



ÕIGUSKANTSLER

Õiguskantsleri 2006. 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 2007

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

Keeletoimetaja: Mailis Neppo

Kujundaja: Kuu Agentuur
Trükk: Paar OÜ

ISSN 1736-3039



ÕIGUSKANTSLERI PÖÖRDUMINE

Hea lugeja!

Õiguskantsleri seaduse § 4 alusel esitan kord aastas Riigikogule ülevaate järelevalve teostamisest õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse üle ning põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle. Käesolevas ülevaates on kokku võetud 2006. aasta tähtsaimad kaasused ja probleemvaldkonnad nii õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalves kui ka *ombudsman*'i tegevuses põhiõiguste ja -vabaduste kaitsel. Hakkab silma, et üha mitmekesisemaks ja küpsemaks muutuv as ühiskonnas muutuvad õigusprobleemidki järjest keerukamaks.

Toimiva ja terve demokraatia nurgakiviks on informeeritud, läbipaistev kodanikuühiskond koos ideede, arvamuste, veendumuste väljendamise vabaduse ja paljususega. Ühiskonnas ilmnesid 2006. aastal tendentsid, mis viitavad püüdele liikuda suurema suletuse poole. Rahvusringhäälingu

nõukogu politiseerimise katsed ja üleskutsed väljendusvabaduse piiramisele kompasid demokraatia ja vaba ajakirjanduse tugevust ning näitasid, et avalik mõtteavaldus Eestis on mõjutatav ja habras.

Demokraatliku otsustusprotsessi aususe ja läbipaistvuse üheks eelduseks on erakondade rahastamise tõhus kontroll. Ühiskond, kus erahuvi eelistamine avalikule huvile tundub olevat pigem reeglilik kui erandlik, vajab avatust ja läbipaistvust. Valija peab valimiskasti juurde minnes teadma karmi tõde, mitte rahulduma ilusa valeda, olgugi et esimene võib olla ebamugavam kui viimane. Kahjuks pole Riigikogu lubadustest kaugemale jõudnud ning erakondade rahaasjad on endiselt hägused.

Möödunud aastat jäävad ilmestama inimväärikust alandavad tingimused arestimajades, hoolimatus hoolekandenasutustes ja vähenenud põhiseadusteadevõime. Erikoollised pole siiani suudetud täielikult vabaneda nõukogulikest kasvatusmeetoditest ning erivajadustega lapsi suunatakse kergekäeliselt asutustesse, kus nende ravimiseks ja rehabiliteerimiseks puuduvad vajalikud vahendid ja tingimused. Endast lugupidav riik tagab ka ühiskonna nõrgimatele liikmetele inimväärselt äraelamiseks hädavajalikud tingimused.

Eesti riik on loodud kaitseks sisemisele ja välisele rahule. Kaitseväge juhtimise ja sõjaväeluure korraldusega seotud skandaalid ning 2007. aasta aprillisündmused sunnivad küsima, kas Eesti riigikaitse ja korralduse õiguslik baas on piisav sisemise ja välise rahu tagamiseks?

Kaitseväge korralduse seadusega reguleerimine ei ole 15 aasta jooksul viiele Riigikogu koosseisule, kümnele Vabariigi Valitsusele ning kümnele kaitseministrile korda läinud. Kaitseväge korralduse seaduse puudumine ei ole pelk põhiseadusõiguslik iluviga. Põhiseaduse nõudeid eirav ning kaitseväge vajadustele jalgu jäänud õiguslik baas võib kriisisituatsioonis tekitada riigi julgeolekule korvamatut kahju.

Korralduse seaduse eelnõu on Riigikogule esitatud ja jääb vaid loota, et viljakate vaidluste tulemusena luuakse korralduse teostamiseks kaasaegne alus. Seejuures ei tohi unustada, et riigi jõumonoopoliga vahetult seotud avalikke ülesandeid, mille täitmisega võib kaasneda kõige olulisemate isiku põhiõiguste intensiivne riive, ei või riik üldjuhul erasektorile üle anda.

Õiguskantslerile aastas laekunud avalduste arv on mitmel viimasel aastal ületanud 2000 piiri, 2006. aastal pöördui minu poole 1858 avaldusega. Avalduste arvu mõnetist vähenemist saab põhjendada isikute teadlikkuse tõusuga õiguskantsleri pädevusest. Kõige arvukamalt pöördui kriminaalmenetluse ja vangistusõiguse, sotsiaalhoolekande ja sotsiaalõiguse, omandireformi, meditsiini- ja tervishoiuõiguse küsimustes, samuti kohtueelse kriminaalmenetlusega seonduvalt.

Käesoleva ülevaatega annan Riigikogule ja õigusavallikkusele kõrvaltvaataja pilguga tehtud kokkuvõtte Eesti õiguskorra seisust anno 2006, et aidata Riigikogul muuta Eesti õiguskorda inimesekesksemaks ja euroopalikumaks.

Lugupidamisega
Allar Jõks

Tallinnas 1. septembril 2007



SISUKORD

SISSEJUHATUS	1
1. OSA. ÕIGUSKANTSLER JA RIIGIKOGU	5
I SISSEJUHATUS	7
II ETTEPANEKUD RIIGIKOGULE	8
1. Ettepanek Riigikogule erakonnaseaduse kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega	8
1.1. Asjaolud ja menetluskäik	8
1.1.1. Annetaja varjamine	9
1.1.1.1. Võlakirjaemissioon	9
1.1.1.2. R-Hooldus	9
1.1.1.3. Erasiku annetused	10
1.1.2. Annetuse varjamine	10
1.1.2.1. K-kohuke	10
1.1.2.2. Sihtasutus Res Publica	11
1.1.3. Majandusaasta aruanne ja selle avalikustamine	12
1.2. Olulisemad asjakohased sätted	12
1.3. Õiguslik põhjendus	13
1.3.1. Demokraatia printsiip (PS § 1 lg 1 ja § 10) ja erakonnapõhiõigus (PS § 48 lg 1 ls 2)	13
1.3.2. Erakonnaseaduse regulatsioon	15
1.3.2.1. Majandusaasta aruanne ja audiitorkontroll	15
1.3.2.2. Annetuste register	16
1.3.2.3. Valimiskampaania kulude aruanne ja KVSKEK	17
1.3.2.4. Vastutus erakonnaseaduse nõuete rikkumise eest	18
1.3.2.5. Muud kontrollorganid	18
1.3.3. Hinnang erakonnaseaduse regulatsioonile	19
1.4. Õiguskantsleri seisukoht	19
1.5. Menetluskäik	20
III ETTEKANDED RIIGIKOGULE	21
1. Vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamise kohta vanemahüvitise seaduse alusel	21
1.1. Asjaolud ja menetluse käik	21
1.2. Asjaomane säte	21
1.3. Õiguskantsleri seisukoht	21
1.3.1. Põhiseaduslik taust	21
1.3.2. Kaasuse põhiküsimus	23
1.3.3. Õiguslik hinnang	23
1.4. Menetluskäik	25
2. Kollektiivse töötüli lahendamise seaduse § 21 lõike 1 põhiseaduslikkus	26
2.1. Üldiselt streigiõigusest ja selle piiramisest	26
2.2. KTTLS § 21 lõikes 1 sätestatud streigipiirangud	27
2.3. KTTLS § 21 lõikes 1 sätestatud streigipiirangute lubatavus	27
2.4. Õiguskantsleri seisukoht	29
2.5. Menetluskäik	29
IV ARVAMUSED RIIGIKOGULE	30
1. Erakonna võlakirjaemissiooni lubatavus	30
2. Kinnipeetavate hääletamisõigus	36

V	ÕIGUSKORRA PROBLEEMVALDKONNAD	45
1.	Isikute põhiõiguste riive lubatavusest ning ulatusest tahtest olenematu ravi korraldamisel	45
1.1.	Sissejuhatus	45
1.2.	Vabaduse võtmise kohtuliku kontrolli toimumise aeg	46
1.3.	Õigus olla oma kohtuasja arutamise juures ning õigus edasi kaevata	46
1.4.	Väärrikust alandava kohtlemise keeld	47
1.5.	Õigus vabale eneseteostusele	48
1.6.	Omandiõiguse tagamine	49
1.7.	Õiguse haridusele tagamine	50
1.8.	Õigus eraelu puutumatusel	51
1.9.	Kokkuvõte	52
2.	Hoolduse seadmine ja hooldaja määramine	53
2.1.	Sissejuhatus	53
2.2.	Hoolduse seadmine ja hooldaja määramine perekonnaseaduses	54
2.3.	Hoolduse seadmise ja hooldaja määramise reguleerimine praktikas	54
2.4.	Praktika vastavus põhiseadusele ja seadustele	55
2.5.	Võimalikud lahendused	55
2.6.	Kokkuvõte	57
3.	Põhiõigused ja planeeringute keskkonnamõju strateegiline hindamine	57
3.1.	Sissejuhatus	57
3.2.	Planeeringute keskkonnamõju strateegilise hindamise tähtsus	58
3.3.	Planeerimismenetluse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse käigus tekkivad probleemid	58
3.4.	Planeerimismenetluse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse seosed põhiõigustega	59
3.5.	Kokkuvõte	60
4.	Korteriomandi ja -ühistu õigusest	60
4.1.	Sissejuhatus	60
4.1.1.	Eluasemepõhiõigus	60
4.1.2.	Eluasemevaldkonna olukord	60
4.1.3.	Korteriomandi ja -ühistu regulatsiooni olulisus	61
4.2.	Korteriühistu kui sundühing	62
4.3.	Korteriühistusse kuulumise kohustuslikkus	63
4.4.	Lähtekohad õigusliku keskkonna arendamiseks	64
4.5.	Kokkuvõte	66
5.	Kaitseväe korralduse õiguslikud probleemid	67
5.1.	Sissejuhatus	67
5.2.	Kaitseväe struktuur ja käsuõigus	68
5.3.	Kaitseväe määrustikud	70
5.4.	Kaitseväeluure õiguslikud alused	71
5.5.	Tsiviilkontroll	73
5.6.	Kaitseväe korralduse seadus de lege ferenda	74
5.7.	Kokkuvõte	75
6.	Avalike ülesannete erasektorile üleandmise põhiseaduslikud piirid	75
6.1.	Sissejuhatus	75
6.2.	Argumendid avalike ülesannete üleandmise kasuks	76
6.3.	Põhiseaduslik taust	77
6.4.	Kriteeriumid avalike ülesannete üleandmise lubatavuse hindamiseks	78
6.4.1.	Riigi tuumikfunktsioonid	78
6.4.2.	Avalik teenistuja	79
6.4.3.	Põhiõigustesse sekkumise intensiivsus	81
6.5.	Erivolitushnormi vajalikkus	82
6.6.	Kokkuvõte	83

2. OSA. ÕIGUSKANTSLEER JA TÄITEVVÕIM	85
I SISSEJUHATUS	87
1. Põhiseaduslikkuse järelevalve, isikute põhiõiguste ja -vabaduste kaitse ning hea halduse tava järgimine	87
2. Õigustloovate aktide eelkontroll Vabariigi Valitsuse istungitel	88
3. Õiguskantsler 2007. aastast riigi ennetusasutus	89
II HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	91
1. Üldisloomustus	91
2. Pedagoogide palga erinevad alammäärad	93
3. Eesti Mereakadeemia rektori valimine	95
4. Õppekirjanduse piirhinnad	97
5. Saku valla lasteaedadesse vastuvõtmise kord	100
6. Usuõpetuse vabatahtlikkus koolis	102
7. Keeleseaduse täitmise kontroll	104
8. Kontrollkäik Vastseliina Internaatkooli	106
9. Kontrollkäik Imastu Koolkodusse	110
10. Kontrollkäik Kaagvere Erikooli	114
III JUSTIITSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	120
1. Üldisloomustus	120
1.1. Õigusloome	120
1.2. Karistusõigus ja -menetlus	121
1.3. Vangistusõigus	123
1.4. Kohtuhaldus ja -menetlus	125
2. Avalikust koosolekust etteteatamise regulatsiooni põhiseaduspärasus	126
3. Ekspertiisitasude regulatsioon	130
4. Tahtest olenematu ravi määramise kohtumenetlus	131
5. Isikuandmete kajastamine Kohtute Infosüsteemi elektroonilises avalikus andmebaasis ja kohtute kodulehekülgedel	133
6. Sularahas riigilõivu võtmine Tallinna Halduskohtu Pärnu kohtumajas	136
7. Riigilt õigusabi saamiseks kulunud aeg	139
8. Notari ametitoimingud	140
9. Notarite Koja vastus elektroonilisele pöördumisele	143
10. Väärteotsuste topelttäitmine	145
11. Lihtkirjaliku hüpoteegi seadmise lepingu alusel algatatud täitemenetlus	147
12. Eesti Advokatuuri aukohtu määruse vaidlustamine kohtus	149
13. Kinnipeetava ja advokaadi kohtumise regulatsioon	151
14. Kartseris lubatud asjad	157
15. Käeraudade kasutamine eluaegsete kinnipeetavate saatmisel	160
16. Tallinna Vangla tervishoiuosakonna olmetingimused	162
17. Vanglate ülerahvastatus	164
18. Ämari Vangla ülerahvastatus	165
19. Vene keele kasutamine ja tõlkimine kinnipidamiskoha asjaajamises	166
20. Kinnipeetava eraldatud lukustatud kambrisse paigutamine	171
21. Haldusakti kättetoimetamine ja esemete hävitamine vanglas	174
22. Kinnipeetava pöördumise õigusvastane edastamine	178
23. Kinnipeetava ümberpaigutamine suuremahulise läbiotsimisoperatsiooni ajaks	180
24. Kinni peetava isiku isiklike asjade hävitamine ja talle vabanemistoetuse maksmine	184
25. Kaalutusotsus kinnipeetavale väljasõiduloa andmisel	187
26. Kinni peetava isiku telefoni kasutamise piiramine Tartu Vanglas	189
27. Kinnipeetava töölt kõrvaldamine	192

28.	Kinni peetava isiku toitlustamine etapeerimise päeval	196
29.	Välisriigis karistatud isikute ületoomine karistuse kandmiseks Eestisse	199
30.	Kontrollkäik Tartu Vanglasse	200
IV	KAITSEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	205
1.	Üldisloomustus	205
1.1.	Kaitseväe korraldus ja juhtimine	205
1.2.	Kaitseväeteenistus	206
1.3.	Õigusloome	207
2.	Alla 12-aastast last kasvatava kaadrikaitsevälase ööajal tööle rakendamine	209
V	KESKKONNAMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	211
1.	Üldisloomustus	211
2.	Olmejäätmete ladestamise ja sortimise kulude võrdsuse nõue Tallinna jäätmehooldus-eeskirjas	212
3.	Jäätmeveo hinnad Keilas	214
4.	Kontrollkäik Keskkonnaministeeriumi	217
VI	KULTUURIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	219
1.	Üldisloomustus	219
VII	MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	221
1.	Üldisloomustus	221
1.1.	Elamumajanduse valdkond	221
1.2.	Raudtee taasriigistamine ja ohtlikud raudteeveod	222
2.	Soojuskandjate hinnatõusu hüvitamine riigieelarvest	223
3.	Ehitise lammutusprojekti kooskõlastamine Tallinna Kultuuriväärtuste Ametis	225
4.	Tasulised liiklemisload Jõhvis	226
5.	Alkohoolsete jookide jaemüügi piirangud Tartus	230
6.	Metsamaterjali väljaveo regulatsioon Kihelkonnas	235
7.	Tagatisraha metsamaterjali väljaveol Leisi vallas	239
VIII	PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	241
1.	Üldisloomustus	242
2.	PRIA peadirektori poolt läbi viidud vaidemenetlus	242
IX	RAHANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	244
1.	Üldisloomustus	244
2.	Maamaksuvabastused Iisaku vallas	245
3.	Maamaksu kompenseerimine Kuusalus	248
X	REGIONAALMINISTRI VASTUTUSALA	250
1.	Üldisloomustus	250
2.	Vallavanema ja linnaapea õigus tegeleda teadusliku ja pedagoogilise tööga	252
3.	Perekonnaseisuahtide koostamise õigus kohaliku omavalitsuse teeninduspunktides	255
4.	Mustvee linna põhimääruse õiguspärasus	258
5.	Mustvee Linnavolikogu töökorra õiguspärasus	260
6.	X-tee kodanikuportaalis kontaktandmete edastamine	261
7.	Munitsipaaleluruumi taotlejana arvele võtmise ja munitsipaaleluruumi üürimise taotluse menetlus	263
8.	Kontrollkäik Valga Maavalitsusse	266

XI	SISEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	267
1.	Üldisloomustus	267
2.	ID-kaardi omanike isikukoodide avaldamine internetis	269
3.	Kohtuistungile konvoeerimise regulatsiooni õiguspärasus	272
4.	Liikumisvabaduse piirangud Peipsi järvel	277
5.	Sisekaitseakadeemias õppimise aja arvestamine avaliku teenistuse staaži hulka	279
6.	Isikuandmete avalikustamine süüteo menetluses	280
7.	Distsiplinaarjuurdlustega seonduvate isikuandmete avaldamine pressiteates	284
8.	Mobiilside operaatori üldtingimuste muutmise lubatavus isikuandmete kaitse seaduse järgi	286
9.	Isikusamasuse tuvastamine väärteomenetluses	289
10.	Surmajuhutum Ida Politseiprefektuuri Narva arestimajas	291
11.	Õiguselgus ja hea halduse tava kodakondsuse taotlemisel	292
12.	Elamisloa taotluse menetlus Kodakondsus- ja Migratsiooniametis	294
13.	Elamisloa saamise sooviavalduse menetlus Kodakondsus- ja Migratsiooniametis	298
14.	Hea halduse tava taotluse vastuvõtmisel	304
15.	Palga kinnipidamine seoses vormivarustuse ülekuluga Piirivalveametis	305
16.	Lünk nimeseaduses	307
17.	Avaldusele vastamata jätmine Siseministeeriumis	309
XII	SOTSIAALMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	311
1.	Üldisloomustus	311
1.1.	Sotsiaalvaldkond	311
1.2.	Tervisevaldkond	315
1.3.	Töövaldkond	316
2.	Lapse vanemalt äravõtmine, turvakodusse paigutamine ning koolikohustuse täitmise võimaldamine turvakodus	318
3.	Isiku nõusolekuta hooldamine hooldekodus	323
4.	Individuaalõppe korraldus Lümanda Põhikoolis	325
5.	Isiku nõusolekuta kinnisesse asutusse paigutamise tähtaeg	327
6.	Lapsehoiutoetus Tallinnas	329
7.	Lapse sünnitoetuse maksmine Tallinnas	331
8.	Ühekordsest sotsiaaltoetusest ilmajätmine Rõngus	333
9.	Hooldajatoetuse määramata ja maksmata jätmine Vihula vallas	337
10.	Hooldajatoetuse määramise ja maksmise kord Vihula vallas	341
11.	Täiendava sotsiaaltoetuse maksmine Kohtla-Järvel	345
12.	Täiendava sotsiaaltoetuse taotluse menetlus Võnnus	347
13.	Kohustusliku tervisekontrolli korraldus	349
14.	Klassiruumi temperatuur	353
15.	Ravikindlustuseta isikute patoanatomilise lahangu ning surnu vedamise kulud	355
16.	Ametniku vabastamine vanuse tõttu	357
17.	Kontrollkäik Tallinna Laste Turvakeskusesse	359
18.	SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla psühhiaatriakliiniku kontrollkäik	362
19.	SA Viljandi Haigla Jämejala psühhiaatriakliiniku kontrollkäik	368
XIII	VÄLISMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	374
1.	Üldisloomustus	374
3. OSA. ÜLEVAADE MUUDE ÕIGUSKANTSLEERILE SEADUSEGA PANDUD ÜLESANNETE TÄITMISEST		377
I	SISSEJUHATUS	379

II	KOHTUNIKU DISTSIPLINAARMENETLUSE ALGATAMINE	381
	1. Üldisloomustus	381
	1.1. Kohtuistungi toimumine mõistliku aja jooksul	382
	1.2. Kohtumenetluse toimumine mõistliku aja jooksul	386
	1.3. Kohtuasjas istungi määramine mõistliku aja jooksul	389
III	VÕRDÕIGUSLIKKUS JA VÕRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÕTE	392
	1. Üldisloomustus	392
IV	MENETLUSSTATISTIKA	395
	1. Menetlusstatistika üldandmed	395
	1.1. Avaldustepõhine menetlusstatistika	395
	1.2. Asjamenetluste põhine statistika	395
	1.2.1. Asjamenetluste jaotus sisu järgi	395
	1.2.2. Asjamenetlused regioonide lõikes	396
	1.2.3. Asjamenetluste jaotus vastutusalade järgi	397
	1.2.4. Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa	401
	1.2.5. Asjamenetluste keel	403
	1.2.6. Asjamenetluste tulem	403
	2. Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine	405
	3. Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse seadustele vastavuse kontrollimine	406
	4. Menetlusse võtmata jäetud avalduste asjamenetlused	407
	5. Isikute vastuvõtt	408
	6. Kokkuvõte	409
4.	OSA. ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI TEGEVUS	411
I	ORGANISATSIOON	413
	1. Struktuur	413
	2. Ametkonna sooline, vanuseline ja hariduslik koosseis	414
	3. Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne	416
II	AVALIKUD SUHTED	418
	1. Ettekanded	418
	2. Meediasuhted	418
	2.1. Artiklid ja arvamused	418
	2.2. Intervjuud ja persoonilood	419
	3. Koostööüritused	419
	3.1. Ümarlauad	420
	3.2. Osalemine regulaarsetes töörühmades ja institutsioonides	420
	3.3. Koostööseminarid <i>ombudsman</i> 'idega	421
III	ÕIGUSTEADUSLIK TEGEVUS	422
	1. Teadusüritused	422
	1.1. Åbo Akadeemia Inimõiguste Instituudi direktori avalik loeng	422
	1.2. Konverents "Miljonid ja miljöö"	422
	1.3. Euroopa Inimõiguste Kohtu presidendi avalik loeng	423
	2. Koolitused ja teabepäevad	423
	2.1. Koolitused	423
	2.2. Teabepäevad	424
	3. Teadusettekanded	424
	4. Teadusartiklid	424

IV	RAHVUSVAHELISED SUHTED	425
1.	Välisviisiidid	425
2.	Õiguskantsleri Kantselei väliskülalised	426
3.	Osavõtt Euroopa Liidu institutsioonide ja rahvusvaheliste organisatsioonide tööst	426
3.1.	Euroopa ombudsman	427
3.2.	Euroopa Komisjoni meeste ja naiste võrdõiguslikkuse edendamise nõuandev komitee	427
3.3.	Rahvusvaheline koostööprogramm Equinet	427
3.4.	Rahvusvaheline Ombudsman'i Instituut	427
3.5.	Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöö Fond	427
3.6.	Läänemeremaade Nõukogu	427
	MÄRKSÕNADE REGISTER	428
	SEADUSLÜHENDITE REGISTER	444
	KONTAKTANDMED	446
	ISIKUTE VASTUVÕTTUDE AJAD	449



SISSEJUHATUS

Õiguskantsler ei ole seadusandliku, täidesaatva ega kohtuvõimu osa, ta ei ole poliitiline ega õiguskaitseorgan. Õiguskantsler on põhiseaduse kohaselt ainuisikuline ja sõltumatu põhiseaduslik institutsioon, kes ühendab endas põhiseaduslikkuse järelevalvaja ja üldise petitsiooniorgani funktsioonid.

Põhiseaduse järgi on õiguskantsler ennekõike organ, kes valvab selle järele, et seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovad aktid oleksid põhiseaduse ja seadustega kooskõlas. Selle ülesande täitmine võib tipneda taotlusega Riigikohtule tunnistada mõni seadus või määrus põhiseadusega vastuolus olevaks.

Teise olulise ülesandena täidab õiguskantsler talle 01.06.1999 jõustunud 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 laiendanud – nüüd kontrollib õiguskantsler ka seda, kas kohalikud omavalitsused, avalik-õiguslikud juriidilised isikud ning avalikke ülesandeid täitvad eraõiguslikud isikud järgivad isikute põhiõigusi ning hea halduse tava. Alates 18.02.2007 on õiguskantsler ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokollis artiklis 3 sätestatu järgi riigi ennetusasutus.

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.

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

Tänu *ombudsman*'i pädevusele saab igaüks, 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 avaliku võimu 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 2006. aastal kontrollimas isikute põhiõiguste ja vabaduste tagatust Kaagvere Erikoolis, Tallinna Laste Turvakeskuses, Imastu Koolkodus, SA Viljandi Haigla Psühhiaatrikliinikus ja SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla Psühhiaatrikliinikus.

Õiguskantsler on tõstatanud laiemalt ka olulisi ja paljusid inimesi puudutavaid küsimusi, nagu näiteks riigi õigusabi kättesaadavuse, isikuandmete kaitse või planeerimis- ja ehitusõiguse teemadel.

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 avalduse vastamiseks pädevale 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 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 või kui avaldus on esitatud pärast ühe aasta möödumist ajast, mil isik sai või pidi saama teada oma õiguste rikkumisest. Nendel juhtudel on tegu kaalutusõiguse alusel tehtava otsustusega, mis arvestab iga konkreetse pöördumise asjaolusid.

Õiguskantsler jätab avalduse läbi vaatamata ka siis, kui avalduses käsitletud asjas on jõustunud kohtuotsus, 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 petitsooniorgan, 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.

Kui õiguskantsler otsustab avalduse menetlusse võtta, siis teatab ta avaldajale, nimetades seejuures toimingud, mida ta avalduse lahendamiseks on teinud või kavatseb 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 vanemahüvitise seaduse ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse §-s 21 lg 1 alusel vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamisel tekkivatele põhiseaduslikele probleemidele .

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 soovitusel 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, vastav õigus on sätestatud kohtute seaduses.

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

Lepitusmenetluse korraldamiseks 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 ära kirja vastustajale, kelle kohta on tehtud diskrimineerimisettehvide, ning määrab tähtaja kirjaliku vastuse esitamiseks. Vastustaja võib teha ettepaneku asja lahendamiseks. Kui avaldaja nõustub vastustaja lahendusettepanekuga 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 lepitusmenetlust katkestada. Kui lepitusmenetlus on poolte tahtel katkestatud või kui õiguskantsler sedastab, et kokkuleppele ei ole jõutud, on avaldajal õigus pöörduda õiguste kaitseks kohtusse või seadusega ettenähtud kohtueelse menetluse organisse.

Ülevaate järgmised osad kajastavad õiguskantsleri ja tema kantsleli tegevust 2006. aastal. Õiguskantsleri aastaülevaade jaguneb neljaks suuremaks osaks:

Ülevaate esimene osa annab vastavalt põhiseaduse (PS) §-le 143 ja õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 4 lõikele 1 ülevaate seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigusaktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega.

Ülevaate teine osa kajastab õiguskantsleri suhtlust täitevvõimuga ning tegevust nii õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse hindamisel kui ka isikute põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamisel ja hea halduse tava järgimisel. Käsitletakse ka õiguskantsleri eelkontrolli Vabariigi Valitsuse istungitel osalemise näol, samuti seadusest tulenevat uut ülesannet riigi ennetusametina piinamise ning julma, ebainimliku või inimväärlikust alandava kohtlemise ja karistamise vastases tegevuses.

Ülevaate teine osa on struktureeritud ministeeriumide valitsemisalade kaupa. Sellise jaotuse eesmärgiks on teavitada valitsust, parlamenti ja avalikkust, millise ministeeriumi valitsemisalal 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, mille kohta jõuab info temani.

Aastaülevaade annab Riigikogule ja valitsusele sõltumatu kõrvalseisja hinnangu, võimaldades neil sel moel astuda samme oma tegevuse õigusparasemaks muutmiseks. Samuti osutab õiguskantsler vajadusel tähelepanu järelevalve mehhanismide täiustamiseks.

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 vastutusel on neile lahenduste otsimine.

Eelnevalt lähtuvalt käsitletakse ülevaate teises osas kõigi ministeeriumide valitsemisalades toimunud tähtsamaid arenguid ning õiguskantsleri menetlusi. Peatükid algavad valitsemisala lühikirjeldusega, mille järel esitatakse kokkuvõtted olulisematest avalduste alusel läbiviidud ja omaalgatuslikest menetlustest.

Ülevaate kolmandas osas on käsitatud muude õiguskantslerile seadusega pandud ülesannete täitmist. Eraldi peatükkidena ja põhjalikumalt on käsitatud õiguskantsleri tegevust kohtuniku distsiplinaarmenetluse algatamisel ning võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamisel. Kolmanda osa lõpus on toodud ka 2006. aasta avaldustepõhine ja omaalgatuslike menetluste statistiline ülevaade.

Neljas osa võtab kokku Õiguskantsleri Kantselei tegevuse ülevaateperioodil, seal hulgas organisatsiooni arenduse, avalike suhete ja rahvusvahelise koostöö vallas.

Ülevaate lõpus on ära toodud seaduste lühendite ja märksõnade register ja õiguskantsleri ning Õiguskantsleri Kantselei töötajate kontaktandmed.

1. OSA.

ÕIGUSKANTSLER JA RIIGIKOGU



I SISSEJUHATUS

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

Õiguskantsler tegi 2006. aastal Riigikogule ühe ettepaneku (2004. ja 2005. aastal vastavalt üks ja kaks ettepanekut) ning kaks ettekannet (2004. ja 2005. aastal vastavalt neli ja seitse ettekannet). Käesolevas osas on toodud ülevaate aasta ettepaneku ja ettekannete täistekstid Riigikogule esitatud kujul ning ülevaade nende menetluskäigust parlamendis. Õiguskantsleri ettepanek erakonnaseaduse kooskõlla viimiseks põhiseadusega päädis vaidlusega Riigikohtus olenemata sellest, et Riigikogu oli eelnevalt seisukohta jaganud. Mõlema ettekande probleemid jäid sisulise lahenduseta ning piirdusid nende olemasolu nentimisega.

Õiguskantsler vastas aruandeperioodil kuueteistkümmel korral arupärimisele (2004. ja 2005. aastal oli vastavalt seitse ja kaks arupärimist) ning kolmele kirjalikule küsimusele (2004. ja 2005. aastal oli seitse kirjalikku küsimust). Arupärimistes käsitletud teemad olid järgmised: isiku kandidatuuri tagasilükkamine tema erakondliku kuuluvuse tõttu, riigi ja kohaliku omavalitsuse trükiste kasutamine poliitpropagandaks, Euroopa Liidu struktuurivahendite kasutamise strateegia koostamise ja vastuvõtmise õiguslikud alused, religiooniõpetuse õpetamine gümnaasiumides, Vabariigi Presidendi otsevalimist seadustava eelnõu menetlemine Riigikogus, omavalitsusjuhtide osalemine nende majandushuve puudutavate küsimuste arutamisel ning korruptsioonivastase seaduse kohaldamine kohaliku omavalitsuse tasandil. Kirjalikult päriti õiguskantslerilt erakonna rahastamise võimalikkust võlakirjaemissiooni kaudu ning siseministri õigusi kehtestada avalike koosolekute korraldamise keeldu ja ohtlike veoste kohta. Selles ülevaates leiab üksikasjalikumalt käsitlemist Keskerakonna võlakirjaemissiooniga seonduv kui laialdast avalikku huvi pälvinud kaasus.

Riigikogu alatised komisjonid pöörduvad ülevaate aastal kuueteistkümmel korral õiguskantsleri poole, et saada aramus menetluses olevate eelnõude kohta. Enim arvamustaotlusi tuli põhiseadus- ja õiguskomisjonilt. Lisaks esitas õiguskantsler Riigikogu põhiseaduskomisjonile seisukoha kinnipidamiskohas viibivate isikute hääletamisõiguse osas, mis siinkohal ka põhjalikuma kajastuse leiab.

Õiguskantsleri ülevaate oluliseks osaks on käsitleda mõnda õiguslikku probleemi süvendatult, kajastades neid valdkonnaartiklitena. Kajastatavad küsimused on olnud ülevaate aastal ka teravdatud tähelepanu all. Antud ülevaates on peatunud kokku kuueteistkümmel õiguskorra probleemsel küsimusel, alates sotsiaalvaldkonnast, lõpetades haldusülesannete delegerimise problemaatikaga. Valdavalt on valitud käsitletud üldistus õiguskantsleri menetlustest koos nendest tulenevate soovutustega õigusloome korrastamiseks.

II ETTEPANEKUD RIIGIKOGULE

1. Ettepanek Riigikogule erakonnaseaduse kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega

17.05.2006 esitas õiguskantsler Riigikogule ettepaneku viia erakonnaseadus kooskõlla Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Analüüsinud PS § 139 lõike 1 ning ÕKS § 1 lõike 1 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras Riigikogu poolt vastu võetud erakonnaseadust, leian, et erakonnaseadus on osas, milles ei sätesta piisavalt tõhusat järelevalvet erakondade rahastamise üle, vastuolus PS § 1 lõikes 1 ja §-s 10 sätestatud demokraatia põhimõttega ning PS § 48 lg 1 lausest 2 tuleneva erakonnapõhiõigusega.

Seetõttu teen Riigikogule ettepaneku viia erakonnaseadus kooskõlla PS § 1 lõikes 1 ja §-s 10 sätestatud demokraatia põhimõtte ning PS § 48 lg 1 lausest 2 tuleneva erakonnapõhiõiguse nõuetega.

1.1. Asjaolud ja menetlusekäik

1. Erakonnaseadus võeti vastu 11.05.1994 ning see jõustus 16.06.1994. Selle aja jooksul on erakonnaseaduses tehtud märkimisväärsel hulgal ning põhimõttelisi muudatusi. Ulatuslikke diskussioone on tekitanud ja muutusi läbi teinud seaduse erakondade rahastamist reguleeriv osa. Olulised muudatused, mis puudutasid erakondade rahastamist, tehti erakonnaseaduses 2003. aastal.

2. 18.12.2003 võeti vastu ja 01.01.2004 jõustus erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus. Nimetatud seadusega muudeti oluliselt EKS peatükki 2¹, mis käsitleb erakonna varalisi vahendeid ning nende kasutamist. Eelnõu eesmärgina toodi eelnõu seletuskirjas välja just eesmärk "korrastada erakondade rahastamisega seonduv ning vältida poliitilist korrupsiooni erakondade tegevuses". Olulisemad muudatused erakondade rahastamises olid järgmised:

- a) võrreldes varasema regulatsiooniga oli oluline muudatus juriidiliste isikute annetuste keelamine erakonnale;
- b) teine muudatus seisnes selles, et erakond võib võtta laenu üksnes krediitiasutustelt. Varasem regulatsioon sellist laenuga seonduvat regulatsiooni ette ei näinud;
- c) kolmandaks muudeti sularaha annetusi puudutavat. Varasema regulatsiooni kohaselt oli erakonnal õigus sularahas vastu võtta füüsilistelt isikutelt kuni 10 000 krooni aastas ühe annetaja kohta. Kehtiv regulatsioon sularaha annetustele piiranguid ei sea;
- d) muudeti ka rahastamise kontrolli reegleid. Varem pidi erakond esitama iga kvartali kohta mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrile täieliku aruande kõigi kvartali jooksul erakonnale laekunud vahendite kohta (näidates ära laekumise kuupäeva, liigi, rahalise väärtuse ja allika) ning avalikustama selle erakonna koduleheküljel internetis. Igaühel oli õigus tasuta tutvuda nimetatud aruandega mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris. Kehtiva regulatsiooni kohaselt peab erakond pidama registrit annetuste kohta ning avalikustama annetuste registri oma veebilehel;
- e) varasema regulatsiooni kohaselt pidi erakond esitama valimiskampaania läbiviimiseks erakonna ja tema nimekirjas kandideerinud isikute poolt tehtud kulutuste kohta aruande Vabariigi Valimiskomisjonile. Kehtiva regulatsiooni kohaselt tuleb vastav aruanne esitada Riigikogu korrupsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjonile (KVSKEK).

3. 30.09.2003 esitatud ülevaates õigustloovate aktide kooskõlast Eesti Vabariigi põhiseaduse ja seadustega ning põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamisest juhtisin Riigikogu tähelepanu probleemidele seoses erakondade rahastamisega: "Põhiseaduse kohaselt on Eesti iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. Kuidas tagada samaaegselt nii rahvast esindama seatud erakondade

piisav rahastamine kui ka sõltumatus? Võtmesõnadeks peaksid siin olema poliitilise korrupsiooni vältimine ning rahastamise läbipaistvus. [...] Leian, et annetuste keelamise asemel tuleks pearõhk panna rahastamise läbipaistvusele ja kontrollile. Vastasel korral tuleb äriühingute annetuste piiramisest saadav efekt valusa bumerangihooobina tagasi – üksikud majandushuvid mõjutavad poliitilist tahet tulevikus endise jõuga, aga tunduvalt varjatumalt.”¹

4. 30.09.2004 Riigikogule esitatud ülevaates õigustloovate aktide vastavusest põhiseadusele ja seadusele leidsin, et endiselt on mitmeid probleeme seoses erakondade rahastamisega, hoolimata erakonnaseaduse muudatuste jõustumisest 2004. aasta alguses. Sedastasin: “Erakonnaseaduse muutmist eelmisel aastal põhjendati vajadusega vältida poliitilist korrupsiooni ja tagada rahastamise läbipaistvus. Analüüsid ja võrreldes erakonnaseadusega võimaldatavaid rahastamiskeeme ja kontrollimeetodeid, olen jõudnud järeldusele, et olulist läbimurret soovitud eesmärkide suunas pole kahjuks saavutatud. [...] Põhiseaduse seisukohast on oluline, et erakonnaseaduse kehtiv regulatsioon, mis piirab nii äriühingute õigust oma vara endale sobival viisil käsutada kui ka erakonna põhiõigust endale rahastamisallikaid otsida, ei täida nõrkade kontrollimehhanismide ning auklike regulatsioonide tõttu eelnõus seatud eesmäärke. Põhiõiguste piirangud, mille täitmise kontrollimiseks puuduvad tõhusad abinõud, ei ole põhiseadusega kooskõlas.”²

5. 09.03.2004 pöördus minu poole KVSKEK. Komisjon palus abi erakonnaseaduse sätete tõlgendamisel ja kohaldamisel. Kirjas avaldati kahetsust, et seadusandja on jätnud täitmata avalikkuse ees antud lubaduse seada sisse erakondade rahastamise kontroll ja järelevalve.

6. Erakondade tegeliku rahastamise vastavust seaduse nõuetele ning rahastamise järelevalve efektiivsust on korduvalt kahtluse alla seatud. Nii on ajakirjanduses käsitlemist leidnud erinevad erakondade rahastamist puudutavad juhtumid, mõnedes asjades on ametkonnad algatanud ka uurimismenetlusi asjaolude selgitamiseks. Alljärgnevalt toon näitena välja mõned enam tähelepanu pälvinud juhtumid ja juhin tähelepanu ilmselgetele kõrvalekaldumistele seaduses sätestatust.

