvaliteetsust tagava suhtlemise põhieesmärk on olnud inimeste parem informeeritus põhiseaduse nõuetest ning põhiseaduslikest väärtustest Eesti ühiskonnas, isikute põhiõigustest ja -vabadustest, õiguskantsleri tegevusest ning võimalustest oma õiguste kaitseks õiguskantsleri poole pöörduda.

Õiguskantsleril on õiguskantsleri seadusest tulenev õigus vajadusel avalikustada oma töö tulemuslikkuse ja ettepanekute täitmise saavutamiseks enda nõudmisi ajakirjanduses.

Avalikustamise peamised eesmärgid on:

- põhiseaduslikest õigustest ja vabadustest informeerimine;
- õiguste kaitsmise võimalustest informeerimine;
- õiguskantsleri tegevuse teadvustamine;
- õiguskantsleri autoriteedi ja usaldusväärsuse tõstmine;
- avalikustamise kaudu õiguskantsleri seisukohtade parema täitmise saavutamine;
- õigusloome kvaliteedi ja õiguskorra parandamine;
- sotsiaalse kindlustunde, riigi ja kodaniku vahelise usalduse ning õigluse suurendamine;
- demokraatia eest seismine.

Avatuse põhimõtte kõrval rõhutati 2005. aastal töös meediaga üha enam professionaalsust, õiguskantsleri sõnumi täpsust ja õiguslikku kvaliteeti. Õiguskantsleri meediasuhtluses ja väljaannete valikul jälgiti sobiva tasakaalu teadlikku hoidmist info andmise, jõulisuse ja tulemuslikkuse ning soliiduse, väljapeetuse ning põhiseaduslikule institutsioonile kohase suhtlusstiili vahel. Seega on avatus ja väljapeetus õiguskantsleri meediasuhtluse alustoad.

2005. aasta kantsleli kommunikatsioonistrateegiast lähtuvas suhtekorralduskavas ehk avalike suhete tegevuskavas pandi senisest suuremat rõhku sihtrühmade teadlikumale informeerimisele, väljaannete sihipärasemale valikule, koostööle maakonna- ja kohalike väljaannetega ning venekeelse meediaga; samuti meediakajastuste analüüsile eesmärgiga välja selgitada, millistes teemades ning missugustele sihtrühmadele vajab õiguskantsleri tegevus enam selgitamist. Suhtekorralduskavas kavandati muuhulgas õiguskantsleri uue kodulehe koostamine, tellimine ja sisustamine.

2.2. Statistiline ülevaade

Õiguskantsler avaldas 2005. aastal kodulehel 46 nädala sündmuse uudist. Nädala sündmus on õiguskantsleri tegevuse ja seisukohtade avalikustamise nn pehmem vorm, kus õiguskantsler ei ole teema meediasse andmise algataja, ajakirjanikud ja avalikkus leiavad teema kodulehte külastades.

Õiguskantsler saatis infoagentuuridele ja meediaväljaannetele aasta jooksul 30 pressiteadet oma tegevuse kohta. Õiguskantsler saadab pressiteate olulisemate ettepanekute, märgukirjade ja seisukohtade puhul ning uudisväärtuslike sündmuste korral. Tulenevalt teema õiguslike aspektide selgitamise vajadusest ja kaalukusest ühiskonnas praktiseerib õiguskantsler sageli ka pikemaid, kuni 1,5-leheküljelisi pressiteateid, mis on õiguslikult täpsed ja professionaalsed.

Õiguskantsler korraldas 19.04.2005 infotunni Riigikohtu otsuse puhul taotluses tunnistada kehtetuks kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse valimisliite keelustavad sätted. Õiguskantsler korraldab pressikonverentse või infotunde erakorralistel puhkudel ja eriti tähtsate sündmuste kiireks ning laialdasemaks kajastamiseks.

2005. aastal jätkus ka temaatiliste memode koostamine ajakirjanikele õiguslikest analüüsides ja õiguskantsleri seisukohtade kohta parema arusaamise ning lihtsama haaratavuse eesmärgiga. Väljaannetele ja ajakirjanikele koostati üle 20 erineva memo, mis selgitasid keerulisemaid õiguslikke lahendusi ning olid näitlikustatud probleemidega elust enesest.

ETA-lt tellitud ülevabariigiline meediamonitooring andis õiguskantsleri kohta 2005. aastal 1679 kajastust (2004. aastal 1092 kajastust, 2003. aastal 938 kajastust). Aastast aastasse suurenev meedias esinemiste hulk näitab nii ajakirjanduse kui ka avalikkuse kasvavat huvi ja vajadust õiguskantsleri tegevuse ja sõnumi järele, ning õiguskantsleri meediaga suhtlemise aktiivsust ja läbimõeldust.

Aasta jooksul ilmus kirjutavas pressis 101 põhjalikumad ja kandvamat kirjutist õiguskantsleri teemal. Nende hulgas ilmus seitse Allar Jõksi autoriartiklit, arvamslugu, kolumni või esseed ning neliteist Allar Jõksiga tehtud pikemat intervjuud või persoonilugu. Õiguskantsler kirjutab aramusartikli nii sageli kui vajalik, kuid nii harva kui on tarvilik arvestades seisukoha kaalukust ja mõjuvust. Õiguskantsler kirjutab arvamslugusid nii menetlustest väljakujunenud teemade kohta eesmärgiga anda seisukohti ja üldistusi, kui ka tõstatades arutelusid ja kujundades hoiakuid ühiskonnas olulistest õigusvaldkondades.

2005. aastal ilmunud õiguskantsleri autoriartiklid:

- 18.01.05 Molodjož Estonii, „Tervis kui inimväärse elu eeldus“;
- 20.01.05 Postimees, „Kellel on õigus tervise kaitsle“;
- Postimehe internetiväljaande erirubriik EL põhiseadusleppest, „Põhiseaduse leping ja põhiseadus – õiguslikke küsimusi“;
- 28.04.05 Postimees, „Rahvahääletust ei ole vaja karta“;
- 03.06.05 Pärnu Postimees, „Kellele küpsetatakse Eestis riigipirukat?“;
- 22.09.05 Äripäev, „Ausad valimised on võimalikud“;
- 27.09.05 Pärnu Postimees, „Ausad valimised ja usaldusväärne võim“.

2005. aastal sagesid eelmise aastaga võrreldes tunduvalt esinemised nii eesti- kui ka venekeelsetes tele- ja raadiokanalites. Erinevates Eesti telekanalites oli eetris 51 õiguskantsleri teleintervjuud ja -lugu, sealhulgas neli pikemat teemakäsitlust ETV saadetes „Aeg Luubis“ ja „Parlament“. Raadiokanalid tegid õiguskantsleriga 25 raadiointervjuud ja -saadet, sealhulgas kolm kolmveerandtunnist otsestuudiot Eesti Raadio saates „Argipäev“ ning pikema lindistuse Eesti Raadio saatele „Päevatee“.

Õiguskantsler pani senisest enam rõhku oma tegevuse kajastamisele maakonna- ja kohalikes ajalehtedes. Õiguskantsleri kontrollkäikudest kohalike omavalitsuste asutustesse informeeriti kohalikke toimetusi ning anti ajakirjanikele võimalus kontrollkäike kajastada. Konkreetset maakonda, linna või valda puudutavast õiguskantsleri menetlusest anti teada vastavatele kohalikele toimetustele. Õiguskantsleri tegevust ja seisukohti kajastavad artiklid on aasta jooksul ilmunud pea kõigi maakondade väljaannetes.

Aastaga on kasvanud väljaannete õigusteadlikkus ja varasemast rohkem on avaldatud õiguskantsleri aastaülevaate materjale. Eriti on tõusnud teadlikkus maakonnalehtede toimetustes. Nii näiteks avaldasid Raplamaa leht Nädaline ja Põlvamaa leht Koit enam-vähem tervikmahus õiguskantsleri 2004. aasta ülevaate arstiabi ning ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni küsimusi kajastavaid peatükid.

Tihenesid õiguskantsleri kontaktid Eesti venekeelse ajakirjandusega. Õiguskantsleri teemadel kirjutasiid artikleid nii üleriigilised kui ka Ida-Virumaa väljaanded: Molodjož Estonii, MK Estonia, Den za Dnjom, Vesti Dnja, Severnoje Poberežje, Sillamjaeskii Vestnik, Narvskaja Gazeta, Krengolmskii Prospekt, Kirde Ekspress jt. Venekeelses kirjutavas pressis ilmus aasta jooksul 23 pikemat artiklit ja intervjuud. Eetris oli 10 intervjuud ETV venekeelse Aktuaalse Kaamera uudistesaadetes ning telekanalis Pervõi Baltiiskii Kanal.

Õiguskantsler esines 2005. aasta jooksul korduvalt meedias ka väljaspool Eestit. Pikk persoonilugu ilmus Leedu ajakirjas Ekstra nr 27 (343) 2005. Kopenhaagenis 31.03.–02.04. toimunud Euroopa *ombudsman*'ide ümarlaua ajal oli intervjuu Eesti õiguskantsleriga eetris Taani televisioonis. Oktoobris (17.–18.10.) toimunud õiguskantsleri visiidi ajal Armeeniasse olid kohalikes telekanalites eetris intervjuud Allar Jõksi kohtumiselt Armeenia parlamendi spiikriga ning salvestused Allar Jõksi ja Armeenia *ombudsman*'i pressikonverentsilt. Eesti õiguskantsleri visiiti kajastasid mitmed sealse infoagentuurid.

Õiguskantsler jätkas 2005. aastal kaastööde ja informatsiooni saatmist Euroopa Liidu *ombudsman*'ide väljaannetele. Euroopa *ombudsman*'ide ingliskeelse ajakirja "European Ombudsmen Newsletter" 2005. aasta aprillikuu numbris avaldati artikkel „Põhiseaduslik õigus tervise kaitsele” ("The constitutional right to health protection") ja oktoobrikuu numbris artikkel „Andmete töötlemine – kes otsustab?” („Data processing – who should decide?").

Samuti saatis õiguskantsler regulaarselt uudiseid *ombudsman*'ide virtuaalsele ajalehele, mis võimaldab *ombudsman*'ide sidusvõrgu liikmetel saada informatsiooni analoogsete institutsioonide tegevuse kohta nii Euroopa Liidus kui ka väljaspool seda.

Kantsleil jätkas koostööd Tartu Ülikooli õigusteaduskonna ajakirjaga Juridica. Ilmus ajakirja erinumber (VIII 2005) õiguskantsleri andmekaitse-alase aastakonverentsi „Infonälg vs. privaatsusjanu” materjalidest, milles avaldati järgmised õiguskantsleri nõunike pikemad õiguslased artiklid: Tiina Ilus, „Andmesubjekti osaluse põhimõte Euroopa Nõukogu konventsioonide ning Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendite valguses”; Ave Henberg, „Isikuandmete töötlemine töösuhetes”; Kristjan Ots, „Ajakirjandusvabadus ja allikakaitse”.

Juridica 2005. aasta IV numbris ilmus õiguskantsleri nõuniku Nele Parresti artikkel „Tulemusrelevantsus haldusmenetluse menetlus- ja vormivigade õiguslike tagajärgede hindamisel”, mis põhineb autori magistritööl ning seondub võimu vigase teostamisega haldusmenetluses.

Riigikohtu teadustööde konkursi kogumikus „Riigikohtu lahendid Eesti õiguskorras: tähendus ja kriitika”, Tartu 2005, avaldati õiguskantsleri asetäitja-nõuniku Madis Ernitsa teaduskirjutis „Põhiõigused kui väärtusotsustused Riigikohtu praktikas”.

2005. aasta nr 1 väljaandes Eesti Majanduse Teataja ilmus õiguskantsleri nõuniku Jaana Penne artikkel „Õiguskantsler ja Euroopa ombudsman – kes, millal, kuidas?”

Õiguskantsler andis 2005. aastal välja teatmiku inimeste paremaks informeerimiseks põhiõigustest, õiguskantsleri ülesannetest ja kaebuse esitamise võimaluste kohta. Antakse juhatust põhiseaduse II peatüki kohta, kus on loetletud põhiõigused ja -vabadused. Selgitatakse, mille kohta ja kuidas esitada avaldust ning kuidas õiguskantsler avaldust lahendab. Tuuakse mõned värvikad näited õiguskantsleri menetlustest ning tutvustatakse õiguskantsleri institutsiooni Eesti mudelit, mis on rahvusvahelises plaanis ainulaadne.

2.3. Avalike suhete tulemused

Õiguskantsleri suhtekorralduse strateegia ja taktika tulemusel on süvenenud õiguskantsleri head suhted teiste institutsioonide, avalikkuse ja ajakirjandusega.

Õiguskantsleri avatud ning sihtrühmi ja väljaandeid läbimõeldult haarava suhtekorralduse ja meediatöö tulemuslikkusest annavad kinnitust muuhulgas järgmised uuringutel tuginevad näitajad:

Õiguskantsleri autoriteet kontrollitavate asutuste silmis on kõrge. Õiguskantsleri Kantsleis tehtud

statistika põhjal võib öelda, et üle 90% õiguskantsleri ettepanekutest täidetakse avaliku võimu poolt vastuvaidlemata. 2005. aastal tuli õiguskantsleril oma ettepaneku täitmiseks esitada Riigikohtule ainult üks taotlus.

Õiguskantsleri suhtekorralduse hindamisel on oluline õiguskantsleri hea maine ja usaldusväärsus. Kui Allar Jõksi ametisse asumisel 2001. aastal oli õiguskantsleri usaldusväärsus 47%, siis ametisoleku aastatel on usaldusväärsus pidevalt tõusnud. 2003. aastal usaldas õiguskantslerit 67% küsitletutest, 2004. aasta lõpuks oli õiguskantsleri usaldusväärsus Turu-uuringute AS küsitlustulemuste põhjal tõusnud 76%-ni. 2005. aastal on õiguskantsleri usaldusväärsus ulatunud 78%-ni.

Turu-uuringute AS-i eestvedamisel ajakirjanike seas korraldatud uuringu põhjal hindasid ajakirjanikud õiguskantsleri 2005. aasta meediasuhtluse avaliku sektori asutuste seas teise koha vääriliseks, samuti paistab õiguskantsler ajakirjanike hinnangul silma teavitamise avatuse poolest.

Samas ei ole Eesti elanike teadmised õiguskantsleri pädevusest ja ülesannetest ning rollist teiste järelevalve- ja õiguskaitseinstitutionide seas veel kaugeltki piisavad. Selgitamist vajavad õiguskantsleri kui *ombudsman*'i ülesanded ning õiguskantslerile alates 01.01.2004 seadusega antud uued funktsioonid: järelevalve põhiõiguste ja vabaduste ning hea halduse tava järgimise üle kohalikes omavalitsustes ning avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja avalikke ülesandeid täitvate eraõiguslike isikute tegevuses. Samuti on avalikkusele veel vähe teada õiguskantsleri ülesanne korraldada lepitusmenetlust diskrimineerimisjuhtumite puhul.

Võrreldes 2004. aastaga on pideva teavitustöö tulemusena veidi vähenenud nende kaebuste hulk, mille lahendamine ei kuulu otseselt õiguskantsleri pädevusse. Siiski olid ka 2005. aastal 57% õiguskantslerile laekunud avaldustest niisugused avaldused, mille puhul õiguskantsler ei saanud menetlust algatada. Neist avaldustest enamuse puhul ei olnud küsimus kas õiguskantsleri pädevuses või paluti õigusabi, avaldus ei vastanud nõuetele või oli ilmselgelt alusetu, avaldajal oli võimalik pöörduda muu ametiasutuse poole, asjas toimus juba menetlus muus asutuses või kohtus.

Avalikkuse teadlikkuse tõstmise jätkuvat vajadust õiguskantsleri pädevusest ja tegevuse alustest tuleb arvestada avalike suhete edasisel kavandamisel.

3. Sisekommunikatsioon

Õiguskantsleri Kantslei 2005. aasta sisekommunikatsioonis jätkati 2004. aastal alustatud süsteemset ning korrastatud siseinfo andmist.

Kantslei sisekommunikatsiooni tuumiku moodustab iganädalane kantslei e-postiga saadetav infobülletään Nädalainfo. Nädalainfo sisaldab kantslei ametnikele nädala kohta vajalikku teavet avalikustamisele ja meedias avaldamisele minevatest ning juba avaldatud materjalidest, õiguskantsleri ning juhtkonna töö- ja esindusülesannetest, väljasaadetud õiguskantsleri vastustest, seisukohtadest ja ettepanekutest ning olulisematest menetluses olevatest kaasustest, töönõupidamistest, lähetustest ja koolitustest, personaliinfost ning operatiivsetest töökorralduslikest asjadest.

III RAHVUSVAHELISED SUHTED

2005. aasta oli õiguskantslerile märkimisväärselt aktiivne teiste riikide *ombudsman*'ide ja õiguskantsleritega koostöö edendamise aasta. Õiguskantslerit külastasid Belgia, Leedu, Läti, Rootsi ja Taani ametivennad ning õiguskantsler osales *ombudsman*'ide ja õiguskantslerite kutsel koostöökohtumistel Soomes, Taanis, Hollandis, Leedus, Venemaal, Aserbaidžaanis ja Armeenias.

Jätkus koostöö Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöö Fondiga ja teiste rahvusvaheliste organisatsioonidega ning osaleti Euroopa Liidu koostööprogrammis *Equinet*.

1. Suhted rahvusvaheliste organisatsioonidega

1.1. Euroopa ombudsman

Jätkusid õiguskantsleri head koostöösuhted Euroopa *ombudsman*'iga, kelle ülesanne on menetleda kaebusi väärhalduse kohta Euroopa Liidu institutsioonides ja asutustes. Nendeks institutsioonideks on näiteks Euroopa Komisjon, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlament. Ühenduse asutuste hulka, mille tegevust tal on õigus uurida, kuuluvad ka Euroopa Keskkonnaagentuur ning Euroopa Töötervishoiu ja Tööohutuse Agentuur. Tema pädevusest jäävad välja ainult oma õiguslikes raamides tegutsevad Euroopa Kohus ja esimese astme kohus.

Lisaks eespool nimetatud ametiülesannetele on Euroopa *ombudsman* andnud oma suure panuse koostöö arendamise Euroopa Liidu liikmesriikide *ombudsman*'ide vahel. Loodud on liikmesriikide *ombudsman*'ide kontaktisikute teabevõrk ning siseveeb. Eesti õiguskantsler on aktiivselt osalenud oma kontaktisikute kaudu teabevõrgu töös ja teinud kaastööd Euroopa *ombudsman*'i välja antavas ajakirjas „European Ombudsmen Newsletter“. 2005. aastal ilmus ajakirjas õiguskantsleri artiklid „Põhiseaduslik õigus tervise kaitsele“ ja „Andmete töötlemine – kes otsustab?“.

10.–14.09.2005 osales õiguskantsler 5. Euroopa Liidu liikmesriikide *ombudsman*'ide seminaril Haagis, mis oli pühendatud Euroopa *ombudsman*'i institutsiooni 10. aastapäevale. Seminaril arutati *ombudsman*'i institutsiooni rolli Euroopa Liidu õiguses. Käsitleti nelja teemagruppi: *ombudsman* ja Euroopa Liidu põhiseadus, keskkond, diskrimineerimine ning vaba liikumine.

1.2. Euroopa Komisjoni meeste ja naiste võrdõiguslikkuse nõuandev komitee

2005. aastal jätkus õiguskantsleri töö Euroopa Komisjoni meeste ja naiste võrdõiguslikkuse nõuandva komitee täieõigusliku liikmena. Õiguskantsleri esindaja komitees on I osakonna juhataja-õiguskantsleri nõunik Eve Liblik, kes alates 2005. aastast asus täitma komitee asepresidendi ülesandeid. Komitee korralised istungid toimusid mais ja oktoobris Brüsselis.

1.3. Rahvusvaheline Ombudsman'i Instituut

Rahvusvaheline *Ombudsman*'i Instituut (*International Ombudsman Institute, edaspidi I.O.I.*) loodi 1978. aastal rahvusvahelise mittetulundusliku *ombudsman*'ide ühendusena. I.O.I. eesmärkideks on aidata kaasa *ombudsman*'i institutsiooni ülemaailmsele edenemisele, *ombudsman*'ide koolitamisele ja nendevahelise teabevahetuse parendamisele ning soodustada *ombudsman*'i institutsioonides uurimis- ja teadustööd. I.O.I. ühendab *ombudsman*'i institutsioone paljudest riikidest, hõlmates kõik maailmajaod. Eesti õiguskantsler on olnud I.O.I. täieõiguslik liige alates 2001. aastast.

1.4. Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöö Fond

Õiguskantsler on Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöö Fondiga (IRZ) koostööd teinud alates 2003. aastast. IRZ-i toel on teoks saanud õiguskantsleri teaduskonverentsid, korraldatud on koolitusseminare, õppereise ja õigusekspertiise.

2005. aastal sai koostöös IRZ-ga teoks õiguskantsleri andmekaitsealane teaduskonverents „Infonälg vs. privaatsusjanu”.

Vangistusõiguse koolituse jätkuna toimus 22.–26.05.2005 õppereis Berliini, kus osales lisaks neljale kantselei ametnikule ka kaks ametnikku Justiitsministeeriumist. Õppereisil tutvuti Saksamaa kinnipidamisasutuste ja teiste asjaomaste asutuste tööga.

16.–19.10.2005 sai teoks dokumendihalduse õppereis Kieli, kus osales neli kantselei ametnikku. Õppereisil tutvuti Schleswig-Holsteini Sotsiaalküsimuste *Ombudsman*'i Büroo, Petitsiooni Komitee, Andmekaitse Büroo, prokuratuuri, Justiitsministeeriumi ja halduskohtu dokumendihaldussüsteemidega.

23.–24.11.2005 toimus haldusõiguse üldosa koolitusseminar, kuhu olid kaasatud ametnikud Riigikogust ja erinevatest ministeeriumidest. Seminari teemad olid vaidemenetlus ja Euroopa Liidu õiguse mõju haldusmenetlusele. Koolitusseminari lektorid olid Aacheni Halduskohtu kohtunikud dr Matthias Keller ja pr Karen Keller.

1.5. Läänemeremaade Nõukogu

Läänemeremaade Nõukogu asutati 1992. aasta märtsis ning nõukogu liikmeteks on Taani, Saksamaa, Soome, Rootsi, Norra, Eesti, Läti, Leedu, Poola, Venemaa ja Island. Läänemeremaade Nõukogu eesmärgiks on tugevdada ja tihendada vastastikust koostööd Läänemere-äärsete riikide vahel.

Läänemeremaade *ombudsman*'id on teinud eelkõige koostööd mittesõjalise julgeoleku tagamiseks. Korraldatud on Läänemeremaade *ombudsman*'ide koostööseminare, neist viimased toimusid 2004. aastal Varssavis ja 2003. aastal Tallinnas. 26.04.2005 külastasid õiguskantslerit Läänemeremaade Nõukogu demokraatlike institutsioonide töögrupi (WGDI) esindajad, et koostada oma iga-aastast raportit liikmesriikide demokraatia arengust.

1.6. SIGMA

14.06.2005 külastasid õiguskantslerit Euroopa Komisjoni ja OECD ühise algatusena loodud SIGMA eksperdid. Ekspertid kohtusid lisaks õiguskantslerile ka teiste põhiseaduslike institutsioonide, valitsusasutuste ja peamiste huvigruppide esindajatega. Visiidi eesmärk oli koostada ülevaade, kuidas vastab Eesti õigusloomealane haldussuutlikkus õigusloome headele põhimõtetele, sealhulgas hinnati Eesti õigussüsteemi ülesehitust, institutsioonide haldussuutlikkust ja parema õigusloome poliitika rakendamist. Samasugused raportid on koostatud kõikide nn vanade Euroopa Liidu liikmesriikide kohta. Raportid on kättesaadavad OECD kodulehel <http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports>.

2. Suhted välisriikide õiguskantslerite ja *ombudsman*'idega ning teiste kõrgete riigiametnikega

2005. aastal jätkusid head koostöösuhted õiguskantslerite ja *ombudsman*'idega ning arendati uusi kontakte teiste kõrgete riigiametnikega.

Aprillis külastas õiguskantslerit Iiri parlamendi õiguskomisjoni esindajate delegatsioon, et tutvuda õiguskantsleri ülesannete ja tegevusega ning saada ülevaade koostööst Riigikogu õiguskomisjoniga.

Tihenesid head koostöösuhted Läti ja Leedu ombudsman'idega. Aprillis osales õiguskantsler Leedu ombudsman'i institutsiooni 10. aastapäevale pühendatud konverentsil "Ombudsman'i roll hea halduse tava tagamisel" Vilniuses. Õiguskantsler esines konverentsil ettekandega „Õiguskantsler kui ombudsman ja põhiseaduslikkuse järelevalvaja”.

Heaks tavaks on kujunenud, et kord aastas kohtuvad Eesti õiguskantsler, Läti Riikliku Inimõiguste Büroo direktor ja Leedu ombudsman'id ning nende ametnikud. 2005. aasta kohtumise võõrustajaks oli Eesti õiguskantsler. Juunis toimunud kahepäevasel koostööseminaril anti ülevaade ombudsman'i institutsioonide pädevusest ja *ombudsman*'ide olulisematest tegevustest 2004.–2005. aastal ning peeti ettekanded teemadel „*Ombudsman*'i tegevuse avalikustamine” ja „*Ombudsman*'i roll kaitsta õigust õiglasele ja avalikule kohtumõistmisele mõistliku aja jooksul”. Kolleegid kohtusid visiidi käigus ka Riigikogu õiguskomisjoni esimehe Väino Lindega.

Lisaks olid oktoobris kantseleis kolmepäevasel õppevisiidil Leedu *ombudsman*'i büroo ametnikud. Õppevisiidi käigus tutvuti kantselei dokumendihaldussüsteemi ja asjaajamiskorraga, et saadud teavet ja ideesid kasutada Leedu büroo uue dokumendihaldussüsteemi väljatöötamisel.

Leedu *ombudsman* Albina Radzevičiūtė külastas 02.–04.11.2005 õiguskantslerit, et tutvuda järelevalvega vanglate üle ja õiguskantsleri kontrollkäikude korraldusega. Leedu *ombudsman*'ile tutvustati Murru vanglat – üht Eesti suurimat laagertüüpi kinnist meestevanglat, mis viib täide vabaduskaotuslikke karistusi ning kus kannab karistust umbes 1600 kinnipeetavat. Samuti osales Leedu *ombudsman* õiguskantsleri kontrollkäigul Pärnu vanglasse. Pärnu vangla on kinnine kambertüüpi vangla, mille kahes eluosakonnas on kohti 114 kinnipeetavale. *Ombudsman* Albina Radzevičiūtė on üks viiest Leedus tegutsevast *ombudsman*'ist, kes vaatab läbi kaebusi, mis puudutavad riigiasutuste ja institutsioonide ametnike tegevust ja ametikoha kuritarvitamist.

2005. aastal jätkusid head koostöösuhted ka Põhjamaade *ombudsman*'ide ja õiguskantsleritega:

Õiguskantsler osales 30.03.–03.04.2005 Euroopa *ombudsman*'ide 9. ümarlual Kopenhaagenis, millega tähistati Taani parlamendi *ombudsman*'i institutsiooni asutamise 50. aastapäeva. Ümarlaud oli korraldatud Euroopa Nõukogu inimõiguste voliniku ja Taani parlamendi *ombudsman*'i koostöös. Õiguskantsler esines ümarlual ettekande või sõnavõtuga kolmel teemal: *ombudsman*'i rolli areng tuleviku Euroopas, täiendavate julgeolekuabinõude kasutamine raskete kinnipeetavate ohjamisel ning privaatsusõiguse kaitse infoühiskonnas ehk informatsiooniline enesemääramine infoühiskonnas – kas illusioon? Samuti juhtis õiguskantsler arutelu raskete kinnipeetavate ohjamise õiguslikust regulatsioonist ja praktilistest probleemidest. Ümarlaua avamisel osales Taani kroonprints Frederik. Ümarlauast võtsid osa Taani parlamendi *ombudsman* Hans Gammeltoft-Hansen, Euroopa Nõukogu inimõiguste volinik Alvaro Gil-Robles, Euroopa *ombudsman* professor Nikiforos Diamandouros, Vene Föderatsiooni inimõiguste volinik professor Vladimir Lukin, Norra parlamendi *ombudsman* Arne Fliflet, Portugali *ombudsman* Henrique Nascimento, Austria *ombudsman* Peter Kostelka jpt.

Taani parlamendi *ombudsman* Hans Gammeltoft-Hansen, divisjoni juht Morten Engberg ning vanem-õigusnõunik Jens Olsen tegid vastuvisiidi 08.–09.12.2005. Ühisseminaril arutati ja analüüsiti kahe riigi *ombudsman*'ide ülesandeid ja õiguslikku baasi tervishoiu- ja sotsiaalhoolekande valdkondadega

tegelemiseks, käsitleti peamisi probleeme ning toodi huvitavaid näiteid. Taani *ombudsman* kohtus ka Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehe Urmas Reinsaluga.

Juuni alguses osales õiguskantsler Soome *ombudsman*'i ja õiguskantsleri kutsel Helsingis Põhjamaade ja Balti riikide *ombudsman*'ide ja õiguskantslerite II konverentsil. Konverentsil arutati kinnipeetavate õiguste, hea halduse tava ja sotsiaalõiguste temaatikat. Õiguskantsler esines konverentsil ettekandega kinnipeetavate õiguste küsimustes. Põhjamaade ja Balti riikide *ombudsman*'ide ja õiguskantslerite konverentsidele pani aluse Eesti õiguskantsler. Esimene konverents toimus 2003. aastal Tallinnas.