1.1.1. Annetaja varjamine

1.1.1.1. Võlakirjaemissioon

7. Ajakirjanduse andmeil emiteeris Eesti Keskerakond 2003. aasta märtsis-aprillis 10 000 000 krooni mahus võlakirju. Võlakirjaemissiooni korraldas investeerimispank AS Lõhmus, Haavel & Viisemann (LHV). LHV ise Eesti Keskerakonna võlakirju ei ostanud ega andnud emissioonile ka garantiid. Avalikkusele ei ole teada, kes olid emissiooni investorid ja seega Eesti Keskerakonna rahastajad. LHV ei ole avalikustanud investorite arvu ega nimesid.³ Keskerakonna seisukoha kohaselt oli erakonna laenuandjaks antud tehingus LHV ning kellele täpselt 100 000 krooniseid võlakirju müüdi, erakond ei tea (vähemalt aprillis 2003).⁴ Eesti Keskerakonna 2003. aasta I kvartali aruandes oli emissioonist laekunud vahendite liigina märgitud “laen (võlakirja emissioon)” ning laekumise allikana LHV.

1.1.1.2. R-Hooldus

8. 1997. aasta oktoobris asutas Eesti Reformierakond OÜ R-Hooldus, mille tegevustena toodi ära kinnisvara

¹ Riigikogu toimetatud stenogramm 30.09.2003, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

² Riigikogu toimetatud stenogramm 30.09.2004, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

³ LHV juht Rain Tamm on nentunud, et võlakirjade ostjateks olid Eesti ettevõtted: Inspeksioon tunnustab Keskerakonna emissiooni. – Postimees *Online*, 08.04.2003, kättesaadav arvutivõrgus: <http://vana.www.postimees.ee/index.html?op=логу&rubriik=3&id=96247&number=776>.

⁴ Keskerakond tõrjub süüdistusi. – Postimees *Online*, 04.04.2003, kättesaadav arvutivõrgus: <http://vana.www.postimees.ee/index.html?op=логу&rubriik=5&id=95834&number=773>; Keskerakonna võlakirjade ostjad ja intressimäär on salastatud. – Postimees *Online*, 05.04.2003, kättesaadav arvutivõrgus: <http://vana.www.postimees.ee/index.html?op=логу&rubriik=3&id=95920&number=774>.

haldamine, seminaride korraldamine jm. Juhatusse kuulusid Eesti Reformierakonna tollased juhtivpoliitikud. OÜ R-Hooldus rahastas Eesti Reformierakonna valimiskampaaniat 1999. aasta Riigikogu valimistel 2 145 141 krooniga. Tegemist oli ajaga, mil juriidiliste isikute annetused olid lubatud. Samas puudus R-Hooldusel sissetulek.

1.1.1.3. Eraisiku annetused

9. Augustis 2005 pälvis ajakirjanduse tähelepanu kahe Käärikul elava Eesti Keskerakonnale suured annetused (kumbki 100 000 krooni) teinud annetaja isikud. Seda põhjusel, et ajakirjandusele teada olevalt on tegemist lihtsate töölistega, kes on seejuures ka parteituid.⁵ Seejuures on eri aegadel Maksu- ja Tolliamet andnud vastukäivaid signaale, kas amet tegeleb sarnaste erakondade rahastamist puudutavate juhtudega.⁶

1.1.2. Annetuse varjamine

1.1.2.1. K-kohuke

10. 2005. aasta kohalike omavalitsuste valimiste eel muutis Riigikogu mh kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadust (KOVVS), keelates §-s 6¹ poliitilise välireklaami aktiivse valimisagitatsiooni perioodil. Keeld kehtis 11.09.2005 kuni 16.10.2005 toimunud valimisteni. 01. ja 02.10.2005 ilmusid tänavatele reklaamplakatid suure K-tähga rohelisel taustal K-kohukese reklaamid, mille all oli kiri "Igaühele!" või "Hoolib!". Plakatil kujutatud roheline K-täht meenutas avalikkuse hinnangul Eesti Keskerakonna logo, milleks on K-täht neljahölmalise ristikehina lehega, ning Eesti Keskerakonna loosungit "Igaühe eest!". Reklaami tellijaks oli OÜ Kohuke, teostajaks reklaamibüroo AS Idea AD ning meediaettevõtte Media Planning Group Eesti OÜ. Plakatid tekitasid ühiskonnas ulatusliku diskussiooni, kas tegemist polnud mitte varjatud annetusega Eesti Keskerakonnale ning Eesti Keskerakonna varjatud reklaamiga ajal, mil valimisreklaam oli keelatud. Eesti Keskerakond eitas erakonna seotust K-kohukese reklaamiga.

11. Riigikohtu 14.11.2005 otsusele⁷ tuginedes leidis Vabariigi Valimiskomisjon 18.11.2005 otsuses, et poliitilise välireklaami keelu ajal reklaamiti K-kohukesi nii, et see oli ühemõtteliselt seostatav valimistel kandideerinud Eesti Keskerakonnaga: "Objektiivselt olid ajal, mil KOVVS § 6¹ kohaselt on poliitiline välireklaam keelatud, eksponeeritud plakatid, millel kujutatud tähemärkide, sõnade ja värvide kombinatsioon sarnandes Eesti Keskerakonna eraldusmärgiga. Neid plakateid seostati erakonnaga ka meedias. [...] Eeltoodu põhjal leiab Vabariigi Valimiskomisjon, et vaidlusaluse reklaami näol on tegu keelatud muud poliitilise välireklaamiga KOVVS § 6¹ mõttes."⁸ Hoolimata sellest, et Vabariigi Valimiskomisjon leidis, et tegemist oli poliitilise välireklaamiga, ei tunnistanud hääletustulemusi kehtetuks, kuna puudusid tõendid selle kohta, et reklaam oleks oluliselt mõjutanud või võinud mõjutada hääletamistulemust.⁹

12. KVSKEK nõudis Eesti Keskerakonnalt kohukesereklaamiga seotud kulude kajastamist valimiskulude aruandes, kuid erakond keeldus seda tegemast. Komisjon küsis K-Kohukese välireklaamide tootja AS Idea AD käest kirjalikult, kui palju kampaania maksis ja kes selle eest tasus.¹⁰ AS Idea AD vastas, et kampaania tellis AS Kohuke, kuid hinna tasumise kohta keelduti vastamast, kuna lepingu järgi oli see konfidentsiaalne.

5 Lihttöölised annetasid parteile 200 000 krooni. – Postimees *Online*, 25.08.2005, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/250805/esileht/175063.php>.

6 Näiteks võrdle: Aivar Sõerd: maksuamet ei uuri poliitikute rahastamist. – Postimees *Online*, 30.04.2003, kättesaadav arvutivõrgus: <http://vana.www.postimees.ee/index.html?op=lugu&rubriik=3&cid=99024&number=794>; Rahastajate tausta saab maksuamet kontrollida. – Postimees *Online*, 26.08.2005, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/260805/esileht/siseuudised/175172.php>.

7 RKPJKo 14.11.2005, nr 3-4-1-27-05.

8 Vabariigi Valimiskomisjoni 18.11.2005 otsus nr 39, kättesaadav arvutivõrgus: http://www.vvk.ee/vvk-otsus-05_39.rtf.

9 Riigikohus nõustus sellise järeldusega: RKPJKo 30.11.2005, nr 3-4-1-34-05.

10 Komisjon nõuab keskerakonnalt reklaamikulude kajastamist. – Postimees *Online*, 13.12.2005, kättesaadav arvutivõrgus: http://www.postimees.ee/141205/online_uudised/186050.php.

13. KVSKEK pöördus Riigiprokuratuuri poole ning palus kontrollida, kas K-kohukese reklaami puhul oli tegemist varjatud annetuse vastuvõtmisega Eesti Keskerakonna poolt. Riigiprokuratuur alustas 27.12.2005 kriminaalmenetluse, uurimist toimetab Kaitsepolitsei amet. Menetlust alustati karistusseadustiku (KarS) § 402² "Erakonnale tehtava annetuse vastuvõtmise keelu rikkumine" alusel.

14. 29.12.2005 koostas Põhja politseiprefektuur väärteprotokollid AS-le Idea AD ja Media Planning Group Eesti OÜ-le ning mõlema firma juhile kui eraisikule KOVVS § 6¹ rikkumise eest. Otsuse väärtetasjas peaks mai lõpus langetama Harju Maakohus.

15. Tarbijakaitseamet määras reklaamiseaduse alusel AS-le Idea AD eksitava reklaami eest trahvi 25 000 krooni ulatuses. 06.03.2006 Harju Maakohus tühistas trahvi. Tarbijakaitseamet peab maksma AS-le Idea AD 55 000 krooni kohtukulude katteks.

16. Tallinna Ettevõtlusameti reklaamimaksu osakond tegi ettekirjutuse Clear Channel Estonia OÜ-le ning OÜ-le Asterix, kes võimaldasid kasutada reklaampindu K-Kohukese kampaaniaks. Ettekirjutuse sisuks oli peatada reklaamiseadusega vastuolus oleva reklaami avalikustamine. Tallinna Linnavalitsus jättis Ettevõtlusameti ettekirjutuse peale esitatud vaide rahuldamata.

17. K-kohukese reklaamiga seotud olukorda üritasid seega lahendada mitmed erineva pädevusega asutused, mis viis tõhusa lahenduse asemel pigem vastuolulisse olukorda. Nii on ühe asjaosalise, Media Planning Group Eesti OÜ esindaja kirjeldanud olukorda järgmiselt: "Meid süüdistatakse kahes täiesti vasturääkivas teos – et on reklaam, millest keegi aru ei saa ja see on eksitav, samas ütleb politsei, et meil on poliitiline reklaam ja sellest saab väga hästi aru."¹¹

1.1.2.2. Sihtasutus Res Publica

18. Ajakirjanduses leidis kajastamist juhtum, kus üks suurannetaja (B. Dantsenko) oli erakonnale Res Publica üle andnud 300 000 krooni, kuid tema annetuse ei kajastunud erakonna annetuste registris. Erakonna Res Publica esimees ja peaminister J. Parts selgitas Riigikogu 08.03.2004 istungil: "sellekohasele arupärimisele vastates, et B. Dantsenko "on 300 000 krooniga toetanud erakonna sidusorganisatsiooni. [...] Annetuste registris, mis tuleneb erakonnaseadusest, seal kajastuvad ainult erakonna pangaarvetele laekunud toetussummad. Samas on Res Publica oma asutamisest saadik järginud praktikat avalikustada ka erakonna sidusorganisatsioonide kaudu erakonna tegevust toetanute andmed. Kõigi isikute nimed, kes on toetanud erakonda ja selle sidusorganisatsiooni neljandas kvartalis, on koos summadega avaldatud 09.01.2004. aasta pressiteates ja ka erakonna koduleheküljel."¹² Selgitades "sidusorganisatsiooni" mõistet, ütles peaminister: "Enamik euroopalikke erakondi kasutab erinevate tegevuste lahuse hoidmiseks sidusorganisatsiooni, tegemist ei pruugi olla täpse õigusliku terminiga, aga neid organisatsiooni kasutatakse selleks, et eristada erakonda kui poliitilist organisatsiooni ja muid tegevusi, mis on vajalikud poliitiliseks tegevuseks. Ma võin tuua Res Publica näite varal, näiteks on sihtasutus Res Publica, mille põhitegevusteks on erakonna liikmete koolitamine, erakonna maailmavaate propageerimine, poliitikat ja ühiskonna analüüsimine ehk arendada välja sellist analüütilist tegevust. Need on kõik tegevused, mis euroopalikus erakonna praktikas tavaliselt lahutatakse ja põhimõtteliselt on alati võimalik inimesel valida, kes tahab erakonda toetada või seda maailmavaadet toetada, kas ta toetab otseselt erakonda või toetab seda maailmavaadet nende sidusorganisatsioonide kaudu, väga levinud praktika." Vastates küsimusele, kui palju erinevaid sidusorganisatsiooni Erakond Res Publical on, selgitas peaminister: "Põhiliseks sidusorganisatsiooniks on praegu sihtasutus Res Publica [...]. On olnud ka osatühing Res Publica majandustegevus. See osatühing on praegu likvideerimisel."

11 Kohukesesaaga jätkub nüüd kohtus. – SL Õhtuleht, 29.12.2005, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.sloleht.ee/index.aspx?id=188622>.

12 Riigikogu toimetatud stenogramm 08.03.2004, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

1.1.3. Majandusaasta aruanne ja selle avalikustamine

19. Kohustus avalikustada erakonna majandusaasta aruanne Riigi Teataja Lisas lisati erakonnaseadusse 01.07.1999. Mitmed erakonnad on korduvalt jätnud majandusaasta aruande Riigi Teataja Lisas avaldamata. Näiteks elektroonilises Riigi Teataja Lisas on aruanded 2004. aasta kohta avaldanud Sotsiaaldemokraatlik Erakond¹³ ja Erakond Res Publica¹⁴. 2003. aasta kohta on aruande avaldanud Eestimaa Rahvaliid¹⁵ ja Erakond Res Publica¹⁶.

20. Kohustus avalikustada majandusaasta aruanne erakonna veebilehel hakkas kehtima alates 01.01.2004. Seega peaks praeguseks olema avalikustatud aruanded 2003. ja 2004. aasta kohta. Selle kohustuse on täitnud Eesti Reformierakond, Eestimaa Rahvaliid ja Sotsiaaldemokraatlik Erakond. Eesti Keskerakonna veebilehel on kättesaadav üksnes aruanne 2004. aasta kohta, Erakond Isamaaliit kodulehel on üleval 2005. aasta majandusaasta aruanne, Erakond Res Publica veebilehelt majandusaasta aruandeid ei leia.

21. Võrreldes erakondade majandusaasta aruandeid, on märgatav, et need on koostatud küllalt erineva üksikasjalikkusega. Samuti on neid kohati väga keeruline leida.

1.2. Olulisemad asjakohased sätted

22. Olulised on eelkõige järgmised EKS 2¹. peatüki "Erakonna vara ja vahendid" sätted:

"§ 12¹. Erakonna vara ja vahendid

(1) Erakonna vara ja vahendite allikaks on üksnes tema poolt põhikirjaga kehtestatud liikmemaksud, käesoleva seaduse alusel saadud eraldised riigieelarvest, füüsiliste isikute annetused ning tulu erakonna varalt.

(2) Erakond ei tohi vastu võtta anonüümset ega varjatud annetust.

(3) Varjatud annetuseks loetakse mis tahes kaupade, teenuste, varaliste ja mittevaraliste õiguste loovutamist erakonnale tingimustel, mis ei ole kättesaadavad teistele isikutele.

(4) Erakond võib sõlmida laenu- või krediitdilepingu, kui laenuandja või krediidiandja on krediitiasutus ning leping on tagatud erakonna varaga või tema liikme käendusega.

§ 12². Majandusaasta aruanne

(1) Majandusaasta aruande koostamiseks viib erakond, mis saab eraldist riigieelarvest, läbi audiitorkontrolli.

(2) Erakonna üldkoosolek või põhikirja järgi seda asendav organ kinnitab igal aastal erakonna majandustegevuse aruande ja avalikustab selle erakonna veebilehel. Aastaruanne koos seadusega ettenähtud lisadega avaldatakse Riigi Teataja Lisas.

§ 12³. Annetuste avalikkus

(1) Erakonna poolt saadud annetuste kohta peab erakond registrit. Erakond avalikustab annetuste registri oma veebilehel.

(2) Annetuste registris märgitakse annetaja nimi, tema kontaktandmed ning annetuse väärtus. Mitterahalise annetuse korral määrab annetuse väärtuse annetaja.

(3) Annetuste registris toodud andmete õigsuse tagab erakonna juhatus.

(4) Erakond ei tohi vastu võtta anonüümset annetust ega juriidilise isiku annetust. Sellise annetuse tagastab erakond võimaluse korral annetajale. Võimaluse puudumisel kannab erakond kümne päeva jooksul annetuse riigieelarvesse, kus see lisatakse järgmisel eelarveaastal riigieelarvest erakondadele eraldatava toetuse hulka.

§ 12⁴. Valimiskampaania rahastamise avalikkus

13 <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=920972>.

14 <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=919192>.

15 <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=788186>.

16 <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=788179>.

(1) Erakond esitab aruande Riigikogu või kohaliku omavalitsuse volikogu või Euroopa Parlamendi valimiskampaania läbiviimiseks erakonna, käesoleva seaduse §-s 12⁶ nimetatud mittetulundusühingute ja erakonna nimekirjas kandideerinud isikute poolt tehtud kulutuste ning kasutatud vahendite päritolu kohta korruptsioonivastase seaduse § 14 lõikes 2 nimetatud komisjonile ühe kuu jooksul, arvates valimispäevast.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud komisjonil on õigus nõuda täiendavaid dokumente erakondade, käesoleva seaduse §-s 12⁶ nimetatud mittetulundusühingute ja kandideerinud isikute poolt tehtud kulutuste ning kasutatud vahendite päritolu kohta.”

1.3. Õiguslik põhjendus

1.3.1. Demokraatia printsiip (PS § 1 lg 1 ja § 10) ja erakonnapõhiõigus (PS § 48 lg 1 ls 2)

23. PS § 1 lg 1 ütleb, et Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. Nimetatud sättes ning PS §-s 10 on väljendatud demokraatia põhimõte kui üks põhiseaduse aluspõhimõtetest. PS § 10 ütleb, et põhiseaduse teises 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.

24. Demokraatia põhimõte on üks Euroopa õigusruumis kehtivatest õiguse üldpõhimõtetest ning põhiväärtustest.¹⁷ “Demokraatia [...] tähendab võimu teostamist rahva osalusel ja oluliste juhtimisotsustuste tegemist võimalikult ulatuslikul ja kooskõlastatud alusel.”¹⁸ Demokraatia põhimõte ütleb, et kõrgeima võimu kandjaks on rahvas. Demokraatia on rahva valitsus rahva üle rahva heaks.

25. Põhiseaduse demokraatia on esindusdemokraatia. Esindusdemokraatias kuulub riigivõim küll rahvale, kuid riigivõimu teostavad tema nimel erinevad riigigorganid. Demokraatia põhimõte on suunatud riigivõimu legitiimsusele – tagamaks legitiimsust, peavad kõik riigivõimu otsustused ja tegevus olema tagasiiviidav rahva tahte, rahvas peab saama efektiivselt mõjutada riigivõimu teostamist. “Demokraatia printsiip hõlmab organite moodustamise, legitimeerimise ja kontrolliga seonduvad küsimused ning mõjutab kõiki poliitilise tahte kujunemise astmeid.”¹⁹

26. Tagamaks seadusandja sisuliste otsuste legitiimsust, tulenevad demokraatia põhimõttest nõuded riigivõimu teostamise menetlusele ja organisatoorsele küljele. Seadusandliku võimu legitiimsuse eelduseks on eelkõige valimiste ja rahva vaba tahtekujundamise protsessi vastavus demokraatia nõuetele.

27. Demokraatia printsiibis sisaldub erakonnademokraatia põhimõte,²⁰ mis on seotud esindusdemokraatia põhimõttega. Erakonnal on esindusdemokraatlikus riigis täita eriline roll. Erakond on “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.”²¹ Erakonna ülesandeks on koondada, kontsentreerida ja polariseerida poliitilisi seisukohti ning valimisvõidu korral formuleerida riiklik poliitiline tahe. Arvestades eeltoodut ning vajadust vältida raha olulisust poliitilise võimu saavutamisel, korruptsiooni ning organiseeritud kuritegevuse võimalusi mõjutada poliitikat, peab olema teada, kust pärinevad erakonna vahendid, kes on erakonna toetajad ja kelle huve erakond esindab. “[K]orruptsiooni vastu võitlemine erakondade rahastamisel on demokraatlike institutsioonide toimimise aluseks.”²² Demokraatia põhimõttest tuleneb seega, et erakonna rahastamine peab olema selge ja peab olema

17 RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 15.

18 RKPJKo 21.12.1994, nr III-4/1-11/94.

19 M. Ernits. Kommentaarid §-le 10. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 10 komm, punkt 3.3.

20 RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 30.

21 RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 31.

22 Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 08.04.2003 soovitus liikmesriikidele Rec(2003)4 ühistest korruptsioonivastastest eeskirjadest erakondade ja valimiskampaaniate rahastamisel, kättesaadav arvutivõrgus eesti keeles: <http://www.coe.ee/?op=body&id=230>.

tagatud selle efektiivne kontroll. “Demokraatia täidab oma eesmärgi siis, kui ta toimib.”²³

28. Tõhus järelevalve on oluline ka poliitilise vastutuse toimimiseks – selleks, et valija saaks anda argumenteeritud hinnangu valituks osutunud volikogu liikmete tegevusele ja nende antud valimislubaduste täitmisele ning valimistel teha sellest tuleneva teadliku valiku. “[P]oliitilise vastutuse tagamine on põhiseaduslik väärtus. Poliitilise vastutuse põhimõte tuleneb PS §-s 1 väljendatud demokraatia põhimõttest.”²⁴

29. Ära ei saa unustada erakondade rahastamise tõhusa järelevalve olulisust ka erakondade võrdsuse tagamisel, mis on osaks erakonnapõhiõigusest (PS § 48 lg 1 ls 2). Erakonnavõrdsuses väljendub erakondade võimaluste võrdsuse idee, st poliitilise tahte kujundamise protsessis peavad kehtima ausa mängu reeglid.²⁵ Loodud järelevalvesüsteem peab olema niivõrd tõhus, et kõik erakonnad nendest ausa mängu reeglitest ka kinni peaks. Kui piirangud erakondade rahastamisvabadusele on reeglina kantud eesmärgist tagada erakondade võimaluste võrdsus võimu saavutamisel, siis võimalus kergekäeliselt kalduda kõrvale ja karistamatult eirata õigusaktides sätestatud rahastamisreegleid, loob ohu nimetatud eesmärgi saavutatavusele. Rahastamispiirangute (faktiline) kehtivus ei saa sõltuvusse seada üksnes erakonna vabatahtlikust soovist neid järgida (tõhusa kontrolli ja sunni või sanktsiooni ähvarduseta). Lisaks, näiteks keelab kehtiv seadus juriidilistel isikutel teha erakondadele annetusi, piirates seega nende põhiseaduslikku õigust enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada (PS § 32 lg 2 ls 1). Kuid olukord, kus tõhusa kontrollimehhanismi puudumisel säilib juriidilistel isikutel võimalus neid annetusi siiski teha, moonutab põhiseaduses sätestatud võrdsuse põhimõtet ning muudab seeläbi küsitavaks PS § 32 lõikes 2 sätestatud õiguse piiramise eesmärgipärasuse.

30. Tõhusa järelevalve tagamiseks ei piisa üksnes formaalsest kontrollivõimalusest – tähenduses, et sissetulekud ja väljaminekud on avalikud ning avalikkusel on igal ajal võimalus andmetele juurde pääseda. Olemas peab olema ka kontrolliorgan, kellel on ametiülesannetest tulenev õigus ja kohustus kontrollida. Seejuures tuleb kontrolliorgani tõhusust kontrolli teostamisel hinnata eeskätt järgmistest parameetritest lähtuvalt: kontrolliva subjekti staatus, kontrolliese, mõõdupuud, kontrollivahendid, ajaline dimensioon, intensiivsus.²⁶

31. Erakondade rahastamist kontrolliv kontrolliorgan peab olema sõltumatu. Antud asjaolu on äärmiselt oluliseks peetud ka rahvusvahelisel tasandil.²⁷ See tähendab, et kontrolliorgan ei tohi olla ühe erakonna mõju all, veelgi parem on välistada erakondlik mõju kontrolliorganile üldse. Sõltumatus tähendab seda, et kontrolliorgan tegutseb üksnes temale õigusaktidega pandud eesmärgi huvidest ja kohustusi järgides. Tema tegevus ei tohi sõltuda erakondade võimalikest omavahelistest kokkuleppest või konkreetse hetke poliitilisest situatsioonist. Sõltumatuse hindamisel on oluline, et sõltumatus ei pea eksisteerima mitte üksnes praktikas, vaid kontrolliorgan peab ka näima sõltumatu. Sõltumatuse hindamise kriteeriumiteks on eeskätt organi isikuline koosseis, liikmete nimetamise ja tagasikutsumise alused ja kord, liikmete volituste tähtaeg ning võimalikud tagatised mõjutuste vastu. Kui eelnimetatud asjaolud rõhutasid kontrolliorgani personaalset sõltumatust, siis kindlasti ei saa ära unustada ka institutsionaalse sõltumatuse olulisust (nt organi rahastamisel).

32. Erakondade rahastamise kontroll saab olla tõhus üksnes siis, kui see on sisuline ja kõikehõlmav – teisisõnu, kui on võimalik võrrelda kõiki erakonna sissetulekuid ja väljaminekuid. Kontrolli killustumine n.ö eri lõikude vahel (nt vaid valimiskulud, vaid reklaamikulud vms) ja/või eri organite vahel võimaldab nn halle tsoone ja vastutuse hajumist, mis loob ohu kuritarvitusteks.

23 RKPJKo 05.02.1998, nr 3-4-1-1-98.

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

25 J. Ipsen. Kommentaarid artiklile 20. – M. Sachs. Grundgesetz. 3. väljaanne. München 2003, änr 27 jj, 32 jj. Pikemalt vt M. Ernits. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. – Juridica eriväljaanne 2003.

26 Vt nt teiste riikide näidete kohta: Euroopa Nõukogu Parlamentaarsele Assambleele 04.05.2001 esitatud raport Doc 9077 poliitiliste parteide rahastamisest, kättesaadav arvutivõrgus inglise keeles: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/workingdocs/doc01/edoc9077.htm>.

27 Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 08.04.2003 soovitus liikmesriikidele Rec(2003)4 ühistest korrupsioonivastastest eeskirjadest erakondade ja valimiskampaaniate rahastamisel, artikkel 14, kättesaadav arvutivõrgus eesti keeles: <http://www.coe.ee/?op=body&id=230>.

33. Kontrolliorgan peab olema aktiivne ja tegelema kontrolliga ka omal algatusel, mitte ootama igakordset sisendit (nt kaebust, signaali ajakirjanduselt) väljastpoolt. Kontroll peab olema ka järjepidev ning igal aastal tuleb kontrollida kõiki erakondi. Kontroll saab olla sisuline ja tõhus üksnes siis, kui kontrolliorgan on suuteline kontrolli läbi viima. See tähendab, et kontrollorganil peab olemas olema vastav kompetents – nii õiguslikud kui materiaalsed võimalused-vahendid kontrolli teostamiseks. Pädevat kontrolliorganit ei asenda nt võimalus, et igal üksikisikul on võimalus pääseda ligi erakondade rahastamise aruannetele, arutada tulud-kulud n.ö põlve otsas kokku ja sel moel teostada kontrolli. Organil peavad olema ka õigusaktidega antud selged järelevalveks vajalikud volitused nõuda dokumente, kasutada eksperte, kutsuda tunnistajaid jne, et anda pädev ja põhjendatud hinnang konkreetsel juhul.

34. Puudub mõte näha ette detailseid ja rangeid reegleid erakondade rahastamiseks, kui nende täitmist ei ole võimalik tagada läbi tõhusa kontrolli. Järelevalve eesmärk on tagada rahastamise vastavus seadusele, mitte tagantjärele karistamine nõuete rikkumise eest. Samuti tuleb oluliseks pidada tõhusa kontrolli ennetuslikku mõju, vältimaks üldse kuritarvituste tekkimise võimalust.

1.3.2. Erakonnaseaduse regulatsioon

35. Alljärgnevalt analüüsin erakonnaseaduse regulatsiooni selgitamaks, kas erakonnaseadus sätestab erakondade rahastamise üle tõhusa järelevalve.

36. Tagamaks erakondade rahastamise vastavust erakonnaseaduses sätestatud nõuetele, sätestab erakonnaseadus kaks kontrollivormi – audiitorkontroll ja KVSKEK kontroll. Erakonnaseaduse nõuete rikkumise korral võib sekkuda süüteo menetluse vormis politsei. Lisaks sellele lähtub erakonnaseadus põhimõttest, et kõik erakonna tegevuse rahalist külge puudutavad andmed peavad olema avalikud. Avalikkuse tagamiseks näeb erakonnaseadus ette kolme aruandlusvormi – majandusaasta aruanne, annetuste register ja valimiskampaania kulude aruanne – avalikustamise kohustuse.

1.3.2.1. Majandusaasta aruanne ja audiitorkontroll

37. EKS § 12² lõike 2 kohaselt kinnitab erakonna üldkoosolek või põhikirja järgi seda asendav organ igal aastal erakonna majandustegevuse aruande. Erakond on kohustatud avalikustama majandustegevuse aruande oma veebilehel. Aastaruanne koos seadusega ettenähtud lisadega avaldatakse ka Riigi Teataja Lisas.

38. Nõuded majandusaasta aruande vormile ja sisule tulenevad raamatupidamise seadusest, mille § 15 lõike 1 kohaselt on raamatupidamise aastaruanne eesmärk õigesti ja õiglaselt kajastada raamatupidamiskohustuslase finantsseisundit, majandustulemust ja rahavoogusid. Majandusaasta aruandes tuleb kajastada erakonna majandusaasta kogu finantsstegevus, kõik erakonna tulud ja kulud. Erakonna vara ja vahendite lubatud allikad on ammendavalt loetletud EKS § 12¹ lõikes 1: erakonna põhikirjaga kehtestatud liikmemaksud, erakonnaseaduse alusel saadud eraldised riigieelarvest, füüsiliste isikute annetused ning tulu erakonna varalt. Vastavalt EKS § 12¹ lõikele 4 on erakonnal lubatud sõlmida laenu- või krediitdilepinguid, kui laenuandjaks või krediidiandjaks on krediidasutus ning leping on tagatud erakonna varaga või tema liikme käendusega.

39. Majandusaasta aruandes tuleb kajastada ka kõik erakonnale tehtud annetused. Erakonnaseadus ei anna selgelt annetuse mõistet. Selle sisustamisel on oluline EKS § 12¹ lõikes 3 toodud varjatud annetuse mõiste, mille kohaselt on varjatud annetus “[...] mis tahes kaupade, teenuste, varaliste ja mittevaraliste õiguste loovutamist erakonnale tingimustel, mis ei ole kättesaadavad teistele isikutele”. EKS § 12¹ lõikes 1 toodud loetelust järeldub, et erakonnaseadus ei käsitle annetusena ei eraldisi riigieelarvest ega erakonna liikmete liikmemakse. Eeltoodust lähtudes võib annetuse erakonnaseaduse tähenduses defineerida järgmiselt: annetus on mis tahes kaupade, teenuste, varaliste ja mittevaraliste õiguste loovutamine erakonnale, v.a liikmemaks ja eraldis riigieelarvest.

40. EKS § 12¹ lg 2 keelab erakonnal vastu võtta anonüümset annetust, sama keeld sisaldub EKS § 12³ lõikes 4. EKS § 12³ lg 4 keelab erakonnal vastu võtta annetust juriidiliselt isikult. Anonüümset annetused ja annetused juriidilistelt isikutelt tuleb vastavalt EKS § 12⁴ lg 4 lausele 2 ja 3 annetajale tagastada või kanda kümne päeva jooksul riigieelarvesse. EKS § 12¹ lg 1 keelab erakonnal vastu võtta varjatud annetust.

41. Vastavalt EKS § 12² lõikele 1 peab erakond, mis saab eraldisi riigieelarvest, läbi viima majandusaasta aruande audiitorkontrolli. Audiitor annab raamatupidamisaruannete kohta hinnangu. Vastavalt rahandusministri 15.06.2000 määrusega nr 50 kinnitatud auditeerimiseeskirja § 11 lõikele 2 peab audiitor veenduma, kas raamatupidamise algandmed ja muu lähteinformatsioon on usaldusväärsed ja piisavad aruannete koostamiseks. Audiitor peab sooritama vajalikud kontrolliprotseduurid, saavutamaks piisava kindluse, et raamatupidamisaruanded kajastavad kliendi finantsmajanduslikku seisundit seaduste, raamatupidamise hea tava ja sise-eeskirjade kontekstis kõigis olulistes aspektides õigesti ja õiglaselt. Auditeerimiseeskirja § 11 lõike 5 kohaselt säilib auditeerimise testiiseloost ja sisekontrollisüsteemi võimaluste suhtelisest piiratud tulenevalt risk, et auditeerimise käigus ei avastata olulisi vigu.

42. Seega kontrollib audiitor seda, kas erakonna majandusaasta aruanne kajastab erakonna finantsmajanduslikku seisundit kõigis olulistes aspektides õiglaselt ja õigesti. Audiitor kontrollib sealjuures ka seda, kas erakonna majandusaasta aruanne on kooskõlas erakonnaseaduse nõuetega. Audiitori võimalus kontrollida majandusaasta aruande vastavust erakonnaseaduse nõuetele on aga üksnes formaalne, mitte sisuline. Audiitor saab jälgida seda, et erakonna aruandes oleks kajastatud üksnes vara ja vahendid, mis formaalselt pärinevad EKS § 12¹ lõikes 1 loetletud lubatud allikatest. Nii saab audiitor audiitorkontrolli raames jälgida, et erakond ei kajastaks tuludena nt annetusi juriidilistelt isikutelt või anonüümseid annetusi, mis erakonnaseaduse kohaselt on keelatud. Audiitor ei saa aga hakata hindama seda, kas formaalselt erakonnaseaduse nõuetele vastav füüsilise isiku annetus ka tegelikkuses pärineb aruandes näidatud füüsiliselt isikult või on tegemist annetaja isiku varjamisega.

43. Samuti saab audiitor kontrollida, kas erakonna laenu- või krediitilepingud vastavad formaalselt EKS § 12¹ lõikes 4 sätestatud nõuetele, s.o kas laenu-krediidiandjaks on krediidiasutus ning kas leping on nõuetekohaselt tagatud. Audiitor ei tohi aga asuda hindama seda, kas laenuvõtjad vastavad turutingimustele või on antud erakonnale laenu põhjendamatult soodsalt.

44. Audiitorkontrolli raames on põhimõtteliselt võimalik tuvastada, kas erakonnale on laekunud tulu, mida majandusaasta aruandes pole kajastatud. Auditeerimise seisukohalt on sellisel juhul tegemist raamatupidamislike nõuete rikkumisega. Auditeerimisel kasutatavad raamatupidamislikud meetodid ei võimalda aga audiitoril hinnata, kas tegemist võib olla varjatud annetusega EKS § 12¹ lõike 3 tähenduses.

45. Lisaks audiitorkontrolli eseme piirusele on probleemiks ka audiitori staatus. Tegemist on eraõigusliku isikuga, kelle valib audiitorkontrolli teostama ja tasu maksab erakond ise. Audiitor teostab kontrolli ainuisikuliselt. Järelevalvet audiitori tegevuse üle teostab audiitorite kutseühenduse – audiitorkogu – juhatus, kellel on õigus võtta audiitor distsiplinaarvastutusele (AudS § 45 lg 1). Kriminaalkorras vastutab audiitor vastavalt KarS §-le 379 audiitorkontrolli läbiviimisel teatavaks saanud asjaolude aruandes esitamata jätmise või ebaõige esitamise eest. Mõlemal juhul rakendub audiitori vastutus seega sellekohase kaebuse laekumisel, pidevat järelevalvet audiitori tegevuse üle ei ole (ning audiitoritegevuse olemust arvestades ei saagi olla).

46. Audiitori järelevalve erakonna rahastamise vastavuse üle erakonnaseaduse nõuetele piirdub eeskätt formaalse kontrolliga. Audiitor ei saa kontrollida erakonna varjatud rahastamist, samuti uurida annetuste tegelikkust päritolu. Audiitor ei vasta ka oma staatuse poolest rahastamise järelevalve organile esitatavatele nõuetele.

1.3.2.2. Annetuste register

47. EKS § 12³ lõigete 1 ja 2 kohaselt on erakond kohustatud pidama annetuste registrit, kus on märgitud annetaja nimi, kontaktandmed ja annetuse väärtus ning avalikustama selle oma veebilehel. Annetuste kohta

esitatud andmete õigsust kontrollib audiitor audiitorkontrolli raames formaalselt, täiendavat kontrolli annetuste üle sätestatud ei ole. Seetõttu ei tõsta annetuste register ning selle avalikustamine erakonna veebilehel iseenesest järelevalve tõhusust.

1.3.2.3. Valimiskampaania kulude aruanne ja KVSKEK

48. EKS § 12⁴ lõike 1 kohaselt on erakond kohustatud esitama aruande Riigikogu või kohaliku omavalitsuse volikogu või Euroopa Parlamendi valimiskampaania läbiviimiseks erakonna, EKS §-s 12⁶ nimetatud mittetulundusühingute ja erakonna nimekirjas kandideerinud isikute poolt tehtud kulutuste ning kasutatud vahendite päritolu kohta.

49. Samasuguse kohustuse sätestavad valimisseadused – kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus, Riigikogu valimise seadus ja Euroopa Parlamendi valimise seadus. Näiteks KOVVS § 59 lõike 1 kohaselt esitab erakond KVSKEK-le ühe kuu jooksul, arvates valimispäevast, aruande valimiskampaania kulude ning kasutatud vahendite päritolu kohta. Aruandes tuleb märkida vahendite laekumise kuupäev, vahendite liik, väärtuse kroonides ning nende eraldaja nimi ja isiku- või registrikood (KOVVS § 60 lg 1). KOVVS § 60 lõikes 2 on loetletud vahendite liigid, mis võivad olla erakonnale laekunud. Nendeks on erakonna põhikirjaga kehtestatud liikmemaksud, füüsiliste isikute annetused, eraldised riigieelarvest, tulu erakonna varalt ja laen või krediit EKS § 12¹ lõikes 4 sätestatud tingimustel. Samasisulised sätted sisalduvad ka teistes valimisseadustes.

50. Valimiskulude aruanne tuleb esitada korruptsioonivastase seaduse (KVS) § 14 lõikes 2 nimetatud komisjonile, mille Riigikogu on määranud tegelema kõrgete riigiametnike majanduslike huvide deklaratsioonidega. Riigikogu 27.04.1999 otsusega moodustati KVSKEK.

51. Riigikogu kodukorra seaduse (RKKS) § 22 lõikes 1 on sätestatud õigused, mis on Riigikogu komisjonidel üldiselt. Riigikogu komisjonil on õigus nõuda Vabariigi Valitsuselt ja täidesaatva riigivõimu asutustelt oma tööks vajalikke andmeid; nõuda Vabariigi Valitsuse liikme osalemist komisjoni istungil valitsusliikme võimkonda kuuluvate küsimuste kohta teabe saamiseks; kutsuda komisjoni teavitamiseks ja nõustamiseks komisjoni istungil osalema valitsusasutuste ametnikke ja teisi isikuid. EKS § 12⁴ lg 2 annab KVSKEK-le õiguse nõuda erakondade, EKS §-s 12⁶ nimetatud mittetulundusühingute ja kandideerinud isikute poolt tehtud kulutuste ning kasutatud vahendite päritolu kohta täiendavaid dokumente.