15.–16.06.2005 olid õiguskantsleri nõunikud Mari Amos ja Andres Aru õppevisiidil Soome *ombudsman*'i büroos. Visiidi ajal tutvuti sealse *ombudsman*'i tööga psühhiaatriliste haigete õiguskaittsel ning osaleti *ombudsman*'i kontrollkäigul Hämenlinna psühhiaatriaiglasse.

Rootsi parlamendi *peaombudsman* Mats Melin ning Rootsi parlamendi *ombudsman*'id Kerstin André ja Nils-Olof Berggren külastasid õiguskantslerit 14.–15.11.2005. Rootsi *ombudsman*'ide visiidi ajal toimus kantseleis ühisseminar keskkonnaõiguse ja sotsiaalhoolekande teemadel. Analüüsi kahe riigi *ombudsman*'ide ülesandeid ja õiguslikku baasi nende õigusvaldkondadega tegelemiseks, toodi esile olulisi probleeme ning lahati huvitavaid näiteid. Rootsi *ombudsman*'id tutvusid ka Riigikoguga ning kohtusid põhiseaduskomisjoni esimehe Urmas Reinsaluga.

2005. aastal jätkus koostöö Belgia *ombudsman*'iga ning loodi koostöösidemed Tšetšeenia, Aserbaidžaaani ja Armeenia *ombudsman*'i institutsioonidega.

09.–11.02.2005 oli õiguskantsler kolmepäevasel visiidiil Venemaal, kus jagas kogemusi *ombudsman*'i institutsiooni arendamiseks Tšetšeenias. Euroopa Nõukogu toetusel Sankt-Peterburis toimunud seminari eesmärk oli Tšetšeenia *ombudsman*'i institutsiooni ametnike kvalifikatsiooni tõstmine. Õiguskantsler pidas kahetunnise loengu Eesti õiguskantsleri töömeetoditest ja kogemustest isikute põhiõiguste kaitsel ning vastas küsimustele. Õiguskantsleri ettekande teema oli „Kuidas panna valitsus inimõigusi järgima“. Seminaril kohtus õiguskantsler Vene Föderatsiooni inimõiguste voliniku, professor Vladimir Lukiniga. Lisaks välisekspertidele, Euroopa Nõukogu inimõiguste volinik Alvaro Gil-Roblesile ja Eesti õiguskantsler Allar Jõksile, olid seminarile kutsutute ja ettekandjate seas Venemaa erinevate regioonide *ombudsman*'id, sealhulgas Vene Föderatsiooni Tatari Vabariigi inimõiguste volinik, Venemaa inimõiguste spetsialistid, ühiskonna- ja poliitikateadlased.

04.–08.05.2005 viibis õiguskantsler Aserbaidžaaani *ombudsman*'i kutsel Bakuus, kus ta külastas Aserbaidžaaani *ombudsman*'i institutsiooni ning osales õigusabi arengut käsitleval konverentsil „Õiguskliinikute stabiilne funktsioneerimine Aserbaidžaanis“. Aserbaidžaaani *ombudsman*'i konverentsi eesmärk oli jagada kogemusi vähekindlustatud elanikkonnale korraldatavast riigi õigusabist ning anda nõu õiguskliinikute arengukava koostamisel. Konverentsil esinesid ettekannetega Ukraina, Venemaa, Moldaavia, Valgevene jt riikide esindajad ja toimusid töörühmad ning arutelud õigusabisüsteemi väljaarendamise ning õiguskliinikute tegevuse küsimustes. Õiguskantsler esines konverentsil ettekandega „Riigipoolne õigusabi vähekindlustatud isikutele – Eesti kogemus“.

28.06.2005 külastas õiguskantslerit Belgia föderaal*ombudsman* Dr Herman Wuyts. Visiidi ajal toimunud seminaril jagas hr Wuyts õiguskantsleri nõunikele oma kogemusi finantsõiguse järelevalve kohta.

Õiguskantsler viibis 14.–19.10.2005 Eesti ja Armeenia *ombudsman*'ide koostööseminaril Jerevanis, kus pidas Eesti õiguskantsleri institutsiooni tutvustava ettekande.

3. Konverents „Infonälg vs. privaatsusjanu“

13.05.2005 toimus koostöös Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöõ Fondiga rahvusvaheline andmekaitsealase teaduskonverents „Infonälg vs. privaatsusjanu“. Sellega jätkas õiguskantsler teaduskonverentside korraldamist. Konverentside eesmärk on juhtida tähelepanu olulistele probleemidele Eesti õiguskorras.

Õiguskantsleri rahvusvahelise konverentsi eesmärk oli tähtsustada teabeõigust ja andmekaitset nii laiema avalikkusele kui ka erialainimestele, tõstatada probleeme ja elavdada erialaseid arutelusid ning seeläbi korrastada õiguslikku keskkonda.

Konverentsi teemad keskendusid isikuandmete kaitse põhiseaduslikele alustele, Euroopa andmekaitseõigusele ning andmekaitse probleemidele Eesti avalikus ja erasektoris. Tervistussõnadega esines Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöõ Fondi direktor Matthias Weckerling ning ettekannetega dr Marion Albers Hamburgi Ülikoolist, andmekaitse ekspert Lukas Gundermann, Berliini andmekaitsevolinik prof dr Hansjürgen Garstka ning Schleswig-Holsteini andmekaitsevolinik dr Thilo Weichert. Eesti ettekandjad olid Tallinna Ringkonnakohtu kohtunik Ivo Pilving, Riigikohtu kohtunik prof Eerik Kergandberg ning õiguskantsleri nõunikud Tiina Ilus ja Ave Henberg.

Konverentsile olid kutsutud Riigikogu liikmed ja Riigikohtu kohtunikud, kohtute ning paljude andmetöötajate tegelevate riigiametite ja inspeksioonide esindajad, õigusteadlased ja teised andmekaitsega kokkupuutuvad isikud.

4. Rahvusvaheline koostööprogramm Equinet

Detsembris 2004 ühines kantslei Euroopa Liidu diskrimineerimise vastu võitlemise raamprogrammiga algatatud võrdõiguslikkust edendavate asutuste Euroopa võrgustikuga Equinet (nimetatud ka EuroNEB). Programm kestab kuni novembrini 2006 ning selles osaleb kokku 25 organisatsiooni 20-st Euroopa Liidu liikmesriigist. Võrgustiku põhieesmärk on parandada võrdõiguslikkust edendavate asutuste vahelist teabevahetust, toetada liikmesriikide ja Euroopa Liidu vastavate institutsioonide koostööd ning ühtlustada Euroopa Liidu õiguse tõlgendamise ja rakendamise praktikat eri liikmesriikides. Equinet-i koostöövormideks on aastakoosolekud, töögrupid, koolitused ja elektrooniline teabevahetussüsteem. Kokku luuakse neli töögruppi järgmistes valdkondades: teabevahetuse edendamine, strateegiline rakendamine, dünaamiline tõlgendamine ja poliitika kujundamine. Õiguskantsleri esindajad Equinet-is on üldosakonna juhataja-õiguskantsleri nõunik Kertti Päeva ning õiguskantsleri nõunikud Kristiina Albi ja Kärt Muller.

22.–24.03.2005 osalesid Kristiina Albi ja Kertti Päeva Leuvenis Equinet-i programmi aastakoosolekul ning infovahetuse ja strateegilise rakendamise töögruppides. Töögruppide tegevuse tulemusena valmisid 2005. aastal mitmed võrdõiguslikkuse alased analüüsid ja Equinet-i partnerorganisatsioonide koduleht.

MÄRKSONADE REGISTER

A	
abielu, abiellumine	1.osa I 2; 2.osa X 1, X 2.2, X 3.2, X 3.3; XII 1, XII 2
abikaasa	1.osa I 2; 2.osa X 2.2, X 2.4, X 3.3; XI 3.10, XI 4.3; XII 1, XII 3; XIV 3
abivajadus	1.osa I 2; 2.osa XI 3.4
abstraktne (normi)kontroll	1.osa I 3, I 4; III 2.2; 2.osa V; XI 2.2
advokaat	2.osa III 1, III 2.3, III 4
AIDS-i ja sõltuvushaigete ravi	2.osa III 2.2
alaealine	1.osa I 2; III 2.6, III 2.8; 2.osa III 1, III 2.1, III 2.2, III 3.12; X 1, X 2.6; XII 3; XIV 3
alaneja sugulane	1.osa I 2
alkohoolse joogi reklaam	1.osa I 5
ametiisik	1.osa III 3.4, III 3.5; 2.osa III 3.3, III 7; VII 3.1, VII 3.5; X 1, X 7; XIV 1; XV 1, XV 3
ametite ühildamatuse põhimõte	1.osa I 8; II
ametiühing	2.osa IX 1, IX 3; X 7; XI 1, XI 2.1; XVI
Amsterdami leping	2.osa X 2.3
andmed	1.osa I 4; III 2.2, III 2.3, III 2.5, III 2.6, III 2.7, III 2.9, III 3.2, III 3.3, III 3.4; 2.osa III 1, III 2.2, III 3.2, III 3.3, III 3.8, III 3.12, III 3.13, III 5, III 6; IV 2; VII 1, VII 3.2, VII 3.3, VII 3.5; VIII 2; IX 1, IX 2, IX 4; X 1, X 2.1, X 2.2, X 2.4, X 3.3; XI 1, XI 2.1, XI 3.4, XI 3.5, XI 3.6, XI 4.1; XII 2; XIII 2; XIV 3
- andmekaitse (vt ka isikuandmete kaitse)	1.osa III 3.2; 2.osa III 1; IX 1; X 1, X 3.1, X 7
- andmekogude, andmebaas	1.osa III 2.3, III 3.2; 2.osa V; VII 3.2; IX 4; X 2.2; IV 3
- andmesubjekt	1.osa III 3.2; 2.osa VII 3.5; VIII 2; XIII 2
- andmete kogumine, andmete töötlemine	1.osa III 1, III 2.6, III 2.7, III 3.2; 2.osa VII 3.5; VIII 1, VIII 2; IX 2; XIII 1, XIII 2
- andmete ristkasutamise süsteem	1.osa III 2.3
apellatsioon	1.osa III 2.2; 2.osa III 4; XV 2
apteegi tegevusluba	2.osa XI 1
arest, arestialune, arestimaja	1.osa III 2.8, III 3.2; 2.osa III 1, III 2.2, III 3.8, III 3.11; X 1, X 4
arhiiv, avalik arhivaal	1.osa III 2.7; 2.osa XIII 1, XIII 2
arstiabi	1.osa III 3.1; 2.osa X 2.6; XI 1, XI 4
au ja hea nime kaitse	1.osa III 2.6
au teotamine	2.osa III 3.7
autoriõigus	1.osa III 2.6; 2.osa VI 1
avalikkus	1.osa III 2.5, III 2.7, III 2.9, III 3.2, III 3.3, III 3.5; 2.osa IX 2; X 2.2
- kaasamine	1.osa III 3.5; 2.osa VII 1, VII 2.2; X 5
- põhimõte	1.osa III 3.5; 2.osa VII 2.2
avalik (riigi-) teenistus, staaž	1.osa III 2.3, III 2.7; 2.osa XI 3.9; XIII 1
avalik arutelu	1.osa III 3.5; 2.osa VII 2.2; X 5
avalik huvi	1.osa III 2.7, III 3.4; 2.osa III 3.6; VIII 1; X 2.5, X 3.1, X 5
avalik koosolek	1.osa III 2.5
avalik kord	1.osa III 2.5, III 3.3; 2.osa III 3.12; X 1, X 4
avalik menetlushuvi	2.osa III 2.2; III 2.3
avalik ruum	1.osa III 2.5
avalik sektor	1.osa III 2.5; 2.osa XI 1
avalik teave	2.osa III 1; X 3.1; XIII 2

avalik teenistuja	1.osa III 2.3; 2.osa X 6
avalik võim	1.osa I 4; III 2.3, III 2.5, III 2.7, III 3.4; 2.osa III 2.1, III 3.6, III 3.7; VII 1, VII 3.1, VII 4.1; X 1, X 2.2; X 3.1; XI 2.1; XI 2.2
avalik väljapanek	1.osa III 3.5; 2.osa VII 2.2; X 5
avalik õigus	
avalikustamine	1.osa III 2.5, III 2.7, III 3.2, III 3.5; 2.osa VII 4.2; X 1, X 3.1
- avalikke ülesandeid täitev eraisik	2.osa I; X 3.1
- avalik-õiguslik kohustus	1.osa III 3.4
- avalik-õiguslik rahaline kohustus	2.osa IX 1
- avalik-õiguslik suhe	2.osa III 3.2, III 3.6, III 3.7, III 4.1; X 2.4; XI 3.7
- avalik-õiguslik õigusakt	1.osa I 2
- avalik-õiguslik ülesanne	2.osa VII 1; XIII 2
D	
delegatsiooninorm	1.osa I 5; III 2.5
delikaatsed isikuandmed (vt ka isikuandmed)	1.osa III 3.2
demokraatia põhimõte, printsiip	1.osa I 4, I 8; III 2.5; 2.osa XIII 3
demokraatlik põhiseadusriik, õigusriik, ühiskond	1.osa I 2, I 4; III 2.2, III 2.3, III 2.5, III 2.7, III 2.8, III 2.9, III 3.2, III 3.3; 2.osa III 2.1; VII 3.2; X 3.2, X 4; XI 2.2
diplomaat	2.osa XII 1, XII 2
diskretsioon, -õigus, -otsus (vt ka kaalutlusõigus)	1.osa III 2.3, III 3.5; 2.osa III 3.8, III 3.9, III 5, III 7; X 2.5, X 5; XI 4.3; XII 1
diskrimineerimine; mittediskrimineerimine; diskrimineeriv	1.osa III 2.6, III 2.7, III 3.1; 2.osa VII 2.1, VII 3.2; X; XVI
distsiplinaarmenetlus	2.osa III 3.7, III 3.8, III 7; IV 2
- järelevalve	2.osa III 7
- karistus	2.osa III 3.7, III 3.8, III 3.12; IV 1, IV 2
- rikkumine	2.osa III 3.3, III 3.4, III 3.7, III 3.8
- süütegu	2.osa III 3.7; IV 1, IV 2
- vastutus	2.osa III 2
E	
ebainimlik ja alandav kohtlemine	1.osa III 2.8; 2.osa III 1
ebamõistlik piirang	1.osa I 4
ebamõistlik põhiõiguste piirang	1.osa III 2.5
ebamõistlikult koormav	1.osa III 3.2
ebaproportsionaalne; ebaproportsionaalne piiramine, rikkumine (vt ka proportsionaalsuse põhimõte)	1.osa I 2, I 3, I 4, I 5; III 2.2, III 2.3, III 2.5, III 2.6, III 2.7, III 2.9, III 3.4, III 3.5; 2.osa III 3.8; IV 1; VII 1, VII 2.1, VII 3.1, VII 3.2; VIII 1; X 2.6, X 4; XI 1, XI 2.1, XI 2.2
ebaseaduslik	1.osa I 7; III 2.6, III 3.5; 2.osa VII 1, VII 2.1
ebavõrdne kohtlemine (vt ka võrdsus)	1.osa I 2, I 3; III 2.3, III 2.4, III 2.5, III 3.1; 2.osa III 1; XI 3.8, XI 4.2, XI 4.5; XVI
ebavõrdsus (vt ka võrdsus)	1.osa III 3.1
ebaõiglane	1.osa I 2
edasikaebeõigus	1.osa III 2.2; 2.osa III 1; X 1; XI 2.2
edasivolitamine	2.osa VII 1; VII 3.5
eelkontroll	1.osa I 1; 2.osa I; XII 1; XIII 1
eesmärgipärase töötlemise nõue	1.osa III 2.7
eesmärgipärasus; eesmärgipärasuse põhimõte	1.osa III 2.7, III 3.2; 2.osa I; VII 2.1; XI 3.6
Eesti kodanik	1.osa I 3, I 4; III 2.7, III 3.2; 2.osa VII 3.1, VII 3.3; X 2.2, X 3.2

Eesti õigus, kehtiv õigus, siseriiklik õigus	1.osa I 4, I 7, I 9; III 2.3, III 2.5, III 2.9, III 3.4; 2.osa III 1; X 1, X 2.3, X 3.3; XI 3.4; XI 3.10, XI 4.3; XIII 3
Eestis viibiv välisriigi kodanik ja kodakondsuseta isik	2.osa X 3.2
Eesti-Vene riigipiiri leping	1.osa I 9; 2.osa XII 1
efektiivsus (vt ka tõhusus)	1.osa III 3.5
ehitusjärelvalve	1.osa III 3.5; 2.osa VII 2.2
ehitusluba	1.osa III 3.5; 2.osa VII 2.2
ehitusmäärus	1.osa III 3.5; 2.osa VII 1; VII 2.1; VII 2.2
ehitusõigus	1.osa III 3.5
elamisluba	2.osa VII 3.3; X 1, X 2.1, X 2.2, X 2.3, X 3.2; XII 1, XII 2
elamistingimused	2.osa II 6
elamisväärtus	1.osa III 3.3; 2.osa VII 2.1
elamumajandus	2.osa VII 1
elektrooniline hääletamine	1.osa I 7; II
elukeskond	1.osa III 3.3, III 3.4, III 3.5; 2.osa V; VII 2.1; X 5
elukvaliteet	1.osa III 3.3
energeetikaõigus	2.osa VII 1
enesekorraldusõigus	1.osa III 2.9
enesemääramisõigus	1.osa III 2.7; 2.osa IX 2
eneseteostusvabadus	1.osa III 2.5; 2.osa VII 3.1
eraelu puutumatus	1.osa III 2.6, III 2.7, III 3.2, III 3.3; 2.osa III 3.7; 2.osa IV 1; IX 2
erakond	1.osa I 3, I 4, I 8; III 2.5; 2.osa III 5; X 6
erakonnademokraatia põhimõte	1.osa I 3
erakonnapõhiõigus	1.osa I 4; III 2.5
eraomand	1.osa III 2.5; 2.osa VII 1
erapooletu	1.osa III 2.2, III 2.5
eraõigus	1.osa I 2; 2.osa VI 2
eraõiguslik leping	2.osa III 3.6
erikaebus, erikaebe instituut	1.osa III 2.2; 2.osa III 1
erinev kohtlemine	1.osa III 2.7
eriseadus	1.osa III 3.3, III 3.4; 2.osa X 6
erivajadustega isik, õpilane	1.osa III 2.1; 2.osa II 2, II 4; XI 3.11
- erivajadustega isiku õigus haridusele	1.osa III 2.1; 2.osa II 1, II 6, II 7, II 8
- erivajadustega isiku õigus kutse omandamisele	2.osa II 4, II 5; XI 3.11
eriõigus	1.osa I 3, I 4; 2.osa X 4
esemeline kaitseala (vt ka põhiõigus)	1.osa III 2.2; 2.osa III 3.4
esindusdemokraatia	1.osa I 3
ettevaatuspõhimõte	1.osa III 3.3; 2.osa V
Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (EIÕK)	1.osa I 9; III 2.2, III 2.5, III 2.8, III 3.3; 2.osa III 1; X 3.2, X 3.3, X 4
Euroopa Inimõiguste Kohus	1.osa III 2.2, III 2.5, III 2.7, III 2.8, III 3.3; 2.osa III 1; X 3.3, X 4; XI 1
Euroopa kohaliku omavalitsuse harta	1.osa I 4, I 8
Euroopa Kohus	1.osa III 3.3; 2.osa X 1, X 2.3; XII 1
Euroopa Komisjon	2.osa X 1; XIII 3
Euroopa Komisjoni meeste ja naiste võrdõiguslikkuse nõuandev komitee	2.osa XVI
Euroopa Liit	

- diskrimineerimise vastu võitlemise programm	2.osa XVI
- kodanik	1.osa I 4; 2.osa X 2.2; XI 4.3, X 4.4
- kohus	1.osa I 4
- nõukogu	1.osa I 4; III 3.3; 2.osa VIII 1; X 1, X 2.3; XII 1; XIII 3
- majandus- ja sotsiaalkomitee	2.osa XIII 3
- regioonide komitee	2.osa XIII 3
- struktuurifondid	2.osa VIII 1, VIII 2
- õigus	1.osa I 1, 4; III 3.3; 2.osa III 1; IX 1; X 1, X 2.3; XII 1; XIII 3
Euroopa Nõukogu	1.osa III 2.5, III 3.3
- inimõiguste volinik	2.osa X 1
- vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni nõuandev komitee	2.osa X 1
Euroopa Parlament	2.osa X 2.3; XIII 3
Euroopa piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise komitee (CPT)	1.osa III 2.8; 2.osa X 2.6
Euroopa põhiseaduse leping	2.osa XII 1
Euroopa rassismi ja sallimatuse vastase tegevuse komisjon (ECRI)	2.osa X 1; XVI
Euroopa Sotsiaalharta (ESH)	2.osa III 2.2; IX 3; XI 2.2
Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks	1.osa I 2
Euroopa vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon	2.osa XVI
Euroopa õigus, õigusruum	1.osa III 2.2, III 3.4; 2.osa VII 2.1; XVI
Euroopa Ühenduse alusleping, asutamisleping	1.osa I 4; 2.osa X 2.3; XIII 3
F	
Falck, AS Falck	2.osa III 2.1; VI 2; VII 1, VII 3.5
formaalne kooskõla; formaalne õiguspärasus; formaalne põhiseaduspärasus	1.osa I 2, I 5; III 2.2, III 2.5, III 2.7, III 3.2
formaalne vastuolu; formaalne põhiseadusvastatus	1.osa I 5; 2.osa VIII 2
fraktsioon	1.osa I 3; III 2.5, III 2.6; 2.osa X 6
fraktsiooniõigus	1.osa I 3
füüsilisest isikust ettevõtja	2.osa VII 3.1, VII 3.2; VIII 2
G	
Genfi konventsioon	2.osa X 2.3
Genfi piiriülese õhusaaste kauglevi konventsioon	1.osa III 3.3
H	
haldus	1.osa I 7; 2.osa VII 3.5
- akt	1.osa III 3.5; 2.osa III 1, III 3.1, III 3.2, III 3.8, III 3.12, III 3.13, III 7; IV 1, IV 2; VII 3.2, VII 3.5; X 2.3, X 2.4, X 2.5, X 3.1, X 4; XI 1, XI 3.5, XI 3.6, XI 3.7
- haldusakti põhjendamise nõuded	2.osa X 2.4
- kohus	1.osa III 3.5; 2.osa III 1, III 3.6, III 3.7; VII 2.2; X 1
- koostöö	2.osa III 3.6; VI 2; VII 3.5
- korraldus	1.osa III 2.9

- leping	1.osa III 2.2; 2.osa III 3.6; VI 2; VII 1, VII 3.5; X 2.5, X 3.1; XI 3.7
- menetlus	1.osa III 3.5; 2.osa III 1, III 2.1, III 3.1, III 3.9, III 3.12, III 3.13, III 7; VII 1, VII 2.2, VII 3.2; X 2.1, X 2.3, X 2.5; XI 1, XI 3.5, XI 3.7, XI 3.9
- organ	1.osa III 2.2, III 2.9, III 3.4, III 3.5; 2.osa III 3.1, III 3.2, III 3.9, III 7; VII 3.5; IX 2; X 1; X 2.1, X 2.3, X 2.4, X 2.5, X 4; XI 3.2, XI 3.5, XI 3.6, XI 3.7, XI 3.9
- organisatsioon	1.osa I 8
- otsus	2.osa III 3.12, III 3.13
- praktika	2.osa III 3.2
- suutlikkus	1.osa III 3.5; 2.osa X 1, X 5
- tegevus	2.osa VII 2.1
- territoorium	1.osa I 5; III 3.4; 2.osa II 1, II 3
- õigus	2.osa VII 2.1
- ülesanne (funktsioon)	1.osa III 2.9, III 3.5; 2.osa III 3.2, III 3.6; VI 2; VII 3.5; X 2.1, X 2.4; XI 3.7
halduskohtumenetlus	2.osa III 2.1
hambaraviteenus	2.osa XI 1
haridus	1.osa III 2.1, III 3.2
- asutus	1.osa I 5; 2.osa II 7
- kättesaadavus; kättesaadavuse põhimõte	1.osa III 2.1; 2.osa II 2, II 4, II 7
- õigus	1.osa III 2.1; 2.osa II 1, II 2, II 4
hea haldus; hea halduse tava, põhimõte	1.osa III 3.5; 2.osa III 2.1, III 3.2, III 7; IV 1, IV 2; IX 1; X 1, X 2.1, X 3.3, X 7; XI 1; XIV 2
hooldajatoetus	2.osa XI 1, XI 3.4, XI 3.9
hoolsuskohustus	1.osa III 3.2
huvid	1.osa I 2, I 3, I 4, I 6, I 8, I 9; III 2.3, III 2.7, III 2.9, III 3.1, III 3.3, III 3.4, III 3.5; 2.osa II 2, II 6, II 7; III 1; III 2.2, III 2.3, III 3.6, III 4, III 5; VII 1, VII 2.2; VIII 1; IX 3; X 1, X 2.1, X 2.5, X 3.1, X 3.2, X 4, X 5; XI 2.2, XI 3.11, XI 4.3; XII 1; XIV 3; XV 3; XVI
- konflikt	1.osa I 8
- tasakaalustamine	1.osa I 4; III 3.5; 2.osa X 5
hädaolukorraks valmisolek	1.osa III 3.4
hääletamine	1.osa I 3, I 7; II
- aktiivsus	1.osa III 2.5
- salajasuse põhimõte	1.osa I 7
- õigus	2.osa X 3.2
I	
igäühe õigus	1.osa I 2, I 4; III 2.2, III 2.3, III 2.5, III 2.7, III 3.1, III 3.2; 2.osa III 2.2
immunitet, immuniteedimenetlus	2.osa I; XIII 3; XV 1, XV 2, XV 3
individuaalkaebus	1.osa I 9
informatsiooniline enesemääramine	1.osa III 2.5, III 2.7, III 3.2
inimväärikus	1.osa III 3.3; 2.osa III 2.1, III 3.12, III 3.13; VI 2; XI 1, XI 3.6
inimväärne elu; äraclamine	1.osa III 3.1; 2.osa III 2.2; XI 1
inimõigused	1.osa I 9; III 2.2, III 2.5, III 2.7, III 2.8, III 3.3; 2.osa III 1; X 1; XVI
intsident	1.osa III 3.2; 2.osa III 3.8
iseseisvuse ja julgeoleku kaitse	1.osa III 2.7

isik	1.osa I 2, I 4, I 5, I 6, I 7, I 8, I 9; II; III 1, III 2.1, III 2.2, III 2.3, III 2.4, III 2.5, III 2.6, III 2.7, III 2.8, III 2.9, III 3.1, III 3.2, III 3.3, III 3.4, III 3.5; 2.osa I; III 3.6; V; VI 2; VII 1, VII 3.2, VII 3.5, VII 4.1; VIII 2; IX 1; X 1, X 2.5, X 3.1, X 5, X 7; XI 1, XI 2.1
- avalik-õiguslik isik	1.osa III 3.3
- avalik-õiguslik juriidiline isik	2.osa I; VI 2
- eraisik	2.osa VII 1
- eraõiguslik isik	1.osa III 3.3, 3.4; 2.osa VI 2; VII 1, VII 3.5, VII 4.1; XI 2.1
- eraõiguslik juriidiline isik	1.osa III 2.2; 2.osa III 3.6; VI 2; VII 1, VII 3.5; VIII 2; X 3.1; XI 1
- füüsiline isik	1.osa III 3.5; 2.osa VI 2; VII 3.2, VII 3.5; VIII 2; IX 1; X 7
- huvitatud isik	1.osa I 4; III 3.5; 2.osa V; X 5
- juriidiline isik	1.osa III 2.3, 2.5, 2.6, 3.5; 2.osa VI 2; VII 3.2; 3.5; VIII 2; XI 3.7
- kolmandad isikud, kolmandate isikute huvid	1.osa III 3.5; 2.osa III 3.6; 7; X 3.1; XI 2.1; 2.2; 4.2; XIII 2; XV 2
- puudutatud isik, asjasse puutuv isik	1.osa III 3.5; 2.osa V; X 1, X 2.5, X 5
- töövõimetu isik	1.osa I 2
- valimisõiguslik isik	1.osa I 7; II
isikuandmed	1.osa III 1, III 2.6, III 2.7, III 3.2; 2.osa VIII 1; IX 2; XIII 2
- delikaatsed	1.osa III 3.2; 2.osa XIII 2
- eraelulised	2.osa XIII 2
- isikuandmete kaitse	1.osa III 3.2; 2.osa III 1; VIII 1, VIII 2; IX 2; XIII 2
- isikuandmete kogumine, töötlemine	1.osa III 1, III 2.7, III 3.2; 2.osa VII 3.5; VIII 1, VIII 2; IX 1, IX 2
isiku eraelu kaitse	1. osa III 2.7
isikukood	2.osa VIII 1, VIII 2; IX 2
isikusamasuse tuvastamine	2.osa XII 2
isikut tõendav dokument	2.osa III 3.13; X 1, X 2.3, X 3.2; XII 2
J	
joobes juhtimine	2.osa X 4
juhiluba	2.osa VII 3.2, VII 3.3
juhtimisõigus	2.osa VII 3.2, VII 3.3; X 4
julgeolek, -abinõud, -oht, -risk; sisejulgeolek	1.osa III 2.6, III 2.7, III 2.8, III 3.4; 2.osa III 3.2, III 3.9, III 3.12, III 3.13; X 1, X 2.2, X 2.4, X 2.5
jälitustoiming	1.osa III 2.6
järelevalve, -menetlus, -organ, -tegevus	1.osa I 8; III 2.6, III 2.8, III 2.9, III 3.1, III 3.3, III 3.4, III 3.5; 2.osa III 1; III 7; 2.osa VII 1, VII 4.2; IX 1, IX 4; X 2.4, X 7; XI 2.1, XI 4.2
- maavanema järelevalve	1.osa III 3.5; 2.osa VII 1, VII 2.2
- riiklik järelevalve	1.osa III 3.4; 2.osa VI 2; VII 1; X 7
- teenistuslik järelevalve	1.osa III 2.9; 2.osa VII 3.5
K	
kaalutusõigus, kaalutusotsus (vt ka diskretsioon)	1.osa III 2.3, III 2.5, III 3.4, III 3.5; 2.osa III 3.9, III 3.12, III 3.13; VII 2.1, VII 2.2, VII 3.2; X 2.2, X 2.4, X 2.5, X 4, X 5
kaasomand	2.osa VII 1, VII 2.1, VII 4.2
kaebemenetlus	1.osa III 2.5; 2.osa III 7
kaebetähtaeg	1.osa III 1, III 2.2; 2.osa III 1, III 2.1
kaebeõigus	1.osa I 9, III 2.5; 2.osa III 4; X 1; XI 3.7
kahekordse karistamise keeld	2.osa X 4
kahju	1.osa I 2; III 2.2; III 2.3, III 2.5, III 3.3, III 3.4; 2.osa III 2.2, III 3.4, III 3.7; VII 1, VII 4.1; X 2.4; XI 2.2, XI 3.7, XI 3.8; XV 3
- hüvitamine	1.osa III 3.4; 2.osa III 1, III 2.2, III 3.4, III 3.7, III 4.1; X 2.4; XI 3.8