52. KVSKEK kontrolli ese on äärmiselt piiratud – komisjon saab kontrollida üksnes valimiskampaaniaks tehtud kulutusi ning nende päritolu. Komisjonil puudub järelevalve erakonna muu vara ja vahendite ning erakonna sissetulekute ja väljaminekute üle väljaspool valimiskampaaniat. Seetõttu puudub komisjonil igasugune võimalus hinnata, kas erakond on saanud varjatud annetusi. Komisjoni pädevus on liiga piiratud ka selleks, et võimaldada kontrollida aruandes kajastatud annetuste tegelikku päritolu. Komisjon saab seega kontrollida üksnes valimiskampaania aruandes kajastatud vahendite formaalset vastavust erakonnaseaduse ja valimisseaduste nõuetele.

53. KVSKEK erakondade rahastamise järelevalvajana ei vasta ka oma organisatsioonilise ülesehituse poolest järelevalve organile esitatavatele nõuetele. Komisjon koosneb Riigikogu liikmetest, komisjonil on kaks alalist ametnikku. Arvestades asjaolu, et komisjon tegeleb ka kõrgemate riigiametnike majanduslike huvide deklaratsioonidega, ei suudaks komisjon juba töökoormuse, võimalik, et ka finantsalase jms teadmise puudumise tõttu teostada järjepidevat ja intensiivset järelevalvet.

54. KVSKEK moodustatakse Riigikogus esindatud erakondade esindajatest. Järelevalveorgani moodustamine üksnes poliitiliste erakondade esindajatest tekitab paratamatult küsimuse organi sõltumatuses poliitilistest huvidest ning loob ohu võimalikeks omavahelisteks nn kokkumängudeks. Nagu eelpool rõhutasin, ei pea kontrollorgan mitte üksnes olema, vaid ka näima sõltumatu.

55. KVSKEK saab erakondade rahastamise järelevalvajana kontrollida üksnes väga piiratud osa erakondade

finantstegevusest. Komisjoni pädevus ei võimalda kontrollida varjatud rahastamist ega uurida annetuste tegelikku päritolu. Komisjoni pädevus võimaldab kontrollida üksnes valimiskampaania aruandes esitatud andmete formaalset vastavust erakonnaseaduse ja valimisseaduste nõuetele. Samuti pole komisjon sõltumatu, mis on tõhusa järelevalve eelduseks.

1.3.2.4. Vastutus erakonnaseaduse nõuete rikkumise eest

56. Vastutus erakonna rahastamisega seotud nõuete ning piirangute rikkumise eest on sätestatud EKS peatükis 2² "Vastutus" ning KarS 21. peatüki "Majandusalased süüteod" 8. jaos "Erakonnaalased süüteod".

57. Erakonnaseaduses on sätestatud kaks väärteokoosseisu. EKS § 12¹⁴ kohaselt karistatakse erakonnale tehtava annetuse registreerimise või avalikustamise korra rikkumise eest rahatrahviga kuni 300 trahviühikut (lg 1). Juriidilist isikut karistatakse sama teo eest rahatrahviga kuni 50 000 krooni (lg 2). EKS § 12¹⁵ kohaselt karistatakse erakonna majandustegevuse aastaaruande või erakonnale laekunud vahendite kvartaliaruande või erakonna valimiskampaania rahastamise avalikustamise korra rikkumise eest rahatrahviga kuni 300 trahviühikut (lg 1). Juriidilist isikut karistatakse sama teo eest rahatrahviga kuni 50 000 krooni (lg 2). Vastavalt EKS § 12¹⁶ lõikele 2 on EKS §-des 12¹⁴–12¹⁵ sätestatud väärtegude kohtuväliseks menetlejaks politseiprefektuur.

58. Karistusseadustikus on sätestatud kaks kuriteokoosseisu. KarS § 402¹ näeb ette karistuse erakonna majandustegevusele ja varale kehtestatud piirangute rikkumise eest. KarS § 402² sätestab karistuse anonüümse, varjatud või juriidilise isiku annetuse vastuvõtmise eest. Mõlema teo eest on nii füüsilisele kui ka juriidilisele isikule ette nähtud rahaline karistus. Vastavalt kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 212 lõikele 1 toimetavad kohtueelset menetlust kriminaalajades üldjuhul Politseiamet ja tema hallatavad asutused, teatud juhtudel ka Kaitsepolitseiamet.

59. Tulenevalt kriminaalmenetluse kohustuslikkuse põhimõttest (KrMS § 6) on uurimisasutus ja prokuratuur kuriteo asjaolude ilmnemisel kohustatud kriminaalmenetlust toimetama. Kriminaalmenetlus alustatakse, kui selleks on ajend ja alus – kuriteoteade või kuriteole viitav muu teave, milles sedastatakse kuriteo tunnuste olemasolu. Politsei on kohustatud alustama menetlust, kui politseile saabub teave, milles politsei sedastab EKS §-des 12¹⁴ või 12¹⁵ sätestatud väärteo toimepanemise tunnused või KarS §-des 402¹ või 402² sätestatud kuriteo toimepanemise tunnused. Sel moel kontrollib politsei süüteomenetluse raames erakonna rahastamise vastavust seaduse nõuetele.

60. Politsei on organ, mis peab aktiivsust üles näitama üksnes rikkumise piisavalt tõenäolise olemasolu puhul. Kuigi süüteomenetlustel on kindlasti ka tulevasi rikkumisi ära hoidev mõju, ei teosta politsei järjepidevat kontrolli, mis oleks suunatud kuritarvituste tekkimise võimaluse vältimisele üldse. Teiseks pole politseiasutused institutsionaalselt sõltumatud, vaid on osa täitevvõimust.

1.3.2.5. Muud kontrollorganid

61. Lisaks eeltoodud organitele võivad erakondade rahastamise probleemidega erinevatest aspektidest kokku puutuda ka mitmed teised riigiasutused. Ükski neist ei kontrolli aga rahastamise vastavust erakonnaseaduse nõuetele.

62. Nii näiteks kontrollis Eesti Keskerakonna võlakirja emissiooni puhul Finantsinspeksioon emissiooni vastavust üksnes väärtpaberituruse seaduse nõuetega. Vastavust erakonnaseaduses sätestatud nõuetele ei hinnatud, kuna vastav pädevus inspeksioonil puudub.

63. Annetuste tegeliku päritolu tuvastamine võiks sisuliselt kuuluda Maksu- ja Tolliameti pädevusse. Samas on ameti peadirektor leidnud: “Ülesannet valvata erakondade rahastamise õiguslike ja eetiliste aspektide üle pole Maksuametile pandud. Õigusriigis ei saa Maksuamet sellist funktsiooni endale ka ise võtta.”²⁸

64. K-kohukese juhtumi puhul teostasid erinevatest aspektidest järelevalvet Vabariigi Valimiskomisjon, politseiasutused, Tarbijakaitseamet, kohus, Tallinna Ettevõtlusamet ja linnavalitsus.

1.3.3. Hinnang erakonnaseaduse regulatsioonile

65. Demokraatia nõuab erakondade rahastamise läbipaistvust. Avalikkusel peab olema ülevaade selle kohta, kes ja millises ulatuses on andnud erakonnale raha ja vahendeid. Erakond ei tohi saada materiaalselt toetust varjatud kujul või varjatud isikutelt. Selleks peavad olema sätestatud rahastamise kohta selged reeglid. Kuid üksnes reeglitest ei piisa ja tagatud peab olema ka tõhus järelevalve nende täitmise üle. Rahastamise järelevalve peab olema laiaulatuslik (hõlmama erakonna kogu finantstegevust, ülevaadet erakonna kõigi sissetulekute ja väljaminekute kohta), sisuline, järjepidev, intensiivne ja asjatundlik. Järelevalveorgan peab olema poliitilistest huvidest sõltumatu ja varustatud asjakohase õigusliku ning faktilise pädevusega.

66. Erakonnaseaduses on sätestatud nõuded ja piirangud erakondade rahastamisele. Järelevalvet erakonnaseaduses sätestatud nõuete täitmise üle teostavad audiitor ja KVSKEK. Rahastamisega seotud nõuete rikkumise korral sekkub politsei süüteo menetluse raames. Ei eraldi võetuna ega koostöös teosta nimetatud organid tõhusat järelevalvet erakondade rahastamise üle, mis vastaks demokraatia nõuetele ja tagaks erakondade võrdse kohtlemise.

67. Audiitori järelevalve on laiaulatuslik raamatupidamislik järelevalve erakonna finantstegevuse üle. Erakonnaseaduse nõuetele vastavuse osas piirdub audiitori järelevalve aga eeskätt formaalse kontrolliga. Audiitor ei saa kontrollida erakonna varjatud rahastamist ega uurida annetuste päritolu. Audiitor ei vasta ka oma staatuse poolest rahastamise järelevalveorganile esitatavatele nõuetele.

68. KVSKEK järelevalve hõlmab väga piiratud osa erakondade rahastamisest – üksnes valimiskampaania kulutusi ning nende päritolu. Järelevalve varjatud annetamise üle on komisjoni puhul seetõttu praktiliselt välistatud, kuna see eeldaks laiaulatuslikku ülevaadet erakonna sissetulekute ja väljaminekute. Komisjon saab seega kontrollida eelkõige seda, kas valimiskampaania kulutused vastasid formaalselt erakonnaseaduse nõuetele. Annetuste päritolu komisjoni pädevus uurida ei võimalda. Samuti pole komisjoni puhul tagatud sõltumatus, mis on tõhusa järelevalve eelduseks.

69. Seega puudub Eesti õigussüsteemis organ, mis teostaks erakondade rahastamise üle laiaulatuslikku, sisulist, järjepidevat, intensiivset ja asjatundlikku sõltumatut järelevalvet. Järelevalve killustatus eri organite vahel hajutab vastutust ja vähendab järelevalve tõhusust.

70. Mõõnan, et erakondade rahastamist puudutavad andmed kuuluvad avalikustamisele. Andmete avalikkus võimaldab asjast huvitatutel, s.h ajakirjanikel, nendega tutvuda ning vajadusel pöörduda järelevalveorgani poole järelevalvemenetluse alustamiseks. Pean seda demokraatia seisukohalt äärmiselt oluliseks. Siiski olen seisukohal, et riik ei saa tõhusat järelevalvet seada sõltuvusse üksnes sellest, kas avalikkus tahab ja suudab valvata erakondade rahastamise üle. Avalikkus ilma pädeva kontrolliorganita ei taga tõhusat järelevalvet.

1.4. Õiguskantsleri seisukoht

Lähtudes eeltoodust olen seisukohal, et kehtiv erakonnaseadus ei ole kooskõlas PS § 1 lõikes 1 ning §-s 10 sätestatud demokraatia põhimõttega ning § 48 lg 1 lausest 2 tuleneva erakonnapõhiõigusega, kuna ei näe

28 Aivar Söder: maksuamet ei uuri poliitikute rahastamist. – Postimees *Online*, 30.04.2003, kättesaadav arvutivõrgus: <http://vana.postimees.ee/index.html?op=ligu&rubriik=3&id=99024&number=794>.

ette tõhusat järelevalvet erakondade rahastamise üle, teen Riigikogule ettepaneku viia erakonnaseaduse põhiseadusega kooskõlla.

1.5. Menetluskäik

Riigikogu põhiseaduskomisjon arutas õiguskantsleri ettepanekut oma 29.05.2006 istungil ning hääletas selle poolt. Riigikogu täiskogu arutas ettepanekut 31.05.2006 istungil ning otsustas samuti ettepanekut toetada. Ettepaneku poolt hääletas 53 Riigikogu liiget, vastuolijaid ja erapooletuid ei olnud.²⁹ Riigikogu aseesimees tegi põhiseaduskomisjonile ettepaneku algatada eelnõu erakonnaseaduse kooskõlla viimiseks põhiseadusega. Eelnõu väljatöötamiseks moodustas põhiseaduskomisjon töögrupi, mis tuli esimest korda kokku 28.08.2006.

06.11.2006 pöördus õiguskantsler Riigikogu esimehe poole kirjaga, milles palus hea seista, et eelnõu algatatakse hiljemalt 23.11.2006, ning eelnõu menetlemisel arvestada, et eelnõu võetaks vastu enne Riigikogu 10. koosseisu volituste lõppemist 2007. aasta märtsis. 22.11.2006 esitas õiguskantsler Riigikogu põhiseaduskomisjonile eelnõu projekti kohta kirjaliku arvamuse.

04.12.2006 algatas Riigikogu põhiseaduskomisjon eelnõu 1060 SE "Erakonnaseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus erakondade rahastamise kontrolli põhimõtete muutmiseks".³⁰ Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees pöördus Vabariigi Valitsuse ja õiguskantsleri poole ning palus avaldada eelnõu kohta arvamust. Vabariigi Valitsus otsustas 04.01.2007 istungil põhimõtteliselt toetada Riigikogu põhiseaduskomisjoni algatatud eelnõud ning esitas 08.01.2007 Riigikogu põhiseaduskomisjonile kirjaliku arvamuse eelnõu kohta. Õiguskantsler saatis 10.01.2007 põhiseaduskomisjonile kirjaliku arvamuse, milles avaldas toetust eelnõule ning esitas oma tähelepanekud. Õiguskantsler avaldas lootust, et Riigikogu võtab eelnõu vastu ning vaidlust ei pea lahendama Riigikohtus.

11. 01.2007 istungil otsustas põhiseaduskomisjon suunata eelnõu Riigikogu täiskogu istungile esimesele lugemisele. Eelnõu esimene lugemine toimus 16.01.2007, kus otsustati saata eelnõu teisele lugemisele. Riigikogu põhiseaduskomisjoni 06.02.2007 istungil arutati küsimust, kas saata eelnõu Riigikogu täiskogu teisele lugemisele. Komisjon otsustas jätkata eelnõu menetlemist komisjonis.³¹

16.02.2007 otsustas õiguskantsler pöörduda vaidluse lahendamiseks Riigikohtu poole. Õiguskantsler esitas Riigikohtule taotluse tunnistada erakonnaseaduse osa, mis ei sätestata tõhusat kontrolli erakondade rahastamise üle, põhiseadusega vastuolus olevaks ning kehtetuks. Ettepaneku esitamisel Riigikogule oli selleks ajaks möödunud rohkem kui kaheksa kuud, kuid Riigikogu polnud õiguskantsleri ettepanekut täitnud. Õiguskantsler leidis, et kaheksa kuud on piisav aeg selleks, et ette valmistada ja vastu võtta ka väga keerulist valdkonda reguleeriv seadus. Pealegi olid lähenemas Riigikogu valimised, millega pidid lõppema Riigikogu 10. koosseisu volitused. RKKKS § 96 kohaselt langevad Riigikogu volituste lõppemisega menetlusest välja kõik selle koosseisu volituste ajal lõpuni menetlemata jäänud eelnõud. 04.03.2007 toimunud Riigikogu valimistega langes eelnõu 1060 SE Riigikogu menetlusest välja.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium arutas õiguskantsleri taotlust 08.05.2007 istungil. Kolleegium otsustas anda taotlus arutamiseks Riigikohtu üldkogule.

29 Riigikogu toimetatud stenogramm 31.05.2006, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

30 Erakonnaseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus erakondade rahastamise kontrolli põhimõtete muutmiseks eelnõu, nr 1060 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

31 Riigikogu põhiseaduskomisjoni 06.02.2007 istungi protokoll, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

III ETTEKANDED RIIGIKOGULE

1. Vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamise kohta vanemahüvitise seaduse alusel

20.01.2006 esitas õiguskantsler Riigikogule ettekande vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamise kohta vanemahüvitise seaduse alusel.

Analüüsisin ÕKS § 1 lõigete 1 ja 2 alusel vanemahüvitise seaduse (VHS) § 3 lg 8 lause 2 vastavust PS § 12 lg 1 lausele 1 ja § 32 lõikele 2. Selle tulemusel leian, et vanemahüvitise seaduse kooskõla põhiseadusega on kaheldav osas, milles vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitatakse üksnes vanemahüvitise taotlejale, kellel on veel alla kahe aasta kuue kuu vanuseid lapsi ja kelle vanemahüvitise suurus arvutatakse VHS § 3 lg 8 lause 1 alusel. Oma seisukohta põhjendan järgmiselt.

1.1. Asjaolud ja menetluse käik

1. Minu poole pöördunud avaldajal sündis 2004. aasta aprillis laps. Kuni 2005. aasta märtsi alguseni sai avaldaja vanemahüvitist. Pärast vanemahüvitise saamise õiguse lõppemist asus avaldaja tööle. Hiljemalt 01.12.2005 pidi avaldaja jääma uuele rasedus- ja sünnituspuhkusele. Tema 2005. aastal saadud sotsiaalmaksuga maksustatav tulu on suurem saadud vanemahüvitise aluseks olnud sotsiaalmaksuga maksustatavast tulust. Avaldaja uus vanemahüvitis arvestati avaldaja 2005. aasta tulust, samas tema sünnitushüvitis arvestati ravikindlustusseaduse (RaKS) § 55 järgi tema 2004. aasta sissetulekute järgi. Kuna avaldaja põhisissetulek 2004. aastal koosnes vanemahüvitisest, siis see tähendab, et avaldaja sünnitushüvitis on oluliselt väiksem võrreldes avaldaja eelmise vanemahüvitise ning sünnitushüvitise ja üldise kuu keskmise sissetulekuga.

2. VHS § 3 lg 8 ls 2 näeb vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamise ette isikutele, kellel on veel alla kahe aasta kuue kuu vanuseid lapsi ja kelle VHS § 3 lõike 2 alusel arvatud ühe kalendrikuu keskmine tulu on väiksem kui talle eelmisel korral määratud vanemahüvitise arvutamise aluseks olnud tulu. Samas ei ole võimalik VHS § 3 lg 8 lause 2 alusel vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitada neile isikutele, kellel on veel alla kahe aasta kuue kuu vanuseid lapsi ja kelle ühe kalendrikuu keskmine tulu on suurem kui talle eelmisel korral määratud hüvitise arvutamiseks olnud tulu. Avaldaja leiab oma pöördumises, et VHS § 3 lg 8 ls 2 on vastuolus PS § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega.

1.2. Asjaomane säte

3. VHS § 3 lg 8 ls 2:

“§ 3. Hüvitise suuruse arvutamine

[...]

(8) [...] Sünnitushüvitisele õigust omavale isikule hüvitatakse alates lapse sünnist hüvitise ja sünnitushüvitise vahe Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras.”

1.3. Õiguskantsleri seisukoht

1.3.1. Põhiseaduslik taust

4. Omandiõigus on sätestatud PS §-s 32. Tegemist on üldise normiga, mis kaitseb isiku varalisi õiguseid. Riigikohus leidis oma 17.06.2004 otsuses, et PS § 32 kaitsealasse kuulub peale kinnisasjade ja vallasasjade

ka rahaliselt hinnatavad õigused ja nõuded.³² PS § 32 lõikes 2 sätestatud õigust vabalt vallata, kasutada ja käsutada oma omandit on riivatud siis, kui eksisteerib norm, mis ei võimalda omandiõigust vabalt teostada.

5. Riigikohus on varasemalt põhiseaduse järelevalve lahendites korduvalt tõlgendanud põhiseadust koostoides Euroopa inimõiguste konventsiooni ja selle tõlgendustega. Nii on Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve lahendites tuginenud Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) lahenditele näiteks 18.03.2005 sundvõõrandamise asjas,³³ 25.10.2004 juhtimisõiguse peatamise asjas,³⁴ 21.06.2004 elamisloa andmise asjas.³⁵ Järelikult tuleb ka antud kaasuse korral PS § 32 kaitseala ja selle riive hindamisel lähtuda EIK tõlgendustest. Täpsemalt tuleb PS § 32 sisustamisel arvestada EIK tõlgendustega Euroopa inimõiguste konventsiooni protokoll nr 1 artiklis 1 sätestatud omandiõiguse küsimuses.

6. EIK kui Euroopa inimõiguste konventsiooni täitmise üle järelevalvet teostav institutsioon on oma paljutsiteeritud lahendis *Gaygusuz vs. Austria*³⁶ leidnud, et õigus vältimatule abile on Euroopa inimõiguste konventsiooni protokoll nr 1 artikli 1 mõttes rahaliselt hinnatav õigus ja kuulub omandiõiguse kaitsealasse. Samale seisukohale jäi EIK ka kaasuses *Koua Poirrez vs. Prantsusmaa*,³⁷ milles EIK leidis, et täiskasvanud puudega inimese elatusraha on rahaliselt hinnatav õigus Euroopa inimõiguste konventsiooni protokoll nr 1 artikli 1 mõttes ning kuulub omandiõiguse kaitsealasse, kuigi selle elatusraha saamine ei sõltu isiku tehtud maksetest. Nimetatud lahendites esitatud seisukohti kinnitas EIK oma 06.07.2005 otsuses asjas *Stec jt vs. Ühendatud Kuningriik*,³⁸ kus EIK ütles selgesõnaliselt, et õigustloov akt, mis annab isikule õiguse sotsiaaltoetusele olenemata sellest, kas selle sotsiaaltoetuse saamiseks on vaja teha eraldi makseid või mitte, on käsitatav omandiõigust loova aktina nende isikute suhtes, kes täidavad sotsiaaltoetuse saamise tingimused. Seega on EIK leidnud, et rahaliselt hinnatav õigus, mis kuulub omandiõiguse kaitsealasse, on ka seadusest tulenev õigus sotsiaaltoetusele, kui isik on täitnud selle saamiseks vajalikud tingimused. Asjaomasele EIK lahendile (*Gaygusuz vs. Austria*) viidates on samale seisukohale asunud ka Ameerikavaheline Kohus.³⁹ Järelikult on vähemalt kaks maailmas eksisteerivat inimõiguste kaitse institutsiooni leidnud, et õigus sotsiaaltoetusele on omand. Ühtlasi tuleb tõdeda, et õigus sotsiaaltoetusele on rahaliselt hinnatav õigus ning kuulub PS § 32 kaitsealasse olenemata selle süsteemi rahastamise viisist.

7. Vanemahüvitis on nähtuvalt VHS § 1 lõikest 1 hüvitis, mida riik maksab isikule eesmärgil hüvitada talle laste kasvatamise tõttu saamata jäänud tulu. Seda teeb riik isikule elatusvahendite tagamise näol. Sisuliselt on tegemist hüvitisega, mille saamine ei sõltu sellest, kas isik on tasunud makse või teinud teisi makseid. Seejuures tagab riik isikule elatusvahendid vastavalt VHS § 4 lõikele 6 rahas. Leian, et eelnevast võib järeldada, et vanemahüvitise puhul on tegemist rahaliselt hinnatava õigusega, mis kuulub PS § 32 kaitsealasse. Samamoodi tuleb omandiõiguse kaitsealasse kuuluvaks pidada ka vanemahüvitise ja süninitushüvitise vahe hüvitist.

8. PS § 12 lg 1 lauses 1 on sätestatud üldine võrdsuspõhiõigus. Selle õiguse sisuks on nõue kohelda võrdseid võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt. Seda nii õigusloomes kui ka õiguse kohaldamisel.⁴⁰ Üldist võrdsuspõhiõigust on riivatud siis, kui kaks võrreldavat isikut, isikute gruppi või asjade kogumit on ebavõrdselt koheldud. Võrdsuspõhiõigust on aga rikutud, kui asjaomaseks riiveks pole mõistlikku põhjust. Seega tuleneb põhiseaduse sellest nõudest, et vanemahüvitise ja süninitushüvitise vahe hüvitise maksmisel tuleb võrreldavaid isikuid kohelda võrdselt, v.a siis, kui nende isikute ebavõrdses kohtlemises on mõistlik põhjus.

32 RKÜKo 17.06.2004, nr 3-2-1-143-03, p 18.

33 RKÜKo 18.03.2005, nr 3-2-1-59-04, p 20.

34 RKÜKo 25.10.2004, nr 3-4-1-10-04 p-d 19 ja 20.

35 RKPJKo 21.06.2004, nr 3-4-1-9-04 p-d 13 ja 14.

36 Euroopa Inimõiguste Kohtu 16.09.1996 otsus asjas nr 1996-IV, *Gaygusuz vs. Austria*, p 41.

37 Euroopa Inimõiguste Kohtu 30.09.2003 otsus asjas nr 40892/98, *Koua Poirrez vs. Prantsusmaa*, p 37.

38 Euroopa Inimõiguste Kohtu 06.07.2005 otsus asjas nr 65731/01 ja 65900/01, *Stec jt vs. Ühendatud Kuningriik*, p 54.

39 Ameerikavahelise Kohtu 28.02.2003 otsus asjas nr 98, viis pensionäri vs Peruu, p-d 102 ja 103. Vt omandi mõiste kohta ka Ameerikavahelise Kohtu 06.02.2001 otsust asjas nr 74, *Baruch Ivcher Bronstein vs Peruu*, p 122.

40 RKPJKo 03.04.2002, nr 3-4-1-2-02, p 17.

1.3.2. Kaasuse põhiküsimus

9. VHS § 3 lg 8 lause 2 kohaselt hüvitatakse sünnitushüvitisele õigust omavale isikule alates lapse sünnist vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe. Seejuures hüvitatakse vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe vastavalt VHS § 3 lg 8 lausele 1 üksnes vanemahüvitise taotlejale, kellel on veel alla kahe aasta kuue kuu vanuseid lapsi ja kelle VHS § 3 lõike 2 alusel arvatud ühe kalendrikuu keskmine tulu on väiksem kui talle eelmisel korral määratud hüvitise arvutamise aluseks olnud tulu, mistõttu arvutatakse tema vanemahüvitise suurus varasemast tulust. Seega hüvitatakse vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe vanemahüvitise taotlejale, kelle uus vanemahüvitise suurus arvutatakse varasemast tulust, mitte aga vanemahüvitise taotlejale, kelle vanemahüvitise suurus arvutatakse tavapäraselt VHS § 3 lõike 2 alusel. Eelnevast tulenevalt on kaasuse põhiküsimuseks see, miks ei hüvitata vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe vanemahüvitise taotlejale, kellel on veel alla kahe aasta kuue kuu vanuseid lapsi ja kelle vanemahüvitise suurus arvutatakse VHS § 3 lõike 2 alusel ja kas see kujutab endast omandiõiguse ja võrdsuspõhiõiguse rikkumist.

1.3.3. Õiguslik hinnang

10. RaKS § 58 lg 1 lause 1 järgi makstakse sünnituslehe alusel rasedale sünnitushüvitist 140 kalendripäeva, mitmikute sünni või tüsistusega sünnituse korral 154 kalendripäeva eest, kui isik on jäänud rasedus- ja sünnituspuhkusele vähemalt 30 kalendripäeva enne arsti määratud eeldatavat sünnitamiskuupäeva. Seega üldjuhul makstakse sünnitushüvitist siis, kui isik on näiteks 30 päeva enne eeldatavat sünnitamiskuupäeva jäänud rasedus- ja sünnituspuhkusele, ka pärast lapse sündi 110 kalendripäeva eest. Nähtuvalt VHS § 2 lõikest 4 makstakse isikule vanemahüvitist alles pärast sünnitushüvitise maksmise perioodi lõppemist. Seetõttu võib järeldada, et reeglina makstakse pärast lapse sündi isikule esmalt sünnitushüvitist ja alles pärast sünnitushüvitise maksmise perioodi lõppemist vanemahüvitist. Seda kinnitab ka VHS § 2 lg 4, mille järgi tekib lapse emal õigus vanemahüvitisele alates lapse sünnist, kui tal ei olnud õigust sünnitushüvitisele.

11. Sünnitushüvitise suuruse arvutamise alused tulenevad RaKS §-st 55. Nähtuvalt viimasest on analoogiliselt vanemahüvitise ja sünnitushüvitise suuruse arvutamise aluseks sotsiaalmaksuga maksustatud tulu. Seejuures sünnitushüvitise suuruse kindlaksmääramisel tuleb üldjuhul lähtuda RaKS § 55 lõikest 2, mille kohaselt RaKS § 5 lg 2 punkti 1 või 2 alusel kindlustatud isiku (üle ühekuulise tähtajaga või määramata ajaks sõlmitud töölepingu alusel töötav isik, kelle eest on kohustatud maksma sotsiaalmaksu tööandja või avalikus teenistuses töötav isik, kaadrikaitsevâelasena lepingulisse teenistusse võetud või asendusteenistuses olev isik, Riigikogu liige, Vabariigi President ja Vabariigi Valitsuse liige, kelle eest on kohustatud maksma oma asutuste kaudu sotsiaalmaksu riik või kohalik omavalitsus) kalendripäeva keskmine tulu võrdub töövoimetuslehel märgitud töö- või teenistuskohustuste täitmisest vabastuse alguspäeva kalendriaastale eelnenud kalendriaastal kindlustatud isikule arvestatud sotsiaalmaksu alusel arvatud tulu ja arvu 365 jagatisega, kusjuures arvust 365 arvatakse maha päevade arv, millal kindlustatud isik oli töö- või teenistuskohustuste täitmisest või majandus- või kutsetegevusest ajutiselt vabastatud töövoimetuslehe alusel. Nimetatud üldreegel käib seega isikute kohta, kes on töö- või teenistussuhtes ning on vabastatud töö- või teenistuskohustuste täitmisest vahetult enne rasedus- ja sünnituspuhkusele jäämist.

Lisaks on seadusandja näinud RaKS § 55 lõikes 3 ette ka erijuhtu, mille järgi võrdub kalendripäeva keskmine tulu töötaja põhipalga ja arvu 30 jagatisega, kuid mitte üle Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud kuupalga alammäära ja arvu 30 jagatise, kui RaKS § 5 lg 2 punkti 1 või 2 alusel kindlustatud isiku (üle ühekuulise tähtajaga või määramata ajaks sõlmitud töölepingu alusel töötav isik, kelle eest on kohustatud maksma sotsiaalmaksu tööandja või avalikus teenistuses töötav isik, kaadrikaitsevâelasena lepingulisse teenistusse võetud või asendusteenistuses olev isik, Riigikogu liige, Vabariigi President ja Vabariigi Valitsuse liige, kelle eest on kohustatud maksma oma asutuste kaudu sotsiaalmaksu riik või kohalik omavalitsus) eest kalendripäeva keskmise tulu arvutamisel aluseks oleval kalendriaastal ei makstud sotsiaalmaksu, kusjuures kalendripäeva keskmise tulu arvutamisel lähtutakse töövoimetuslehel märgitud töökohustuste täitmisest vabastuse alguspäevale eelnenud päeval kehtinud töötaja põhipalgast või Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga alammäärast. Asjaomane erijuht on järelikult mõeldud reguleerima olukordi, kus isik on küll töö-

või teenistussuhtes, ent tema eest ei ole enne rasedus- ja sünnituspuhkusele jäämist kalendriaasta jooksul tasutud sotsiaalmaksu (nt isik on kasvatanud alla kolmeaastast last).

12. Nagu juba eespool mainitud, on isikul juhul, kui tal on õigus saada sünnitushüvitist, õigus vanemahüvitisele alles siis, kui sünnitushüvitise maksmise periood on lõppenud. Seejuures arvutatakse vanemahüvitise suurus vastavalt VHS § 3 lõikele 2 vanemahüvitise õiguse tekkimise päevale eelnenud kalendriaasta isikustatud sotsiaalmaksu alusel (v.a mõned VHS § 3 lõikes 2 toodud erandid). Kuna teatud juhtudel puudub isikul vanemahüvitise õiguse tekkimise päevale eelnenud kalendriaastal isikustatud sotsiaalmaks, on seadusandja näinud VHS §-s 3 ette mitmeid erandeid, mil vanemahüvitist makstakse ühes või teises suuruses ka siis, kui isikustatud sotsiaalmaks puudub või seda on makstud väikeses summas. Üks ülalmainitud erand sisaldub ka VHS § 3 lg 8 lauses 1, mille järgi arvutatakse vanemahüvitise suurus varasemast tulust siis, kui vanemahüvitise taotlejal, kellel on veel alla kahe aasta kuue kuu vanuseid lapsi, on VHS § 3 lõike 2 alusel arvutatud ühe kalendrikuu keskmine tulu väiksem kui talle eelmisel korral määratud hüvitise arvutamise aluseks olnud tulu. Viidatud sätte eesmärgiks on soodustada laste järjestikust sündi ning tagada vanemale eelmise vanemahüvitise suurune sissetulek, kui ta kahe lapse sünni vahepeal ei töötanud või sai varasemast väiksemat tulu.⁴¹ Seetõttu ongi seadusandja näinud VHS § 3 lõikes 8 ette selle, et vanemale tagatakse sama suur vanemahüvitis kui ta sai eelmise lapse puhul.

Seega juhul, kui alla kahe aasta kuue kuu vanuse lapse vanem A sai 2004. aastal vanemahüvitist 5 000 krooni kuus ning 2006. aasta jaanuaris vanemahüvitist taotledes oleks tema vanemahüvitis 2005. aasta sotsiaalmaksuga maksustava tulu põhjal 3 000 krooni kuus, saaks ta 2006. aastal vastavalt VHS § 3 lg 8 lausele 1 kuus ikkagi 5 000 krooni vanemahüvitist.

13. Lisaks on seadusandja kehtestanud VHS § 3 lg 8 lauses 2 vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamise õiguse VHS § 3 lg 8 lauses 1 nimetatud isikutele. Seda põhjusel, et sageli tuleb neil isikutel arvutada sünnitushüvitist RaKS § 55 lõike 3 alusel. Kuna RaKS § 55 lg 3 seab sünnitushüvitise arvutamise aluseks oleva ülempiiri sõltuvusse Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga alammäärast, jääb isikule makstav sünnitushüvitis jääda pärast lapse sündi allapoole talle makstavast vanemahüvitise suurusest. See aga ei aita täita vanemahüvitise seaduse üldise eesmärgi – vanema sissetuleku säilitamist lapse kasvatamise ajal realiseerumist. Seda põhjusel, et vahetult pärast lapse sündi saaks isik, kelle tavapärase sissetulek ületab alampalka, mitme kuu vältel alampalka suurust sissetulekut. seetõttu tagabki seadusandja isikule pärast lapse sündi vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamise kaudu talle vajaliku sissetuleku ka perioodil, mil tema üldine sissetulek langeks.⁴²

14. Meenutades kaasuse põhiküsimust, toon alljärgnevalt kolm näidet, mille eesmärgiks on näidata seadusandja vastuolulist käitumist vanemahüvitise taotlejate puhul, kellel on veel alla kahe aasta kuue kuu vanuseid lapsi ja kelle vanemahüvitis arvutatakse VHS § 3 lõike 2 alusel, ent kelle sissetulek langeb analoogiliselt VHS § 3 lõikes 8 kirjeldatud isikutega RaKS § 55 lõike 3 alusel arvutatava sünnitushüvitise suuruse tõttu. Neist esimene näide puudutab isikut A, kelle vanemahüvitis arvutatakse VHS § 3 lg 8 lause 1 alusel ning kelle vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitatakse, teine ja kolmas näide aga isikuid B ja C, kelle vanemahüvitis arvutatakse VHS § 3 lõike 2 alusel ja kelle vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe ei hüvitata.

a) Alla kahe aasta kuue kuu vanuse lapse vanem A sai 2004. aastal vanemahüvitist 5 000 krooni kuus ning 2006. aasta jaanuaris vanemahüvitist taotledes oleks tema vanemahüvitis 2005. aasta sotsiaalmaksuga maksustava tulu põhjal 3 000 krooni kuus. Kuna A-le 2004. aastal makstud vanemahüvitis oli 5 000 krooni, saab A vastavalt VHS § 3 lg 8 lausele 1 2006. aastal kuus ikkagi 5 000 krooni vanemahüvitist. Arvestades asjaolu, et A tulu 2004. aastal, millest lähtuvalt arvutatakse RaKS § 55 lõike 2 alusel sünnitushüvitise suurus 2005. aasta detsembris, mil ta taotles sünnitushüvitist, on RaKS § 55 lõike 2 mõttes olematu (2004. aastal

41 Vanemahüvitise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 23.09.2003, nr 125 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

42 Vabariigi Valitsuse määruse "Vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamise kord" eelnõu seletuskirjas seisab: "Vanemahüvitise seaduse § 3 lõike 8 teise lausesse on töö- ja pereelu ühitamist soodustava meetmena sisse toodud vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamise võimalus, mille eesmärgiks on tagada isikule vanemahüvitise suurune sissetulek ka ajavahemiku eest alates lapse sünnist kuni sünnitushüvitise maksmise perioodi lõpupäevani."

tööl ei käinud, sest oli lapsepuhkusel), saaks A vastavalt RaKS § 55 lõikele 3 ja § 58 lõikele 1 sünnitushüvitist 2005. aastal taotledes 12 553 krooni (140 päeva x 2690/30) ja hiljem 2006. aastal vanemahüvitist 5 000 krooni kuus. Seda olenemata sellest, et 2004. aastal sai ta sünnitushüvitist 23 000 krooni (140 päeva x 5000/30) ja hiljem 2004. aastal vanemahüvitist 5 000 krooni kuus. Kuna seadusandja on leidnud VHS § 3 lg 8 lauses 2, et ülalkirjeldatud juhul tuleb vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe isikule vanemahüvitise seaduse üldeesmärgi täitmise nimel hüvitada, saab A lähtuvalt VHS § 3 lg 8 lause 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 01.04.2004 määruse nr 94 "Vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamise kord" §-st 2 alates lapse sünnist kuni sünnitushüvitise maksmise perioodi lõupäevani 77 krooni päevas (5000/30 – 2690/30), s.t 70 sünnitushüvitise päeva korral kokku 5 390 krooni. Nimetatud summa lisandub A-le juba makstud sünnitushüvitisele.

b) Oletagem aga nüüd, et B sai oma esimese lapse 01.01.2004. Ta sai vanemahüvitist 7 000 krooni kuus. 01.12.2004 otsustas ta tagasi tööle minna. Ta töötas kuni 01.12.2005, mil ta läks uuele rasedus- ja sünnituspuhkusele. Ta sünnitab 02.01.2006. Tema 2005. aasta sotsiaalmaksuga maksustatava tulu põhjal on tema vanemahüvitiseks 2006. aastal 9 000 krooni kuus. Kuna 2004. aastal B sisuliselt ei töötanud, on tema sünnitushüvitiseks RaKS § 55 lõike 3 järgi 12 553 krooni (140 x 2690/30). Kuna VHS § 3 lg 8 reguleerib üksnes vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamist neile, kes enne järgmise lapse sündi teenisid vähe või ei teeninud üldse, ei ole VHS § 3 lg 8 lause 2 järgi võimalik B-le 2006. aastal saadava vanemahüvitise ja 2004. aasta sotsiaalmaksuga maksustatud tulude põhjal arvutatud sünnitushüvitise vahet hüvitada. Seetõttu jääb B sünnitushüvitiseks 12 533 krooni, kuigi talle 2004. aastal makstud sünnitushüvitis oli märkimisväärselt suurem (oletame, et 32 219 krooni). Pärast sünnitushüvitise maksmise perioodi lõppu hakkab B saama vanemahüvitist 9 000 krooni kuus.

c) B-ga analoogiliselt koheldakse ka C-d, kes sai esimese lapse 01.01.2004, kelle sünni puhul hakkas C saama vanemahüvitist 8 000 krooni kuus. Ka C otsustas vahemikus 01.12.2004 – 01.12.2005 teha tööd ning teenida sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu. C saab teise lapse 02.01.2006, mistõttu arvutatakse tema vanemahüvitise suurus 2005. aasta sotsiaalmaksuga maksustatava tulu põhjal. Tema 2005. aasta sotsiaalmaksuga maksustatava tulu põhjal on tema vanemahüvitiseks 2006. aastal 8 000 krooni kuus. Kuna 2004. aastal C sisuliselt ei töötanud, sest kasvatas last, on tema sünnitushüvitiseks RaKS § 55 lõike 3 järgi 12 553 krooni (140 x 2690/30). Kuna VHS § 3 lg 8 reguleerib üksnes vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamist neile, kes enne järgmise lapse sündi teenisid vähe või ei teeninud üldse, ei ole VHS § 3 lg 8 lause 2 järgi võimalik C-le 2006. aastal saadava vanemahüvitise ja 2004. aasta sotsiaalmaksuga maksustatud tulude põhjal arvutatud sünnitushüvitise vahet hüvitada. Seetõttu jääb C sünnitushüvitiseks 12 533 krooni. Pärast sünnitushüvitise maksmise perioodi lõppu hakkab C saama vanemahüvitist 8 000 krooni kuus.