kahtlustatava põhiseaduslikud õigused	2.osa III 1
kaitseõigus	2.osa III 1; XI 4.2
kandideerimisõigus, -piirang	1.osa I 4
kannatanu kohtueelne esindamine	2.osa III 2.3
karistuspoliitika	2.osa III 1;
karistusõigus	1.osa III 2.5, III 2.6; 2.osa III 1; X 4
kartser	2.osa III 1; III 3.7
kassatsioon	1.osa I 1, I 2; III 2.2
kaubandushaldus	2.osa VII 1
keskkond	1.osa III 3.3, III 3.4, III 3.5; 2.osa II 2, II 8; V; VII 1, VII 2.1, VII 3.1, VII 4.1; X 2.4, X 5; XI 1, XI 3.11, XI 4.5
keskkonnakaitse	1.osa III 3.3, III 3.5; 2.osa V
keskkonnamõju hindamine	2.osa V
keskkonnasaastatus	1.osa III 3.3
keskkonnaseire	1.osa III 3.3
keskkonnaõigus	1.osa III 3.3
kiirabiteenuse kättesaadavus	1.osa III 3.1; 2.osa XI 1, XI 4.2
kiire haldusmenetluse põhimõte	2.osa X 2.1; XI 3.9
kiirmenetlus	2.osa III 1
kinni peetav isik	1.osa III 2.8; 2.osa III 3.3, III 3.12, III 3.13
kinnipeetav	1.osa III 2.8, III 3.2; 2.osa III 1, III 3.1-3.13; X 2.6, X 3.2
kinnipeetavate ja vahistatute õigused	2.osa III 1, III 3.1-3.13
kinnipidamistingimused	1.osa III 2.8; 2.osa III 1
kinnistu jagamine reaalosadeks	2.osa VII 2.1
kinnistu, kinnisasi	1.osa III 3.5; 2.osa VII 4.2; VIII 1
kodakondsus- ja migratsiooniõigus	2.osa X 1
kodakondsuseta isik	1.osa III 2.7; 2.osa X 1, X 2.1
kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt	1.osa III 2.7
kohahaldus	1.osa III 2.9
kohalik huvi	1.osa I 4, I 8; III 2.9
kohalik omavalitsus	1.osa I 3, I 4, I 5, I 7, I 8; II; III 2.1, III 2.5, III 2.9, III 3.3, III 3.4, III 3.5; 2.osa II 3; VII 1, VII 2.1, VII 3.5, VII 4.1, VII 4.2; IX 1, IX 4; X 3.1; X 5; XI 1, XI 2.1, XI 2.2, XI 3.2, XI 3.4
- omavalitsuslik haldus	1.osa I 8; 2.osa II 3
- omavalitsusüksus	1.osa I 4, I 5; 2.osa II 3; VII 1, VII 3.5, VII 4.1; IX 1; XI 3.2
- organid ja asutused	1.osa I 4; III 3.3; 2.osa VII 2.2, VII 3.4; X 5
- rahaline kohustus	2.osa II 3
- valla- või linnavalitsus	1.osa III 3.4; 2.osa XI 3.2
- volikogu	1.osa I 4, I 5, I 7, I 8; II; III 2.5; 2.osa VII 4.1, VII 4.2; IX 1, IX 4; XI 3.2
kohaliku omavalitsuse autonoomia, iseseisvus	1.osa I 4, I 8; II; III 3.5; 2.osa XI 3.2
kohtueelne menetlus	2.osa III 2.2, III 2.3; IX 1; XV 2, XV 3
kohtueelne uurimine	2.osa III 1
kohtukaebeõigus	2.osa VII 1
kohtulahendite register (KOLA)	2.osa III 1
kohtumenetlus	1.osa I 1, I 4, I 8, I 9; III 2.2, III 2.6; 2.osa III 1; III 2.3
kohtuniku distsiplinaarmenetlus	2.osa I; XIV
kohtusse pöördumise õigus	1.osa III 2.2; 2.osa X 1
kohtute infosüsteem (KIS)	2.osa III 1
kohtutäitur	2.osa III 1, III 2.1, III 6, III 7; VII 3.5

kohtuväline menetleja, menetlus	1.osa III 2.2, III 2.7; 2.osa III 1, III 2.1, III 2.2
kohustus	1.osa I 1, I 2, I 4, I 8; III 2.1, III 2.2, III 2.3, III 2.6, III 2.7, III 2.9, III 3.1, III 3.2, III 3.3, III 3.4, III 3.5
- abistamiskohustus	2.osa XI 1
- avalikkuse kaasamise kohustus	2.osa X 5
- igäihe kohustus säästa elu- ja looduskeskkonda	2.osa V
- hüvitada kahju	1.osa III 2.3; 2.osa XI 3.8
- kaasata töötajate esindajaid neid puudutavate otsuste ettevalmistamisse	2.osa IX 3
- korraldada meremeditsiinilaseid koolitusi tervisekontrolli tegijatele	2.osa XI 4.6
- luua toimiv tervishoiusüsteem	2.osa XI 4.5
- menetluse kiire läbiviimise kohustus	2.osa X 2.1; XI 3.9
- põhiõiguste ja -vabaduste tagamise kohustus	2.osa X 5; XI 2.2, XI 3.2
- põhjendamiskohustus	2.osa XI 3.9
- riigi soorituskohustus	2.osa XI 4.2
- selgitamiskohustus	2.osa IX 1; X 5
- töötada	2.osa III 3.6
- vastamiskohustus	2.osa X 5, X 7
kollektiivne tööõigus, kollektiivlepingud, töötulide lahendamine	2.osa XI 1, XI 2.1
kolmas sektor	2.osa VI 1; XI 1; XVI
kolmepoolne kokkulepe, kolmepoolne sotsiaaldialoog	2.osa IX 3; XI 2.1
kommunikatsioonivabadus	1.osa III 2.5
konkurentsioigus	2.osa VII 1
konsulaarsuhete Viini konventsioon	2.osa XII 1
konsulaarteenuste osutamine	2.osa XII 1
koolitervishoid	2.osa II 4, II 6, II 7, II 8; XI 3.11, XI 4.5
koormav abinõu	1.osa I 5; III 2.7; 2.osa VII 3.1, VII 3.2
koosmõju, koostoime; koosmõjus või koostoimes tõlgendamine või kohaldamine	1.osa I 1, I 2, I 4, I 9; III 2.1, III 2.2, III 2.3, III 2.7, III 2.9, III 3.3, III 3.5; 2.osa III 2.3, III 3.4, III 3.12; VI 1, VI 2; VII 3.2, VII 3.3; IX 2; X 1, X 2.2, X 2.3, X 2.5; XI 3.1, XI 3.8; XII 1; XIII 3
korteriomand, korteriomanik	2.osa VII 1; VII 4.2
korteriühistu	2.osa VII 1
kriminaalhooldus	2.osa III 2.2
kriminaalmenetlus, -õigus	1.osa I 9; III 2.2, III 2.6, III 2.8, III 3.2; 2.osa III 3.12, III 4; XV 2, XV 3
kriminaalpoliitika	2.osa III 1
kriminaaltäitemenetlus	2.osa I; III 2.1, III 2.2
kõigi ja igäihe õigus	1.osa III 2.3; 2.osa X 3.2
kõlblus	1.osa III 2.5; 2.osa II 6; III 3.3, III 3.12
käeraud	2.osa III 3.9; X 2.5
L	
lapse huvid	2.osa II 6
lapse õigused	2.osa II 6
laste kaitse, lastekaitse	2.osa III 1; XI 1
legaalsuse põhimõte	2.osa X 2.2

legitiimne eesmärk	1.osa I 2, I 3, I 4, I 5, I 7; III 2.2, III 2.3, III 2.4, III 2.5, III 2.7, III 2.9, III 3.2; 2.osa VI 2; VII 2.1; VIII 1; X 2.6, X 3.2; X 4; XI 3.9
legitiimne, legitiimsus	1.osa III 2.5, III 2.7, III 3.5; 2.osa VII 2.2
lepinguline esindaja	2.osa III 2.1, III 2.3
lepingulisel alusel töötamine, lepinguline suhe	1.osa I 6; 2.osa VII 3.1
lepitusmenetlus	2.osa XVI
lihtõigus	1.osa I 2
liikluskorraldusõigus	2.osa VII 1
liikumis- ja suhtlemisvabadus	2.osa III 3.7, III 3.12
liikumisvabadus	2.osa III 2.1
looduskaitse, loodusobjekti kaitse alla võtmine	2.osa V
loodusvarade ja loodusressursside säästliku kasutamise põhimõte	2.osa V
loovisikud ja loomeliidud	2.osa VI 1
lõiv	1.osa III 3.5; 2.osa IX 1
läbiotsimine	2.osa VI 1, VI 2; X 2.4
M	
Maaailma Tervishoiuorganisatsioon (WHO)	1.osa III 3.1; 2.osa III 2.2
maamaksumäärus, maamaksumäärad	2.osa IX 1, IX 4
majandushaldus	2.osa VII 1
maks	1.osa III 2.3
- riiklik maks	2.osa VII 3.2; IX 1, IX 4
- kohalik maks	2.osa VII 3.2; IX 1, IX 4
maksuhaldur	2.osa VII 3.2, VII 3.5; IX 1
maksukohustus	1.osa III 2.3; 2.osa VII 3.2
mandaat	1.osa I 3; 2.osa XV 1
- mandaadi teostamise võrdsuse nõue	1.osa I 3
- vaba mandaadi põhimõte	1.osa I 3, I 8; 2.osa XV 1, XV 3
materiaalne kooskõla	1.osa I 2, I 5, I 8; III 2.7, III 3.2
materiaalne vastuolu; materiaalne põhiseadusvastasus	1.osa I 5
materiaalne õiguspärasus	1.osa III 2.2, III 2.5
meelevaldne kohtlemine	1.osa III 2.3; 2.osa X 2.2
menetlusõigus	1.osa III 2.6; 2.osa III 2.1
miljööväertuslik hoonestusala, piirkond	1.osa III 3.5; 2.osa VII 1, VII 2.2
minimaalsuse nõue, põhimõte	1.osa III 2.7, III 3.2
ministrite asendamine	1.osa III 2.9
mittedubleerimise põhimõte	2.osa I; VII 1; IX 1
mittekaristuslik sunnivahend	2.osa X 4
mittetulundusühing (MTÜ)	2.osa III 5; VIII 2; XVI
mõistlik aeg	1.osa I 8; III 2.2, III 2.7; 2.osa III 1; VII 2.1; XI 3.1, X 3.9
mõistlik põhjus, põhjendus	1.osa I 2; III 2.3, III 3.1; 2.osa VII 4.2; XI 3.8, XI 4.2, XI 4.5
märgukirjale ning selgitustaotlusele vastamine	2.osa III 7
määratlemata kodakondsusega isik	2.osa XII 2
määratlemata õigusmõiste	1.osa I 5; III 2.5, III 2.7, III 3.5; 2.osa VII 2.2
määratuse põhimõte (vt ka õigusselgus)	2.osa VII 3.1
määrusandlus, määrusandlusõigus	1.osa I 5; 2.osa XI 3.2
määruskaebus	1.osa III 2.2; 2.osa III 1, III 4
müra	1.osa III 3.3

N	
narkomaania	2.osa III 2.2
nimekirjade esitamise õigus	1.osa I 4
normikontroll	1.osa I 4; III 1, III 2.5; 2.osa I; VII 1
- abstraktne normikontroll	1.osa I 4; 2.osa V
O	
ohjeldusmeetmed, -abinõud	2.osa III 3.9, III 3.12, III 3.13; X 2.5
ohtlikud ained	1.osa III 3.4
ohutõrje	1.osa III 3.4; 2.osa X 4
ohvriabi	2.osa III 2.3
olmetingimused	1.osa III 2.8; 2.osa II 6; IV 1
omaalgatus	1.osa III 2.1
omandi(põhi)õigus	1.osa I 2; III 2.3, III 2.5, III 3.5; 2.osa III 3.2; VII 2.1, VII 3.2; X 4; XI 3.8
omandireform	2.osa I; VII 1
- omandi puutumatus ja võrdne kaitstus	1.osa I 2; III 2.3; 2.osa VII 2.1
- omandiõiguse kaitseala	1.osa III 2.3
ombudsman	2.osa I; V; X 1; XI 1
oportuniteediprintsiip	2.osa III 3.8
osalusdemokraatia	2.osa IX 3
otstarbekus	1.osa III 2.9; 2.osa III 2.2
P	
parkimise järelevalve	2.osa VII 3.5
parlamendireservatsioon	1.osa III 2.2, III 2.5; 2.osa VII 3.1
parlament	1.osa I 3, I 8; III 2.5, III 3.3, III 3.4; 2.osa X 2.2
- parlamendi isekorraldusõigus	1.osa I 3
patsientide õigused	2.osa XI 1
pensionikindlustus	1.osa I 2, I 6
perekonna- ja eraelu puutumatus	1.osa III 2.7, III 3.3
perekonnaliige	1.osa I 2
perekonnapõhiõigus	2.osa X 2.2
piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise ja karistamise keeld	1.osa III 2.8
Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee	1.osa III 2.8
piirang	1.osa I 2, I 3, I 4, I 5, I 6; III 2.2, III 2.3, III 2.5, III 2.7, III 2.9, III 3.1, III 3.4, III 3.5; 2.osa VI 2; VII 1
- piirangu vastavus proportsionaalsuse põhimõttele	1.osa III 2.2, III 2.5
- sobivus, vajalikkus, mõõdukus	1.osa I 4; 2.osa VI 2
piiratud teovõimega isik	2.osa III 3.13
planeerimismenetlus	1.osa III 3.5; 2.osa VII 2.2
planeerimisõigus	1.osa III 3.5; 2.osa VII 2
planeering, planeerimine	1.osa III 1, III 2.8, III 2.9, III 3.4, III 3.5
- detailplaneering	1.osa III 2.9, III 3.5; 2.osa VII 2.1, VII 2.2; X 5
- teemaplaneering	2.osa VII 2.2
- üldplaneering	1.osa III 3.5; 2.osa VII 2.1, VII 2.2
poliitiline vastutus	1.osa I 3, I 4; III 2.5, III 2.9; 2.osa XIII 3
poliitiline välireklaam	1.osa III 2.5

poliitiline ühendus	1.osa I 3, I 4
preambula	1.osa III 2.7; 2.osa VIII 1, VIII 2; X 3.2; XII 1
privaatsusõigus	1.osa III 3.3; 2.osa VIII 1
programmivabadus	1.osa I 4
proportsionaalne, proportsionaalsus; proportsionaalsuse printsiip või põhimõte	1.osa I 2, I 3, I 4, I 5; III 2.2, III 2.3, III 2.5, III 2.6, III 2.7, III 2.9, III 3.4, III 3.5; 2.osa VII 1, VII 2.1, VII 2.2, VII 3.1; X 2.1, X 2.4, X 2.5, X 2.6, X 3.2, X 4; XI 2.2, XI 3.5, XI 4.6
protsessiõigus	2.osa III 1
psühhiaatiline abi	1.osa III 3.1; 2.osa II 6; XI 1
puudega isik, laps	2.osa II 2, II 4; XI 1; XI 3.4
põhiseaduslikkuse järelevalve	1.osa I 1, I 3, I 4, I 5, I 6, I 7, I 8, I 9; II; III 1, III 2.2, III 2.3; 2.osa VIII 1; VIII 2; X 1
- põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus	1.osa I 1
- põhiseaduslikkuse järelevalve kohus	1.osa I 1
- põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium	1.osa I 3, I 4, I 5, I 6, I 7, I 8, I 9; II; III 2.2, III 2.3
põhiseaduse printsiip või põhimõte	1.osa I 1; 2.osa X 2.2, X 3.2
põhiseaduspärasus	1.osa I 1, I 2, I 3, I 4, I 5, I 8; III 1, III 2.2, III 2.3, III 2.5, III 2.7, III 2.9, III 3.2
- formaalne	1.osa I 5; III 2.2, III 3.2; 2.osa VI 2; VII 3.1
- materiaalne	1.osa III 2.7, III 3.2; 2.osa VI 2; VII 3.1
põhiseaduslik väärtus	1.osa I 4; III 2.5, III 2.7; 2.osa X 4; XIV 2
põhiseaduspärasuse kontroll	1.osa I 3; III 1, III 2.5; 2.osa XI 1; XIII 1
põhiseadusvastane	1.osa I 5, I 7; III 2.1, III 2.5, III 3.1; 2.osa VI 1; X 4
põhiõigus, -õigused	1.osa I 2, I 4, I 5, I 6, I 9; III 2.1, III 2.2, III 2.3, III 2.5, III 2.6, III 2.7, III 2.9, III 3.1, III 3.2, III 3.3, III 3.4, III 3.5; 2.osa IV 2; X 3.2
- absoluutne põhiõigus	1.osa I 2; 2.osa X 3.2; XI 2.2
- lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigus	1.osa I 3; III 2.2, III 2.5; 2.osa VI 2; X 4; XI 2.2
- piiramatu põhiõigus	1.osa I 2; 2.osa XI 4.6
- piiramine, piirang	1.osa I 2, I 5, I 6; III 2.2, III 2.3, III 2.5, III 2.7, III 2.9, III 3.4; III 3.5
- põhiõiguse kaitseala	1.osa III 2.3, III 2.5, III 2.7; 2.osa XI 4.3
- põhiõiguste piiramise üldine kontrolliskeem	2.osa VI 2; VII 3.1; X 4; XI 2.2
- riive	1.osa I 2, I 6, I 7; III 2.3, III 2.5, III 2.7, III 3.2, III 3.5
- riive põhiseaduspärasus	1.osa I 2, I 6
- riive sobivus, vajalikkus, mõõdukus	2.osa VI 2; VII 2.1, VII 3.2, X 4; XI 2.2
- seaduse kvalifitseeritud reservatsiooniga põhiõigused	1.osa III 2.2; 2.osa X 3.2
- seadusreservatsioonita põhiõigus	1.osa I 2; 2.osa X 3.2
- subjektiivne õigus	1.osa I 9; III 2.3, III 3.5
põhiõigused ja -vabadused, õigused ja vabadused	1.osa III 2.5, III 2.7; III 2.9, III 3.2; 2.osa IV 2; VI 2; VII 3.1, VII 3.2; IX 1; X 1, X 2.2, X 2.5, X 3.2; X 4; XI 1, X 2.1; XI 2.2
põhiõiguse, õiguste riive, piiramine (vt ka riive)	1.osa III 2.2; III 2.7, III 3.2, III 3.5; 2.osa III 1, III 3.4; IV 1, IV 2; VI 2; VII 1, VII 2.1, VII 2.2, VII 3.1; IX 2; X 1, X 2.1, X 2.6, X 3.2, X 4
põhiõiguste põhimõtted	1.osa I 2
põhjendatud huvi	1.osa III 3.5; 2.osa III 3.9; VII 3.2; X 2.5

pädevus	1.osa I 1, I 4, I 5, I 9; II; III 2.2, III 2.5, III 2.6, III 2.9, III 3.3, III 3.4, III 3.5; 2.osa I; II 3, II 6; III 1, III 3.4, III 3.6, III 3.11, III 4, III 7, V, VI 2; VII 1, VII 2.1, VII 3.1, VII 3.4, VII 4.1; VIII 1; IX 4; X 2.1, X 2.2, X 2.6, X 7; XI 1, XI 3.2, XI 4.2, XI 4.3; XII 1; XII 2, XII 3; XIII 3; XIV 1; XV 1, XV 2, XV 3
pärand, pärimine, pärimisõigus	1.osa I 2
R	
rahvatervise kaitse	1.osa I 5
Rahvusvaheline Kohus	1.osa III 3.3
rahvusvaheline õigus	
rahvusvahelised inimõiguste kaitse organisatsioonid	2.osa X 1
- konventsioonid, lepingud	1.osa III 3.1, III 3.4; 2.osa IX 3; XIII 3
- rahvusvaheline õigus, õigusaktid	1.osa III 2.7, III 3.3; 2.osa XI 2.2
rahvusvaheline raudteekaubaveo kokkulepe (SMGS)	1.osa III 3.4
Rahvusvaheline Terviseorganisatsioon	1.osa III 3.3
Rahvusvahelise Tööorganisatsioon (ILO)	2.osa IX 3, XI 1, XI 2.1, XI 2.2
rahvusvaheliste raudteevedude konventsioon (COTIF)	1.osa III 3.4
ravikindlustus, -kaitse	1.osa I 2; III 1, III 2.3, III 3.1; 2.osa XI 1, XI 4
ravikindlustusega hõlmamata isik	1.osa III 3.1; 2.osa XI 1
ravile allumise kohustus, ravikohustuse instituut	2.osa III 2.2
ravimite käitlemine	2.osa XI 1
register	1.osa III 2.2, III 2.3, III 3.2; 2.osa III 3.8, III 3.12, III 5, VII 1; VII 3.1, VII 3.2, VII 3.5; VIII 1, VIII 2; IX 1, IX 4; X 3.1, X 3.3; XIV 3
rehabilitatsiooniteenus	2.osa XI 1, XI 2.2
reisidokument	2.osa XII 2
representatiivne	1.osa I 4; III 2.5
riigi ja kohaliku omavalitsuse kohustus	1.osa III 3.3; 2.osa II 1
riigi julgeoleku kaitse	1.osa III 2.7
riigi õigusabi	2.osa III 1, III 2.3, III 4
riigiametnik	1.osa I 8; 2.osa IV 2; X 6
riigiasutus	2.osa III 7; V
riigikaitse	2.osa IV 1
Riigikogu	1.osa I, II; III 1-2.9, III 3.2, III 3.4; 2.osa I; III 1, III 4, III 6; VI 1, VI 2; VII 1, VII 3.2, VII 3.4; IX 1, IX 2; X 1, X 2.2, X 2.3, X 3.1, X 3.2, X 4, X 6; XI 1, XI 3.1, XI 4.1; XII 1, XII 3; XIII 1, XIII 3; XIV 1, XIV 2, XIV 3; XV
Riigikohus	1.osa I; II; III 1, III 2.2, III 2.3, III 2.4, III 2.5, III 2.6, III 2.7, III 2.9, III 3.2, III 3.5; 2.osa I, II 2, II 4; III 1, III 2.1, III 3.8, III 3.9, III 3.12, III 3.13, III 4, III 5; VI 2; VII 3.1, VII 3.2, VII 4.1; X 2.1, X 2.2, X 2.5, X 4, X 5; XI 1, XI 2.2, XI 3.1, XI 3.2, XI 3.5, XI 3.6, XI 3.8, XI 3.9; XIII 3; XIV 1, XIV 2, XIV 3; XV 1, XV 3
Riigikontroll, riigikontrolör	2.osa IV 1; XI 1
riigisaladus	1.osa III 2.7; 2.osa III 1; XV 2
riigiteenistujate palgatingimused	2.osa IX 1, IX 3
riigivastutus	1.osa III 3.3; 2.osa III 3.7, III 4.1; X 2.4
riigivõim, riigivõimu teostamine	1.osa I 3, I 4, I 5, I 8; III 2.2, III 2.5, III 3.2; 2.osa VII 3.1; IX 4; X 1, X 2.2, X 4; XIII 3

riigivõimu omavoli	1.osa III 2.5; 2.osa VII 3.1; IX 2; X 3.3; XI 3.1
riikideüleused väärtused	1.osa III 3.3
riive	1.osa I 2, I 4, I 6, I 7; III 2.2, III 2.3, III 2.5, III 2.7, III 3.2, III 3.5; 2.osa VI 2
- eesmärk	1.osa I 6; III 2.7, III 3.2
- intensiivsus, intensiivne	1.osa I 6, I 7; III 2.2, III 2.5, III 2.7, III 3.2, III 3.5; 2.osa X 4; XI 2.1
- legitiimne eesmärk	1.osa I 4; 2.osa VIII 1
- põhiseaduspärasus	1.osa I 2; III 2.3; 2.osa VII 3.1
- riive materiaalse õiguspärasuse eeldused	1.osa III 2.2, III 2.5
- ulatus	1.osa III 3.2
- õigustatud riive, riive õigustamine	1.osa III 2.7; 2.osa VI 2; VII 3.1
- ülemäärane riive	2.osa XI 2.2
riiklik õhuseire	1.osa III 3.3
rikkumine, rikkumised, põhiõiguste rikkumine, sh õigusrikkumine	1.osa I 5, I 9; III 2.2, III 2.5, III 2.6, III 2.7, III 2.8, III 3.3, III 3.4; 2.osa I; II 1, II 6, II 8; III 1, III 2.1, III 2.2, III 3.1, III 3.2, III 3.3, III 3.6, III 3.7, III 3.8, III 3.10, III 3.12, III 3.13, III 4, III 7; IV 1, IV 2; VII 1, VII 3.3, VII 3.5, VII 4.1; VIII 1; IX 1; X 1, X 2.4, X 2.6, X 3.3, X 4, X 7; XI 3.7, XI 3.8, XI 4.3; XIV 1; XV 1 XVI
Rio de Janeiro keskkonna ja arengu deklaratsioon	1.osa III 3.3
riskianalüüs	1.osa III 3.4
S	
saadikurühm	1.osa I 3
saasteained, -allikad	1.osa III 3.3
samasooliste abielu, partnerlussuhe	2.osa X 1, X 3.3; XII 1
sanktsiooninorm	1.osa III 2.3
Schengeni konventsioon	2.osa X 2.2
seadus	
- eriseadus	1.osa III 3.3, III 3.4; 2.osa III 7
- konstitutsionaalne seadus	1.osa III 2.5
- lihtseadus	1.osa III 2.9; 2.osa XI 2.2
- üldseadus	2.osa III 7
seaduslik alus, seadusliku aluse põhimõte	1.osa III 3.2, III 3.4, III 3.5; 2.osa VI 1, VI 2; VII 4.1; VIII 2; IX 4; XII 2
seaduslikkuse nõue, põhimõte, seaduse ülimuslikkuse nõue	2.osa II 3; IX 4; X 2.5; XI 3.2, XI 3.5, XI 3.11; XII 2
seadusreservatsioon	1.osa I 2, I 3, I 5; III 2.2, III 2.5
selgitustaotlus	2.osa X 7
soodustatud isik	1.osa III 2.3
sotsiaaldialoog	2.osa IX 1
sotsiaalkindlustusõigus	2.osa I; XI 1
sotsiaalmaksukohustus	1.osa III 2.3
sotsiaalne põhiõigus	1.osa III 2.3, III 3.1; 2.osa XI 4.3
sotsiaalriik, sotsiaalriigi põhimõte	1.osa I 2; 2.osa III 2.2; VII 1
sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõte	1.osa III 2.9, III 3.3
streigiõigus	2.osa XI 1
struktuuriõigus	2.osa VIII 1, VIII 2