15. Leian, et eelnevast nähtub selgelt, et seadusandja kohtleb omavahel võrreldavaid isikuid A, B ja C (kõikidel isikutel puudus 2004. aastal selline sotsiaalmaksuga maksustatav tulu, mille põhjal arvutada sünnitushüvitise suurus 2005. aastal RaKS § 55 lõike 2 alusel, mistõttu arvutatakse nende sünnitushüvitist RaKS § 55 lõikest 3 lähtuvalt) erinevalt: A-le hüvitatakse vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe, B-le ja C-le aga mitte. Täpsemalt öeldes, sellise piirangu olemasolul saaksid ka B ja C nautida omandiõigust vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahele ning seadusandja täita vanemahüvitise seaduse üldist eesmärki tagada isikule pärast lapse sündi asjakohane sissetulek.

16. Põhjust, miks seadusandja on kohelnud vanemahüvitisele õigust omavaid isikuid, kelle sünnitushüvitist arvutatakse RaKS § 55 lõike 3 alusel, erinevalt, ei ole vanemahüvitise seaduse ettevalmistavatest materjalidest võimalik leida. Kui Riigikogule on teada mõni mõistlik põhjus, mis õigustab isikute ebavõrdset kohtlemist, palun mind sellest teavitada. Kui aga mõistlikku põhjust isikute ebavõrdse kohtlemise õigustamiseks ka Riigikogu ei tuvasta, palun Riigikogul astuda samme põhiseadusvastase olukorra muutmiseks.

1.4. Menetluskäik

Riigikogu sotsiaalkomisjon arutas ettekannet 20.02.2006 istungil. Komisjon otsustas anda Sotsiaalministeeriumile aega, et analüüsida seaduse muutmise võimalikkust. Komisjon lootis arutada

küsimust uuesti sügisistungjärgul.

Vabariigi Valitsus esitas asjaomase eelnõu Riigikogule 08.01.2007. Eelnõu 1085 SE arvestas õiguskantsleri ettekandes käsitletut osaliselt: laiendati isikute ringi, kellel on õigus vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamisele, ja seda alla 2,5-aastaste laste emade võrra, kelle vanemahüvitise järjestikuse lapse sünni korral on samaväärne eelmise lapsega seoses saadud vanemahüvitise suurusega. Seega ei soovitud hüvitada vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahet kõikidele emadele, kelle sünnitushüvitise on vanemahüvitisest märgatavalt väiksem, põhjusel, et vanemahüvitise ja sünnitushüvitise arvutamise aluseks võetakse erinevad perioodid.

Sotsiaalkomisjon arutas uuesti õiguskantsleri ettekannet 06.02.2007 istungil. Komisjon otsustas saata vanemahüvitise seaduse muutmise seaduse eelnõu 1085 SE esimesele lugemisele võtmata täies ulatuses arvesse õiguskantsleri ettekandes toodud seisukohti. Sotsiaalkomisjon leidis, et õiguskantsleri ettekandes tõstatatud küsimusi tuleb veel eraldi arutada.

Riigikogu võttis eelnõu 1085 SE vastu 22.02.2007. Vabariigi President kuulutas seaduse välja 12.03.2007. Seadus jõustub 01.09.2007.

2. Kollektiivse töötüli lahendamise seaduse § 21 lõike 1 põhiseaduslikkus

26.01.2006 esitas õiguskantsler Riigikogule ettekande kollektiivse töötüli lahendamise seaduse (KTTLS) § 21 lõike 1 põhiseaduslikkuse kohta.

Analüüsisin kooskõlas PS § 139 lõigetega 1 ning 2 ja ÕKS § 1 lõikega 1 ja §-ga 15 KTTLS § 21 lõikes 1 sätestatud streigipiirangute vastavust põhiseadusele, eriti PS § 29 lõikele 5. Leian, et KTTLS § 21 lõikes 1 sätestatud regulatsioon ei ole kooskõlas põhiseadusega. Põhjused on esitatud käesoleva ettekande punktis 4.2 "Õiguskantsleri seisukoht." Palun Riigikogul arutada streigipiirangutega seonduvat ning viia KTTLS § 21 lg 1 põhiseadusega kooskõlla.

2.1. Üldiselt streigiõigusest ja selle piiramisest

1. PS § 29 lg 5 lause 1 ja paljud Eesti Vabariigile siduvad välislepingud (parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta (edaspidi ESH) artikkel 5, ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti artikkel 8 tagavad töötajate tööalase ühinemisvabaduse. See vabadus kätkeb endas õigust luua töötajate ühendusi ja liituda juba tegutsevate ühendustega. Töötajate ühingud on loodud ühinenud töötajate õiguste ja huvide kaitsmise eesmärgil. On selge, et ühinemisõigus ilma õiguseta võtta ühiselt kasutusele reaalseid meetmeid oma õiguste ja huvide saavutamiseks oleks 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.

2. Üks ühinemisvabaduse eesmärgi saavutamiseks vajalik kollektiivne meede, sealjuures mõjusaimaks peetav meede, mis on tööd tegevatele isikutele Eestis ka põhiseadusega sõnaselgelt garanteeritud, on streigiõigus. Nimetatud õigus on peale põhiseaduse leidnud sõnaselget tunnustamist ka ESH artiklis 6 ja ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti art 8 lg 1 punktis d. Ka Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsiooni nr 87 (nn ühinemisvabaduse ja streigiõiguse konventsioon) järelevalveorgan – Ühinemisvabaduse Komitee – on öelnud, et ILO konventsiooni nr 87 artikli 3 kaitse alla kuulub töötajate streigiõigus.

3. Streigiõigus, nagu enamik põhiõigusi, ei ole absoluutne. Streigiõigust on lubatud piirata nii eelnimetatud rahvusvaheliste õigusaktide, kui ka põhiseaduse järgi. PS § 29 lg 5 lause 3 kohaselt on streigiõigus lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus: see tähendab, et streigiõigust on lubatud piirata igal põhiseadusega mittevastuolus oleval eesmärgil, kui selle eesmärgi saavutamiseks kasutatavad vahendid on

proportsionaalsed.⁴³

4. Enne kui analüüsida konkreetselt KTTLS § 21 lõikes 1 sätestatud streigipiirangute põhiseaduslikkust, tuleb selguse huvides märkida, et põhiseaduses sätestatud ühinemisvabadus ning kollektiivsete meetmete kasutamise õigus ei ole tagatud üksnes töölepingu alusel töötavatele isikutele, vaid ka ametnikele.^{44,45} Seega tuleb nii töölepingu alusel töötavate isikute kui ametnike streigiõiguse piiramisel arvestada põhiõiguste piiramise reeglitega.

2.2. KTTLS § 21 lõikes 1 sätestatud streigipiirangud

5. KTTLS § 21 lg 1 sätestab, et:

(1) Streigid on keelatud:

- 1) valitsusasutustes ja muudes riigorganites ning kohalikes omavalitsustes;
- 2) kaitseväes ja riigikaitseorganisatsioonides, kohtutes ning tuletõrje- ja päästeteenistuses.

KTTLS § 21 lg 1 sätestab seega absoluutse streigikeelu kohalikes omavalitsustes ja riigisektoris, sealjuures on eraldi sõnaselgelt välja toodud, et streigikeeld kehtib valitsusasutustes, kaitseväes, riigikaitseorganites, kohtutes ning tuletõrje- ja päästeasutustes (edaspidi kõik KTTLS § 21 lõikes 1 nimetatud streigikeelud koos nimetatud: riigisektori või avaliku sektori streigikeeld).⁴⁶

KTTLS § 21 lõike 1 sõnastusest saab järeldada, et streikida on keelatud kõigil riigisektoris töötavatel inimestel – nii ametnikel kui abiteenistujatel. Seega keelab KTTLS § 21 lg 1 streikimise nii ministriumini asekanteril, kui töölepingu alusel kohalikus omavalitsuses töötaval koristajal.

Riigisektoris töötavate isikute streigiõigust ning selle kaudu isikute õigust ja võimalust võidelda kollektiivselt oma tööalaste õiguste ja huvide eest, on seega väga intensiivselt piiratud.

2.3. KTTLS § 21 lõikes 1 sätestatud streigipiirangute lubatavus

6. Nagu ülalpool öeldud, ei ole streigiõigus absoluutne õigus: seda võib piirata kui selleks on legitiimne põhjus ning valitud vahendid on proportsionaalsed.

7. KTTLS seletuskirjast ei ole võimalik leida KTTLS § 21 lõikes 1 toodud streigipiirangute põhjust. Streigiõiguse alase rahvusvahelise praktikaga⁴⁷ paralleelse tuues võib riigisektoris töötavate isikute streigipiirangute kehtestamise põhjuseks pidada laiemalt vajadust tagada riigi julgeolek ning riigi ja kohaliku omavalitsuse üldine toimimine: kui kõik riigisektoris töötavad isikud streigiks, oleks tugevalt häiritud riigi ja kohaliku omavalitsuse toimimine ja elanikkonna heaolu. See oleks avalike huvide vastane.

8. Riigi julgeoleku ning riigi ja kohaliku omavalitsuse üldise toimimise ning elanikkonna heaolu tagamist tuleb kindlasti pidada riigisektoris töötavate isikute streigiõiguse piiramise legitiimseks eesmärgiks. Samas saab põhiseaduse valguses lubatavaks pidada üksnes neid streigipiiranguid, mis ei riiva riigisektoris töötavate isikute streigiõigust ülemääraselt. Järgnevalt tulebki hinnata, kas KTTLS § 21 lõikes 1 toodud streigipiirangud kahjustavad ebaproportsionaalselt riigisektoris töötavate isikute streigiõigust või mitte.

43 Riigikohus on lahendis 3-3-1-65-03 öelnud, et põhiõiguse kaitseala sisustamisel tuleb arvestada Eestile siduvate rahvusvaheliste õigusaktidega. Ka streigiõiguse sisustamisel ja selle piirangute hindamisel tuleb seega arvestada välislepingutes sätestatuga ja nende järelevalveorganite poolt öelduga.

44 Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2002, § 29 komm 10.7 – 10.8. Samal seisukohal on nt ka ILO Ühinemisvabaduse Komitee: seisukohad kättesaadavad nt: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. 4th edition. Geneva 1996, par 205, 206, 526, 534, 535.

45 Ametnike ühinemisvabadus ja sellest tulenevad õigused on põhiseadusega tagatud ka teistes riikides: Saksamaa põhiseaduse artikkel 9 lõige 3 ja Höfling. Grundgesetz. Kommentar. 2003, art 9 änr 111 – 112.

46 Edasine analüüs käsitleb avalike teenistujate streigikeeldu ja selle põhiseaduslikkust.

47 Vt nt Novitz. T. *International and European Protection of the Right to Strike*. Oxford University Press, 2003, p 303–310.

9. Siinjuures tõdedes, et streigiõiguse piirangute lubatavuse hindamisel tuleb arvestada ka Eestile siduvate välislepingutega ning välislepingute järelevalveorganite poolt antud seisukohtadega, on alustuseks asjakohane vaadata, millised streigipiirangud on peetud lubatavaks Eestile siduvate rahvusvaheliste lepingute järgi.

10. ILO, mille seisukohtadega arvestavad ka ESH ja ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti järelevalveorganid, on öelnud, et avalikus sektoris töötavate isikute suhtes võib kehtestada streigipiiranguid, kuid piiranguid tuleb kehtestada minimaalses vajalikus määras.⁴⁸

Konkreetselt on ILO ja ka ESH järelevalveorganid pidanud siiski lubatavaks politseinike, kaitseväelaste, kohtutöötajate streigiõiguse keelustamist.⁴⁹ Streigiõigust võib ILO järgi piirata või keelata ka teiste avalikus sektoris töötavate isikute puhul, kuid üksnes siis, kui need isikud teostavad võimu riigi nimel või osutavad elutähtsaid teenuseid. Riigi nimel võimu mitteteostavate ja elutähtsaid teenuseid mitteosutavate avalikus sektoris töötavate isikute puhul on streikimisõiguse keelamine ILO järgi lubamatu.⁵⁰

Ka ESH järelevalveorgan, Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee (Komitee) on sõnaselgelt öelnud, et ei pea absoluutset avalikus sektoris töötavate isikute streigikeeldu põhjendatuks. Näiteks ESH alusel esitatud Eesti raportit kommenteerides ütles Komitee: “ESH artikkel G valguses [...] võib piirata avalike teenistujate streigiõigust, sest nad täidavad ülesandeid, mis võivad mõjutada avalikku huvi ja riigi julgeolekut. Samas siiski kõigi avalike teenistujate streigiõiguse täielikku keelamist ei saa pidada ESH-ga kooskõlas olevaks.”⁵¹

11. Seega on üldine avalikus sektoris töötavate isikute streigikeeld nii ILO kui ka ESH järgi lubamatu. ILO ja ESH praktika analüüsimise tulemusel leian, et lubatavaks saab pidada üksnes nende avalikus sektoris töötavate isikute streigiõiguse piiramist, kelle tegevus võib oluliselt mõjutada riigi julgeolekut, riigi ja kohaliku omavalitsuse toimimist ja elanikkonna heaolu ning üldjuhul on sellisteks isikuteks riigi nimel võimu teostavad või avalikus sektoris elutähtsaid teenuseid osutavad isikud.

12. Kui vaadata erinevate riikide siseriiklikku praktikat, siis saab sedastada, et enamikes Euroopa riikides tunnustatakse suuremal või vähemal määral avalikus sektoris töötavate isikute streigiõigust. Nii näiteks on Prantsusmaal üldjuhul lubatud riigisektoris töötavate isikute streigid. Streigiõigus puudub ei ole ainult väga piiratud grupil avalikus sektoris töötavatel inimestel: politseiametnikel, vangivalvuritel, relvajõudude liikmetel, *Companies Republicaines de Securite's* töötavatel inimestel, magistratidel ja kohtuametnikel, prefektidel ja abiprefektidel. Riigisektori streigiõigust tunnustatakse näiteks ka Belgias ja Tšehhis.⁵²

13. Arvestades, et Eestis on palju kõneldud Saksamaa streigiregulatsioonist, siis on asjakohane siin lühidalt käsitleda ka seda. Saksamaal on riigisektoris võimalik töötada kas avalik-õiguslikus suhtes (vastavat töötajat nimetatakse: *Beamte*) või siis eraõiguslikus suhtes (olenevalt töö iseloomust nimetatakse vastavat töötajat kas *Angestellte* või *Arbeiter*). Streigid on keelatud üksnes nendel, kes töötavad avalik-õiguslikus suhtes ehk *Beamte*'na. Samas on streigid lubatud nendel isikutel, kes on töö eraõigusliku regulatsiooni alusel.⁵³ *Beamte* streigikeelul on mitmeid põhjusi. Nimelt on Saksamaal põhiseaduse artiklist 33 ja *Beamte* teenistussuhteid reguleerivatest seadustest (nt *Beamtenrechtsrahmengesetz*) tulenevalt *Beamte*'le tagatud muuhulgas väga tugevad sotsiaalsed garantiid, samuti pandud erilised teenistuslikud õigused ja kohustused. Eelnevatel põhjustel, eriti aga just tugevate põhiseadusest tulenevate sotsiaalsete tagatiste tõttu on *Beamte*'l streikimine keelatud.^{54,55} Ülalöeldu kokkuvõtteks võib öelda, et *Beamte*'lt on streikimisõigus sisuliselt “ära ostetud.”

48 Vt nt ILO kaesus nr 1648 ja 1650 (Peruu); Ühinemisvabaduse komitee 291 aruanne.

49 Vt nt ESH alusel esitatud kollektiivne kaebus: No. 2/1999 *European Federation of Employees in Public Services (EUROFEDOP) vs. France*.

50 Vt nt ILO kaesus nr 1762 (Tšehhi Vabariik), vt ka *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. 4th edition*. Geneva 1996, § 526, 534, 535.

51 Lõpuks pidas Komitee KTTL § 21 lõiget 1 ESH-ga vastuolus olevaks.

52 Vastavad andmed saadud ILO sotsiaaldialoogi vanemspetsialistilt Youcef Ghellabilt 16.11.2005.

53 Vt *Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht*, Verlag C.H. Beck, München 2006, s 134 rn 148 ning s 141 rn 183–185.

54 Vt viide 9 ja Saksamaa põhiseaduse § 33 ning Höfling. Grundgesetz. Kommentar. 2003, art 33.

55 Oluline on mainida, et Saksamaal ei tunnustata üldjuhul ka *Beamte*'de õigust sõlmida kollektiivlepinguid. Täpsemalt leitakse Saksamaal, et *Beamte*'d ei saa oma teenistustingimusi kujundada kollektiivlepingutega, sest nende teenistustingimused on garanteeritud põhiseaduste ja seadustega. Seetõttu leitakse, et ka streigiõiguse andmine ei ole põhjendatud.

Minu hinnangul ei saa *Beamte* streigikeeldu üks üheselt ei Eestile ega teistele riikidele näiteks tuua, sest *Beamte* sotsiaalsed tagatised on nii kõrged, et tema streigiõiguse äravõtmine võib sellega olla põhjendatud.

14. Rahvusvahelise streigiõigusregulatsiooni ja teiste riikide siseriikliku praktika pinnal võib väita, et absoluutset riigisektoris töötavate isikute streigikeeldu ei peeta põhjendatuks. Isegi streigiõiguse koha pealt väga ranges riigis Saksamaal on lubatud meie mõistes abiteenistujate streigid.

15. Leian, et absoluutne avalikus sektoris tööd tegevate isikute streigikeeld ei ole põhjendatud ka Eestis. Muuhulgas on see selges vastuolus ILO konventsiooniga nr 87 ja ESH-ga.

16. Kindlasti ei tohiks streigikeeld laieneda abiteenistujatele. Nagu ülalpool öeldud on streigikeeldu kehtestamise eesmärgiks riigi julgeoleku tagamine ning riigi ja kohaliku omavalitsuse toimimise ning elanikkonna heaolu kindlustamine. Isegi kui abiteenistujate streik teataval viisil mõjutaks riigi ja kohaliku omavalitsuse toimimist, elanikkonna heaolu, ei saa see mõjutus, arvestades abiteenistujate töö iseloomu, olla nii oluline, et see kaaluks üles abiteenistujate streigiõiguse täieliku keelamise.

17. Lisaks on mul kahtlus ka absoluutse ametnike streikimiskeeldu põhiseaduslikkuses. Viimast seetõttu, et Eestis saab ametnikuks olla nii ministeeriumi kantsler kui Euroopa Liidu kohtulahendeid läbitöötav keskastme spetsialist, nii kohaliku omavalitsuse raamatupidaja kui ka tehnilist tööd tegev spetsialist. On küsitav, kas kõigi nimetatud isikute streikimine mõjutaks oluliselt riigi ja kohaliku omavalitsuse toimimist, elanikkonna heaolu ja riigi julgeolekut. Minu hinnangul ei omaks näiteks tehnilist tööd tegeva ametniku ja Euroopa Liidu kohtulahendeid analüüsiva spetsialisti streikimine märkimisväärset mõju ei riigi julgeolekule, riigi ja kohaliku omavalitsuse toimimisele ega elanikkonna healule. Vaatamata eelnevale on aga ka nendele kehtestatud absoluutne streikimiskeeld, mis jätab nad ilma ühest mõjusamast kollektiivsest meetmest, millega oma töölastele õiguste ja huvide eest seista. Leiangi, et ametnike, kelle streikimine ei mõjutaks oluliselt avalikke huve, streigiõiguse absoluutne piiramine võib olla ülemäärane.

2.4. Õiguskantsleri seisukoht

18. Eelneva kokkuvõtteks leian, et KTTLS § 21 lõikes 1 sätestatud absoluutne riigisektoris ja kohalikus omavalitsuses töötavate inimeste streigikeeld on vastuolus põhiseaduse ja Eestile siduvate rahvusvaheliste lepingutega. Palun, et Riigikogu arutaks KTTLS § 21 lõikes 1 sätestatud streigikeelde ning viiks need kooskõlla põhiseadusega. Sealjuures palun, et Riigikogu analüüsiks erilise põhjalikkusega, milliste ametnikegruppide streikimisõigust tuleb pidada põhjendatuks ning milliste ametnikegruppide oma mitte. Seda analüüsid tuleb muuhulgas arvestada, et Eesti avalikus sektoris tööd tegevatel inimestel on tegelikkuses vaja oma õiguste ja huvide eest ise seista.

2.5. Menetluskäik

Riigikogu põhiseaduskomisjon ja sotsiaalkomisjon arutasid ettekannet 14.03.2006 ühisistungil.

Ühisistungil avaldati õiguskantsleri seisukohale põhimõttelist toetust. Streigiregulatsiooni kohese muutmise vastu toodi argument, et enne selle muutmist on vaja kaardistada avalike teenistujate teenistuskohad, kus streikimine oleks keelatud ka edaspidi ja teenistuskohad, kus streikimine peaks olema lubatud. Sellesisuline eelnõu Riigikogu X koosseisu ajal menetlusse ei jõudnud.

Arvestades, et on valitud uus Riigikogu koosseis ja asjaomastel institutsioonidel on olnud rohkem kui aasta aega kaardistada ülalnimetatud teenistuskohad ning analüüsida streigiregulatsiooni, küsis õiguskantsler 23.05.2007 Riigikogu esimehelt, millises seisus on avalike teenistujate streigiregulatsiooni muutmise.

IV ARVAMUSED RIIGIKOGULE

1. Erakonna võlakirjaemissiooni lubatavus

Asi nr 10-2/060431

(1) Riigikogu liige H-V. Seeder esitas 16.03.2006 õiguskantslerile kirjaliku küsimuse, kus palus õiguskantsleri hinnangut erakonna võlakirjaemissiooni lubatavuse kohta.

(2) Riigikogu liige ootas õiguskantsleri vastust kolmele järgnevale küsimusele:

1. “Kas Keskerakonna võlakirjaemissioon ja selle pikendamine on kooskõlas erakonnaseadusega või on tegemist varjatud rahastamisega? Palun põhjendage oma seisukohta.
2. Kui Keskerakonna võlakirjaemissioon ja/või selle pikendamine on vastuolus seadusega, siis milliseid meetmeid tuleb rakendada seaduslikkuse tagamiseks?
3. Kas peate põhimõtteliselt õigeks, et üks Eesti erakond rahastab oma tegevust sellise võlakirjaemissiooni kaudu, kus erakonna tegelikud finantseerijad jäävad salastatuks?”

Vastamaks Riigikogu liikme küsimusele, tutvus õiguskantsler selle teema kohta ajakirjanduses avaldatud materjalidega.

Ajakirjanduses ilmunud teabest nähtub, et Keskerakond kinnitas 11.02.2003 otsusega 10 000 000 kroonise võlakirjade programmi. Emissiooniprogramm jagunes kolmeks suunatud emissiooniks: 18.02.2003, 27.02.2003 (mõlemal korral koguväärtusega 3 000 000 krooni) ning 14.03.2003 (koguväärtusega 4 000 000 krooni). Tegu oli kolmeaastaste fikseeritud intressimääraga kupongvõlakirjadega, mis on denomineeritud Eesti kroonides.⁵⁶ ETV saates “Aeg luubis” väideti, et 2006. aastal taotles Keskerakond Lõhmus, Haavel ja Viisemann AS-lt (LHV) tagasimaksmiseks aastast ajapikendust ning ka intressi alandamist, kuna 2006. aasta erakonna eelarves oli võlakirjade eest tasumiseks ette nähtud vaid 3 000 000 krooni.⁵⁷ Äripäeva kajastuse kohaselt käisid läbirääkimised tähtaja pikendamise üle siiski investorite, mitte LHV-ga.⁵⁸

Keskerakonna võlakirjaemissiooni korraldanud investeerimispanka LHV juhi R. Tamme ajakirjanduses kajastatud ütluste kohaselt ostsid Keskerakonna võlakirju investorid, kes on tavapäraselt LHV korraldatud emissioonidel osalenud.⁵⁹ LHV ei ole avalikustanud investorite arvu ega nimesid, kuid R. Tamm on nentunud, et võlakirjade ostjateks olid Eesti ettevõtted.⁶⁰

Ajakirjanduse andmeil LHV ise Keskerakonna võlakirju ei ostnud ega andnud emissioonile ka garantiid. LHV leidis ostjad kogu võlakirjade mahule, mis algselt plaani võeti. Väidetavalt oli võlakirjade tootlus samas suurusjärgus teiste sarnaste võlakirjadega ja intress oli võrreldav muude sarnaste tingimustega võlakirjade intressidega.⁶¹ Konkreetne intressi suurus on konfidentsiaalne, kuid R. Tamm on kinnitanud, et intress on turusituatsioonil põhinev ning alla 10%.⁶²

Keskerakonna kodulehel avalikustatud majandusaasta aruanne ei võimalda teha otseseid järeldusi võimaliku intressi suuruse üle. Näiteks 2004. aasta majandusaasta aruandes on võlakirjaemissioon küll eraldi summana esitatud, kuid finantskulu tulemiaruanDES ning makstud intressid rahavoogude aruandes on esitatud ühtse

56 LHV: Keskerakonna emissioon vastas turutingimustele. – BNS, 04.04.2003, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.bns.ee/archiveNewsBody.jsp>.

57 ETV 12.03.2006 saade “Aeg luubis”.

58 Minuga võidad! – Äripäev, 03.03.2006. “Keskerakonna peasekretär K. Must ütleb, et praegu käivad investoritega läbirääkimised võlakirjade saatuse üle. Ühe variandina on kaalumisel võlakirjade lunastamise tähtaja pikendamine.”

59 Sama.

60 Inspektsioon tunnustab Keskerakonna emissiooni. – Postimees *Online*, 08.04.2003, kättesaadav arvutivõrgus: <http://vana.www.postimees.ee/index.html?op=luгу&rubriik=3&id=96247&number=776>; ETV 12.03.2006 saade “Aeg luubis”.

61 LHV: Keskerakonna emissioon vastas turutingimustele. – BNS, 04.04.2003, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.bns.ee/archiveNewsBody.jsp>.

62 ETV 12.03.2006 saade “Aeg luubis”.

summana (831 718 krooni) kõigi kohustuste peale kokku.⁶³ 2003. aasta majandusaasta aruandega ei olnud võimalik tutvuda, kuna seda ei ole Keskerakonna koduleheküljel avalikustatud. Nii 2003. kui ka 2004. aasta majandusaasta aruande on Keskerakond jätnud avalikustamata Riigi Teataja Lisas.

Keskerakond on käsitlenud võlakirjaemissiooni “tavalise laenuturu finantsinstrumendina,”⁶⁴ “avaliku laenuna.”⁶⁵ E. Sepa 2003. aastal ajakirjanduses kajastatud seisukohtade järgi oli võlakirjaemissiooni puhul tegemist tavapärase raha laenamisega, mitte annetajate varjamisega. Emissiooni käsitleti paindliku rahastamise võimalusena: kuna Keskerakonnal tagatist ei olnud ja pangast tagatiseta laenu võtmise võimalus puudus, otsustati tagatiseta võlakirjade kasuks. Keskerakonna seisukoha järgi oli Keskerakonna laenuandjaks antud tehingus LHV ning kellele täpselt 100 000-krooniseid võlakirju müüdi, erakond 2003. aasta aprillis ei teadnud.⁶⁶ Keskerakonna 2003. aasta I kvartali aruandes (esitatud 07.04.2003 mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrile) on emissioonist laekunud vahendite liigina märgitud “laen (võlakirja emissioon)” ning laekumise allikana LHV.

Et ajakirjanduse andmeil olevat 2003. aastal Finantsinspeksioon võtnud seisukoha, et Keskerakonna võlakirjaemissioon on õiguspärane,⁶⁷ pöördus õiguskantsler teabe nõudmisega inspeksiooni poole. Inspeksiooni juhatuse liikme K. Troppi sõnul tegi inspeksioon tuginedes väärtpaberituru seadusele AS-le LHV 2003. aastal järelepärimise ning võttis viimase poolt esitatud andmete alusel seisukoha, et väärtpaberite pakkumine oli kooskõlas väärtpaberituru seaduse (VPTS) nõuetega. Vastavust erakonnaseaduses sätestatud nõuetele ei hinnatud, kuna vastav pädevus inspeksioonil puudub. Lähtudes tol ajal kehtinud VPTS § 12 lg 2 punktist 4, ei olnud tegu avaliku pakkumisega, mis tulnuks registreerida Finantsinspeksioonis.

(3) Antud asjas oli oluline leida vastus küsimustele, kas 2003. aastal kehtinud erakonnaseaduse (EKS) redaktsioon ja 2006. aastal kehtiv erakonnaseadus võimaldavad erakonnal korraldada võlakirjaemissiooni ning kas 2003. aastal korraldatud võlakirjaemissiooni pikendamine on lubatav ning millised on erakonna rahastamise kontrollimehhanismid.

(4) Vastates Riigikogu liikme küsimustele, andis õiguskantsler üksnes abstraktse hinnangu võlakirjemitseemiooni lubatavuse ja võimalike rakendatavate meetmete kohta järgmistel põhjustel:

EKS peatükk 2¹ reguleerib erakonna vara ja vahendeid ning näeb ette piirangute järgimise kontrolli, peatükk 2² sätestab vastutuse. Viidatud peatükkide normidest nähtuvalt ei ole õiguskantslerile tehtud ülesandeks ega antud selleks vajalikke volitusi kontrollida erakondi nende tegevuse rahastamisel. Seetõttu ei saa õiguskantsler anda konkreetset hinnangut Keskerakonna võlakirjaemissiooni vastavusele õigusaktidega kehtestatud nõuetele. Õiguskantsleri pädevusse ei kuulu seega vastata Riigikogu liikme esimesele küsimusele, kas Keskerakonna võlakirjaemissioon ja selle pikendamine on kooskõlas erakonnaseadusega või on tegemist varjatud rahastamisega. Samal põhjusel ei saa õiguskantsler konkreetset vastata eespool toodud teisele küsimusele, mis meetmeid tuleb rakendada seaduslikkuse tagamiseks, kui Keskerakonna võlakirjaemissioon või selle pikendamine osutub seadusega vastuolus olevaks.

Erakonnaõiguse põhiseaduslikku tausta hinnates tuleb rõhutada, et erakond on “[...] 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.”⁶⁸ Erakond on eraõiguslik juriidiline isik, üks mittetulunduslike ühenduste liike. “Põhiseaduse § 48 tõstab erakonna teistest ühingutest eraldi esile, rõhutades selle spetsiifilist iseloomu.”⁶⁹

63 Eesti Keskerakonna majandusaasta aruanne 2004, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.keskerakond.ee/index.php?main=166>.

64 Eesti Keskerakonna pressiteade 03.04.2003, kättesaadav arvutivõrgus: <http://2004.keskerakond.ee/index.php?action=news&from=270>.

65 ETV 12.03.2006 saade “Aeg luubis”.

66 Keskerakond tõrjub süüdistusi. – Postimees, 04.04.2003, kättesaadav arvutivõrgus: <http://vana.www.postimees.ee/index.html?op=1ugu&rubriik=5&id=95834&number=773>. Keskerakonna võlakirjade ostjad ja intressimäär on salastatud. – Postimees, 05.04.2003, kättesaadav arvutivõrgus: <http://vana.www.postimees.ee/index.html?op=lugu&rubriik=3&id=95920&number=774>.

67 Inspeksioon tunnustab Keskerakonna emissiooni. – Päevaleht, 08.04.2003, kättesaadav arvutivõrgus: http://www.epl.ee/artikkel_232646.html. Artiklis kajastati Finantsinspeksiooni juhatuse esimehe seisukohta, mille kohaselt “[...] pole Finantsinspeksioonil põhjust kahelda emissiooni vastavuses nõuetele.”

68 RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 31.

69 RKPJKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 38.

Arvestades erakondade rolli toimiva demokraatia ülesehitamisel ning silmas pidades Eesti arengut erakonnademokraatia suunal, on selge, et eksisteerib suur avalik huvi nagu kogu avaliku võimu teostamisega seonduva nii ka erakondade tegevuse, sh rahastamise läbipaistvuse suhtes. See on vajalik, et vähendada raha olulisust poliitilise võimu saavutamisel, korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevuse võimalusi poliitika mõjutamisel ning valijate n-ö turundustehnikatega manipuleerimise ohtu: “[...] demokraatia kvaliteedi parandamine ja valijate reklaamiga uinutamise takistamine.”⁷⁰

Oluliseks läbivaks märksõnaks, mis peaks olema aluseks erakondade rahastamise regulatsiooni kujundamisel ja erakondade rahastamisega seotud tegevuse õiguspärasuse hindamisel, on tõhus kontroll – seda nii selleks loodud/määratud organi kui ka laiema avalikkuse poolt. Tõhus kontroll eeldab seega ka avalikkuse põhimõtte järgimist.⁷¹ Kuigi erakond on eraõiguslik juriidiline isik, siis tulenevalt erakondade spetsiifilisest staatusest avaliku võimu teostamisel ei saa tavapärased konfidentsiaalsuse reeglid, mis võivad olla õigustatud tavaliste eraõiguslike juriidiliste isikute majandustegevuses, erakondade varade ja majandustegevuse suhtes kehtida.

Erakondadele kehtestatud rahastamise piirangud riivavad ühest küljest erakonnavabadust (täpsemalt rahastamisvabadust), teisalt aga aitavad kaasa erakonnavõrdsuse saavutamisele, mis on erakonnavabaduse kõrval samuti üheks osaks PS § 48 lg 1 lausest 2 tulenevast erakonnapõhiõigusest. Erakonnavõrdsuses väljendub erakondade võimaluste võrdsuse idee, st poliitilise tahte kujundamise protsessis peavad kehtima ausa mängu reeglid.⁷²

(4.1) 2003. aasta alguses, kui Keskerakond võttis vastu otsuse korraldada emissioon, kehtis erakonna vara ja vahendeid reguleeriv erakonnaseaduse 2¹. peatükk teistsuguses redaktsioonis kui 2006. aastal. Nimetatud peatükki, samuti sellega seotud vastutuse sätteid muudeti oluliselt 01.01.2004 jõustunud erakonnaseaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadusega. Seejuures nähti ette ka rakendussätted, nt EKS § 13 täiendati lõikega 5, mille kohaselt kuni 01.01.2004 erakonna sõlmitud laenulepingud ja krediitdilepingud jäävad kehtima.

EKS (redaktsioon 23.01.2003-01.01.2004) § 12¹ nägi ette, et erakonnal on õigus omada põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks vajalikku vallas- ja kinnisvara, võttes arvesse EKS-s ja muudes seadustes ettenähtud piiranguid. Samuti sätestati loetelu erakonna vara allikatest:

- 1) erakonna liikme- ja sisseastumismaksud;
- 2) annetused (välja arvatud anonüümsed annetused, mis olid keelatud);
- 3) pärand;
- 4) riigieelarvest vastavalt EKS §-le 12⁶ saadavad eraldised;
- 5) tulu erakonna rahaliste vahendite hoiustamisest Eesti ja välisriikide krediitdiasutustes;
- 6) laekumised EKS §-s 12² lubatud majandustegevusest (erakond ei võinud olla äriühingu aktsionär või osanik ega võinud omada ka väärtpabereid).

Õiguskantsler võttis seisukoha, et 2003. aastal kehtinud EKS peatükis 2¹ oli toodud ammendav loetelu erakonna rahastamise kõigist seaduslikest viisidest ja vahenditest. Taolise järelduse saab teha nii tõlgendades EKS § 12¹ lõiget 2 (“Erakonna vara allikateks võivad olla: [...]”) grammatiliselt kui ka üksikasjalikke piiranguid sätestavaid erakonnaseaduse teisi norme silmas pidades teleoloogilist tõlgendust kasutades. Erakonnaseaduse käsitletud sätteid ei näinud toona ette erakonna vara allikana laenude võtmist ega sisaldanud mingeid viiteid võlakirjaemissiooni lubatavusele.

Sarnaselt kehtiva seadusega rõhutati ka toona EKS peatükis 2¹ avalikkuse printsiipi ning seati ranged üksikasjalikud nõuded annetustele. Nii näiteks sätestasid EKS §-d 12⁴ ja 12⁵ erakonna varade ja valimiskampaania rahastamise avalikkuse põhimõtte: igäihel on õigus tutvuda erakonna varade koosseisu ja sissetulekuallikatega ning seaduses sätestatud aruanded (aruanne kõigi eelmise kvartali jooksul erakonnale

70 Ü. Madise. Erakondade rahastamise põhimõtted. – Juridica eriväljaanne 2003, lk 45.

71 Vt ka EN Ministrite Komitee vastavasisulist soovitus: *Recommendation of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns.*

72 J. Ipsen teoses: M. Sachs. Grundgesetz. 2. väljaanne. München 1999, änr 27 jj, 32 jj. Pikemalt vt M. Ernits. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. – Juridica eriväljaanne 2003.

laekunud vahendite kohta, majandusaasta aruanne, aruanne valimiskampaania korraldamiseks erakonna ja tema nimekirjas kandideerinud isikute tehtud kulutuste ning kasutatud vahendite päritolu kohta) tuli avalikustada. Seadus nägi ette loetelu keelatud annetest (EKS § 12¹¹), mille hulka kuulusid mh anonüümsed annetused. Teisisõnu tuli erakonna varade ja finantseerimisega seotud regulatsiooni tõlgendades ja tegevuse õiguspärasust hinnates antud aspekte silmas pidada.

Laenu- ja krediitdilepingud “legaliseeriti” tagantjäre ehk sisuliselt tunnistati seadusandja poolt lubatavaks, kui EKS § 13 täiendati 18.12.2003 vastuvõetud ja 01.01.2004 jõustunud normiga, mille kohaselt senised laenu- ja krediitdilepingud jäävad kehtima. Senistele laenu- ja krediitdilepingutele ei laiendatud uusi, 01.01.2004 kehtima hakanud laenu- ja krediitdilepingute nõudeid. Nimetatud kuupäevast jõustunud EKS § 12¹ lõike 4 kohaselt võib erakond sõlmida laenu- või krediitdilepingu, kui laenuandja või krediidiandja on krediitdialutus ning leping on tagatud erakonna varaga või tema liikme käendusega.

(4.2) Kuna 2006. aastal kehtivad EKS § 12¹ lg 4 ja § 13 lg 5 viitavad laenu- ja krediitdilepingule, tuli järgnevalt analüüsida, kas võlakirjade emitteerimisel võib olla tegu laenu- või krediitdilepingu sõlmimisega.

Võlakiri on väärtpaberi liik, mille mõiste avab VPTS § 2. Ka võlaõigusseaduse (VÕS) § 917 annab väärtpaberi mõiste, nähes ette, et väärtpaber on iga dokument, millega on seotud mingi varaline õigus sellisel, et seda ei ole võimalik dokumendist eraldi teostada; seadusega sätestatud juhtudel loetakse väärtpaberiks ka õigusi, mida väljendatakse ja antakse üle üksnes registrikande vahendusel.

Võlakirja on defineeritud ka näiteks järgmiselt: “Võlakohustust tõendav väärtpaber (sama mis obligatsioon). Fikseeritud tulususega väärtpaber, mille tagasiostu tähtaeg ja intressimaksete suurus on lepingus määratud.”⁷³ “Võlakiri on väärtpaber, millega reguleeritakse laenuvõtja võlakohustus laenuandja ees vastavalt võlakirja väljaandmise tingimustele (emissioonitingimustele).”⁷⁴

Laenulepingu mõiste annab VÕS § 396 lg 1: “Laenulepinguga kohustub üks isik (laenuandja) andma teisele isikule (laenusaaaja) rahasumma või asendatava asja (laen), laenusaaaja aga kohustub tagasi maksuma sama rahasumma või tagastama sama liiki asja samas koguses ja sama kvaliteediga.” Sama paragrahvi lg 3 täpsustab, et laenulepingu esemeks võib olla ka väärtpaber.

Krediitdilepingut defineerib VÕS § 401 lg 1 kui lepingut “[...], millega üks isik (krediidiandja) kohustub andma teise isiku (krediidisaaaja) käsutusse rahasumma (krediit), krediidisaaaja aga kohustub tasuma krediidilt intressi ja lepingu lõppemisel krediidi tagasi maksuma.” Lõige 2 lisab, et krediitdilepingu esemeks võib olla ka maksetähtpäeva edasilükkamine, liising või muu abi finantseerimisel.

Et võlakirja ostmisel on tegu raha laenamisega investori poolt võlakirja väljaandjale emitendile, saab võlakirjade väljaandmist põhimõtteliselt käsitleda laenuna laiemas mõttes.⁷⁵ Ka näiteks riigieelarve seaduse (RES) § 38 lg 2 näeb ette, et riigieelarvelist laenu võetakse laenulepingu sõlmimise või riigi võlakirjade emitteerimise teel.

Kui võrrelda võlakirjaemissiooni ja pangalaenu omavahel, siis need on sarnased nii oma iseloomult kui ka eesmärgilt: tegemist on võõrkapitali ajutise kasutamise, mille eest makstakse tasu laenuintressi näol. Juriidilisest aspektist lähtudes on põhierinevused ehk selles, et emissiooni puhul tekivad emitendil erineva sisuga õigussuhted kõigi emissiooni protsessis osalejatega (investorid, võlakirjade vahendajad jne), ja nii õigustatud isikuteks kui riski kandjateks (n-õ võlausaldajateks) on investorid. Pangalaenu puhul tekib reeglina aga üks õigussuhe võlgniku ja panga kui võlausaldaja vahel. Pank on õigustatud subjektiks kõigi tehtavate maksete korral ja ühtlasi ka laenuvõtja maksejõuetuse riski kandjaks.⁷⁶

73 Eesti Pangaliidu pangandusterminite sõnastik, kättesaadav arvutivõrgus, <http://www.pangaliit.ee/pangandusinfo/sõnastik/v/?id=13744>.

74 Eesti väärtpaberi keskregister, kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.e-register.ee/index.php?id=1200>.

75 Sama seisukoht: P. Schlechtriem. Võlaõigus. Eriosa. Tallinn 2000, lk 104 nr 274: esitajavõlakohustuse väljaandmine „[...]”, mis võimaldab laenu võtmise kapitaliturul, on laenuühing [...]“.

76 R. Paron. Võlakirjade emissioon ja selleks vajalikud dokumendid. – Juridica 1996, lk 530.

Eeltoodust tulenevalt leidis õiguskantsler, et võlakirjade emiteerimisel võib põhimõtteliselt olla tegu laenulepingu sõlmimisega erakonnaseaduse tähenduses.

2006. aastal kehtiv EKS § 12¹ lg 4 võimaldab sõlmida laenu- või krediidlepinguid üksnes juhul, kui:

1. laenu- või krediidiandja on krediidasutus;
2. leping on tagatud erakonna varaga või tema liikme käendusega.

EKS § 12¹ lõikes 4 sätestatud laenu- või krediidlepingu sõlmimise võimalust tuleb vaadelda koostoimes EKS § 12¹ lõigetega 2 ja 3, mis keelustavad anonüümsed ja varjatud annetused. Ka näiteks selgitati EKS § 12¹ lõike 4 eesmärki eelnõu seletuskirjas järgmiselt: “See välistab varjatud toetuste tegemise erakonnale tavapärasest väiksema intressiga. Krediidasutused lähtuvad selliste lepingute sõlmimisel üldistest ja kontrollitavatest tingimustest.”⁷⁷ Teisisõnu oli laenu ja krediidiga seonduva reguleerimise eesmärgiks anonüümsete ja varjatud annetuse välistamine ehk laiemalt kuritarvituste vältimine läbi erakondade rahastamise läbipaistvuse ja avalikkuse.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et põhimõtteliselt ei välista kehtiva EKS § 12¹ lg 4 võlakirjaemissiooni korraldamist. Seda aga vaid tingimusel, et täidetud on kõik sättes esitatud nõudmised – st peab olema teada (avalik), et võlakirjad on tagatud ning et investoriks kui võlausaldajaks (mitte emissiooni vahendajaks)⁷⁸ on krediidasutus.

Krediidasutuse mõiste avab krediidasutuste seaduse (KAS) § 3. Eestis litsentseeritud krediidasutuste nimed on avalikustatud Finantsinspektsiooni koduleheküljel.⁷⁹ Krediidasutuste seaduse ning erakonnaseaduse mõttes on LHV ning AS LHV Financial Advisory Services investeerimisühingud mitte krediidasutused.

Nagu öeldud, ei ole emissioon kehtiva erakonnaseaduse kohaselt põhimõtteliselt välistatud. Siiski ei ole seadusandja erakonnaseaduse regulatsiooni kujundamisel soovinud taolist raha kaasamise võimalust erakondadele võimaldada. Sellise järelduse saab teha tulenevalt asjaolust, et põhjused, miks konkreetsel juhul otsustatakse pangalaenu asemel võlakirjaemissiooni kasuks, on sageli sellised, mis ei oleks ühildatavad erakonnaseaduses kehtestatud ja põhiseadusest tulenevate nõuetega (nt emissiooniga soovitakse kaasata suurem hulk (anonüümseid) investoreid, puudub pangalaenuks nõutav tagatis vms).

Väärtpaberite pakkumine võib olla avalik ning mitteavalik. Alused, millal väärtpaberite pakkumist ei loeta avalikuks, on sätestatud VPTS § 12 lõikes 2. Pakkumist ei loeta avalikuks, kui väärtpabereid pakutakse:

- 1) üksnes kutselistele investoritele või
- 2) mitte rohkem kui 99-le ühe ja sama lepinguriigi isikule, kes ei ole kutselised investorid või
- 3) omandamiseks ühe pakkumise kohta iga investori poolt vähemalt 50 000 euro eest või
- 4) nimiväärtusega vähemalt 50 000 eurot või
- 5) väiksema kui 100 000 eurose koguväärtusega väärtpaberite emiteerimise või pakkumise üheaastase ajavahemiku jooksul.

Nimetatud alused jätavad emitendile küllalt suure otsustusvabaduse kujundada emissioon selliseks, et see ei oleks avalik. Viimane tähendab aga vabastust prospekti koostamise kohustusest (VPTS § 14¹ jj), Finantsinspektsiooni kontrolli alt väljajäämist (VPTS § 16). Samuti ei tule taoliselt emiteeritud võlakirju registreerida Eesti väärtpaberite keskregistris (Eesti väärtpaberite keskregistri seaduse (EVKS) § 2), kus registreeritakse emitendid, nende emiteeritud väärtpaberid, väärtpaberite omanikud jms. Teisisõnu ei ole mitteavalik pakkumine kooskõlas avalikkuse, tõhusa kontrollitavuse ja läbipaistvuse põhimõtetega, mis eeldavad, et oleks teada võlausaldaja ning et oleks tagatud kontroll selle üle, et laenu on saadud tingimustel, mis on kättesaadavad ka kõigile teistele isikutele. Mitteavaliku pakkumisega võib paratamatult kaasneda küsimus võlakirjade omandajate kui laenuandjate anonüümsusest, kui just vabatahtlikult ei soovita neid avalikustada. Anonüümsus tähendab kontrollivõimaluste ning avalikkuse vähenemist. See võib omakorda

77 Erakonnaseaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri seisuga 22.03.2006, nr 184 SE, kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

78 Krediidasutustel on lubatud tegeleda väärtpaberite emiteerimisega ja müügiga seotud teenuste osutamisega (KAS § 6 lg 1 p 8).

79 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.fi.ee/?id=287>.

kaasa tuua põhjendamatult madalad võlakirjaemissiooni intressid, st erakonnaseaduse mõttes varjatud annetused jne.

EVKS § 2 lg 1 punkti 5 kohaselt peavad Eesti väärtpaberite keskregistris olema registreeritud avalikult emiteeritud või avalikult pakutavate väärtpaberite märkimisõigused. Tulenevalt sellest on avaliku pakkumise puhul teave emitendi, väärtpaberi liigi ja nimiväärtuse, väärtpaberi omanike jms kohta iseenesest olemas. Avalikkuse juurdepääs andmetele sõltub andmete liigist ja on täpsemalt reguleeritud EVKS §-s 7. Sättes loetletud organitel (nt riikliku järelevalve teostajal) on mõistagi ulatuslikum juurdepääs kui teistel.

Väärtpaberitehingute lubatavuse puhul tuleb kindlasti silmas pidada ka n-ö järelturuga kaasnevat, st VPTS § 12 lõike 3 kohaselt tuleb iga edasimüügi puhul eraldi hinnata, kas nimetatud pakkumine on avalik või mitte.

(4.3) Nagu eelnevalt öeldud, nägi 01.01.2004 kehtima hakanud EKS § 13 lg 5 ette, et kuni 01.01.2004 sõlmitud laenu- ja krediitilepingud jäävad kehtima. Neile lepingutele ei laiendatud antud kuupäevast kehtivuse omandanud EKS § 12¹ lõike 4 nõudeid (tagatus, võlausaldajaks krediitiasutus).

Emissiooni pikendamine ja intressi alandamine on tsiviilõiguslikus mõttes käsitletavad üldjuhul lepingu muutmise, mitte uue lepingu sõlmimisena. Siinkohal tuleb aga rõhutada, et erakonnaõiguse eelkirjeldatud põhiseaduslikud nõuded seavad erakondade rahastamisele hulga avalik-õiguslikke piiranguid, mida erakonna poolt sõlmitud lepingu muutmise lubatavuse hindamisel tuleb silmas pidada.

Kuigi varem sõlmitud lepingu tingimuste muutmine ei ole üldjuhul käsitletav uue lepingu sõlmimisena tsiviilõiguse mõttes, võib see olla eelisolukorra või anonüümsete vahendite saamise allikaks erakonnale, mis tulenevalt kehtiva EKS § 12¹ lõikest 2 on erakonnale keelatud. Kui üks erakond, kellel on varasemast ajast laenuleping, mis ei vasta kehtivas õiguses laenulepingule kehtestatud nõuetele, muudab seda lepingut erakonnale soodsalt, annab see erakonnale paratamatult eelistingimused võrreldes teiste erakondadega. See on vastuolus erakondade võrdsuse ideega. Samuti võib sellega vähemalt teoreetiliselt jätkata lõpmatult olukorda, kus laenuandjateks (investoriteks, rahastajateks) on isikud, kes selleks kehtiva õiguse järgi olla ei või (§ 12¹ lg 4: laenu või krediidi saamine ainult krediitiasutuselt; § 12¹ lg 1: juriidiliste isikute annetuste keeld). Sellega rikutakse rahastamise avalikkuse põhimõtet, mis ei tulene üksnes erakonnaseadusest, vaid on ka põhiseaduslik põhimõte. Seega tuleb võtta seisukoht, et EKS § 12¹ sätted keelavad ka seesugused lepingumuudatused, millega erakond saab soodustusi, mida erakonnaseadus keelab lepingu sõlmimisega omandada.

(4.4) Erakonnaseaduse peatükk 2¹ kehtestab erakondade rahastamisega seoses küll rida nõudeid, kuid (riiklik) kontroll piirangu teostamise üle on erakonnaseaduses sätestatud üksnes osaliselt.

EKS § 12⁴ näeb ette valimiskampaania kulutuste ja päritolu kohta aruande esitamise kohustuse Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjonile. Sätestatud on komisjoni õigus nõuda kohustatud isikutelt dokumente.

Kui erakond on korraldanud võlakirjaemissiooni ning ei kasuta sellest saadud vahendeid valimiskampaania rahastamiseks, siis emissiooni õiguspärasusega seonduv kontroll ei satu üldse korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni huviorbiiti.

Isegi kui emissioonist saadud vahendeid kasutatakse valimiskampaania rahastamiseks, ei näe erakonnaseadus ette komisjoni kontrolli sisu (kas eesmärgiks on tagada üksnes andmete edastamine komisjonile või ka sisuline kontroll, nt kas rahastamise allikad vastavad erakonnaseaduses sätestatud nõuetele) ega võimalikke meetmeid, mida komisjon rikkumise avastamisel peaks rakendama. Tuleb rõhutada, et kehtib põhimõte mille kohaselt “[...] sunnivahendi kohaldamise tingimused ei kuulu laiendavale tõlgendamisele”⁸⁰ ning ka

“[...] avalikku võimu teostavatele organitele antud võimuvolitusi ei tõlgendata laiendavalt.”⁸¹

EKS peatükk 2² näeb ette kaks sanktsiooni:

1. §12¹⁴: erakonnale tehtava annetuse registreerimise ja avalikustamise korra rikkumine;
2. §12¹⁵: erakonna majandustegevuse aastaaruande, vahendite kvartaliaruande ja valimiskampaania rahastamise avalikustamise korra rikkumine.

Väärtegude kohtuväline menetleja on politseiprefektuur, väärteoasju arutab maakohus.

Kui erakond on õigusvastaselt teostanud võlakirjemissiooni, võib kõne alla tulla EKS §-s 12¹⁴ nimetatud sanktsiooni kohaldamine. Seda aga vaid eeldusel, et sisuliselt on tegu annetusega (nt võlakirjade intress on põhjendamatult madal). Kuna EKS § 12¹⁵ sanktsiooni eesmärgiks on tagada aruannete esitamine ja avalikustamine, mitte sisulistest rahastamise piirangutest kinnipidamine, on sanktsiooni kohaldamise võimalus kõnealusel juhul pigem küsitav.

Karistusseadustik näeb ette samuti kaks sanktsiooni:

1. § 402¹: erakonna majandustegevusele või varale kehtestatud piirangute rikkumise eest.
2. § 402²: erakonnale tehtava annetuse vastuvõtmise keelu rikkumine.

Kriminaalasja kohtueelset menetlust toimetavad kriminaalmenetluse seadustiku §-s 212 ette nähtud uurimisorganid.

Eeltoodust tulenevalt võib teha järelduse, et kehtiv erakonnaseadus ei näe sisuliselt ette sanktsiooni erakonna varale või majandustegevusele kehtestatud piirangute rikkumise eest. Küll aga on sätestatud kriminaalkorras karistamine nimetatud teo eest.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et erakonnaseaduses sätestatud kontrolli puudutav normistik on siiski puudulik ja vajaks korrastamist, kuna ei võimalda efektiivselt ja koheselt astuda samme võimalike kuritarvituste vältimiseks. Seadusega ei ole määratud konkreetset sõltumatut ja erapooletut organit ega nähtud ette selleks vajalikke selgeid volitusi, suutmaks tõhusalt kontrollida erakondade rahastamisele kehtestatud nõuete kinnipidamist. Puudub mõte näha ette detaileid ja rangeid reegleid, kui nende täitmist ei ole võimalik tagada. Siinkohal ei peeta kindlasti mitte silmas üksnes karistusõiguslike, vaid ka haldussunnivahendite kohaldamise võimalust. Samuti tuleb oluliseks pidada tõhusa kontrolli ennetuslikku mõju, vältimaks üldse kuritarvituste tekkimise võimalust.

Markantse näitena kontrolli nõrkusest võib välja tuua kas või asjaolu, et vaatamata seadusest tulenevale selgele kohustusele avalikustada erakonna majandusaasta aruanne Riigi Teataja Lisas (EKS § 12² lg 2 ls 2), ei ole enamuse erakondi seda kohustust täitnud.

(5) Õiguskantsler teavitas Riigikogu esimeest 19.04.2006 oma seisukohast Riigikogu liikme H-V. Seederi kirjalikule küsimusele.

2. Kinnipeetavate hääletamisõigus

Asi nr 6-8/51820

(1) Tulenevalt Euroopa Inimõiguste Kohtu otsusest, millega tuvastati Ühendkuningriikide poolt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) rikkumine seoses kinnipeetavate valimisõigusega,⁸² otsustas õiguskantsler algatada menetluse Eesti sellekohase seadusandluse põhiseaduspärasuse hindamiseks.

81 RKPJKo 27.03.2006, nr 3-4-1-2-06, p 8.

82 Euroopa Inimõiguste Kohtu 06.10.2005 otsus asjas nr 74025/01, Hirst vs. Ühendkuningriigid.

(2) Euroopa Inimõiguste 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 EIÕK lisaprotokoll nr 1 artikliga 3. Viidatud norm sätestab: “Kõrged Lepinguosalsed kohustuvad mõistlike ajavahemike järel läbi viima salajase hääletamisega vabu valimisi tingimustel, mis tagavad rahva vaba tahteavalduse seadusandja valimisel.”

Esmalt juhtis õiguskantsler Riigikogu põhiseaduskomisjoni tähelepanu kõnealusele kohtulahendile, millele järgnevalt palus Riigikogu põhiseaduskomisjon õiguskantsleril teemasse pikemalt süüvida. Kinnipeetavate hääletamisõiguse praktikaga tutvumiseks pöördus õiguskantsler teabe nõudmisega Justiitsministeeriumi, Siseministeeriumi ning Vabariigi Valimiskomisjoni poole.

Riigikogu valimise seaduse (RKVS) § 4:

“§ 4. Hääletamis- ja kandideerimisõigus

[...]

(3) Hääletamisest ei võta osa isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust.

[...]

(6) Riigikogu liikmeks ei või kandideerida isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust.”

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) § 5:

“§ 5. Hääletamis- ja kandideerimisõigus

[...]

(4) Hääletamisest ei võta osa isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannab karistust kinnipidamiskohas.

[...]

(6) Volikogu liikmeks ei või kandideerida isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab karistust kinnipidamiskohas.”

Euroopa Parlamendi valimise seaduse (EPVS) § 4:

“§ 4. Hääletamis- ja kandideerimisõigus

[...]

(3) Hääleõiguslik ei ole isik, kes on:

[...]

2) kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannab karistust kinnipidamiskohas.

[...]

(6) Euroopa Parlamendi liikmeks ei või kandideerida:

[...]

2) isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust;

[...].”

Rahvahääletuse seaduse (RaHS) § 2:

“§ 2. Rahvahääletuse põhimõtted

[...]

(3) Hääletamisest ei võta osa isik:

[...]

2) kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannab karistust kinnipidamiskohas.”

RKVS § 4 lõiked 3 ja 6, KOVVS § 5 lõiked 4 ja 6, EPVS § 4 lg 3 p 2 ja lg 6 p 2 ning RaHS § 2 lg 3 p 2 sätestavad, et isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ning kannab karistust kinnipidamiskohas (RKVS kohaselt “kannab vanglakaristust”), ei saa osa võtta hääletamisest ega kandideerida.

Riigikogu valimise seadus täpsustab nii hääletamis- kui ka kandideerimisõiguse juures, et isik peab olema süüdi mõistetud kuriteos. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus ja Euroopa Parlamendi valimise seadus teevad taolise täienduse üksnes kandideerimisõiguse osas. Vaatamata seaduste mõningasele

mitmetiõlgendatavusele ei ole väärteto toimepanemise eest arestiga karistatud isikute valimisõigusest ilmajätmine põhjendatud.⁸³ Seetõttu tuleb seaduseid tõlgendada viisil, mille kohaselt puudub valimisõigus üksnes kriminaalkorras reaalse vabadusekaotusega karistatutel.⁸⁴ Taolist tõlgendust toetab ka asjaolu, et RKVS § 22 lg 3, KOVVS § 27 lg 3, EPVS § 20 lg 3 p 1 ja RaHS § 23 lg 3 sätestavad, et “[v]alijate/hääletajate nimekirja ei kanta isikut, kelle kohus on karistusregistri andmetel süüdi mõistnud kuriteos [...]”

Riigikogu IX koosseis, kes kõnealusel seadused vastu võttis, kaalus Vabariigi Valitsuse initsiatiivil kinnipeetavate hääleõiguse piiramist erinevalt, arvestades karistust (vangistuse kestust) ja kuriteo laadi.

Vabariigi Valitsuse 30.04.2001 algatatud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus eelnõus (747 SE) ja Riigikogu valimise seaduse eelnõus (748 SE), samuti ka 07.11.2001 algatatud Euroopa Parlamendi valimise seaduse eelnõus (906 SE) ning 14.05.2001 algatatud rahvahääletuse seaduse eelnõus (771 SE) oli sätestatud: “Hääletamisest ei võta osa isik, kelle on kohus süüdi mõistnud tahtlikult toimepandud kuriteos ja kes kannab üle viieaastast vanglakaristust.” Kandideerimisõigus oli sarnaselt kehtiva regulatsiooniga välistatud kõigi isikute puhul, kelle kohus on süüdi mõistnud kuriteos ja kes kannavad vanglakaristust. Seletuskirjas tõdeti: “Eelnõus on erinevalt kehtivast seadusest antud hääletamisõigus ka kohtu poolt tahtlikus kuriteos süüdi mõistetud kinnipeetavatele, kelle vanglakaristus ei ületa viit aastat, samuti kinnipeetavaile, kes ei ole süüdi mõistetud tahtlikus kuriteos. Siin on valimisõiguse piiramisel arvestatud ka proportsionaalsuse põhimõttega, mille kohaselt põhiõiguse kitsendus peab olema sobiv, vajalik ja mõõdupärane taotletava eesmärgi saavutamiseks. Kandideerimisõigust ei ole sama moodi kehtiva seadusega kinnipeetavaile antud.”⁸⁵

Riigikogu menetluse käigus kaaluti ka varianti, et hääletamisõigust ei ole neil, kelle kohus on süüdi mõistnud tahtlikult toimepandud kuriteos ning kes kannavad vanglakaristust (st sõltumata vanglakaristuse pikkusest).⁸⁶ Toetust eelkirjeldatud Vabariigi Valitsuse algatus Riigikogus siiski ei leidnud.

(3) Kõnealusel juhul oli oluline leida vastus küsimusele, kas kõigi kinnipeetavate hääletamisõigusest ilmajätmine on kooskõlas põhiseaduse ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga.

(4) Süüdimõistva ja reaalselt vangistust ette nägeva kohtuotsuse jõustumisel kaotavad kinnipeetavad ühe oma põhiõigusest – õiguse vabadusele (PS § 20 lg 2 p 1). Vaatamata vabadusõiguse kaotusele säilivad kinnipeetavatel kõik teised põhiõigused, mille piiramine on küll võimalik, kuid seda tuleb teha kooskõlas põhiseadusega legitiimsel eesmärgil (nt avaliku korra tagamiseks, kuritegude tõkestamiseks), järgides proportsionaalsuse printsiipi.

PS § 1 lõikest 1 tulenevat Eesti Vabariigi põhiseadusliku korra aluspõhimõtet, mille kohaselt on kõrgeima riigivõimu kandjaks rahvas, täpsustab PS § 56, sätestades kõrgeima riigivõimu teostamise viisid: hääleõiguslike kodanike Riigikogu valimistel ja rahvahääletusel osalemine.

Tänapäeva demokraatliku õigusriigi käsitlus lähtub arusaamast, et hääleõigus ei ole mitte privileeg, vaid subjektiivne (põhi)õigus, mis sisaldab endast kolme õigust: kandideerimisõigust, õigust valida (st hääletamisõigust, sh rahvahääletusel) ja õigust üles seada kandidaate.⁸⁷ Kõigile neile õigustele laienevad valimisõiguse üldpõhimõtted, mis tulenevad PS § 60 lõikest 1 ja § 156 lõikest 1. Kõnealusel juhul omab

83 Sama seisukoht: O. Kask. Kommentaarid §-le 58. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 3; Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10716>.

84 Ka M. Rask rõhutas kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse eelnõu teisel lugemisel: “Rõhutan, jutt on siiski kriminaalkorras, seadusega jõustunud kohtuotsuse alusel süüdimõistetud isikutest [...]”. Riigikogu toimetatud stenogramm 23.01.2002, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>. Praktikas on kahjuks siiski probleeme; Siseministeeriumist saadud andmete kohaselt ei väljendanud 2005. aasta kohalikel valimistel Lääne ja Ida Politseiprefektuuri arestimajades kinni peetavad väärteto eest aresti kandvad isikud hääletamissoovi, Põhja Politseiprefektuuris võimaldati väärteto toime panemise eest arestiga karistatud isikutel hääletada, kuid Lõuna Politseiprefektuuris võeti seisukoht, et neil hääletamisõigust ei ole. (Siseministeeriumi 28.01.2006 kiri nr 2-4-2/253).

85 Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 26.12.2005, nr 747 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>. Sarnane konstateering Riigikogu valimise seaduse eelnõu ja rahvahääletuse seaduse eelnõu seletuskirjades.

86 Riigikogu põhiseaduskomisjoni 18.10.2001 istungi protokoll nr 134/202.

87 RKPJKo 15.07.2002, nr 3-4-1-7-02, p 17.

tähendust eeskätt § 60 lg 1 lausest 2 ja § 156 lg 1 lausest 3 tulenev valimiste üldisuse printsiip. “Valimiste üldisuse põhimõtte järgi peab kõigile hääleõiguslikele isikutele olema tagatud võimalus valimistest osa võtta. Meetmed, mida riik tarvitusele võtab, et tagada võimalikult suurele osale valijaskonnast võimalus valimistest osa võtta, on õigustatud ja soovitatavad.”⁸⁸

Hääleõigus, nagu iga teine põhiõigus, ei ole piiramatult. Lisaks üldistele vanuse ja teovõimelisuse, Riigikogu valimistel ja rahvahääletusel kodakondsus- ning kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel paiksusnõudele näeb PS § 58 ette seadusandjale võimaluse piirata seadusega “[...] nende Eesti kodanike osavõttu hääletamisest, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannavad karistust kinnipidamiskohtades.” Sarnane hääletamisõiguse piirang (mitte absoluutne keeld) sisaldas ka 1920., 1933. ja 1938. aasta põhiseadustes.⁸⁹

PS § 58 puhul tuleb silmas pidada asjaolu, et nimetatu sisaldab Riigikogu diskretsiooniõigust (“võib”) – lubavat normi, mitte kohustust. Kaalutusõiguse teostamisel peab seadusandja järgima mõistagi põhiõiguste piiramise üldpõhimõtteid.

Riigikohus on sedastanud, et “[k]õigile valijatele ja valijate gruppidele peab olema tagatud võimalus mõjutada esindusorgani koosseisu kujunemist. [...] Iseenesest ei takista demokraatia põhimõtet subjektiivsete valimisõiguste mõistlikku piiramist. [...] Piirangud ei tohi aga tõrjuda kandideerimast reaalset toetajaskonda omavaid isikuid ja grupe.” Vaid sel viisil on tagatud esindusorgani moodustamise demokraatlikkuse põhimõtte realiseerumine, mis on suunatud sellele, et organ oleks piisavalt representatiivne.⁹⁰ Teisisõnu on valimisõiguse mõistlik piiramine võimalik, kuid piirangud ei või kujuneda selliseks, mis moonutaksid hääleõiguslike isikute vaba tahte kujunemist hääleõiguse teostamisel, ega töötada läbi teatud isikute grupi või kategooria välistamise vastu valimisprotseduuride eesmärgile selgitada üldistel valimistel välja rahva tegelik tahe.⁹¹

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 õigusselguse tagamist ning kolmandaks PS § 3 lõike 1 lausest 1 tulenevast parlamendireservatsioonist kinnipidamist. Riive materiaalse õiguspärasuse eeldused on seaduse legitiimne eesmärk ning PS § 11 lausest 2 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte järgimine.

Käesoleval juhul on põhimõte, mille kohaselt ei või hääletamisest osa võtta isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannab karistust kinnipidamiskohas, kehtestatud Riigikogu poolt menetluskorda järgides seadustega vastates seega ülalnimetatud formaalse põhiseaduspärasuse tingimustele. Seetõttu on järgnevalt keskendutud üksnes piirangu materiaalse õiguspärasuse kontrollile.

Süüdimõistetud ja kinnipidamiskohtades karistust kandvate isikute hääletamisest osavõtu piiramise eesmärgi väljaselgitamiseks analüüsis õiguskantsler eeskätt põhiseaduse väljatöötamise allikmaterjale. Samuti on toodud välja need eesmärgid, mida Euroopa Inimõiguste Kohus on piirangu eesmärgina näinud. Seejuures on koheselt hinnatud ka valitud abinõu sobivust eesmärkide saavutamiseks. Riigikohus on määratlenud sobiva meetmena abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist.⁹²

Põhiseaduse Assamblee materjalidest nähtub, et kõnealuse hääletamispiirangu põhiseaduses sätestamise eesmärk oli eeskätt tagada kord, kuna 1990-ndate alguses puudus piisav tehniline valmisolek valimiste

88 RKPJKo 01.09.2005, nr 3-4-1-13-05, p 25.

89 1920. ja 1933. aasta põhiseaduse § 28: “Hääleõigusest jäetakse ilma mõned liigid kurjategijaid Riigikogu valimisõiguse põhjal.” 1938. aasta põhiseaduse § 37: “Seadusega võidakse ära võtta hääleõigus mõnelt liigilt kohtulikult karistatud kodanikelt Hääletamisest ei võta osa: 1) kodanikud, kes hääletamise ajal on vahistatud kohtu poolt määratud karistuse kandmiseks või kohtuvõimude poolt määratud tõkkehendite teostamiseks, [...]”

90 RKPJKo 15.07.2002, nr 3-4-1-7-02, p-d 20 ja 21.

91 Euroopa Inimõiguste Kohtu 06.10.2005 otsus asjas nr 74025/01, Hirst vs. UK, p 62.

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

korraldamiseks ning demokraatia kogemus oli napp.⁹³ Piirangut nähti üksnes ajutisena⁹⁴ ning see oli ka otseseks põhjuseks, miks loobuti sõnaselgelt vahetult põhiseaduses piirangu sätestamisest ja delegeriti otsustusõigus seadusandjale.⁹⁵ Sama aspekti rõhutas ka M. Rask kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse eelnõu teisel lugemisel Riigikogus: “Kui põhiseaduses sätestati võimalus piirata süüdimõistetud ja vabaduskaotusega karistatud isikute osavõttu valimistest, siis selle põhjus oli eelkõige tehnilist laadi ehk raskus valimisi seal läbi viia.”⁹⁶

Üldiselt kehtib põhimõte, et pelgalt administratiivsed takistused ei saa õigustada põhiõiguste piiramist.⁹⁷ Samas tuleb silmas pidada, et riik peab valimiste korraldamisel tagama valimisõiguse põhimõtete järgimise, sh ühetaolisuse printsiibi realiseerumise. Viimane on suunatud sellele, et “[...] kõikidel valimisõiguslikel isikutel peab olema võrdne arv hääli ning et kõigil häälte peab olema võrdne kaal esinduskogu kohtade jaotamise üle otsustamisel.”⁹⁸ Ka peab riik võtma tarvitusele meetmeid valimisvabaduse ja selle ühe alaprinsiibi – salajasuse – tagamiseks: “Valimiste vabaduse põhimõtte kohaselt on vabatahtlik nii valimistel osalemine kui valiku tegemine. [...] 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.”⁹⁹

Seega, kui tehniliselt ei ole võimalik tagada seda, et iga isik saab anda vaid ühe hääle oma vaba tahte alusel, ei oleks valimiste ühetaolisuse ja vabaduse põhimõtete järgimine garanteeritud.

Seetõttu tuleb eeltoodud eesmärki hääletamisest osavõtu õiguse piiramisel pidada legitiimseks. Samuti on valitud vahend sobiv toodud eesmärkide saavutamiseks.

Riigikogu IX koosseis, kes pidi Vabariigi Valitsuse initsiatiivil kaaluma kinnipeetavate hääleõiguse piirangu leevendamist, konkreetseid piirangu eesmarke arutelul käigus ei analüüsinud. Keskenduti eeskätt küsimusele, kas on põhjendatud teha eristusi vabaduskaotusliku karistuse pikkusest lähtuvalt. Põgusalt mainiti ka, et kinnipeetavad võivad olla manipuleeritavad, kuid pikemat põhjendust selle kohta ei esitatud.¹⁰⁰

Kinnipidamiskohas karistust kandvate isikute valimisõigusest ilmajätmisega seoses on lisaks toodud esile valimisõiguse seotus nn kodaniku-kombel käitumisega (*citizen-like conduct*), kodanikuvastutusega ning austusega õigusriigi põhimõtte vastu. Neid väärtusi on kuriteo toime pannud isik eiranud, mis näitab tema sellekohast vastutusvõimelisuse puudumist. Selles mõttes ei ole kinnipeetavatel n-ö moraalset õigust valida – ta on “rikkunud sotsiaalset lepingut” ja valimisõigusest ilmajätmisega väljendab ühiskond oma hukkamõistu isiku suhtes. Ka võib valimisõigusest ilmajätmist vaadelda lisakaristusena sooritatud kuriteo eest.¹⁰¹

Viimati nimetatud eesmarke on Euroopa Inimõiguste Kohus lugenud legitiimseks ning nentunud, et ei saa väita, nagu oleksid need kindlasti mittesaavutatavad, või et neid ei saa lugeda *per se* ühildatavaks EIÕK protokoll nr 1 artikliga 3.¹⁰²

Piirangu 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, kui võrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid,

93 Nt J. Adams/J. Rätsep. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tallinn 1997, lk 604–605.

94 L. Hänni/P. Kask. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tallinn 1997, lk 678.

95 T. Käbin. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tallinn 1997, lk 679; L. Hänni. Samas, lk 763.

96 Riigikogu toimetatud stenogramm 23.01.2002, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>. Tehnilistele raskustele (“liiga tülikas ja kallis”) viitas samas ka Jüri Adams.

97 RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p 39: “Ebvõrdset kohtlemist ei saa õigustada pelgalt administratiivsete ja tehnilist laadi raskustega.”

98 RKPJKo 01.09.2005, nr 3-4-1-13-05, p 16.

99 KPJKo 01.09.2005, nr 3-4-1-13-05, p 27.

100 Riigikogu põhiseaduskomisjoni 18.10.2001 istungi protokoll nr 134/202; 12.11.2001 istungi protokoll nr 141/209.

101 Sama: O. Kask. Kommentaarid §-le 58. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 3; Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10716>.

102 Euroopa Inimõiguste Kohtu 06.10.2005 otsus asjas nr 74025/01, Hirst vs. UK, p-d 74-75, kohtunik Cafilisch`i eriarvamus.

samuti erinevusi riigi kulutustes.¹⁰³

Alternatiivse (vähem koormava) võimaliku abinõuna tuleb kõne alla kohtule õiguse andmine iga isiku suhtes eraldi otsustada, kas reaalse vanglakaristusega peaks kaasnema hääletamisõigusest ilmajätmine või mitte. Taolist võimalust rõhutab ka Veneetsia Komisjoni “Valimisküsimuste hea tava koodiks” (*[...] the withdrawal of political rights [...] may only be imposed by express decision of a court of law*).¹⁰⁴

Siinkohal tuleb esiteks silmas pidada, et karistuse mõistab kohus – seega kaudselt otsustab hääletamisõiguse ilmajäämise üle ka kehtiva õiguse kohaselt kohus. Teiseks ei ole võimalik väita, et taoline meede oleks kindlasti sama või tõhusam. See tähendaks kohtutele täiendavat töökoormust. Samuti tagaks seadusega piirangu sätestamisel kõikide isikute suhtes sarnaste kriteeriumite kasutamine paremini kooskõla võrdse kohtlemise põhimõttega. Ka aitab seadusest vahetult tulenev abstraktne piirang vältida võimalikke etteheiteid kohtunike aadressil, et need on ühe või teise kinnipeetava jätnud valimisõigusest ilma üksnes tulenevalt isiklikest võimalikest poliitilistest vaadetest. Seetõttu tuleb valitud meedet pidada vajalikuks loetletud eesmärkide saavutamisel.

Piirangu mõõdukuse puhul on olulised põhiõiguste riive intensiivsus ja riivet õigustavate põhjuste kaalukus: mida intensiivsem on riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.¹⁰⁵

Euroopa Inimõiguste Kohus on korduvalt rõhutanud, et õiguspärane valimisõiguse regulatsioon on eri riikides eri aegadel erinev, sõltudes konkreetse riigi ajaloolisest arengust ning kultuurilisest ja poliitilisest taustast. See, mis ühes riigis võib konkreetset hetket olla täiesti õiguspärane, ei pruugi teises riigis õiguspärane olla.¹⁰⁶

Põhiseaduse vastuvõtmisel võis kinnipeetavate hääletamisest osavõtu piirang olla igati õigustatud julgeoleku kaalutluste ning tehniliste takistustega. 2006. aastal on nimetatud argumentide kaalukus tunduvalt vähenenud. Ka Põhiseaduse Assamblee materjalid annavad tunnistust sellest, et kavandatud hääleõiguse piirang oli mõeldud tähtajalisena. Täna on riigil piisavalt väljaarenenud vanglasüsteem ning valimiskorraldus koos seda kindlustavate õiguslike ja tehniliste meetmetega, tagamaks valimistel korra ning ühetaolisuse põhimõtte ja valimisvabaduse realiseerumise. Ka on riigil olemas toimivad elukoha registreerimise süsteem (rahvastikuregister) ja karistusandmete säilitamine (karistusregister), mis tagavad avalikule võimule valimiste korraldamiseks vajalike andmete olemasolu.