subjektiivne õigus	1.osa I 9; III 2.3, III 3.5; 2.osa III 3.6; VII 2.1, VII 2.2; X 2.2, X 2.5, X 3.2; XI 4.2, XI 4.3
sundosa	1.osa I 2
sundtäitmine	2.osa VII 3.2, VII 3.5; X 2.3
sundvõõrandamine	2.osa X 4, X 5
sundüürnik	2.osa VII 1
sunniraha	2.osa VII 3.3
sunnivahend	1.osa III 3.4, III 3.5; 2.osa VII 3.3
suveräänne õigus	1.osa III 3.3
sõidusoodustus	2.osa VII 3.4
sõiduõigust tõendav dokument	2.osa III 2.1
Sõltumatute Riikide Ühendus (SRÜ)	1.osa III 3.4
sõnaõigus	1.osa I 1; III 2.2, III 2.9
sõnumisaladus	1.osa III 2.6; 2.osa III 1, III 3.7
süümevande andmise kohustus	1.osa III 2.7
süütuse presumptsiooni põhimõte	2.osa III 3.4
T	
tarbijakaitse, tarbija kaitsmine, tarbija õiguste kaitse	2.osa VII 1; 4.2
Tartu rahuleping	1.osa I 9; 2.osa XII 1
tasakaalustamise põhimõte	2.osa XI 2.2
tee korrashoiukohustus	2.osa VII 4.1
tegevusluba	1.osa III 2.2; 2.osa VII 3.1
tegevusvabadus	1.osa III 2.5
tervise kaitse, tervisekaitse	1.osa I 5; III 1, III 2.3, III 3.1, III 3.3, III 3.5; 2.osa II 4, II 7; X 2.4, X 2.6; XI 1, XI 3.11, XI 4
tervisekaitsenõuded	2.osa II 6, II 8
tervisekontroll	2.osa VII 3.3; XI 1, XI 4.6
tervishoiuteenus, osutamine, kättesaadavus	1.osa III 2.3, III 3.1; 2.osa II 4, II 6; XI 1
testament	1.osa I 2
testeerimisvabadus	1.osa I 2
tingimisi enne tähtaega vabastamine	2.osa III 2.2, III 3.12, III 3.13; X 2.1
toimetulek, toimetulekutoetus	1.osa I 2; III 3.1; 2.osa XI 1; XI 3.2, XI 3.3
toitlustamine	2.osa X 2.6
trahv, trahvinõue, rahatrahv	1.osa III 2.5, III 3.4, III 3.5; 2.osa III 2.2, III 5, III 6; X 4
transpordiõigus	2.osa VII 1, VII 3
tsiviilkohtumenetlus	1.osa III 2.2, III 2.6
turvatöötaja	2.osa VI 1, VI 2
tõhusus (vt ka efektiivsus)	1.osa I 3; III 2.2, III 2.5, III 3.3, III 3.4, III 3.5; 2.osa I
tõlgendamine, tõlgendus	1.osa I 1, I 2, I 4; III 2.5, III 2.9, III 3.2, III 3.5; 2.osa II 4; III 2.3, III 3.4, III 3.8, III 4, III 5; VII 1, VII 3.3; IX 1; X 1, X 2.3, X 2.4, X 2.5, X 3.2, X 3.3, X 6; XI 2.2, XI 3.1, XI 3.5; XII 1; XIII 2; XIV 1, XIV 3; XVI
tõlgendamiskohustus ehk kaudse mõju doktriin	2.osa X 2.3
tõrjeõigus	2.osa XI 4.2
tähtaeg	1.osa I 8; III 1, III 2.2, III 2.3, III 2.4, III 2.6, III 2.7, III 2.8, III 3.5; 2.osa II 1; III 1, III 2.1, III 2.2, III 3.1, III 3.2, III 3.6, III 3.8, III 3.9, III 3.12, III 3.13, III 5; VII 3.3, VII 3.5; VIII 8.2; X 1, X 2.1, X 2.2, X 2.3, X 4; XI 1, XI 2.2, XI 3.6, XI 3.7, XI 3.9, XI 4.3; XII 2; XIII 2; XVI

- aegumistähtaeg	2.osa III 3.8
- etteteatamistähtaeg	2.osa III 3.6; XI 2.2
- halduskohtusse pöördumise tähtaeg	2.osa X 1
- kehtivuse peatamise tähtaeg	2.osa X 4
- menetlustähtaeg	1.osa III 2.2; 2.osa X 1, X 2.1; XI 3.9
- mõistlik tähtaeg	1.osa I 8; 2.osa X 2.1
- vaidlustamistähtaeg	2.osa VII 3.5
täitemenetlus	2.osa III 6, III 7
- täitekulud	2.osa III 6
- täitekutse	2.osa III 6
tööhõive, tööturg	1.osa III 2.5; 2.osa XI 1
töökeskkond	1.osa III 3.3; 2.osa XI 1
tööleping	1.osa I 2, I 6; III 2.4; 2.osa VII 3.1
töölepingulised töötajad	2.osa VII 3.1
tööluba	2.osa X 1, X 2.1
tööohutus	2.osa VII 3.1
tööstuslike suurõnnetuste ärahoidmise konventsioon	1.osa III 3.4
tööstusomand	2.osa VII 1
töötamine teises riigiametis	1.osa I 8
töötasu	1.osa I 6; III 2.1; 2.osa III 3.5
töötervishoid	2.osa VII 3.1
töövõimetus	1.osa I 2
- ajutise töövõimetus hüvitis	1.osa III 2.3; 2.osa XI 3.5, XI 3.8
tööõigus	2.osa VII 3.1
U	
uimastisõltlane	2.osa III 2.2
universaalteenus	2.osa VII 1
uurimispõhimõte, -printsip	2.osa III 3.7, III 3.9, III 3.12, III 3.13; XI 1
V	
vabadus, vabadusõigus, üldine vabadusõigus	1.osa I 2, I 5, I 7; III 2.2, III 2.5, III 2.7, III 3.2; 2.osa III 1, III 3.4
- asutamisevabadus	1.osa I 3
- elukutsevabadus	2.osa XI 4.6
- eneseteostusvabadus	1.osa III 2.5; 2.osa X 4
- ettevõtlusvabadus	1.osa I 5, I 6; III 2.3, III 2.5, III 2.7, III 3.4; 2.osa VII 3.1; VIII 1, VIII 2; XI 1, XI 2.2
- füüsiline vabadus	2.osa III 3.9
- lepinguvabadus, lepinguvabaduse põhimõte	1.osa III 2.5, III 3.4; 2.osa VII 3.1, VII 4.2; VIII 1
- liikumisvabadus	2.osa X 2.6, X 3.2; XIV 2
- otsustamisvabadus	2.osa III 3.4
- sõnavabadus	1.osa I 5; III 2.5
- valikuvabadus	1.osa III 2.5; 2.osa III 3.4; X 2.2
- õiguslik vabadus	2.osa III 3.4
- ühinemisevabadus	1.osa I 4; 2.osa XI 2.2
vabaduse põhimõte	1.osa III 2.7
vabanemistoetus	2.osa III 3.11, III 3.12
vaenu õhutamise	1.osa III 2.6
vaesus, vaesusabi, vaesuspiir	1.osa I 2; III 3.1; 2.osa XI 1
vahetu läheduse mõiste	I osa I 5

vahistamine, vahistatu	1.osa III 2.8, III 3.2; 2.osa III 1, III 3.3, III 3.4, III 3.8, III 3.12; XIV 2
vaidlustamisvõimalus	1.osa III 2.2; 2.osa III 3.8
- vaidlustamisviide	2.osa III 3.2; IV 2; VII 3.5; XI 1, XI 3.6, XI 3.7
vaie, vaiete menetlemine	2.osa VII 1, VII 3.5; X 1, X 3.1
valimisliit	1.osa I 4, I 8; III 2.5
valimisõigus	1.osa I 4, I 7, I 8; II; III 2.5
- valimiste vabaduse põhimõte	1.osa I 7; 2.osa III 1
- valimiste üldisuse ja ühetaolisuse põhimõte	1.osa I 4, I 7
vallandamiskaitse	1.osa III 2.4; 2.osa XI 1
vanaduspension	1.osa I 2, I 6; III 2.4; 2.osa XI 1, XI 3.9
vanemahüvitis	2.osa XI 1, XI 3.6
vangistus	1.osa III 2.6, III 2.8, III 3.2; 2.osa III 1, III 2.2, III 3.4, III 3.6, III 3.7, III 3.9, III 3.11, III 3.12, III 3.13; X 3.2
- eelvangistus	1.osa III 2.8; 2.osa III 3.11; 3.12; 3.13
- eluaegne	2.osa III 3.9
- tähtajaline	2.osa III 3.9
vangistusõigus	2.osa I; III 3
vangla	1.osa III 2.8; 2.osa III 1, III 3.1-3.13; X 1, X 3.2; XII 2; XIV 2
- avavangla	2.osa III 3.11
- kinnine vangla	2.osa III 3.11
varaline ja sotsiaalne seisund	1.osa III 3.1
varjupaigataotleja õigused, varjupaigamenetlus	2.osa X 1, X 2.3
vastulause	1.osa III 2.2; 2.osa III 2.1
vastuolu	1.osa I; II; III 1, III 2.2, III 2.3, III 2.4, III 2.5, III 2.7, III 2.9, III 3.5; 2.osa I; II 4; III 1, III 2.1, III 2.3; III 3.12, III 5; VI 1, VI 2; VII 1, VII 2.2, VII 3.1, VII 3.2, VII 3.4, VII 3.5, VII 4.1, VII 4.2; VIII 1, VIII 2; IX 2, IX 4; X 2.3, X 2.4, X 3.3, X 4; XI 1, XI 2.1, XI 2.2, XI 3.1, XI 3.2, XI 3.4, XI 3.5, XI 3.8, XI 3.11, XI 4.3, XI 4.5; XII 3, XIII 2
vastutus	1.osa I 3, 4; III 2.3, III 2.5, III 2.6, III 2.9, III 3.3, III 3.4, 2.osa I; II 6, II 7; III 3.10, III 4, III 5; VII 4.1; X 4; XI 4.2; XIII 1, XIII 3; XIV 3
Viini osoonikihi kaitse konventsioon	1.osa III 3.3
viisa, viisamenetlus	2.osa X 2.2; XII 1
viivistasu	2.osa VII 1; VII 3.5
volitusnorm	1.osa I 5; III 3.2, III 3.5; 2.osa III 3.9; VI 1, VI 2; VII 1, VII 2.2, VII 3.5, VII 4.1, VII 4.2; XI 1, XI 3.2; XII 2
vormivabaduse põhimõte	2.osa I
võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõte	1.osa II; 2.osa XIII 1;
võrdsus	1.osa I 3, 7; III 2.3, III 2.4, III 2.5, III 3.1, III 3.3
- faktiline	1.osa I 7; III 3.1
- õiguslik	1.osa III 3.1
- võrdne kohtlemine, võrdse kohtlemise põhimõte	1.osa I 2, I 4, I 7; III 2.1, III 2.4, III 2.7, III 3.1; 2.osa III 3.12; IV 1; VIII 1, VIII 2; IX 1; X 1, X 2.5; XI 3.8, XI 4.1, XI 4.2; XVI
- võrdsed võimalused	1.osa I 4, I 7; III 3.1; 2.osa XI 2.2, XI 2.5
- võrdsed õigused	1.osa III 3.1
- võrdsetele võrdselt, ebavõrdsetele ebavõrdselt	2.osa II 2; XI 3.8
- võrdsuse printsiip	1.osa III 2.3; 2.osa XI 4.5

- võrdsuspõhiõigus, üldine võrdsuspõhiõigus	1.osa III 2.1, III 2.3, III 3.1; 2.osa II 2; XI 3.8, XI 4.2, XI 4.5; XVI
- võrdõiguslikkus (naiste-meeste)	2.osa XI 1; XVI
- võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõte	2.osa I; XV 3; XVI
- võrreldavate isikute õigus võrdsele kohtlemisele	1.osa III 2.4
võõrandamine	2.osa VII 3.2
võõrutusravi	2.osa III 2.2
vähemkindlustatud elanikkond	2.osa VII 1
vähemusrahvus	2.osa X 1
vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni nõuandev komitee	2.osa X 1
välismaalane; välismaalase pass	2.osa VII 3.3; X 1, X 2.2; XII 2
välisteenistustasu	2.osa XII 1, XII 2
välisõhu kaitse	1.osa III 3.3; 2.osa V
väljendusvabadus	1.osa III 2.5, III 2.6
väärikuse alandamine	2.osa III 3.7; X 2.5
väärteomenetlus	1.osa III 1, III 2.2, III 2.6; 2.osa III 2.1; VII 3.4; X 4
Õ	
õhu kvaliteet	1.osa III 3.3
õhusaastatus	1.osa III 3.3
õiglane	2.osa VII 2.1
- lahend	2.osa VII 2.1
- kohtulik arutamine	1.osa III 2.2
õigusabi	2.osa III 1, III 4; 2.osa VII 1
õigus	
- abielluda ja luua perekond	2.osa X 3.2, X 3.3
- elada koos oma perekonnaga	2.osa X 2.2, X 3.2
- elule	1.osa III 3.4
- eraelule, eraelu puutumatusse	1.osa III 2.7, III 3.2, III 3.3
- erapooletule, sõltumatule, kohasele kohtumõistmisele, õiglasele kohtulikule arutamisele	1.osa III 2.2; 2.osa III 1

- ettevõtlusvabadusele	1.osa III 2.3; 2.osa XI 1, XI 2.1
- füüsilisele ja vaimsele puutumatusse	2.osa III 3.12
- haridusele	2.osa II 1, II 2, II 4, II 6, II 7
- heale haldusele	2.osa VII 2.1; X 2.1
- informatsioonilisele enesemääramisele	1.osa III 2.5, III 3.2; 2.osa VII 3.5; IX 2; X 2.2
- ise valida endale hooldajat	2.osa XI 3.4
- isikuandmete kaitsele	1.osa III 3.2
- kasutada enda territooriumil olevaid loodusvarasid	1.osa III 3.3
- kiirele menetlusele	2.osa XI 3.9
- kirjavahetusele	2.osa III 1, III 3.4
- kodu puutumatusse	1.osa III 3.3
- kohtulikule kaitsele	1.osa I 9
- kollektiivlääbirääkimistele ja kollektiivlepingute sõlmimisele	2.osa XI 2.2
- koosolekuid pidada	2.osa XI 2.2
- kuuluda ametiühingusse	2.osa XI 1
- luua töölaseid ühendusi	2.osa XI 2.2
- menetlusele ja korraldusele	1.osa III 2.2; 2.osa X 2.2, X 5; XI 4.2; XIV 2
- menetlusele mõistliku aja jooksul	1.osa III 2.2; 2.osa VII 2.1
- menetluses osaleda	2.osa XI 3.6
- olla kaasatud töötajaid puudutavate töötingimuste ettevalmistamisse	2.osa IX 3
- omandada põhiharidust	2.osa III 3.12
- omandile, omandi puutumatusse ja omandi võrdsele kaitsele	1.osa III 3.4; 2.osa X 2.4; XI 3.8
- omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada	1.osa I 2; III 2.3, III 2.5; 2.osa VII 2.1; VIII 1; X 4
- perekonna- ja eraelu puutumatusse	1.osa III 3.3; 2.osa III 1, III 3.4; IX 2
- privaatsusele	1.osa III 3.3
- puhtale õhule	1.osa III 3.3
- pöörduda kohtusse	1.osa III 2.2; 2.osa III 1, III 4
- riigi abile töö otsimisel	2.osa XI 1
- riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral	2.osa XI 3.2
- riigi ja seaduse kaitsele	2.osa XI 2.1
- riigi kontrolli all olevatele töötingimustele	2.osa XI 1
- saada riigilt hüvesid	2.osa III 2.2
- sõnumisaladusele	2.osa III 3.3
- tegeleda ettevõtlusega	1.osa I 6; III 2.3, III 2.5; 2.osa VII 3.1
- tervisele, tervise kaitsele	1.osa III 2.3, III 3.1, III 3.4; 2.osa III 2.2; XI 1, XI 4
- turvalisele elule	1.osa I 9
- tõhusale menetlusele	1.osa III 2.2; 2.osa X 1
- tõhusale õiguskaitsele, tõhusale kohtulikule menetlusele, tõhusale kohtulikule arutamisele	1.osa III 2.2; 2.osa III 2.1
- tööle	1.osa I 6; 2.osa III 3.6; XI 1
- vabadusele ja isikupuutumatusse	2.osa X 2.6
- vabale eneseteostusele	1.osa III 2.7; 2.osa VI 2; IX 2
- vabalt otsustada oma töö korraldamise üle	2.osa VII 3.1