Senine valimispraktika näitab, et kinnipidamisasutustes valimiste korraldamisel on peamiste praktiliste probleemidena esinenud rahvastikuregistris elukoha registreerimise ja isikut tõendavate dokumentidega seotud küsimused. Julgeoleku probleeme ei ole esinenud.¹⁰⁷

Nii näiteks pöördus 2003. aastal õiguskantsleri poole samaaegselt kolm Tallinna, Tartu ja Maardu vanglas viibinud vahistatut, kes ei saanud osaleda rahvahääletusel. Toona ei tuvastanud õiguskantsler ühtegi vangla eksimust, kuid võttis seisukoha, et tuleb rakendada täiendavaid praktilisi meetmeid hääletamisõiguse tagamiseks seoses isikut tõendavate dokumentide puudumise ja rahvastikuregistriskannete väljaselgitamisega. Justiitsministeerium nõustus probleemidega. Ministeerium kinnitas, et annab enne järgmisi valimisi vanglatele kirjalikud juhised probleemide vältimiseks. Seda lubadust ka täideti. Näiteks, 2005. aastal õiguskantsleri menetlitud avaldusest ilmnes, et Tallinna Vangla alustas oktoobris toimuvateks valimisteks ettevalmistusi juba septembri alguses: koostati asjakohased abimaterjalid, toimus nõupidamine inspektorite ning kontaktisikute ja sotsiaaltöötajatega, vahistatuid teavitati hääletamise korra, levitati infolehti (eesti ja vene keeles), korraldati vastavad saated raadiotranslatsiooni vahendusel. Kontaktisikud teavitasid hääletada

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

104 *European Commission for Democracy through Law* (Venice Commission) “Code of Good Practice in Electoral Matters”. Adopted by the Venice Commission at its 51st Plenary Session (Venice, 5-6 July 2002), kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-EL\(2002\)005-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-EL(2002)005-e.asp).

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

106 Nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 06.10.2005 otsus asjas nr 74025/01, *Hirst vs. UK*, p 61.

107 Vabariigi Valimiskomisjoni 19.01.2006 kiri nr 14-3/3; Justiitsministeeriumi 17.02.2006 kiri nr 2-1-19/280.

soovijaid vajadusest lasta tuua kodus olevad isikut tõendavad dokumendid, ka selgitati, et hääletamiseks on vaja omada nõuetekohast elamisluba või kannet rahvastikuregistris.

Vabariigi Valimiskomisjon kinnitas oma vastuses õiguskantslerile, et isegi kui varasematel aastatel on kõnealustes probleemides olnud üksikuid avaldusi, siis 2005. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste ajal ei laekunud kinnipidamisasutustest enam ühtegi kaebust.

Siinkohal võib lisaks näitena tuua asjaolu, et isikut tõendavate dokumentidega seotud võimalikud probleemid peaksid saama täieliku lahenduse vangistusseaduse muudatustega, mis jõustusid 01.07.2006.¹⁰⁸

Senises praktikas ei ole esinenud kinnipidamiskohtades hääletamise korraldamisel mingeid julgeoleku või avaliku korra tagamisega seotud intsidente. Seejuures tuleb rõhutada, et valimised tuleb vanglas (kus vabaduskaotuslikku karistust kandvad isikud viibivad) niikuinii korraldada ka tänasel päeval. Seda põhjusel, et hääleõigus on nii kohtualustel kui ka vahistatutel, kes võivad lisaks arestimajadele ka vanglas viibida. Vabariigi Valimiskomisjoni andmetel on viimastel aastatel Tallinna Vanglas (2003. a rahvahääletusel 41 hääletajat, 2005. a valimistel 76 hääletajat) ja Tartu Vanglas (2003. a rahvahääletusel 74 hääletajat, 2005. a valimistel 34 hääletajat) hääletamist alati ka korraldatud.

Kokkuvõtlikult võttis õiguskantsler seisukoha, et võimalikud tehnilised ja julgeolekuga seotud kartused ja ohud ei oma tänases õiguslikus ja sotsiaalses olustikus enam olulist tähendust ja kaalu. Riik on eelduslikult võimeline tagama kinnipidamisasutustes valimiste korra ning valimisõiguse põhimõtete (ühetaolisuse ja valimisvabaduse) realiseerumise.

Ka Vabariigi Valimiskomisjon kinnitas oma vastuses õiguskantslerile, et ei näe korralduslikke probleeme ja võimalikke ohtusid, kui kinnipidamiskohtades viibivate isikute õigust osaleda valimistel laiendatakse.

Mis puutub eesmärki väljendada kõigi kuriteo eest süüdimõistetud ja vabaduskaotuslikku karistust kandvate isikute hääletamisest osavõtu õigusest ilmajätmise läbi negatiivset suhtumist või n-õ hukkamõistu isiku poolt toime pandud teosse (tema poolt ühiskondlike väärtuste eiramisse), siis see on oluline. Samas on tegu abstraktse kategooriaga, mille kaalukust, sh mõju isikule on väga raske hinnata. See on väga subjektiivne, kas kinnipeetav üldse tunnetab hääletamisõigusest ilmajätmise kaudu väljendatavat ühiskondlikku hukkamõistu ning kas ta sellest ka mingeid järeldusi enda jaoks teeb.

Nagu eespool märgitud, on Euroopa Inimõiguste Kohus võtnud seisukoha, et ei saa üheselt väita, et kinnipeetavate hääletamisest osavõtu piiramise läbi ei ole *a priori* võimalik taotletud eesmärki – n-õ ühiskondlik hukkamõist – saavutada. Siiski seab antud kategooria abstraktsus ja subjektiivsus kahtluse alla selle märkimisväärse olulisuse ning küsimuse, kas see suudab üles kaaluda sekkumise olulisesse põhiõigusesse nagu hääletamisest osavõtt. Pigem on väljendatud ka arvamust,¹⁰⁹ et valimistest osavõtmise õiguse andmine võib olla esimene samm kinnipeetavate resotsialiseerimisel.

Kõigilt kuriteos süüdimõistetud isikutelt hääletamisest osavõtu õiguse piirangu intensiivsust rõhutab asjaolu, et hääletamisõigust mitteomavate kinnipidamiskohas karistust kandvate isikute hulk on suur. Näiteks 01.01.2006 seisuga viibis Eesti vanglates kokku 4410 isikut, neist 3386 kinnipeetavat ja 1024 vahistatut.¹¹⁰ Mõistagi ei pruugi kõigil kinnipeetavatel olla valimisõigust (nt kodakondsuse puudumise tõttu), kuid võrdlusena võib välja tuua üldised hääletamisest osavõtnute arvnäitajad: 2003. a toimunud Riigikogu valimistel oli valijaid nimekirjades kokku 859 714; 2004. a toimunud Euroopa Parlamendi valimistel 873 809; 2005. a oktoobris toimunud kohalikel valimistel 1 059 292.¹¹¹

108 Isikut tõendavate dokumentide seaduse ning vangistusseaduse muutmise seaduse eelnõu seisuga 01.02.2006, nr 749 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

109 Kohtunik Cafilich'i eriarvamus Euroopa Inimõiguste Kohtu 06.10.2005 otsusele Hirst vs. UK, p 5.

110 Justiitsministri ettekanne kriminaalpoliitika arengusuundadest aastani 2010 elluviimise kohta. Riigikogu 23.02.2006 stenogramm, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

111 Vabariigi Valimiskomisjoni andmed, kättesaadavad Vabariigi Valimiskomisjoni koduleheküljel: <http://www.vvk.ee>.

Lisaks tuleb juhtida tähelepanu asjaolule, et kõiki sama teo samadel tingimustel toime pannud ja karistatud isikuid ei kohelda hääletamisest osavõtu õigusest ilmajätmisel sarnaselt. Ilmeka näitena võib siinkohal välja tuua esiteks asjaolu, et valimisõigusest ilmajäämine sõltub ajahetkest. Karistusseadustiku (KarS) § 45 lõike 1 kohaselt võib kohus kuriteo eest mõista vangistuse 30 päeva kuni 20 aastat või eluaegse vangistuse. Seega isikud, kelle suhtes jõustub toime pandud kuriteo eest süüdimõistev reaalselt vanglakaristust ettenägev otsus ajal, kui toimuvad valimised, kaotavad hääletamisest osavõtu õiguse. Samas sarnane otsus vahetult pärast valimisi ei pruugi sõltuvalt karistuse pikkusest hääletamisest osavõtmise õiguse kaotust kaasa tuua.

Teiseks võib välja tuua, et hääletamisest osavõtmise õiguse kaotus sõltub sellest, kas kohus otsustab vangistuse asendada üldkasuliku tööga või mitte (KarS § 69) või kas isik otsustatakse karistusest tingimisi vabastada (KarS §-d 73 jj). Kaaludes vabadusekaotusliku karistuse mõistmist, ei vaagi aga kohtud asjaolu, et sellega kaasnevad lisaks vabaduse kaotusele ka minetused valimisõiguses. Taolist kaalumist ei toimu ka vangistusest ennetähtaegselt tingimisi vabastamisel (KarS §-d 76 jj).¹¹² Tõsi, vabaduskaotusliku karistuse mõistmisel või ennetähtaegselt vabastamata jätmisel väljendub selles n-õ negatiivne suhtumine kinnipeetava suhtes, kuid samas põhjused, miks konkreetsel juhul just selline otsus tehti, on vägagi erinevad ning ei seondu valimisõigusega. Seega hääletamisest osavõtmise õiguse kaotus on pelgalt automaatne (teadvustamata) järelm, kus puudub otsene kaalutud põhjuslik seos kohtuniku poolt karistuse suhtes otsustatu ja valimisõiguse kaotuse vahel.

Hääletamisest osavõtmise õigusest ilmajäämine võib seonduda ka isiku varandusliku seisundiga, kuna rahaliste vahendite puudumisel võib kohus rahalise ja varalise karistuse asendada vangistusega (KarS §-d 70 ja 71).

Võimaliku pooltargumendina kõigi kinnipeetavate valimisõigusest ilmajätmisel on asjaolu, et olles eraldatud ühiskonnast, ei oma süüdimõistetud ja kuriteo eest vabaduskaotuslikku karistust kandvad isikud piisavat ülevaadet valimiskampaaniatest. Seega ei saaks nad adekvaatselt ka oma hääletamisest osavõtu õigust teostada. Kõnealune väide ei vasta tõele, sest vanglas viibivad kinnipeetavad omavad võimalust lugeda ajalehti, kuulata raadiot, vaadata televiisorit (VangS §-d 30 ja 31). Kinnipeetavatel ei ole üksnes juurdepääsu internetile, samuti puudub kokkupuude välireklaamiga (mis kehtivate seaduste kohaselt on niikuinii piiratud – RKVS § 5¹, KOVVS § 6¹, EPVS § 5¹).

Oluline on rõhutada põhimõtet, et isiku hääletamisõigusest ilmajätmine peab olema põhjendatud hääleõiguse riivena. Automaatne loogiline seos hääletamisõigusest ilmajätmisel esineks vaid valimisvabaduse, riigivastaste jms süütegude puhul. Samuti ei peaks eluaegse vangistusega karistatud isikud saama mõjutada elu väljaspool kinnipidamiskohta. Ka Veneetsia Komisjoni “Valimisküsimuste hea tava koodeksis” rõhutatakse kuriteo liigiga arvestamise olulisust (*The deprivation must be based on [...] criminal conviction for a serious offence*).¹¹³

(5) Eeltoodust tulenevalt võttis õiguskantsler seisukoha, et piirang, mille kohaselt ükski süüdimõistetud ja kinnipidamiskohas karistust kandev isik ei saa osa võtta hääletamisest, on vastuolus põhiseadusega ning vajaks muutmist.¹¹⁴ Riigikogu valimise seadus, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus, Euroopa Parlamendi valimise seadus ja rahvahääletuse seadus on osas, milles välistavad kõigi kohtu poolt süüdi mõistetud ja kinnipidamiskohas karistust kandvate isikute õiguse hääletada, vastuolus PS §-ga 58, § 156 lõikega 2 ja §-ga 11 nende koostoimes.

112 Iseenesest on ennetähtaegselt vangistusest vabastatute arv suurenenud (nt kui 2004. aastal vabastati ennetähtaegselt kokku 415 kinnipeetavat, siis 2005. aasta esimese 9 kuuga 401 kinnipeetavat), kuigi moodustab siiski vaid 20–25 % kinnipeetavatest. Vt: “Ertekanne kriminaalpoliitika arengusuundade aastani 2010 elluviimise kohta 2005 aastal. Ülevaade Vabariigi Valitsuse 2005. aasta tähtsamatest sammudest Riigikogus 21.10.2003 heaks kiidetud kriminaalpoliitika arengusuundade elluviimisel vastavalt Riigikogu 21.10.2003 otsuse (Kriminaalpoliitika arengusuundade heakskiitmine) punktile 3”, lk 13, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/17123>.

113 *European Commission for Democracy through Law* (Venice Commission) “Code of Good Practice in Electoral Matters”. Adopted by the Venice Commission at its 51st Plenary Session (Venice, 5–6 July 2002), kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-EL\(2002\)005-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-EL(2002)005-e.asp).

114 Sama seisukoht: Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10716>. O. Kask. Kommentaarid §-le 58. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 58 komm 6.

Riigikogu põhiseaduskomisjon arutas õiguskantsleri koostatud analüüsi oma istungil märtsis 2006 ning võttis seisukoha, et kokku tuleks kutsuda laiem nõupidamine praktiliste probleemide analüüsimiseks. Selle põhjal oleks võimalik kujundada kinnipeetavate valimisõiguse teemal lõplik seisukoht. Sellekohane nõupidamine erinevate institutsioonide esindajate osavõtul toimus Justiitsministeeriumis mais 2006. Justiitsminister võttis seisukoha, et kuna ei ole selget ülevaadet kõigist võimalikest probleemidest, mis kinnipeetavate hääletamisõiguse laiendamisega võiksid kaasneda, siis poliitilist initsiatiivi seaduste muutmiseks üles ei näidata.

V ÕIGUSKORRA PROBLEEMVALDKONNAD

1. Isikute põhiõiguste riive lubatavusest ning ulatusest tahtest olenematu ravi korraldamisel

1.1. Sissejuhatus

PS § 12 sätestab võrdsuspõhiõiguse, öeldes selgesõnaliselt, et kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida mis tahes asjaolude või isiku seisundi tõttu. Igale ebavõrdsele kohtlemisele ning muu hulgas ka ebavõrdsele põhiõiguste piiramisele peab olema mõistlik põhjus. Selline kohustus seob nii seaduse loojaid kui ka rakendajaid. Riigikohus on korduvalt oma otsustes märkinud, et keeldu kohelda võrdseid ebavõrdsetel on rikutud, kui kahte isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdsetel. Meelevaldseks saab ebavõrdset kohtlemist pidada siis, kui sellel ei leidu mõistlikku põhjust.¹¹⁵ Põhiõiguste ja -vabaduste piirangud peavad igal juhul olema kooskõlas põhiseadusega.

PS §-st 20 nähtub, et igaühel on õigus vabadusele ja isikupuutumatusse. Ka Inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni art 5.1, mis Eesti kohta jõustus 16.04.1996, sätestab igaühe õiguse isikuvabadusele ja turvalisusele. Seega on tegemist ühe demokraatliku ühiskonna põhilise alusõigusega, mis tagab kõigi isikute, nii kodanike kui välismaalaste füüsilise turvalisuse. Kummatigi annab põhiseadus ise kuus alust isikute vabaduse võtmiseks. Vastavalt PS § 20 lg 2 punktile 5 võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras vabaduse võtta nakkushaige, vaimuhaige, alkohooliku või narkomaani kinni pidamiseks, kui ta on endale või teistele ohtlik. See vabaduspõhiõiguse piiramise alus ei ole ainulaadne – ka ülalmainitud inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni art 5.1.e lubab võtta isikult vabaduse seaduses kindlaks määratud korras, et takistada nakkushaiguste levikut, samuti ebaterve psüühikaga isikute, alkohoolikute, narkomaanide või hulkurite seaduslikuks kinnipidamiseks.

Täpsema korra isiku vabaduspõhiõiguse piiramiseks vaimuhaiguse tõttu annab 1997. aastal jõustunud psühhiaatrilise abi seadus (PsAS). PsAS § 11 lõike 1 järgi võetakse isik tema enda või tema seadusliku esindaja nõusolekuta vältimatu psühhiaatrilise abi korras ravile haigla psühhiaatriaosakonda või jätkatakse ravi tema tahtest olenemata, ainult järgmiste asjaolude koosesinemise korral: isikul on raske psüühikahäire, mis piirab tema võimet oma käitumisest aru saada või seda juhtida; haiglaravita jätmisel ohustab isik psüühikahäire tõttu iseenda või teiste elu, tervist või julgeolekut ning muu psühhiaatriline abi ei ole küllaldane. Tahtest olenematut ravi võib üldreeglina kohaldada üksnes kohtu määruse alusel. Nähtuvalt PsAS § 13 lõikest 2 võib isiku tahtest olenematu ravi haigla psühhiaatriaosakonnas kesta üle 48 tunni ainult kohtu loal.

Seega on põhimõtteliselt täidetud põhiseaduses toodud nõue – vabaduspõhiõigust saab piirata vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras, kuid praktikas on üles kerkinud rida probleeme psüühilise erivajadusega isikute põhiõiguste piiramisel toetudes ülalkäsitatud PS § 20 lg 2 punktile 5. Peamiselt eiratakse tahtest olenematu ravi korraldamisel printsiipi, mille järgi ei saa ühe põhiõiguse piiramine automaatselt kaasa tuua teiste põhiõiguste piiramist. Ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele psüühikahäiretega isikute inimõiguste ja väärikuse kaitses art 3.1 keelab mis tahes vaimselt tervisel põhineva diskrimineerimise vormi.¹¹⁶

Allpool käsitletakse peamisi põhiõiguste riiveid, mis võivad aset leida psüühikahäirega isiku paigutamisel tahtest olenematu ravile.

¹¹⁵ RKPJKo 03.04.2002, nr 3-4-1-2-02, p 17.

¹¹⁶ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10 psüühikahäiretega isikute inimõiguste ja väärikuse kaitses, kättesaadav arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=775685&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

1.2. Vabaduse võtmise kohtuliku kontrolli toimumise aeg

Nähtuvalt PS § 21 lõikest 2 ei tohi kedagi vahi all pidada üle 48 tunni ilma kohtu sellekohase loa. Hoolimata asjaolust, et põhiseadus räägib vahi all pidamisest, tuleks nimetatud viivitamatu kohtuliku kontrolli nõuet rakendada siiski ka teistele isiku tahte vastaselt vabaduse võtmise juhtudele. Seda arusaama on väljendanud seadusandja juba eelosundatud PsAS § 13 lõikes 2, mille järgi võib isiku tahtest olenematu ravi haigla psühhiaatriaosakonnas kesta üle 48 tunni ainult kohtu loal.

Hoolimata sellisest lihtsast ja äärmiselt täpsest, tõlgendamisruumi mittejätvast sõnastusest, on vabaduse võtmise kohtulikuks kontrolliks ette nähtud aja kõrvalekaldumatu järgimine osutunud tihti peale problemaatiliseks. Viivitused kohtu toimingute tegemises võivad olla tingitud kas isiku vabaduse võtnud tervishoiuteenuse osutaja või asja läbi vaatava kohtu tegevuse tõttu. Tihti rikutakse 48 tunni reeglit, kui isik peetakse kinni nädalavahetusel või pühade ajal. Sellisel ajal on tervishoiuteenuse osutaja juures tööl piiratud hulgal personali ning samuti on piiratud ligipääs maakohtutele. Lisaks on kohtuliku kontrolli tähtaegne tegemine raskendatud juhtudel, kui asja menetlev maakohus on tööga ülekoormatud. Siiski on tegemist administratiivsete korralduslike küsimustega, mis ei saa õigustada põhiseaduses ja seaduses sätestatud kõrvalekaldumist isiku vabaduspõhiõiguse riive kontrollimisel. Nagu kõigi teiste kinnipidamiste puhul tuleb ka tahtest olenematu ravi määramise asjades isiku kohtupoolset kinnipidamise kontrolli teha siiski 48 tunni jooksul alates kinni pidamise algusest. Õiguskantsler on sellele asjaolule juhtinud nii tahtest olenematu ravi määramise asju menetlevate maakohtute kui ka mõningate psühhiaatrilise abi osutajate tähelepanu.¹¹⁷

1.3. Õigus olla oma kohtuasja arutamise juures ning õigus edasi kaevata

PS § 24 lõike 2 järgi on igal isikul õigus olla oma kohtuasja arutamise juures. Selle õigusega tagatakse, et isik, kelle kohtuasja menetletakse, ei ole mitte õigusemõistmise objekt, vaid subjekt koos kõigi sellest tulenevate õigustega. Kohtumenetluses subjektina osalemise õigus eeldab ka õigust olla ära kuulatud kohtu poolt, samuti seda, et kohus peab arvestama isiku seisukohta kohtuotsuse koostamisel ja sellega mittenõustumist motiveerima.¹¹⁸

Nimetatud käsitlus vastab ka Eestit siduvates rahvusvahelise õiguse aktides sätestatule. Näiteks ÜRO Peaassamblee resolutsioon 46/119 vaimuhaigustega isikute kaitse ja vaimse tervishoiu edendamise printsiipidest¹¹⁹ sätestab printsiibina 18 isikute protsessuaalse kaitse. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10¹²⁰ artikli 20.2 järgi peab kohus otsuse tegemisel isikute tahtest olenematu ravi kohaldamiseks võtma arvesse kõne all oleva isiku arvamuse ning tegutsema vastavalt seaduses sätestatud protseduuridele. Seaduse looja ning seaduse rakendaja peavad protseduuride kehtestamisel lähtuma printsiibist, et isikuga peab kohtuma ja konsulteerima.

Eestis reguleerib tahtest olenematu ravi määramist kohtumenetluses tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) 54. peatükk. Nähtuvalt TsMS § 536 lõikest 1 peab kohus enne isiku kinnisesse asutusse paigutamist isiku isiklikult ära kuulama ja selgitama talle menetluse kulgu, kusjuures vajaduse korral kuulab kohus isiku ära isiku jaoks tavalises keskkonnas. Erandi eelnimetatust sätestab TsMS § 534 lõige 2, mille järgi ei pea isikut ära kuulama, kui ärakuulamine võib oluliselt kahjustada tema tervist või kui ta ei suuda ilmselt taht avaldada. Arvestada tuleb, et TsMS § 534 lõike 2 rakendamine on PS § 24 lõike 2 oluline piirang ning vajab kohtu poolt äärmiselt kaalukat põhjendamist. Kahetsusväärset on nimetatud erandist sageli saanud reegel ning tahtest olenematule ravile määratavaid isikuid pigem ei kuulata ära ning põhiõiguse riive põhjenduseks asjakohaseid argumente ei esitata. Samuti on levinud tendents, et isik kuulatakse kohtu poolt ära kohtule

117 Õiguskantsleri menetlused nr 7-2/060564 ja 7-9/061173.

118 E. Kergandberg, Kommentaarid §-le 24. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 24 komm 5 ja 9.

119 ÜRO Peaassamblee 17.12.1991 resolutsioon nr 46/119 vaimuhaigusega isikute kaitse ja vaimse tervishoiu edendamise printsiibid, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/68.htm>.

120 Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10 psüühikahäiretega isikute inimõiguste ja väärikuse kaitsest, kättesaadav arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=775685&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

sobival ajal alles pärast määruse tegemist. Selline seaduse tõlgendus on aga äärmiselt formaalne ning ei aita tagada ära kuulamise tegelikku eesmärki, milleks on vähendada põhjendamatuiv vabaduspõhiõiguste riiveid.

Lisaks sätestab PS § 24 lg 5, et igaühel on õigus tema kohta tehtud kohtuotsuse peale edasi kaevata seadusega sätestatud korras kõrgemalseisvale kohtule. Kohtuotsuse all tuleb siin mõista mis tahes kohtu tehtud lahendeid, kaasa arvatud üksikjuhtude lahendamiseks antud määrusi. Ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10¹²¹ art 25.1 kohustab liikmesriike tagama isikutele, kellele kohaldatakse tahtest olenematut ravi, õiguse tõhusalt kaevata otsuse peale ning olla ka kaebuste esitamisel või taasläbivaatustel ära kuulatud isiklikult või esindaja kaudu. Kui isik ei ole ennast võimeline ise esindama, peaks isikul olema õigus advokaadile ja ka tasuta õigusabile. Sama kordab ka ÜRO Peaassamblee resolutsiooni 46/119¹²² printsiip 18.1, mille järgi peab kõikidel patsientidel olema õigus valida ja määrata enda esindamiseks nõuandja ning samuti on neil õigus esindatusele kaebuste või raviküsimuste lahendamisel. Kui patsient ei suuda iseseisvalt esindatust tagada, tuleb see teha talle tasuta võimalikuks ulatuses, mille eest patsient ei suuda ise maksta. TsMS § 543 järgi on isikul, kelle kohta on abinõud rakendatud, õigus tahtest olenematu ravi kohaldamise määruse peale esitada määruskaebus. Määruskaebuse esitamise võimaluse selgitus peab vastavalt TsMS § 538 lg 1 punktile 4 olema märgitud ka tahtest olenematu ravi kohaldamise määruks. Lisaks paneb TsMS § 535 lg 1 kohtule kohustuse määrata tahtest olenematu ravi kohaldamise menetluses isikule esindaja, kui see on isiku huvides ilmselt vajalik ja kui isikut ei esinda juba teine tsiviilkohtumenetlusteovimeline isik.

Edasikaebõiguse realiseerimisega on praktikas aga seotud kaks probleemi – esindaja täidab ülesandeid puudulikult ning informatsioon edasikaebamise korras on piiratud. Kohtu määratud esindaja tavapärast isikuga enne tahtest olenematu ravi määramise määruse tegemist ei kohtu, samuti ei tutvuta esindaja isiku kohta käivate materjalidega. Seeläbi on tegelikult muudetud olematuks isiku õigus kohasele esindusele põhiõiguste piiramise menetluses. Lisaks puudulikule huvide kaitsele tahtest olenematu ravi määramise menetluses maakohtutes, raskendab tegeliku esinduse puudumine ka isiku edasikaebõigust. Edasikaebõiguse rakendamise muudab keerulisemaks ka see, et kohtute tehtavates tahtest olenematu ravi rakendamist lubavates määrustes ei ole piisava selgusega märgitud edasikaebekorda ning muid seonduvaid asjaolusid, nagu kohtumaja aadressi, kuhu määruskaebus tuleb esitada, riigilõivu tasumiseks vajalikke rekvisiite, teavet riigilõivust vabastamise taotlemise võimaluse kohta.

Seega tuleb kõrvalekaldumatult pidada kinni nõudest võimaldada isikul olla vahetult oma kohtuasja arutamise juures ning enne kohtumääruse tegemist. Ära kuulamise käigus on kohtul kohustus isikut igati informeerida põhiõiguste piiramise alustest ning tagajärgedest ja edasikaebamise korras. Lisaks kohtule on tahtest olenematu ravi määramise menetlustes äärmiselt oluline koht ka isiku esindajal. Esindaja puudumisel on asja arutav kohus kohustatud esindaja määrama riigi kulul. Esindaja peab kohtuma eelnevalt isikuga ja tutvuma tema tegelike soovidega. Tuleb vältida olukorda, kus põhiõiguste piiramise menetluses on esindaja vaid kohtu käepikendus ning jätab edastamata isiku tegeliku arvamuse vabaduse võtmise ning selle aluste kohta. Õiguskantsler on juhtinud nimetatud kitsaskohtadele kohtute ning Eesti Advokatuuri tähelepanu, paludes edaspidi tagada isikute huvide täielik ja kõrvalekaldumatu kaitse tahtest olenematu ravi määramise menetlustes.

1.4. Väärrikust alandava kohtlemise keeld

PS § 18 lõike 1 järgi ei tohi kedagi piinata, julmalt või väärrikust alandavalt kohelda ega karistada. Nimetatud sätte isikuline kaitseala hõlmab igahüht, s.o igat inimest, kes on Eesti Vabariigi jurisdiktsiooni all, nii kodanikke kui mittekodanikke, nii neid, kes on oma vabaduses piiratud seaduslike sanktsioonide tagajärjel (kinnipeetavad), kui neid, kelle võime mõista oma tegude tähendust ja neid juhtida on piiratud kas vanuse või psüühilise seisundi tõttu (patsiendid), kui ka neid, kelle väärrikusekäsitlus on üldlevinust erinev. Selline

121 Sama.

122 ÜRO Peaassamblee 17.12.1991 resolutsioon nr 46/119 vaimuhaigusega isikute kaitse ja vaimse tervishoiu edendamise printsiibid, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/68.htm>.

õigus on üks põhilisemaid vabadusõigusi ning toob avalikule võimule kaasa esiteks negatiivse kohustuse hoiduda igasugustest sammudest, mis võiks olla käsitletavad piinamise, julmuse või alandamisena, ning teiseks positiivse kohustuse astuda samme selleks, et hoida ära igasugused võimalikud põhiõiguste rikkumiste juhtumid.¹²³

Sama ideestik nähtub ka inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni artiklist 3, mille järgi ei või kedagi piinata ega ebainimlikult või alandavalt kohelda ega karistada. ÜRO Peaassamblee resolutsiooni 46/119¹²⁴ printsiibi 1.2 järgi tuleb kõiki inimesi, kellel on vaimuhaigus või keda niisuguste isikutena ravitakse, kohelda inimlikult ja lugupidamisega, et inimene ei kaotaks eneseväärikust.

Väärikust alandav kohtlemine tahtest olenematu ravi korraldamisel võib aset leida nii tervishoiuteenuse osutamisel kui ka politsei poolt isiku toimetamisel kas tervishoiuteenuse osutaja juurde või ärakuulamiseks kohtusse (PsAS § 12 lõikes 1 ning § 13 lõikes 6 toodud korras). Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10¹²⁵ artikli 11.2 järgi peavad vaimse tervise teenuseid osutavad töötajad olema läbinud vastava koolituse, muu hulgas ka psüühikahäirega isikute inimväärikuse, inimõiguste ja põhivabaduste kaitse kohta. Sama soovitus artikli 32.3 järgi peavad politseiteenistujad austama psüühikahäirega isiku väärikust ja inimõigusi ning selle kohustuse tähtsust tuleb väljaõppel rõhutada. Lisaks peavad politseiteenistujad artikli 32.4 järgi saama väljaõpet, mis juhiks tähelepanu isiku haavatavusele politseiga seotud olukordades, psüühikahäiretega isikuid hõlmavate olukordade hindamiseks ja nendega toimetulekuks.

Psühhiaatrilise abi teenuse osutajad kannavad erilist kohustust psüühikahäirega isikute, muuhulgas ka tahtest olenematu ravil viibivate isikute, väärikuse tagamisel. Tuleb eeldada, et igapäevaselt psüühilise erivajadusega isikutega töötavad inimesed teevad oma tööd vabatahtlikult vabast tahtest ning seetõttu peavad oluliseks oma klientide või patsientide inimväärikuse tagamist ning nende vastavat kohtlemist. Eestis on tervishoiuteenuse osutajad korraldanud oma töötajatele psüühikahäiretega isikute inimväärikuse austamise süvendamist käsitlevaid koolitusi. Siiski on osutunud problemaatiliseks politseiametnike tegevus isiku tahtest olenematu ravile või kohtusse toimetamisel. Ravil viibinud isikud ja tervishoiutöötajad on korduvalt tähendanud, et politseiametnikud on psüühikahäiretega isikutega suheldes kasutanud nii verbaalset kui ka kehalist väärkasutust (ehk kasutanud ülemäärast jõudu). Seega võib politsei tegevus psüühilise erivajadusega isikute toimetamisel tervishoiuteenuse osutaja juurde või kohtusse alandada isikute inimväärikust. Õiguskantsler on juhtinud politseipeadirektori tähelepanu ilmsele vajakajäämisele politseiametnike koolituses ning teinud ettepaneku lülitada politseinike õppekavadesse Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10 artiklis 32.4 toodud teemad. Lisaks tuleb korraldada politseiametnikele täiendkoolitusi psüühikahäirega isiku väärikusest ja inimõiguste austamise kohta. Lubamatu on olukord, et avaliku võimu esindajad rikuvad ühte põhilisemat demokraatlikule riigile omast vabadusõigust.

1.5. Õigus vabale eneseteostusele

PS § 19 lõike 1 järgi on igaühel õigus vabale eneseteostusele. Nimetatud sätte esemelise kaitseala moodustab õiguslik vabadus. Õiguslik vabadus seisneb loas teha ja tegemata jätta seda, mida isik soovib. Üldise vabadusõiguse kaitseala riivab aga iga kaitstud positsiooni takistamine, kahjustamine või kõrvaldamine põhiõiguse adressaadi poolt. Oluline ei ole see, kas riive pannakse toime õigusaktiga või toiminguga.¹²⁶ Nimetatud põhiõiguse piiramine võib toimuda vaid PS § 19 lõikes 2 toodud arvestades ehk teiste inimeste õiguste ja vabaduste austamiseks ja arvestamiseks ning seaduse järgimiseks.

123 R. Maruste. Kommentaarid §-le 18. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 18 kott 2 ja 5.

124 ÜRO Peaassamblee 17.12.1991 resolutsioon nr 46/119 vaimuhaigusega isikute kaitse ja vaimse tervishoiu edendamise printsiibid, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/68.htm> .

125 Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10 psüühikahäiretega isikute inimõiguste ja väärikuse kaitsest, kättesaadav arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=775685&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75> .

126 M. Ernits. Kommentaarid §-le 19. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 19 kott 3.1.

Õiguse vabale eneseteostusele rakendamine täiel määral isikute suhtes, kes viibivad tervishoiuteenuse osutaja juures tahtest olenematul ravil, on mõistagi keerukas. Tuleb mõõnda, et teatud piirangute esinemine absoluutse õigusliku vabaduse teostamises on mõistetav hoolimata asjaolust, et käesoleval ajal ei piira ükski seadus otsesõnu tahtest olenematule ravile määratud isikute õigust teatud eneseteostuse laadidele v.a tervishoiuteenuse osutaja juurest lahkumine. ÜRO Peaassamblee resolutsiooni 46/119¹²⁷ printsiibi 13.2 järgi peavad vaimse tervise asutuse olustik ning elutingimused olema nii lähedased normaalsetele samaealiste isikute elutingimustele kui võimalik. Eriti peab pöörama tähelepanu tegeluse ja vaba aja veetmise võimaluste loomisele, samuti peab olema loodud võimalus osta või saada esemeid või vahendeid igapäevaeluks ja vaba aja veetmiseks. Lisaks peavad olema loodud süsteemid patsientide julgustamiseks ning kaasamiseks aktiivsesse, nende sotsiaalse ja kultuurilise taustaga sobivasse tegevusse. Samalaadselt käsitleb psüühikahäiretega isikute keskkonda ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10¹²⁸ art 9.1, mille järgi peavad psüühikahäiretega isikute paigutamiseks mõeldud asutustes olema tagatud kutseõppe ning rehabilitatsiooni vahendid, et korraldada isikute sulandumist ühiskonda.

Samas leiab praktikas pidevalt aset õiguse vabale eneseteostusele piiramist tervishoiuteenuse osutaja juures. Näiteks on õiguskantslerile kaevatud, et SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla psühhiaatrikliinik ei paku tahtest olenematul ravil viibivatele isikutele mingit psühhosotsiaalset rehabiliteerivat tegevust.¹²⁹ Kliinik oli arvamusel, et ta tagab isikute põhiõiguse vabale eneseteostusele piisaval määral ning raviasutuse võimaluste piires. Kliinik võimaldab ravil viibivatele isikutele mitmesugust tegevust nii erinevatele infokanalitele juurdepääsu võimaldamise kui ka sportimisvahendite ja mängude kättesaadavuse kaudu, samuti korraldatakse meelelahutusüritusi. Õiguskantsleri arvamuse järgi saab isikute põhiõigusi ja vabadusi tagada nii positiivses kui ka negatiivses mõttes ehk kas tegevusega või tegevusetusega. Kinnisesse asutusse paigutatud isikute puhul peab kinnipidav asutus näitama üles aktiivsust eesmärgiga võimaldada nende põhiõiguste ja -vabaduste realiseerimist võimalikult suurel määral. Põhiõiguste teostamise kaitsealast saab teatud tegevused välja lülitada vaid PS § 19 lõikes 2 toodud alusel ehk siis, kui seda on vaja teiste inimeste õiguste ja vabaduste austamiseks ja arvestamiseks ning seaduse järgimiseks.

Seega on tahtest olenematut ravi korraldava tervishoiuteenuse osutaja kohustuseks tagada nii tahtest olenematul kui ka vabatahtlikul ravil viibivatele isikutele õigus vabale eneseteostusele võimalikult laias ulatuses. Õiguse realiseerimine võib toimuda kas lubades isikutel kasutada eneseteostuseks vajalikke vahendeid või tagades tervishoiuteenuse osutaja poolt muude meetoditega isikutele tegevusvõimalused. Arvestada tuleb, et praeguses õigusruumis peab tervishoiuteenuse osutaja tagama ravil viibivate isikute õiguse vabale eneseteostusele absoluutsena, kuna üheski seaduses ei sisaldu ei aluseid ega diskretsiooninormi selle õiguse piiramiseks. Kahtlemata on antud valdkonna näol tegu reguleerimist vajava küsimusega seadusandluses. Loodetavasti pööratakse sellele tähelepanu ka uue psühhiaatrilise abi seaduse eelnõu koostamisel Sotsiaalministeeriumis.

1.6. Omandiõiguse tagamine

PS § 32 lõike 1 järgi on igapäevase omandi puutumatu ja võrdselt kaitstud. Sama paragrahvi lõige 2 annab igapäevasele õiguse enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada, kusjuures kitsendused võib sätestada seadus. See tähendab, et neid kitsendusi ei tohi üldjuhul kehtestada seadusest alamalseisva aktiga – näiteks kohaliku omavalitsuse või Vabariigi Valitsuse määrusega.¹³⁰ Ka inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni esimese protokolli artikli 1 järgi on igal füüsilisel või juriidilisel isikul õigus oma omandit segamatult kasutada. Nimetatud õigust võib piirata vaid üldistes huvides ning seaduses ette nähtud tingimustel.

127 ÜRO Peaassamblee 17.12.1991 resolutsioon nr 46/119 vaimuhaigusega isikute kaitse ja vaimse tervishoiu edendamise printsiibid, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/68.htm> .

128 Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10 psüühikahäiretega isikute inimõiguste ja väärkuse kaitsest, kättesaadav arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=775685&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75> .

129 Õiguskantsleri menetlus nr 7-6/061008 (asutusesiseks kasutamiseks).

130 P. Roosma. Kommentaarid §-le 32. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 32 komm 5.2.

Kummatigi eiravad psühhiaatrilise abi osutajad järjekindlalt omandi puutumatus põhimõtet. Esmakordne omandi puutumatus riive leiab aset isiku vastuvõtmisel tervishoiuteenuse osutaja juurde, kui võetakse ära praktiliselt kõik isiklikud esemed. Ravil viibimise ajal otsustab isikule kinnisesse asutusse toodud või muul viisil tema valdusse sattunud esemete sobivuse üle samuti tervishoiuteenuse osutaja. Kontrollkäigul SA Viljandi Haigla Jämejala psühhiaatrikliinikusse selgus, et ravil viibivatele isikutele saadetavad pakid avab tervishoiutöötaja patsiendi juuresolekul ning võtab kliinikus lubamatud esemed ära. Kauasäilivad asjad hoiustatakse isiku lahkumiseni tervishoiuteenuse osutaja juurest, kuid säilitamise eritingimusi nõudvad asjad hävitatakse. Ka teised psühhiaatrilise abi osutajad on võtnud endale otsustusõiguse kinnises asutuses lubatud ja keelatud asjade üle.

Eelkirjeldatud juhul on tegemist piirangutega omandi vabaks valdamiseks, kasutamiseks ja käsutamiseks. Samas puudub selliste piirangute tegemiseks põhiseadusega nõutud seaduslik alus – ei psühhiaatrilise abi seadus ega ka mõni muu seadus ei sätesta psühhiaatrikliinikus lubatud või keelatud asjade nimekirja ega anna tervishoiuteenuse osutajale õigust keelatud asjade äravõtmiseks.

Arvestades psühhiaatrilist abi osutavate asutuste eripära ning seal viibivate isikute haavatavust võib siiski olla vajalik teatud määral omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise piiramine. Piiranguid saab siiski rakendada vaid seaduse või seaduse alusel vastu võetud määruse järgi. Näitena saab tuua VangS § 15 lõike 2 alusel vastu võetud justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 “Vangla sisekorraeskiri”, kus on sätestatud ammendav loetelu kinnipidamiskohtade puhul lubatavate asjade kohta.

Seega ei ole tervishoiuteenuse osutajatel mingit seaduslikku alust riivata ravil viibivate (või neid külastavate) isikute omandiõigust ning seda isegi juhul, kui selline omandiõiguse riive on eelduslikult ravil viibiva isiku huvides. Olukorra lahendamiseks on õiguskantsler teinud sotsiaalministrile ettepaneku luua seaduslik alus psühhiaatrilise abi osutajate juures viibivate isikute omandiõiguse kitsendamiseks, kehtestades psühhiaatrilise abi osutajate juures lubatud või keelatud asjade nimekirja ning ajutisele hoiule võetud keelatud asjade hoiustamise kord.¹³¹

1.7. Õiguse haridusele tagamine

PS § 37 lõike 1 järgi on igaühel õigus haridusele. Kooliealistel lastel on õppimine seadusega määratud ulatuses kohustuslik. Ka inimõiguse ja põhivabaduste kaitse konventsiooni esimese protokolli artikli 2 järgi ei või kedagi ilma jätta õigusest haridusele. Lastele suunatud hariduse kättesaadavuse tähtsust rõhutab ÜRO laste õiguste konventsioon, millega Eesti ühines juba aastal 1991. Konventsiooni artikli 28.1 järgi on kõigil konventsiooniga ühinenud riikidel kohustus tunnustada lapse õigust haridusele.

Haridus hõlmab PS § 37 tähenduses nii põhi- kui ka keskkooli, samuti kõrgharidust ning isegi täiendus- ja ümberõpet. Teadmiste omandamist ei ole lubatud kitsendada ükskõik millisel hariduse astmel.¹³² Isikutele, kes alles omandavad põhiharidust või kes on alla 17-aastased tuleb õigus haridusele igal juhul garanteerida. Psühhiaatrilist abi andvas asutuses viibivatele isikutele ei ole tihti aga mingit võimalust hariduse omandamiseks tagatud. Juba eespool nimetatud Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10¹³³ artikli 9.1 järgi peab olema psüühikahäiretega isikute paigutamiseks mõeldud asutustes tagatud ka kutseõpe, et korraldada isikute sulandumine ühiskonda. Nimetatud nõudeid rehabiliteeriva õppe korraldamiseks praktiliselt ei täideta. Tervishoiuteenuse osutajate juures puuduvad ka muud täisealiste isikutele suunatud õppevõimalused.

Rec(2004)10 artikli 29.5 järgi on tervishoiuasutustesse tahtevastase paigutamise alla kuuluvatel alaealistel

131 Õiguskantsleri menetlus nr 7-9/061173.

132 T. Annus. Kommentaarid §-le 37. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 37 komm 2.2.

133 Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10 psüühikahäiretega isikute inimõiguste ja väärkuse kaitsest, kättesaadav arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=775685&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75> .

õigus tasuta haridusele ning võimalusele saada viivitusega taastatud üldisesse koolisüsteemi. Kui võimalik, siis tuleb alaealist individuaalselt hinnata ning ta peab saama tema vajadustele vastava õppe- ja harjutusprogrammi. Haridusministri 18.07.2000 määruse nr 24 "Koduõppe kord" § 1 lõike 9 järgi korraldab haiglaravil olevate koolikohustuslike õpilaste õpetamist haigla taotlusel valla- või linnavalitsuse kinnitatud kool. Hoolimata otseselt kohustavast sättest ei rakendata haiglas viibivate koolikohustuslike isikutele hariduse omandamise kohustust piisaval määral. Eriti on õigus haridusele riivatud juhtudel, kui tervishoiuteenuse osutaja juures viibib vaid üks koolikohustuslik isik või on neid väga vähesel määral. Sellisel juhul puudub asutusel motivatsioon haridust osutava asutuse leidmiseks ning individuaalse õppekava koostamiseks.

Kokkuvõtlikult tuleb nentida, et eriti koolikohustuslike isikute puhul on vaja äärmiselt tõhusalt tagada õigus haridusele ning koolikohustuse täitmine, võttes arvesse iga isiku eripära ja koostades vajadusel kohase õppeprogrammi. Samas ei saa jätta tähelepanuta vajadust tagada õigust haridusele ka täisealiste isikute puhul, võttes eeskujuks just Rec(2004)10 artiklis 9.1 märgitud rehabilitatsioonisuunitlusega kutseõppe korraldamise.

1.8. Õigus eraelu puutumatusle

PS § 26 järgi on igal inimesel õigus perekonna- ja eraelu puutumatusle. Lisaks sätestab PS § 43 õiguse üldkasutataval teel edastatavate sõnumite saladusele. Sama sätestab ka inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni art 8.1, mille järgi on igal inimesel õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu ja kodu ning sõnumivahetuse saladust. Eeltoodu annab igale inimesele õiguse eeldada, et riigiasutused, kohalikud omavalitsused, nende asutused ja ametiisikud ei sekku perekonna- ja eraellu muidu kui põhiseaduses sätestatud eesmärkide saavutamiseks.¹³⁴

ÜRO Peaassamblee resolutsiooni 46/119¹³⁵ printsiibi 13.1 järgi on igal patsiendil, kes viibib psühhiaatrilises raviasutuses õigus tema isiku tunnustamisele; privaatsusele; suhtlemisvabadusele, mis hõlmab vabadust suhelda teiste isikutega raviasutuses, vabadust saada ja saata tsenseerimata sõnumeid, vabadust privaatset vastu võtta isiklike esindajaid ja nõuandjaid ning igal mõistlikul ajal ka teisi külastajaid; õigust ligipääsule postile ja telefoniteenustele ning raadiole ja televisioonile; usuvabadusele. Ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10¹³⁶ art 23 on suunatud isiku eraelu puutumatusle tagamisele keelates põhjendamatult piirata tahtvastasele paigutamisele määratud psüühikahäirega isiku õigust võtta vastu külalisi.

Kahjuks ei ole Eestis veel levinud arusaam, et ka isikutel, kelle vabaduspõhiõigust on piiratud, säilib igakülgne õigus eraelu puutumatusle. Nii on SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla psühhiaatrikliiniku osakonnas, kus viibivad tahtest olenematul ravil olevad isikud, palatid ilma usteta ning mõned patsiendid on sunnitud ööbima üldkasutatavates ruumides.¹³⁷ SA Viljandi Haigla Jämejala psühhiaatrikliinikus on patsientide eluruumide ukseid klaastahvliga.¹³⁸ Mõlemal eeltoodud juhul on oluliselt ning ilma mingi kohase aluseta riivatud ravil viibivate isikute õigust privaatsusele.

Samuti on patsientidel tihti raskendatud kontakteerumine välismaailmaga. Mobiiltelefonide kasutamise on tahtest olenematul ravil viibivate isikutel enamasti tervishoiuteenuse osutajad ära keelanud. Samas on avalikult kasutatavaid telefoniautomaate psühhiaatrilist abi osutavates asutustes väga piiratud. SA Viljandi

134 U. Lõhmus. Kommentaarid §-le 26. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 26 komm 10.

135 ÜRO Peaassamblee 17.12.1991 resolutsioon nr 46/119 vaimuhaigusega isikute kaitse ja vaimse tervishoiu edendamise printsiibid, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/68.htm>.

136 Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10 psüühikahäiretega isikute inimõiguste ja väärikuse kaitsest, kättesaadav arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=775685&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

137 Olukord õiguskantsleri 31.05.2006 kontrollkäigu ajal SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla psühhiaatrikliinikusse. Õiguskantsleri menetlus nr 7-2/060564.

138 Olukord õiguskantsleri 25.09.2006 kontrollkäigu ajal SA Viljandi Haigla Jämejala psühhiaatrikliinikusse. Õiguskantsleri menetlus nr 7-9/061173.

Haigla Jämejala psühhiaatrikliinikus on tervishoiuteenuse osutaja kommunikatsiooniküsimuse lahendanud seeläbi, et lubab ravil viibivatel isikutel teatud ulatuses kasutada haigla telefoni ning seda tervishoiutöötaja juuresolekul. Selline lahendus, mis esmapilgul tundub vähekindlustatud isikute puhul mõistlik, piirab aga mitmeti isikute põhiõigust sõnumite saladusele ning õigust vabale kommunikatsioonile. Esiteks on telefoni kasutamine võimalik vaid juhul, kui tervishoiutöötajatel on aega ning võimalust patsiendi jälgimiseks telefoni juures. See aga rikub oluliselt näiteks eraelu puutumatumust, kuna isik ei saa vabalt teostada oma õigust perekonnaga suhtlemiseks. Samuti on kitsendatud isiku õigus kontakteeruda oma esindajaga. Teiseks on kahtlemata riivatud õigus sõnumite saladusele. Tõenäoliselt ei saa kinnises asutuses viibivad isikud rääkida telefoni teel kõigest, millest nad sooviksid olukorras, kus tervishoiutöötaja viibib pidevalt kuuldekauguses. Lisaks raskustele telefoni kui kommunikatsioonivahendi kasutamisele kinnises asutuses esineb tihti ka juhtumeid, et asutusse saabunud kirjad ja pakid avatakse ning ebasobiv eemaldatakse. Tihti ei informeerita sellistest juhtumitest isegi mitte saadetise adressaati. Lisaks õiguse korrespondentsi saladusele riivele on tegemist ka olulise omandiõiguse riivega, nagu käsitletud käesolevas artiklis eespool.

Õiguskantsler on teavitanud SA Viljandi Haigla Jämejala psühhiaatrikliinikut eraelu puutumatumuse ning korrespondentsi saladuse õiguste riivest kliinikus ning teinud ettepaneku lahendada olukord, et kliinikus ravil viibivatele isikutele pole tagatud nende poolt telefoni teel edastavate sõnumite saladus ning eraelu kaitse.¹³⁹ Tegemist on aga tihtiesineva probleemiga, mida peaksid lahendama kõik psühhiaatrilise abi osutajad.

1.9. Kokkuvõte

Käesolevas artiklis on esitatud vaid peamised ning enimesinevad põhiõiguste piirangud tahtest olenematu ravi puhul. Kahtlemata võib ravimise eesmärgil vabaduse võtmisega kaasneda tegelikus elus ka muid põhiõiguste riiveid. Olgu siin nimetatud näiteks PS § 28 lõikes 1 toodud õiguse tervise kaitsele riive mittekohase ravi tõttu või PS § 56 punktis 1 toodud õiguse teostada kõrgemat riigivõimu Riigikogu valimise kaudu riive psühhiaatrilise abi osutaja juures hääletamisvõimaluse tegeliku kättesaadamatuse tõttu.

Printsiipi, mille järgi ühe põhiõiguse piiramine ei või automaatselt kaasa tuua teise põhiõiguse piiramist tuleb pidada dogmaatiliseks. Iga põhiõiguse piiramise alus peab olema seadusest tulenev ning piirangut võib kehtestada vaid ülekaalukate huvide korral. Samuti peab mis tahes põhiõiguse piiramine olema proportsionaalne eesmärgi suhtes. Isiku vabaduse võtmine tahtest olenematu ravi kohaldamisel on suunatud kindlale eesmärgile – ohu vältimisele isiku enda või teiste isikute suhtes. Kummatigi ei saa sellisel alusel vabaduse võtmine olla automaatselt seotud näiteks isiku ilmajätmisega omandiõigusest või ettekääne isiku väärrikust alandavaks kohtlemiseks.

Tahtest olenematu ravi kohaldamise korral on õigustatud sisuliselt vaid liikumisvabadust puudutavad piirangud. Otsuse, kas ning mis ulatuses tuleks paralleelselt rakendada ka muude põhiõiguste piiranguid, saab teha vaid seadusandja. Lubamatu on tendents, et põhiõiguste piiramise üle kinnises asutuses otsustavad sisuliselt tervishoiuteenuse osutajad.

Põhiseadusevastase olukorra lahendamiseks on kahtlemata vaja uut ning kaasaegset psühhiaatrilise abi seadust. Koos sellega tuleb välja töötada nii vabatahtliku kui ka tahtest olenematu psühhiaatrilise abi osutamise kontseptsioon. Lisaks tuleb vajalikuks pidada psühhiaatrilise abi teenuse osutajate teadlikkuse tõstmist isikute põhiõigustest ning nende piiramise lubatavusest. Tulenevalt asjaolust, et õiguskantsler on alates 2007. aasta algusest ka piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärrikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivses protokollis nimetatud ennetusasutuseks, kelle ülesandeks on muu hulgas ka teavitustöö tegemine, on õiguskantsleril võimalus tõhusaks koostööks psühhiaatrilise abi osutajatega isikute põhiõiguste ning -vabaduste alase teabe levitamisel.

Hoolimata asjaolust, et põhiseaduse järgi on Eesti Vabariigis garanteeritud põhiõiguste ja -vabaduste

¹³⁹ Õiguskantsleri menetlus nr 7-9/061173.

austamine ning piirangute minimeerimine, jäetakse tahtest olenematu psühhiaatrilise abi osutamisel isik ilma enamikust põhiseaduse II peatükis loetletud põhiõigustest, -vabadustest ja kohustustest. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10¹⁴⁰ artikli 17.1 järgi võetakse lisaks muudele kriteeriumitele tahtevastase paigutamise otsustamisel arvesse ka asjassepuutuva isiku arvamus. Eestis kehtiv psühhiaatrilise abi seadus aga sellist tingimust ei kehtesta. Seega on Eestis juba tahtest olenematu ravi rakendamise alustesse programmeeritud sisse patriarhaalne suhtumine psüühikahäirega isikusse ning tema võimalikult madal kaasatus vabaduspõhiõiguse piiramise protsessi. Ometi keelab PS § 12 ebavõrdse kohtlemise ja diskrimineerimise mis tahes alusel ning psüühilise seisundi korral. Kahetsusväärset algab praegu psüühikahäirega isikute ebavõrdne kohtlemine põhiõiguste ja -vabaduste teostamisel tervishoiuteenuse osutaja juurde toimetamisega ning jätkub käesolevas artiklis toodud viisidel kogu kinnises asutuses viibimise aja jooksul. Demokraatlikus põhiõigusi austavas riigis ei ole selline asjade käik aga lubatav ning tuleb loota, et pööre tahtest olenematule ravile paigutatud isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamisel saabub lähiajal.

2. Hoolduse seadmine ja hooldaja määramine

2.1. Sissejuhatus

2005. aastal toimus hooldajatoetuse reform, mille käigus anti kohalikule omavalitsusele üle hooldajatoetuse määramise ja maksmise õigus. Õiguskantsler on pärast seda saanud mitmeid avaldusi, milles kaevatakse hooldajatoetuse maksmise tingimuste kohta ja korda reguleerivate valla- ja linnavalikogude määruste peale. Hooldajatoetuse reformil oli kaks eesmärki: tagada puuetega inimestele abi parem kättesaadavus ning muuta tõhusamaks hoolduse tagamise süsteemi. Reformi oli vaja sellepärast, et ajal, mil riik määras ja maksis hooldajatoetust kohaliku omavalitsusüksuse määratud hooldajatele, ei olnud kohalik omavalitsus piisavalt motiveeritud alternatiivseid hooldamismeetmeid välja töötama ega kandnud sisuliselt vastutust hoolduse seadmise ja hooldaja määramise õigsuse eest. Et kitsaskohtadest vabaneda, leiti, et mõlema eesmärgi saavutamiseks tuleb hooldajatoetuse vahendid anda kohalikule omavalitsusele ning panna talle kohustus hoolitseda abivajavate puuetega inimeste eest.

Reformimisel sätestatigi sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 26 lõikega 2 kohaliku omavalitsusüksuse üldine kohustus korraldada abi vajavate puudega isikute toimetulek. Muu hulgas volitas seadusandja kohalikku omavalitsusüksust maksuma abivajavate puuetega isikute hooldajatele hooldajatoetust, st riigi asemel pidi hooldajatoetust määrama ja maksuma hakkama kohalik omavalitsus.

Analüüsinud mitmeid määruseid, võib teha järelduse, et hooldajatoetuse reform jäi poolikuks. Reformimisel jäi tähelepanuta, et seadusandlus võimaldab valla- ja linnavalitsustel praktiliselt kõik hoolduse seadmise ja hooldaja määramise taotlused rahuldada. Lisaks puudustele seadusandluses jäi kohalikule omavalitsusele selgitamata, et reformiga ei muudeta põhimõtet, mille järgi hoolduse seadmine ja hooldaja määramine ning hooldajatoetuse määramine ja maksmine on endiselt erimenetlused.

Täpsemalt jäid analüüsimata kehtiva õiguse hoolduse korraldamise sätted, millest kõige suuremad probleemid just alguse saavadki. Nimelt ei ole seadusandja piisavalt reguleerinud hoolduse seadmise ja hooldaja määramisega seonduvaid küsimusi. Seetõttu on vaatamata seadusest tuleneva volitusnormi puudumisele enamik omavalitsusüksusi asunud ise hooldajatoetuse määramise ja maksmise tingimusi ja korda reguleerivates määrustes reguleerima ka hoolduse seadmise ja hooldaja määramisega seonduvat.

140 Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10 psüühikahäiretega isikute inimõiguste ja väärkiruse kaitsest, kättesaadav arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=775685&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75> .

2.2. Hoolduse seadmine ja hooldaja määramine perekonnaseaduses

Perekonnaseaduse (PKS) § 105 lõike 1 järgi seab eestkosteasutus, milleks on kohalik omavalitsusüksus, täisealisele teovõimelisele hoolduse isikule, kes vajab abi vaimsete või kehaliste puuete tõttu oma õiguste teostamisel ja kohustuste täitmisel. Sama paragrahvi lõike 3 järgi seatakse hooldus mingi toiminguga või teatud toimingute tegemiseks ning vastavalt lõikele 2 hooldab eestkosteasutuse määratud hooldaja. Tulenevalt PKS § 105 lg 2 lausest 2 seatakse hooldus ja määratakse hooldaja hooldatava nõusolekul.

Eespool toodu põhjal on hoolduse seadmiseks vaja kindlaks teha: 1) täisealise teovõimelise isiku abivajadus (kas vajab abi); 2) milline on täisealise teovõimelise isiku konkreetne hooldusvajadus (millist abi vajatakse); 3) täisealise teovõimelise isiku nõusolek hoolduse seadmiseks.

Viidatud sätetest saab järeldada, mida tuleb eestkosteasutusel teha pärast seda, kui on selgeks tehtud täisealise teovõimelise isiku abi- ja hooldusvajadus ning eestkosteasutus on pidanud vajalikuks seada isiku nõusolekul tema üle hooldus: 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.

Ühtlasi loetleb perekonnaseadus alused, millal võib eestkosteasutus hoolduse seadmata ja hooldaja määramata jätta: 1) isikul ei ole abivajadust; 2) isikul ei ole tegelikku hooldusvajadust [hooldaja võib määramata jätta ka siis, kui hooldus on tagatud isikule muul moel (nt koduteenuse kaudu), sest siis puudub isikul sisuliselt vajadus hoolduse seadmise ja hooldaja määramise järele]; 3) potentsiaalne hooldaja ei ole võimeline abivajavat isikut hooldama (isiku tervis, puue ei luba tal seda teha, elukoha tegelik kaugus, töö ei võimalda tal hooldust vajava isiku abivajadust tegelikult rahuldada); 4) üks pooltest ei ole nõus hoolduse seadmise või hooldaja määramisega.

Nendele küsimustele leitud vastuste põhjal saab eestkosteasutus vastavalt PKS § 105 lõikele 2 seada abivajava täisealise teovõimelise isiku üle hoolduse ning määrata talle hooldaja.

Hoolduse seadmise ja hooldaja määramise lõpetamine on võimalik PKS § 106 järgi siis, kui seda soovib hooldatav või kui on ära langenud hoolduse seadmise alus.

2.3. Hoolduse seadmise ja hooldaja määramise reguleerimine praktikas

Esialgu tundub eelneva põhjal seadusandja mõtte praktikas rakendamine suhteliselt lihtne – faktiliste asjaolude väljaselgitamisel tuleb otsustada, kas seada isiku üle hooldus ja talle määrata hooldaja. Jättes kõrvale selle, kuidas otsida täisealisele teovõimelisele isikule hooldajat, kes on nõus näitama üles head tahet ja teist isikut vabatahtlikult aitama, on praktikas tõusetunud ka rida õiguslikke küsimusi: kuidas tagada rakenduspraktika ühtlus; kas iga toiminguga sooritamiseks pakutava abi korral tuleb seada hooldus ja määrata hooldaja; kas hooldus tuleb seada igatühe üle, kes seda vajab; keda võib määrata hooldajaks; kuidas toimida, kui hooldusvajadus on muutunud või hooldaja ei ole enam suuteline hooldust tagama jne.

Kokkuvõtlikult saab siin eristada kolme tüüpi küsimusi: 1) hoolduse seadmise ja hooldaja määramise haldusakti andmine; 2) hoolduse seadmise ja hooldaja määramise haldusakti muutmine; 3) hoolduse seadmise ja hooldaja määramise haldusakti kehtetuks tunnistamine.

Kohalikud omavalitsusüksused on asjaomaseid küsimusi asunud lahendama SHS § 23 lõike 2 alusel antud hooldajatoetuse määramise ja maksimise tingimusi ning korda käsitlevates määrustes. Seda on tehtud nii, et perekonnaseaduse alusel määratud hooldaja sobivust ning hooldatava abivajadust hakatakse hindama alles hooldajatoetuse taotlemise etapis. Samas on seadusandja leidnud, et alguses tuleb ühes menetluses selgitada välja isiku abivajadus ja tema potentsiaalse hooldaja võimekus isikut hooldada ning pärast seda

tuleb teises menetluses otsustada hooldajatoetuse määramine ja maksmine. Sisuliselt tähendab praktikas valitud lähenemine, et alles pärast hoolduse seadmist ja hooldaja määramist hinnatakse, kas ja millises mahus on isikul vaja hooldust ja kas määratud hooldaja on võimeline võetud hooldusülesannet täitma.

Näiteks on mitmetes määrustes kehtestatud, et kui hooldaja elab rahvastikuregistri andmetel teise kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil, siis talle hooldajatoetust ei maksta. Asjaolu ei ole samas takistuseks isiku hooldajaks määramisel.

Õiguslikult on kohalike omavalitsusüksuste valitud lähenemisviis küsimusi tekitav, sest SHS § 23 lg 2 ei volita neid hoolduse seadmise ja hooldaja määramise tingimusi ning korda kehtestama. Samuti ei volita perekonnaseadus kohalikke omavalitsusüksusi sellise sisuga määrusi andma. Viimasega seonduvalt tuleks pigem võtta seisukoht, et kui kohalik omavalitsusüksus on oma määrusega reguleerinud hoolduse seadmise ja hooldaja määramise tingimused ja korra, on ta läinud otseselt vastuollu perekonnaseadusega.

2.4. Praktika vastavus põhiseadusele ja seadustele

PS § 3 lg 1 lausest 1 tuleneb seaduslikkuse põhimõte: põhiseaduse prioriteedi, üldise seadusreservatsiooni ja seaduse prioriteedi põhimõtted. Põhiseaduse prioriteedi põhimõtte sisuks on nõue, et avaliku võimu tegevus peab olema kooskõlas põhiseadusega. Üldise seaduse reservatsiooni põhimõtte järgi peab aga seadusandja otsustama kõik olulised küsimused ise ning igal põhiõiguse riivil peab olema seaduslik alus. Seaduse prioriteedi põhimõtte järgi peab madalama õigusjõuga norm olema kooskõlas kõrgema õigusjõuga normiga.

Seaduslikkuse põhimõtet sisaldab ka PS § 154 lg 1, mille järgi tegutsevad kohalikud omavalitsusüksused seaduste alusel iseseisvalt. Kohalike omavalitsusüksuste õigusaktid peavad olema kooskõlas põhiseadusega ja seadustega.¹⁴¹ Seda olenemata tõigast, kas tegemist on kohaliku elu või riigielu küsimusega.¹⁴² Nii on Riigikohus oma 18.11.2004 lahendis eeltoodud üle kinnitanud järgmiselt: “Põhiseaduse § 154 lõike 1 järgi otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes “tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt”. Nimetatud lauseosa “tegutsevad seaduste alusel” tuleb mõista kui seaduslikkuse nõuet. Põhiseaduse § 3 lõike 1 järgi, mis kehtestab üldise seaduslikkuse nõude, teostatakse riigivõimu üksnes Põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Põhiseaduse § 3 lõike 1 esimesest lausest ning § 154 lõikest 1 tulenev seaduslikkuse nõue tähendab, et kohaliku omavalitsuse õigusaktid peavad olema kooskõlas seadustega. Kui teatud küsimuse lahendamine on seadusega reguleeritud, ei ole kohalikul omavalitsusel õigust seadust ignoreerida ega iseseisvalt oma võimuvolitusi, sh õigustloovat pädevust laiendada.”¹⁴³

Ülaltoodust tulenevalt peavad kohalike omavalitsusüksuste õigusaktid olema põhiseadusega ja seadustega kooskõlas ning muuhulgas ei või kohalikud omavalitsusüksused küsimust, mis on seadusega reguleeritud, oma õigustloovat pädevust laiendades ise reguleerida. Seega ei või kohalikud omavalitsusüksused anda määrusi, millega reguleeritakse hoolduse seadmist ja hooldaja määramist, sest seadusega on asjaomane valdkond juba reguleeritud.

2.5. Võimalikud lahendused

Eespool toodu ei tähenda sugugi seda, et seaduse kõrge abstraktsuse tõttu pole kohalikel omavalitsusüksustel võimalik seadust mõistlikul moel rakendada. Puudulikust regulatsioonist aitavad siin üle saada kuni seaduse muutmiseni¹⁴⁴ haldusmenetluse seadus (HMS) ja kohaliku omavalitsusüksuse sisesed rakenduspraktika

¹⁴¹ RKPJKo 08.03.2000, nr 3-4-1-3-2000, p 14.

¹⁴² RKPJKo 09.02.2000, nr 3-4-1-2-2000, p 17.

¹⁴³ RKPJKo 18.11.2004, nr 3-4-1-14-04, p 17.

¹⁴⁴ Perekonnaseaduse eelnõu näeb ette volitusnormi, mille alusel saavad kohalikud omavalitsusüksused edaspidi kehtestadagi hoolduse seadmise ja hooldaja määramise tingimusi ja korda, kättesaadav arvutivõrgus: <http://eoigus.just.ee/>.

ühtlustamise eesmärgil loodud menetlusjuhendid.

Nagu eespool juba mainitud, siis saab hoolduse seadmise ja hooldaja määramise eristada kolme reguleerimist vajavat küsimust: 1) haldusakti andmist; 2) haldusakti muutmist; 3) haldusakti kehtetuks tunnistamist.

Hoolduse seadmise ja hooldaja määramise haldusakti andmisel tuleb kohalikul omavalitsusüksusel eelkõige tõhustada hoolduse seadmise ja hooldaja määramise menetlust. Seda saab teha kohaliku omavalitsusüksuse sisese menetlusjuhendi abil, mille loomisel on läbi mõeldud hoolduse seadmise ja hooldaja määramise menetlus etapiiviisiliselt selle alustamisest kuni asjaomase haldusakti andmiseni.

Vastava menetlusjuhendi loomine sunnib ametnikke läbi mõtlema, mis andmeid on hoolduse seadmiseks ja hooldaja määramiseks vaja, missugustel juhtudel on hoolduse seadmine ja hooldaja määramine sisuliselt õigustatud, kuidas peaks praktiliselt hoolduse korraldamine välja nägema, kuidas teostada tõhusalt järelevalvet hooldaja töö üle jms. Teisalt on vastava juhendi vooruseks rakenduspraktika ühtlustamine – sarnastel juhtudel toimitakse samamoodi.

Lisaks võiks siinjuures hooldaja töö üle järelevalve teostamiseks kaaluda ka kõrvaltingimusega¹⁴⁵ haldusakti andmist vastavalt HMS §-le 53. Nii võib haldusakti andja asjaomase haldusaktiga kehtestada hooldaja aruandmis- või teavitamiskohustuse, et saada ülevaade hooldatava seisundist ja hoolduse jätkamise võimalikkusest. Samuti on kasulik reguleerida kõrvaltingimustega vastava haldusakti muutmise ja kehtetuks tunnistamise juhud. Nii on haldusakti adressaatidel kindlus, missugustel juhtudel võib nende õiguslikus seisundis aset leida muutus.

Hoolduse seadmise ja hooldaja määramise haldusakti muutmisel või kehtetuks tunnistamisel tulevad küsimuse alla juhtumid, kui kohalikule omavalitsusüksusele on selgunud abi andmise liigi muutmisevajadus, abivajaduse äralangemine või uue hooldaja määramine.

Abi liigi muutmiseks annab võimaluse haldusmenetluse seadus. Täpsemalt on valla- või linnavalitsusel võimalik alustada hoolduse seadmise ja hooldaja määramise haldusakti kehtetuks tunnistamise menetlust ning/või uue abi liigi määramise menetlust. Seejuures sõltub uue abi liigi määramise menetlus paljuski sellest, kui selge on abivajaduse puudumine. Väiksemagi kahtluse korral tuleks seetõttu teostada need kaks menetlust paralleelselt.

Haldusakti kehtetuks tunnistamise menetlust kui haldusmenetluse uuendamist haldusorgani enda initsiatiivil alustatakse vastavalt HMS § 35 lg 1 punktidele 2 menetlusosalise teavitamisega. Seejuures on selle menetluse alustamise õigus tulenevalt HMS § 68 lõikest 2 haldusorganil, kelle pädevuses oleks haldusakti andmine kehtetuks tunnistamise ajal. Asjaomane menetlus lõpeb aga nähtuvalt HMS § 43 lg 1 punktidele 1 haldusakti teatavaksteagemisega või sama paragrahvi lõike 2 lause 2 järgi siis, kui haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetluses otsustatakse jätta haldusakt andmata ja sellest adressaati teavitatakse. HMS § 70 lõike 1 järgi tunnistatakse haldusakt kehtetuks iseseisva haldusaktiga.

Hoolduse seadmise ja hooldaja määramise lõpetamine asjaomase haldusakti kehtetuks tunnistamise teel otsustab haldusorgan PKS § 106 alusel. Viidatud säte näeb hoolduse lõpetamise ette kahel juhul – seda soovib hooldatav või kui on ära langenud hoolduse seadmise alus.

Hoolduse seadmise alus on ära langenud siis, kui täisealine teovõimeline isik ei vaja oma vaimsete või kehaliste puuete tõttu abi oma õiguste teostamisel ja kohustuste täitmisel. Seega võib hoolduse seadmise ja hooldaja määramise haldusakti kehtetuks tunnistada, kui: 1) isikul ei ole enam puuet, mille tõttu ta vajab abi oma õiguste ja kohustuste teostamisel; 2) isik ei vaja oma puude tõttu abi oma õiguste ja kohustuste teostamisel.

145 Kõrvaltingimusega haldusakti andmise kohta vt ka I. Pilving. Haldusakti kõrvaltingimused. – A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 269 jj; E. Vene. Haldusakti kehtetuks tunnistamine ja muutmine. – A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 356 jj.

Hoolduse seadmise ja hooldaja määramise haldusakti võib kehtetuks tunnistada ka siis, kui isiku abivajadust on võimalik paremini rahuldada muude sotsiaalteenuste osutamisega (näiteks koduteenuste osutamisega). Täpsemalt põhjusel, et seadusandja on hoolduse seadmise ja hooldaja määramise näinud ette ühe hoolekande liigina (avahooldusena). Kuna tegemist on ühe osutatava abi liigiga, siis on siin kohaldatav hoolekandes kehtiv üldine põhimõte, mille järgi peab osutatav abi vastama isiku vajadustele. Seega juhul, kui on tuvastatud, et hoolduse seadmine tuleks asendada näiteks hoolekandeesutusse paigutamise, on tegemist hoolduse lõpetamise alusega. Asjaomase aluse rakendamisel tuleb aga rangelt kinni pidada haldusmenetluse seaduse nendest sätetest, mis reguleerivad haldusakti kehtetuks tunnistamist haldusorgani kaalutusotsuse alusel.

Lisaks on juhul, kui on selge, et isik vajab hooldust, ent hooldaja oma kohutusi ei täida, võimalik haldusakti muuta ehk tunnistada asjaomane haldusakt osaliselt kehtetuks. Sellisel juhul jääb isiku üle hooldus seatuks, ent talle pole enam hooldajat määratud. Uue hooldaja määramine toimub aga haldusakti muutmise menetluse raames.

2.6. Kokkuvõte

Kuigi esmapilgul võib tunduda, et seadusandlikul tasemel on palju jäetud tegemata ja seepärast on kohalikud omavalitsusüksused sunnitud hoolduse seadmise ja hooldaja määramise küsimusi reguleerima selleks seadusandjalt volitust omamata, on kaantud olukord kehtiva õigusega lahendatav. Kohaliku omavalitsusüksuse sisesed menetlusjuhendid ja haldusmenetluse seaduse igakülgne rakendamine võivad aidata õiguslõngast üle saada. Need on aga abi- mitte imevahendid, st nendega annab käesolevas õiguslikus olustikus küll opereerida, ent nende vahenditega ei looda sellist õigusselgust ja -kindlust, mida annab õigustloov akt. Viimast põhjusel, et õigussuhteid tegelikult reguleeriv akt jätab ametnikule vajaliku kaalutusruumi ega anna talle õigust asuda seadusandja asemele määral, millal see looks ohu omavoliks.

3. Põhiõigused ja planeeringute keskkonnamõju strateegiline hindamine¹⁴⁶

3.1. Sissejuhatus

Keskkonna kasutamine tekitab sageli eri osapoolte vahel konflikte. Maaomanik või arendaja leiab, et kehtestatud piirangud ja kohustused on liigselt tema omandiõigust või ettevõtlusvabadust piiravad. Avalikkuse esindajad kardavad samas, et kehtestatud piirangud ei taga kõigi loodusväärtuste kaitset ja elamiskõlblikku keskkonda. Üheks meetmeks, mis kollisioonide lahendamisele kaasa aitab ja ühtlasi optimaalset keskkonnakasutust võimaldab ning soodustab, on keskkonnamõju hindamine¹⁴⁷.

Keskkonnamõju hindamine ei ole Eesti õiguskorras kaugeltki uus nähtus. Kavandatava tegevusega kaasnevate keskkonnamõjude väljaselgitamise protseduuri reguleeris juba Vabariigi Valitsuse 13.11.1992 määrus nr 314 "Keskkonnaekspertiisi läbiviimise kord". Vaatamata sellele, et keskkonnamõju hindamise kohustus on eksisteerinud juba ligi 15 aastat, tekitab see endiselt nii praktilisi kui ka õiguslikke küsimusi, mille kohta on esitatud korduvalt avaldusi ka õiguskantslerile.

Käesolevas artiklis keskendutakse menetluslike põhiõigustega seotud küsimustele seoses keskkonnamõju strateegilise hindamisega (KSH) planeeringute koostamisel.¹⁴⁸ PS § 14 järgi on õiguste ja vabaduste tagamine

¹⁴⁶ Keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlus on lisandunud keskkonnamõju hindamise menetlusele ning võib, kuid ei pruugi seda asendada. Kas keskkonnamõju strateegilise hindamise tulemus on piisavalt üksikasjalik selleks, et hinnata selle pinnalt konkreetse objekti keskkonnamõjusid, seda tuleb ja saab hinnata iga juhtumi juures eraldi.

¹⁴⁷ Keskkonnamõjusid hinnatakse kahel tasandil. Tuleviku kavatsusi üldisemalt kavandavate dokumentide (ehk strateegiliste dokumentide nt planeeringute) väljatöötamisel kaardistatakse keskkonnale, sotsiaalsele ja majanduslikule olukorrale dokumendi rakendamisele lähtuvad mõjud üldisemal tasandil – KSH menetluses. Konkreetse tegevuse kavandamisel hinnatakse tegevusest lähtuvaid mõjusid keskkonnamõju hindamise menetluses.