- valida ja olla valitud	1.osa I 4
- valida vabalt tegevusala, elukutset ja töökohta	1.osa III 2.9; 2.osa XI 1, XI 4.6
- võrdsele kohtlemisele	1.osa III 2.4; 2.osa IX 1
- võtta kasutusele kollektiivseid meetmeid oma õiguste ja huvide kaitseks	2.osa XI 2.2
- õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele	2.osa VII 4.1
- ärakuulamisõigusele, olla ära kuulatud	2.osa VII 2.1; X 1, X 4; XI 3.6
- ühineda fraktsiooni	1.osa I 3
õigusakt	1.osa I 1, I 2, I 5; III 2.2, III 2.4, III 2.5, III 2.7, III 2.8, III 2.9, III 3.3, III 3.4; 2.osa III 1, III 2.2, III 3.2, III 3.3, III 3.4, III 3.7, III 3.8, III 3.11, III 3.12; IV 1; V; VI 1, VI 2; VII 3.1, VII 3.2; VIII 1, VIII 2; IX 1, IX 3, IX 4; X 1, X 2.2, X 2.4, X 2.5, X 2.6, X 4; XI 1, XI 2.1, XI 3.11; XII 1
õigushüve	1.osa III 3.4; 2.osa X 4; XV 2
õigusjärgne omanik	2.osa VII 1
õiguskaitsevahend, õiguskaitse võimalused	1.osa III 2.5, III 2.7, III 3.5; 2.osa I; VII 1
õiguskindluse põhimõte	1.osa I 4; III 2.9; 2.osa VII 2.1; X 2.5, X 3.3, X 4; XI 1, XI 3.1; XIV 2
õiguskord	1.osa I 9; 2.osa III 1; VII 2.1; XI 3.1
õiguslik alus	1.osa I 2; III 3.2, III 3.4, III 3.5; 2.osa III 1, III 3.2, III 3.4, III 3.9, III 3.11, III 3.13, III 4; VI 2; VIII 1, VIII 2; VIII 2; X 1, X 2.3, X 2.4, X 2.5, X 4; XI 1
õigusloome	1.osa I 1; III 2.3, III 2.4; 2.osa III 1; VII 2.1; X 1; XIII 1
õigusloome võrdsus	1.osa III 2.3, III 2.4; 2.osa XI 3.8
õiguspärase ootuse põhimõte	1.osa III 2.9; 2.osa VII 2.1; XI 3.1
õigusrahu	2.osa X 4
õigusriik	1.osa III 2.2, III 2.7, III 2.9, III 3.3; 2.osa VII 2.1; X 2.2
õigusrikkumine	1.osa III 2.2, III 2.7; 2.osa III 1, III 3.3, III 3.7, III 3.8; XV 2
õiguselguse nõue, põhimõte (vt ka määratuse põhimõte)	1.osa I 2, I 8; III 2.2, III 2.5, III 2.9, III 3.2, III 3.4; 2.osa III 3.8; VII 3.1; IX 2; X 1, X 3.3; XI 3.1; XII 1; XIII 2
õigustatud huvi	1.osa I 2
õigustatud isik	1.osa I 2; III 2.4
õigusteenus	2.osa III 1
õigustloov akt	1.osa III 2.5; 2.osa VII 1; 2.osa VII 1, VII 2.2; X 1
õigusvastatus, õigusvastane	1.osa I 9; III 3.5; 2.osa III 2.1, III 3.4, III 3.6, III 3.7, III 3.8, III 3.9, III 3.11, III 3.13; VII 2.2, VII 3.5, VII 4.1; X 2.1, X 2.2, X 2.5; X 6, XI 3.10
Ä	
ärakuulamisõigus	1.osa III 3.5; 2.osa III 2.1
äriühing	2.osa III 5; XI 3.7; XV 3
äriühinguõigus	2.osa VII 1
Ü	
ühetaolisus	1.osa I 4, I 7; II; III 2.5
Ühinemisvabaduse Komitee	2.osa XI 2.2
ühistranspordi soodustused	2.osa VII 1
ühisveevärk ja -kanalisatsioon	2.osa VII 1
üksikkandidaat	1.osa I 4, I 8; III 2.5
üksikpäring	1.osa III 2.6

üldine huvi	1.osa I 2; III 2.5; 2.osa VII 1; X 4
üldine isiksusõigus	1.osa III 2.7; 2.osa VI 1, VI 2
üldine seadusreservatsioon, üldise seadusreservatsiooni põhimõte	1.osa I 5; III 2.5
üldine vabadusõigus	1.osa III 2.5, III 3.2
üldkasulik töö	2.osa III 2.2
üleneja sugulane	1.osa I 2
ülerahvastus	1.osa III 2.8; 2.osa X 1
ÜRO Inimõiguste Komitee	1.osa III 2.7
ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioon	1.osa III 3.3
ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt	2.osa XI 2.2
ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt	2.osa XI 2.2

SEADUSLÜHENDITE REGISTER

AdvS	advokatuuriseadus
ArhS	arhiiviseadus
ATS	avaliku teenistuse seadus
AvTS	avaliku teabe seadus
EhS	ehitusseadus
EKS	erakonnaseadus
EPVS	Euroopa Parlamendi valimise seadus
HKMS	halduskohtumenetluse seadustik
HKTS	halduskoostöö seadus
HMS	haldusmenetluse seadus
HOVS	hädaolukorraks valmisoleku seadus
IKS	isikuandmete kaitse seadus
ITDS	isikut tõendavate dokumentide seadus
KAOKS	kinnisasja omandamise kitsendamise seadus
KarS	karistusseadustik
KeJS	keskkonnajärelevalve seadus
KELS	koolieelse lasteasutuse seadus
KemS	Kemikaaliseadus
KeSS	keskkonnaseire seadus
KindITS	kindlustustegevuse seadus
KLS	Kollektiivlepingu seadus
KOKS	kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KonS	Konsulaarseadus
KOVVS	kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus
KrMS	kriminaalmenetluse seadustik
KTS	kohtutäituri seadus
KTTLS	kollektiivse töötüli lahendamise seadus
KutÕS	kutseõppeasutuse seadus
LKindIS	liikluskindlustuse seadus
LS	Liiklusseadus
MaaMS	maamaksuseadus
MHS	maa hindamise seadus
MKS	maksukorralduse seadus
MPKS	maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus
MSOS	meresõiduohutuse seadus
MSVS	mürgikirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus
MTÜS	mittetulundusühingute seadus
NPAS	narkootiliste ja psühhotropsete ainete seadus
OkupS	Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure- või vastuluureorganite teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isikute arvelevõtmise ja avalikustamise korra seadus
ReprS	okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seadus
PagS	pagulaste seadus
PES	planeerimis- ja ehitusseadus
PGS	põhikooli- ja gümnaasiumiseadus
PKS	Perekonnaseadus
PlanS	planeerimisseadus
PS	Põhiseadus
PAS	psühhiaatrilise abi seadus
PSJKS	põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus
PärS	Pärimisseadus
PäästeS	Päästeseadus

RakKKS	rakenduskõrgkooli seadus
RaKS	ravikindlustusseadus
RdtS	Raudteeseadus
RekS	Reklaamiseadus
RelvS	Relvaseadus
REÕS	rahvusvahelise eraõiguse seadus
RHS	riigihangete seadus
RKKS	Riigikogu kodukorra seadus
RKVS	Riigikogu valimise seadus
RPKS	riikliku pensionikindlustuse seadus
RVastS	riigivastutuse seadus
SadS	sadamaseadus
SHS	sotsiaalhoolekandeseadus
SMS	sotsiaalmaksuseadus
TeeS	teeseadus
TLS	töölepinguseadus
TMS	täitemenetluse seadustik
TsMS	tsiviilkohtumenetluse seadustik
TTKS	tervishoiuteenuste korraldamise seadus
TurvaS	turvaseadus
VangS	vangistuseseadus
VHS	vanemahüvitise seadus
VLES	valla- ja linnaeelarve seadus
VMS	välismaalaste seadus
VSS	väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus
VTMS	väärteomenetluse seadustik
VVS	Vabariigi Valitsuse seadus
VÕKS	välisõhu kaitse seadus
VÕS	võlaõigusseadus
VäTS	välisteenistuse seadus
ÕKS	õiguskantsleri seadus
ÄS	äriseadustik
ÜKS	ülikooliseadus
ÜTS	ühistranspordiseadus
ÜVVKS	ühisveevärgi ja kanalisatsiooni seadus

KONTAKTANDMED

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8

15193 TALLINN

Telefon: 693 8400 õiguskantsler

693 8404 info, kodanike vastuvõtt

Faks: 693 8401

E-post: info@oiguskantsler.ee

Allar Jõks

Õiguskantsler

info@oiguskantsler.ee

693 8400

Kristi Kass

Õiguskantsleri abi

kristi.kass@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

Kristel Lekko

Õiguskantsleri

asetäitja-nõuniku abi

kristel.lekko@oiguskantsler.ee

693 8410

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

Sille Uusna

Õiguskantsleri nõunik

sille.uusna@oiguskantsler.ee

693 8414

Evelyn Tohvri

Õiguskantsleri nõunik

evelyn.tohvri@oiguskantsler.ee

693 8425

Ave Henberg

Õiguskantsleri nõunik kt

ave.henberg@oiguskantsler.ee

693 8435

Kärt Muller

Õiguskantsleri nõunik kt

kart.muller@oiguskantsler.ee

693 8432

Andres Aru

Õiguskantsleri nõunik kt

andres.aru@oiguskantsler.ee

693 8433

Mari Amos

Õiguskantsleri nõunik kt

mari.amos@oiguskantsler.ee

693 8441

II OSAKOND

Aare Reenumägi

Õiguskantsleri asetäitja-nõunik

osakonnajuhataja ülesannetes

aare.reenumagi@oiguskantsler.ee

693 8400

Ilmar Selge

Õiguskantsleri vanemnõunik

ilmar.selge@oiguskantsler.ee

693 8411

Kristjan Ots

Õiguskantsleri nõunik

kristjan.ots@oiguskantsler.ee

693 8417

Janar Kivirand Õiguskantsleri nõunik	janar.kivirand@oiguskantsler.ee	693 8408
Arnika Kalbus Õiguskantsleri nõunik kt	arnika.kalbus@oiguskantsler.ee	693 8428
Jaana Penne Õiguskantsleri referent	jaana.penne@oiguskantsler.ee	693 8413
Kalle Kirss Õiguskantsleri referent	kalle.kirss@oiguskantsler.ee	693 8439

III OSAKOND

Nele Parrest Osakonnajuhataja	nele.parrest@oiguskantsler.ee	693 8438
Enn Markvart Õiguskantsleri vanem nõunik	enn.markvart@oiguskantsler.ee	693 8415
Mihkel Allik Õiguskantsleri vanem nõunik	mihkel.allik@oiguskantsler.ee	693 8406
Tiina Ilus Õiguskantsleri nõunik	tiina.ilus@oiguskantsler.ee	693 8430
Katri Jaanimägi Õiguskantsleri nõunik	katri.jaanimagi@oiguskantsler.ee	693 8419
Helen Kranich Õiguskantsleri nõunik	helen.kranich@oiguskantsler.ee	693 8446
Heldin Vahtra Õiguskantsleri nõunik	heldin.vahtra@oiguskantsler.ee	693 8427
Ulrika Eesmaa Õiguskantsleri nõunik	ulrika.eesmaa@oiguskantsler.ee	693 8412
Lauri Mälksoo Õiguskantsleri nõunik	lauri.malksoo@oiguskantsler.ee	693 8404
Kaarel Eller Õiguskantsleri referent	kaarel.eller@oiguskantsler.ee	693 8426
Kristiina Albi Õiguskantsleri nõunik kt	lapsehoolduspuhkusel	
Raivo Sults Õiguskantsleri referent	töösuhe peatatud	

ÜLDOSAKOND

Kertti Päeva Osakonnajuhataja	kertti.paeva@oiguskantsler.ee	693 8434
Marit Olesk Üldosakonna juhataja abi asendaja	marit.olesk@oiguskantsler.ee	693 8424
Eve Marima Finantsnõunik-pearamatupidaja	eve.marima@oiguskantsler.ee	693 8421
Jaana Padrik Avalike suhete nõunik	jaana.padrik@oiguskantsler.ee	693 8423
Edgar Mikiver Õiguskantsleri vanem nõunik isikute vastuvõtu alal	edgar.mikiver@oiguskantsler.ee	693 8405
Eva Poom Õiguskantsleri nõunik kt isikute vastuvõtu alal	eva.poom@oiguskantsler.ee	693 8436

Ivi Vei		
Vastuvõtu sekretär-referent	ivi.vei@oiguskantsler.ee	693 8404
Helbe Liin		
Infonõunik-arhivaar	helbe.liin@oiguskantsler.ee	693 8422
Maria Kustova		
Asjaajamise referent	maria.kustova@oiguskantsler.ee	693 8444
Nele-Marit Oras		
Asjaajamise referendi asendaja	nele-marit.oras@oiguskantsler.ee	693 8437
Kadi Kingsepp		
Asjaajamise referent	lapsehoolduspuhkusel	
Katrin Sirel		
Üldosakonna juhataja abi	lapsehoolduspuhkusel	

ISIKUTE VASTUVÕTTUDE AJAD

Vastuvõtt Õiguskantsleri Kantsleis

Õiguskantsler ja asetäitja-nõunik võtavad isikuid vastu kolmapäeviti kella 9.00–11.00

Vastuvõtnõunik võtab isikuid vastu teisipäeviti 9.00–11.00 ja 14.00–17.00 ning kolmapäeviti 14.00–17.00

Vastuvõtule eelregistreerimine toimub telefonil 693 8404.

Vastuvõtt maakondades

Pärnu Maavalitsuses

Akadeemia 2, 80088 Pärnu

Alates aprillist 2006. a üle ühe kuu kolmandal neljapäeval kell 10.00–17.00

Tartu Kohtumajas

Kalevi 1, 50050 Tartu

Alates märtsist 2006. a üle ühe kuu kolmandal neljapäeval kell 10.00–17.00

Narva Linnavalitsuses

Peetri plats 5-316, 20308 Narva

Iga kuu esimesel esmaspäeval kell 11.00–17.00

Ida-Viru Maavalitsuses

Keskväljaku 1, 41532 Jõhvi

Iga kuu teisel esmaspäeval kell 10.00-17.00

Vastuvõtule eelregistreerimine toimub telefonil 693 8404.

Õiguskantsler ja nõunikud võtavad isikuid vastu ka töölahetustel maavalitsustes, linna- ja vallavalitsustes, millest eelnevalt antakse teada massiteabevahendite kaudu.