¹⁴⁸ KSH menetlus on üks osa strateegilise planeerimisdokumendi koostamise menetlusest. Strateegiline planeerimisdokument KeHJS § 31 tähenduses on üleriigiline, maakonna- ning üld- või detailplaneering planeerimiseaduse tähenduses, strateegiline arengukava riigieelarve seaduse tähenduses, välja arvatud KeHJS § 1 lg 3 punktis 2 nimetatud kava, programm või strateegia, või muu kava, programm või strateegia, mille kehtestab Riigikogu, Vabariigi Valitsus, valitsusasutus, maavanem või kohaliku omavalitsuse organ õigusaktiga.

seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Muuhulgas tähendab see, et avalik võim peab kehtestama haldusmenetluse reeglid. Kuigi PS § 14 on sõnastatud objektiivselt, tulenevad sellest sättest ka subjektiivsed õigused, sh üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele.¹⁴⁹

Alates 03.04.2005 on keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses (KeHJS) KSH menetlust reguleeritud senisest oluliselt põhjalikumalt. Sellele eelneval perioodil valitses planeeringute KSH regulatsioon teatav segadus. Planeeringute KSH kohustus oli lähtudes KeHAS § 1 lõikest 3 küll olemas, kuid selgusetuks jäi, millises seaduses sätestatud menetluskorda järgides KSH oleks tulnud kohaldada. See ei jätnud mõju avaldamata ka planeeringute vastavust KSH-dele praktikas.¹⁵⁰ Seetõttu tuleb keskkonnamõju hindamist puudutava regulatsiooni korrastamist ja täpsustamist pidada positiivseks arenguks. Arvestades muuhulgas ka PS §-s 14 sätestatud õigust korraldusele ja menetlusele silmas pidades.

3.2. Planeeringute keskkonnamõju strateegilise hindamise tähtsus

Avalikkusel¹⁵¹ on oluline roll planeerimismenetluses tehtava otsuse kujundamisel. KSH võimaldab avalikkusel saada teavet kavandatava planeeringulahenduse elluviimisega (elu)keskkonnale kaasnevate tagajärgede kohta. Seega on KSH aruanne oluliseks teabeallikaks planeerimismenetluses osalevatele isikutele. KSH käigus prognoositakse planeeringuga kaasnevaid riske ja nende maandamise võimalusi. Kui riskid on teada, siis on planeerimismenetluses osalejatel paremad võimalused oma seisukoha kujundamiseks ja selle väljendamiseks – kas plaan, millega kaasnevad teatud riskid, on üldse väärt elluviimist või tuleks otsida sellele alternatiive.

Strateegiliste dokumentide mõjude hindamine aitab vältida olukorda, mil sisuline otsus teatud tegevuse tegemiseks ja lubamiseks tehakse sellega kaasnevate keskkonnamõtude hindamiseta. Näiteks alles tuumareaktori rajamiseks taotletava ehitusloa menetluses keskkonnamõtude hindamine ei ole mõistlik ega otstarbekas, kui sellele on eelnenud tuumareaktori rajamise otsus, millele eelnevalt ei ole keskkonnamõtused hinnatud, kuid reaktori rajamine otsustati sellele vaatamata. Ehitusloaga otsustatakse ju vaid reaktori ehitamisega seotud üksikküsimusi, mitte ei langetata põhimõttelist otsust teatud tegevuse poolt või vastu.

3.3. Planeerimismenetluse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse käigus tekkivad probleemid

Nii planeerimisseadus kui ka keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse KSH sätted annavad avalikkusele ulatusliku osalemisõiguse planeerimismenetluses ja KSH menetluses. Planeerimisseaduse ning keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse järgi on igaühel õigus esitada seisukohti planeeringu või KSH aruande kohta avalikul väljapanekul või avalikul arutelul. Selleks, et avalikkusel oleks võimalik kasutada nii planeerimisseadusest kui keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadusest tulenevaid õiguseid võimalikult efektiivselt, peavad üht protsessi (planeeringu koostamist) erineva nurga alt reguleerivad normid olema kõigile osapooltele selged ja arusaadavad ning omavahel hõlpsasti ühildatavad. Praegu põhjustabki probleeme kahe seaduse regulatsioonide paralleelne rakendamine. Näiteks on seadustes erinev planeeringust ja selle KSH algatamisest teavitamise kord;¹⁵² detailplaneeringu ja selle KSH avaliku arutelu korraldamist puudutav regulatsioon;¹⁵³ detailplaneeringu

149 RKHKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 12.

150 Kui aastatel 2001–2002 näitas planeeringutega seoses algatatud keskkonnamõju hindamiste (KMH) arv tõusutrendi, siis planeerimisseaduse muudatusega, mis jõustus 01.01.2003, vähenes KMH-de arv peaaegu neli korda ja jäi kuni 2004. aasta lõpuni marginaalseks (planeeringutega seoses algatati Eestis 2004. aastal vaid neli KMH-st). Ülevaade keskkonnamõju hindamise praktikast Eestis. – SEI väljaanne nr 9, lk 16. Säätva Eesti Instituut, 2006, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.seit.ee/failid/37.pdf>.

151 Avalikkuse all mõeldakse igaüht. Planeerimisseadus ja keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus ei eelda planeerimismenetluses või KSH menetluses osalemiseks isiku puutumust planeeritava alaga, osalemisõigus on igal isikul.

152 Planeeringu algatamisest teavitatakse ajalehes, KSH algatamisest Ametlikes Teadaannetes, ajalehes (kohalik või üleriigiline), kirjaga. Planeeringu algatamise teadete avaldamiseks kasutatakse ajaleht (kohalik, maakonna, üleriigiline) sõltub planeeringu liigist.

153 Planeeringu eskiisi avalikust arutlust teavitamise korda planeerimisseadus ei sätesta. KSH programmi avalikust väljapanekust ja arutlust teavitatakse Ametlikes Teadaannetes, ajalehes, veebilehel, kirjaga või elektronkirjaga. Planeeringu väljapanekust ja avalikust arutlust teavitatakse sõltuvalt planeeringu liigist kohalikus, maakonna või üleriigilises ajalehes ja kuulutuse ning kirjaga, KSH aruande väljapanekust ja arutlust teavitatakse Ametlikes Teadaannetes, ajalehes, veebilehel, kirjaga või elektronkirjaga.

ja selle KSH avaliku väljapaneku kestvus;¹⁵⁴ avaliku väljapaneku kestel esitatud küsimustele vastamise korraldus;¹⁵⁵ planeeringu kehtestamisest ja ühtlasi KSH protsessi lõppemisest teavitamine.¹⁵⁶ Nagu nähtub KSH-st puudutavast õigusalasest kirjandusest, ei ole Eestis tõstatud küsimused KSH menetluse ühildamise võimalikkusest planeerimismenetlusega meile ainuomased.¹⁵⁷ Probleeme sama küsimust veidi erineva nurga alt reguleerivate menetlusnormide ühildamisega on ilmnunud varemgi.¹⁵⁸

3.4. Planeerimismenetluse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse seosed põhiõigustega

Olemasolevaid planeerimisseaduse ja keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse norme on võimalik rakendada koostoimes,¹⁵⁹ kuid see eeldab nii planeerimismenetluse kui ka KSH menetluse sisemise loogika väga head tundmist ja õigusnormide rakendamisele eesmärgipärast lähenemist. Seetõttu tuleb olemasolevat regulatsiooni täiendada. Laia isikute hulka puudutavad normid ei tohi olla mõistetavad suurte raskustega ega eeldada eriteadmiste olemasolu. Kui avalikkuse kaasamist puudutavad regulatsioonid jäävad normiadressaatidele ebaselgeks, siis ei ole avalikkusel võimalik oma seadustest tulenevat osalemisõigust täies mahus realiseerida. See omakorda võib hakata piirama põhiõigust korraldusele ja menetlusele. Menetlust puudutav regulatsioon on küll antud juhul olemas, kuid eri seadustes sätestatud ja paralleelselt rakenduvad menetlusnormid peavad korralduse ja menetluse põhiõiguse realiseerimiseks olema omavahel ühilduvad ja piisavalt arusaadavad.

Keskkonnaalased menetluslikud¹⁶⁰ õigused on olulise tähendusega lisaks isiku subjektiivsete õiguste kaitsele ka keskkonnakaitsel tervikuna. Keskkonnaõiguse olulisemate põhimõtete – ettevaatuspõhimõte ja vältimispõhimõte ning keskkonna kõrge kaitstuse taseme põhimõte realiseeruvad sageli just avalikkuse aktiivse osalemise kaudu ja tõttu otsusetegemises.¹⁶¹

Lisaks eelnevalt käsitletud avalikkuse osalemisõigusele ei saa mööda vaadata ka planeeringu kehtestamisest huvitatud isikute õigustest ja huvidest. Menetlusnormide kehtestamise eesmärgiks on anda kõigile huvitatud isikutele teavet selle kohta, mis järjekorras teatud küsimusi lahendatakse ja otsuseid tehakse, et isikud suudaksid sellest lähtudes oma tegevusi ja elukorraldust kavandada. Kui menetlusnormid ei ole piisavalt selged, võib juhtuda, et isik, kes soovib alustada arendustegevust ei suuda adekvaatselt prognoosida planeeringu koostamise ja selle KSH menetluseks vajaliku ajaperioodi pikkust ega muude ressursside mahtu. Teatud ebakindlus planeerimisprotsessi pikkuses ja selleks kuluvates ressurssides loomulikult jääb. Menetlused, mille osaks on avalikkusega konsulteerimine, ei ole kunagi päris lõpuni prognoositavad selleks kuluvate vahendite ega ka tulemuse osas. Samas ei õigusta see asjaolu ilmselgeid lünkasid seadustes.

154 Detailplaneeringu väljapaneku kestvus on kaks nädalat, KSH aruande väljapaneku kestvus on vähemalt 21 päeva.

155 PlanS § 20 lg 2 ja 37 lg 5 reguleerivad erinevalt ettepanekutele vastamise hetke ning kohustavad seisukohta ettepaneku suhtes võtma vastavalt enne ja pärast avalikku arutelu.

156 Teade üld- või detailplaneeringu planeeringu kehtestamisest saadetakse PlanS § 25 lg 7 nimetatud isikutele kirjaga. KeHJS § 44 lg 1 järgi edastatakse teade samas lõikes nimetatud isikutele elektrooniliselt või kirjaga.

157 S. Marsden/J. D. Mulder. *Strategic Environmental Assessment and Sustainability in Europe – How Bright is the Future?* – RECIEL 14 (2005), lk 54.

158 Probleemid planeerimis- ja ehitusõiguses. Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade, lk 115 jj.

159 Keskkonnaministeeriumi poolt tellitud analüüsist nähtub, et planeeringu koostamisel on võimalik ühildada planeerimismenetlust ja KSH menetlust. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse ning planeerimisseaduse vastavus Euroopa Nõukogu ja Parlamendi direktiivile 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta. Advokaadibüroo Raidla & Partnerid, 2005, kättesaadav arvutivõrgus: http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=111155/39868_v5.pdf.

160 Keskkonnaalased menetluslikud õigused on oluliseks osaks ka säästva arengu põhimõtte rakendamisel ning keskkonnakvaliteedi tagamisel, kuna isikud saavad neid kasutades mõjutada riiki tegema keskkonnasõbralikumaid otsuseid. P. Birnie/A. Boyle. *International Law & the Environment*. – Oxford University Press, 2002, lk 252 ja lk 261.

161 H. Veinla. Keskkonnamõju hindamine kui keskkonnariskide ennetamise ja juhtimise vahend. – *Juridica*, 2006, lk 696-698.

3.5. Kokkuvõte

Eelnevalt käsitletud põhjustel on seadusandjal alust kaaluda olemasolevate seaduste täiendamist. KSH menetluse ning planeerimismenetluse tõrgeteta ühildumiseks tuleb üle vaadata planeerimisseaduse ning keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse koostoimes rakendamisel kerkinud probleemid. Planeerimismenetluse ja KSH menetluse sätete vahele tuleb luua selgem side. See on oluline eelkõige arvestades üldist põhiõigust korraldusele ja menetlusele, avalikkuse osalemisõigust aga ka arendajate ettevõtlusvabadust või omandiõigust silmas pidades.

Ülaltoodu teostamiseks on mitu võimalust. Planeerimisseadust ning keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadust on võimalik täiendada viidetega, milles seotakse ühes seaduses ettenähtud menetlusetapp sellele vastava menetlusetapiga teises seaduses. Võimalik on ka keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse täiendamine planeeringute KSH regulatsiooni sisaldava osaga, milles sätestatakse eraldiseisvana teistest strateegilistest planeerimisdokumentidest planeeringute keskkonnamõju hindamine. Ühtlustamist vajab mõlemas seaduses avalikkuse kaasamist puudutav osa. Planeerimismenetlusega ja sellele vastava KSH menetlusega samasse etappi kuuluvad toimingud tuleb teha samaaegselt, kujuures nende toimingute kohta antav avalik teave tuleb edastada samade teabeallikate kaudu.

4. Korteriomandi ja -ühistu õigusest

4.1. Sissejuhatus

4.1.1. Eluasemepõhiõigus

Eluaseme puudus on üks puuduse liikidest PS § 28 lõike 2 tähenduses, mille puhul inimesel on õigus riigi abile. Õigus eluasemele on seotud tervise kaitsega, mille sätestab põhiõigusena PS § 28 lg 1. Põhiseadus eluasemepõhiõigust ei nimeta, kuid vastav sotsiaalne põhiõigus peab välja kujunema PS §-s 10 ettenähtud sotsiaalse arenguga. See nõuab riigilt eelkõige piisava eluasemepoliitika väljatöötamist ning elluviimist. Riik peab hindama sotsiaalseid vajadusi eluasemevaldkonnas ning kavandama meetmed vajalike vahendite loomiseks, rakendades vajadusel riiklikke eluasemeprogramme, turu mõjutamise võtteid jms. Eluasemeõigus hõlmab kindlasti riigi kohustust arendada välja terviklik õiguskeskkond, mis väldiks ebavõrdset kohtlemist, tagaks elanike õiguste kaitse ja tõhusad vaidlustamise võimalused. Isikutel on õigus nõuda, et seadus sätestaks selleks piisavad alused, korralduse ja menetluse.

4.1.2. Eluasemevaldkonna olukord

Omandireformi tulemusel on Eestis kõrge omanikuasustuse osakaal. Seejuures on iseloomulik, et suurem osa elanikkonnast elab ühistutes, mis tegelevad elamufondi majandamisega ja vahendavad elanikele kommunaalteenuseid. Eesti on ainulaadne riik maailmas, kus ca 60 % rahvastikust elab korteriühistutes.¹⁶²

Elamu- ja maareformi käigus anti valdav osa elamispiinnast eraomandisse, järgnes korteriomandite moodustamine ja kohustuslik liitumine korteriühistuga. Reformi tulemusena vabanes riik suuremast osast elamumajanduse alastest kohustustest ja kandev roll elamumajanduses lasub eraomanikel ning korteriühistutel.

¹⁶² 2000. aasta rahva ja eluruumide loenduse andmetel oli Eestis 617 400 eluruumi. Eluruumide üle jooksva statistika pidamise järgi oli 01.01.2006 elamufondi suuruseks ca 633 000 eluruumi, millest enamik (96 %) oli eraomanduses. 01.06.2006 seisuga oli Eestis 8 204 korteri- ja elamuühistut.

Eesti eluasemevaldkonna arengukava 2007–2013. – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, p 2.3 eluasemete kättesaadavus – omandisuhted eluaseme valdkonnas, seisuga 13.04.2007, kättesaadav arvutivõrgus: www.mkm.ee/doc.php?158696.

Eesti eluasemepoliitika on liberaalne. Peale omandireformiga seotud meetmete on riik eluasemeturgu vähe mõjutanud. Eesti senise eluasemepoliitika arengutest ja puudujääkidest annavad pildi mitmed uuringukeskuse PRAXIS eluasemepoliitika analüüsid.¹⁶³ Võrdlevat ülevaadet teiste Euroopa riikidega pakub uurimus "Eluasemepoliitika üleminekuriikides"¹⁶⁴.

Riigi majanduspoliitika ja majanduse arengukavade väljatöötamine ning elluviimine, muuhulgas energeetika, elamumajanduse ja tarbijakaitse valdkonnas, samuti vastavate õigusaktide eelnõude koostamine kuulub Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ülesannete hulka. 2006. aasta lõpus valmis Eesti eluasemevaldkonna arengukava aastateks 2007–2013. Arengukava eesmärgiks on muuta eluase kõigile Eesti elanikele kättesaadavaks, arendada eluasemefond kvaliteetseks ja jätkusuutlikuks ning tagada eluasemepiirkondade mitmekesisus, samuti tasakaalustatud säästev areng.¹⁶⁵ Vabariigi Valitsus ei kiitnud arengukava esitatud kujul heaks.¹⁶⁶

4.1.3. Korteriomandi ja -ühistu regulatsiooni olulisus

Riigi tagasihoidliku eluasemepoliitika üheks tulemuseks on tegematajätised korteriomandi haldamiseks ja korteriühistute toimimiseks vajaliku õigusliku keskkonna kujundamisel. Lüngad ning ebaselgused seadustes, mis reguleerivad korteriomandit ja korteriühistute tegevust, puudutavad seega suuremat osa elanikkonnast. Korteriomandi ja -ühistutega kaasnevad põhiseaduslikku ühinemisvabaduse ja omandiõiguse riived ning konfliktid, mille lahendamise peab lõppastmes tagama riik.

Korteriühistusse kuulumine ei ole reeglina vabatahtlik. Korteriomanike õigused on kaasomandi osas juba olemuslikult piiratud, kuid riik peab õiguslikult tagama tõhusa ühinguõigusliku korralduse ja võimalused vaidluste lahendamiseks korteriomanike ja -ühistu suhetes ning suhetes kolmandate isikutega. Sõlmküsimusteks on seejuures korteriomanike ebavõrdse kohtlemise vältimine, korteriomanike õiguste ja majandushuvide kaitse (sh suhetes kommunaalteenuste osutajatega), korteriomanike ühiste huvide tagamine kaasomandiosa valdamisega, kasutamise ja käsutamisega seotud küsimuste lahendamisel jms.

Korteriomandi esemeks olevaid ehitise reaalosa ja kaasomandi mõttelist osa ei saa teineteisest eraldi võõrandada, koormata ega pärandada. Omandipõhiõiguse konflikti korteriomandi reguleerimisel näitab ilmekalt nn pööninguseaduse menetlemine Riigikogus 2006. aasta esimesel poolel, mille puudustele õiguskantsler juhtis seadusandja tähelepanu. Eelnõu nägi ette seaduse muudatused, mille järgi korteriomandi mõttelise osa eraldamiseks ei oleks olnud nõutav kõigi kaasomanike nõusolek, vaid piisanuks 2/3 korteriomanike tahteavaldusest.¹⁶⁷ Seaduseelnõu ei sisaldanud piisavaid tagatisi, et enamusotsuse alusel kaasomandist osa eraldamine toimiks tõepoolest kaasomanike ühistes huvides ning võimaldas seega sundvõõrandamist vastuolus põhiseadusega. Lihtsalt keldri- või pööningukorruse väljaehitamine ei ole üldine huvi PS § 32 lg 1

163 Euroopa Komisjoni tellitud uuring vähekindlustatud isikute juurdepääsust Eesti eluasemeturule. – *Access to Housing for Vulnerable Groups on Combating Poverty and Social Exclusion*. PRAXIS, 2003, kättesaadav arvutivõrgus: http://www.praxis.ee/data/WP_10_2003.pdf.

A. Kährlik/J. Kõre/M. Hendrikson. Eluasemepoliitika Euroopas ja Eestis. PRAXIS, 2003, kättesaadav arvutivõrgus: www.praxis.ee/data/Eluasemepoliitika.pdf.

164 A. Kährlik jt. Eluasemepoliitika üleminekuriikides. PRAXIS, 2004, kättesaadav arvutivõrgus: www.praxis.ee/data/Eluasemepoliitika_uleminekuriikides.pdf.

165 Eesti eluasemevaldkonna arengukava 2007–2013. – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, lk 4 ja 12–13, kättesaadav arvutivõrgus: www.mkm.ee/doc.php?158696.

166 "Eesti eluasemevaldkonna arengukava 2007-2013" majandus- ja kommunikatsiooniministri kinnitatud kujul seisuga 13.04.2007. Peaministri ülesandel lükati arengukava riigisektretäri resolutsiooniga tagasi, põhjendusel, et Vabariigi Valitsusele ei olnud kehtestatud korras esitatud heakskiitmiseks arengukava koostamise ettepanekut.

„Eesti eluasemevaldkonna arengukava 2007-2013“ menetluse lõpetamine seisuga 28.06.2007, kättesaadav arvutivõrgus: <https://dhs.riigikantslei.ee/dhsavalik.nsf/73e5013fc7005edfc2256e77004fb991/c2256d56004d5f80c225725d005d287b?OpenDocument>.

Nüüdseks on arengukava koostamise ettepanek heaks kiidetud, kuid pole teada, mis kujul arengukava esitatakse. Koostamise ettepaneku heakskiitmine, seisuga 28.06.2007, kättesaadav arvutivõrgus: <https://dhs.riigikantslei.ee/dhsavalik.nsf/73e5013fc7005edfc2256e77004fb991/c2256d56004d5f80c225725d005d287b?OpenDocument>.

167 Muudatus oli vajalik selleks, et korteriomanditeks jagatud elamute mõttelisi osi (pööningud, keldrid jms) oleks võimalik välja ehitada ja võõrandada juhul, kui see on korteriomanike üldistes huvides, kuid mõni korteriomanik on sellele põhjendamatuult vastu.

lause 2 tähenduses.¹⁶⁸ Õiguskantsleri märkusi arvestades viis Riigikogu menetluse käigus vastavad tagatise elnõusse sisse.

4.2. Korterühistu kui sundühing

KÜS §-dest 5 ja 5¹ tuleneb, et kui korteriühistu on moodustatud vastavalt seadusele, laieneb liikmelisus korteriühistus kõigile korteriomanikele ning korteriomandi võõrandamisel või pärimisel lähevad korteriühistu liikme õigused ja kohustused üle korteriomandi omandajale. Korterühistu liige kohustub seaduse alusel tasuma osamaksu ning täitma korteriühistu otsused elamu majandamise ja säilitamiseks vajalike toimingute tegemise ning majandamiskulude kandmise kohta (KÜS § 7 lg 1, § 13 lg 4).

Õiguskantsler on hinnanud KÜS §-de 5 ja 5¹ kooskõla põhiseadusliku ühinemisvabadusega.¹⁶⁹ Arvestades korteriühistu üldist eesmärki ja lahutamatu seost omandiõiguse teostamisega, leidis õiguskantsler, et nimetatud paragrahvidest tulenev ühinemisvabaduse riive on üldjuhul õigustatud. Korterühistusse kuulumise kohustuse eesmärgiks on tagada mõistlik korraldus korteriomandi (või korterihoonestusõiguse) mõttelise osa majandamiseks ning selle kaasomanike ühiste huvide esindamiseks. See langeb kokku korteriühistu üldise eesmärgiga, mis on sätestatud KÜS §-s 2.

PS § 48 lg 1 lauses 1 sätestatud põhiõigust saab piirata seadusega. Selleks piisab mis tahes mõistlikust põhjusest, mis lähtub teiste isikute õigustest või avalikust huvist. Ühinemisvabadus on vabadusõigus, mille kasutamine on olemuslikult piiratud lähtuvalt üldisest vabadusõigusest – PS § 19 lg 2 sätestab põhikohustusena austada ja arvestada teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgida seadust. Sellest tulenevalt kehtivad põhiõigused ka eraõiguslikes suhetes. Erasisikute vastassuunaliste õiguste kollisioonide lahendamise peab lõppastmes tagama riik.

Selleks, et mõista korteriühistu õiguslikku korraldust ja sellest isikutele tulenevaid kohustusi, tuleb selgitada korteriomandi mõistet ja olemust. Vastavalt korteriomandiseaduse (KOS) § 1 lõikele 1 on korteriomand omand ehitise reaalsena üle, millega on ühendatud mõtteline osa kaasomandist, mille juurde reaalsena kuulub. Kaasomandi esemeks on maatükk ning ehitise osad ja seadmed, mis ei kuulu ühegi korteriomandi reaalsena hulka ega ole kolmanda isiku omandis. Korteriomandi eseme reaalsena ei ole ehitis ja selle osad ega ehitise püsimiseks või ohutuse tagamiseks või korteriomanike ühiseks kasutamiseks vajalikud seadmed, ka siis, kui need asuvad korteriomandi eseme reaalsena piires (KOS § 1 lg 2 ja § 2 lg 2). Sellest tulenevalt kuuluvad korteriomandi mõttelise osa hulka korterelamu juurde kuuluv maatükk, ühiseks kasutamiseks vajalikud ruumid, välisseinad, katus, kinnistu veevärk- ja kanalisatsioon jms.

Kaasomandi valdamise ja kasutamise üldpõhimõtted on ette nähtud AÕS §-s 72.¹⁷⁰ Kaasomandi puhul on omandiõigus asjale piiratud ning seetõttu on eriti oluline arvestada kõigi kaasomanike õigusi ja ühiseid huve ning käituda lähtuvalt hea usu põhimõttest, hoidudes teiste kaasomanike õiguste kahjustamisest. Sellised nõuded tulenevad PS § 32 lõikest 2, mille järgi on igal isikul õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt.

Vastavalt KOS § 1 lõikele 3 ei saa korteriomandi esemeks olevaid ehitise reaalsena ja kaasomandi mõttelist osa teineteisest eraldi võõrandada, koormata ega pärandada. Seega oleneb korteriomaniku omandiõiguse teostamine otseselt sellest, kuidas on korraldatud kaasomandi kasutamine ja majandamine. Selleks, et korteriomandi mõttelisi osi oleks võimalik tulemuslikult majandada, saab üheaegselt ühe kinnistu piires

168 PS § 32 lg 1 – igal isikul on puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Igal isikul, kelle vara on tema nõusolekuta võõrandatud, on õigus pöörduda kohtusse ning vaidlustada vara võõrandamine, hüvitus või selle suurus.

169 PS § 48 lg 1 ls 1 sätestab ühinemisvabaduse – igal isikul on õigus kuuluda mittetulundusühingusse ja -liitudesse.

170 Kaasomanikul on õigus ühist asja kasutada niivõrd, kui see ei takista teiste kaasomanike kaaskasutust (AÕS § 72 lg 3). Kaasomanikul on õigus nõuda teistelt kaasomanikelt, et kaasomandis oleva asja valdamine ja kasutamine toimuks vastavalt kõigi kaasomanike huvidele. Kaasomanikud peavad üksteise suhtes käituma lähtuvalt hea usu põhimõttest, eelkõige hoiduma teiste kaasomanike õiguste kahjustamisest (AÕS § 72 lg 5).

olla üks selle eesmärgi saavutamiseks moodustatud ühing, milles osalevad kõik korteriomanikud võrdsetel alustel. Vastasel korral puudub selgus ja tekivad paratamatult vaidlused korteriomanike kohustuste täitmise, otsustamise, vastutuse ja järelevalve osas.

Korteriühistu on seadusega kohustuslikuks tehtud ühinguõiguslik vorm, mis peaks tagama selliste konfliktide vältimise ja lahendamise. Selle eesmärgi täitmise võimalikkus oleneb olulisel määral sellest, kas seadused tagavad piisava ühinguõiguslikku korralduse ning korteriomanike õiguste kaitse.

Kontrollides põhiseaduslikkuse järelevalve korras mittetulundusühingute seaduse sätet, mis võimaldas mittetulundusühingu liikme ühinguastumist välja arvata seaduses ja põhikirjas nimetamata alustel ja korras, on Riigikohus leidnud, et selline ühinemisvabadusse sekkumise võimalus ei ole kooskõlas selle õiguse olemusega demokraatlikus ühiskonnas.¹⁷¹ Riik on kohustatud tagama, et ühinemiseks vastava eesmärgi nimel oleksid loodud piisavad õiguslikud alused.

4.3. Korteriühistusse kuulumise kohustuslikkus

Korteriühistusse kuulumist taheti muuta vabatahtlikuks 1998. aastal algatatud korteriühistuseaduse muudatusega, kuid eelnõu teise lugemise jätkamisel Riigikogus sellest loobuti.¹⁷² Seaduseelnõu algtekstis põhjendati korteriühistu vabatahtlikuks muutmist järgnevalt: “[...] Eluruumi erastanud isik võttis notariaalsel ostu-müügilepingu sõlmimisel küll endale kohustuse astuda korteriühistu liikmeks, mitte kohustuse olla korteriühistu liige ning võib seega soovi korral kohe pärast ühistusse astumist sealt välja astuda. Lisaks sellele jäävad kehtivates seadustes ebaselgeks suhted uue korteriomaniku ja korteriühistu vahel korteriomandi võõrandamise puhul. Kehtiva regulatsiooni järgi juhul, kui elamu haldamiseks on moodustatud korteriühistu, peavad kõik korteriomanikud kohustuslikus korras sinna kuuluma. Mittetulundusühingu liikmeks oleku kohustuslikkus on aga vastuolus põhiseadusega.”¹⁷³

Korteriühistuga automaatse liitumise õiguspärasust on selgitanud ka Riigikohtu tsiviilkolleegium. Kolleegium ei nõustunud isiku väitega, et ta on arvatud korteriühistu liikmeks tema tahte vastaselt ja sellega on rikutud tema PS §-s 48 sätestatud õigust. EES § 2 lõike 1 järgi on eluruumide erastamise eesmärgiks võimaluse andmine omandada üüritud eluruume ning tagada selle kaudu elamute parem hooldamine ja säilimine. Sama seaduse paragrahvi 1 lõike 1 järgi kehtestab seadus ka erastamise tingimused ja enne 27.03.1999 kehtinud § 15 lg 1 sätestas elamu ühiseks valdamiseks ja kasutamiseks korteriühistu moodustamise, kui pärast erastamist oli elamus viis või enam omanikku. Eelnevast järeldub, et eluruumi erastamise tingimuseks oli ka korteriühistu asutamine, kui elamus oli pärast korterite erastamist viis või enam omanikku. Seega, valides üüritud eluruumi erastamise, nõustus kostja ka liikmelisusega korteriühistus. Kolleegium märkis veel, et üldjuhul võttis eluruumi erastaja korteriühistu liikmeks astumise kohustuse endale vabatahtlikult ka eluruumi ostu-müügi lepingus.¹⁷⁴

Osundatud seisukohast oleks ekslik järeldada, et korteriühistu kohustuslikkus on igal juhul põhiseadusega kooskõlas. Vastuoluga on tegemist juhul, kui seadus sätestab küll korteriühistu kohustuslikkuse, aga ei näe ette töötavat regulatsiooni ja tagatise, mis hoiab ära elanike põhiõiguste ülemäärase piiramise. Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes rõhutatakse ühinemisvabaduse kaitseala kirjeldamisel riigi kohustust luua piisavad õiguslikud tagatised ühinemiseks ning ühistuliikmete õiguste kaitse: “[...] PS seisukohalt on oluline seadusega tasakaalustada üksikisiku õiguslik seisund mittetulundusühingus.”¹⁷⁵

171 RKPJKo 10.05.1996, nr 3-4-1-1-96, p I.

172 Riigikogu toimetatud stenogramm 27.01.1999, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>;

D. Liiv: “Meil tuleb täna muudatustepanekute hääletamisel üheselt väljendada oma seisukohta, kas me oleme inimeste poolt või oleme nende isikute poolt, kes püüavad praegu elamumajanduses kasu lõigata üleminekuperioodist, seda eelkõige elamumajandusettevõtete, vanade elamuvalitsuste kaudu, ning kes soovivad saada endale teenuse pakkumise monopoli ja seda säilitada. See on asja poliitiline tagamaa ja otsustamine on teie käes. Aitäh!”

173 Elamureformiga seonduvate õigusaktide muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, nr 1023 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

174 RKTko 22.03.2000, nr 3-2-1-22-00, p IV.

175 O. Kask. Kommentaarid §-le 48. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2002, § 28 komm 7.

Lisaks ühinemisvabadusele piirab korteriühistusse kuulumise kohustus PS § 32 lõikes 2 ettenähtud õigust oma omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Riive legitiimseks eesmärgiks võib pidada kaasomandi kasutamise mõistlikku korraldust, mille puudumine tooks kaasa kaasomanike õiguste intensiivsema riive. Arusaadavalt saab see seaduses sätestatud piirang olla õigustatud üksnes juhul, kui seadus tööpooldest tagab korteriühistu instituudi ja muude asjaomaste tagatiste näol võimalikult probleemivaba korterelamu valitsemise vormi, kus kuritarvituste risk on viidud miinimumi. Muuhulgas tähendab see, et seadus peab sätestama õiguslikud eeldused ühistu juhtimise, aruandluse ja järelevalve latusaks korraldamiseks, piisavad tagatised enamuse omavoli vältimiseks vähemuse suhtes ja võimalused korteriühistu otsuste vaidlustamiseks.

Kokkuvõtvalt öeldes kaasneb korteriühistu kohustuslikkusega seadusandjale kohustus tagada eriti hästi toimiv regulatsioon korteriühistut ja korteriomandit puudutavates küsimustes.

PS § 14 järgi on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Muuhulgas tähendab see, et avalik võim peab kehtestama haldusmenetluse reeglid. Kuigi PS § 14 on sõnastatud objektiivselt, tulenevad sellest sättest ka subjektiivsed õigused, sh üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele.¹⁷⁶

Üldine õigus korraldusele ja menetlusele on iseäranis asjakohane korteriühistu puhul, mille kohustuslikkust õigustab korteriühistu eesmärk – kaasomandis olevate elamuosade ühine majandamine ja korteriühistu liikmete ühiste huvide esindamine. Kui korteriomandi ja korteriühistu valdkonna seadused ei taga piisavat korraldust ja menetlust (eelkõige otsustamise, aruandluse ja vaidlustamise õiguslikke võimalusi), ei pruugi korteriühistu täita oma eesmärki. Sellega kaasneb omandiõiguse ja ühinemisvabaduse piirangute õigustamatus.

Õiguskantsler on ka varem rõhutanud vajadust tagada PS § 14 rakendumine elamumajanduse valdkonnas. 2003. aastal majandus- ja kommunikatsiooniministrile saadetud märgukirjas väljendas õiguskantsler seisukohta, et seadus ei taga korteriühistu liikmetele piisavaid võimalusi, et kontrollida korteriühistu üldkoosoleku otsuste ning juhatuse tegevuse seaduslikkust.¹⁷⁷ Majandus- ja kommunikatsioonimister vastas, et oluline roll korteriühistu (juhatuse) tegevuse kontrollimisel on suur osa eelkõige korteriomanikel endil, kelle aktiivsus ja tahe ühiselt tegutseda aitab esmajärjekorras vältida ühiste huvide kahjustamist. Minister ei pidanud õigeks allutada korteriühistuid riiklikule järelevalvele. Samas ta mõõnis, et korteriühistuseadus vajab läbivaatamist ja kaasajastamist ning et sätteid, mis tagaksid korteriomanike huvide võrdse kaitse korteriühistus, ei ole kehtivas õiguses piisavalt.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tegemata ülesandeid on asunud täitma Eesti Korteriühistute Liit¹⁷⁸ ja Justiitsministeerium.¹⁷⁹

4.4. Lähtekohad õigusliku keskkonna arendamiseks

Eraldi riikliku järelevalve süsteemi loomine korteriühistute tegevuse kontrollimiseks võiks tööpooldest kaasa tuua ebaproportsionaalse sekkumise korteriomanike õigustesse. Otsene riiklik järelevalve ei pruugi olla vajalik, kuna on mitmeid võimalusi, kuidas parandada korteriomanike õiguste kaitset ning tõhustada kontrolli korteriühistu organite või valitseja tegevuse ning kommunaalteenuste osutamise üle.

¹⁷⁶ RKÜKo 28.10.2002, nr 3-4-1-5-02, p 30; RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 14-18.

¹⁷⁷ Õiguskantsleri 27.01.2004 märgukiri tarbijate õiguste tagamiseks korteriühistutes.

¹⁷⁸ Eesti Korteriühistute Liit on asjaomastele ministeeriumitele esitanud mitmeid õiguslikke probleeme, mille lahendamine eeldab seaduste täpsustamist, muuhulgas sellistes küsimustes nagu korteriomanike ühiste huvide esindamise mõiste, korteriühistu asutamise kord, korteriühistu üldkoosoleku kokkukutsumise kord, esindusõigus üldkoosolekul ja küsimus, kas korteriühistu liikme kohustused peavad korteriomandi omandajale üle minema või mitte.

¹⁷⁹ Justiitsministri 08.11.2006 kirjaga kutsuti kokku ümarlaua riigorganite, kohaliku omavalitsuse, äri- ja mittetulundussektori esindajatest, kes puutuvad kokku korteriomandi ja korteriühistu alaste probleemidega. Töögrupi kohtumise tulemusel kaardistati probleemid, millele tuginedes Justiitsministeeriumis võeti tööplaani vajalike seadusemuudatuste eelnõu ettevalmistamine.

Selle eesmärgi valguses väärivad tähelepanu sätted, mis määratlevad korteriomanike omavahelised suhted kaasomandi haldamisel, korteriühistu tegevuse korralduse, juhtimise, otsuste vaidlustamise ja järelevalve. Korteriühistu ei ole tavaline mittetulundusühing, vaid puudutab otseselt omandi valdamist, kasutamist ja käsutamist. Seetõttu vajaks seaduses täpsustamist registriosakonna kohustus kontrollida andmeid, mis kantakse mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse. Sisuline eelkontroll võimaldaks vältida diskrimineerivaid või muul põhjusel seadusevastaseid põhikirjasätteid ning vähendada juhatuse kinnitamisega seotud segadusi. Registri kontrollil on mõistagi omad piirid – ilmselt ei saa nõuda, et registri esindaja võtaks osa korteriühistu üldkoosolekuteest.

Korteriühistu sisekontrolli seisukohalt on vajalik täpsustada revisjonikomisjoni õigusi ja kohustusi ning tagada korteriühistu liikmetele piisavad võimalused ühistu organite otsuste vaidlustamiseks. See on oluline, et hoida ära enamuse omavoli vähemuse suhtes, mis võib olla teatud tüüpi korterelamute puhul juba arhitektuuriliselt sisse programmeeritud (kahe- ja kolmetoaliste või rõduga ja ilma rõduta korterite erinev osakaal jms). Praktikast väljendub ebavõrdne kohtlemine enamasti majandamiskulude arvestuses ja kaasomandiosa kasutamise korralduses.

KÜS § 15¹ lg 1 võimaldab korteriühistu põhikirjaga kehtestada korteriühistu majandamiskulude arvestamise teisiti kui eluruumi üldpinna ühe ruutmeetri kohta. Sellest lähtuvalt võib korteriühistu arvestada majandamiskulusid mis tahes alustel, mis on põhikirjas ette nähtud. Korteriühistu põhikirja vastuvõtmine või muutmine (sh teistsuguste majandamiskulude arvestamise aluste kehtestamine) toimub korteriühistu üldkoosoleku otsusega ning selleks on KÜS § 4 lõike 1 järgi vajalik rohkem kui pool häälte üldarvust. Seega on enamuse häältega võimalik kehtestada majanduskulude arvestamise alused, mis on küll enamusele soodsad, kuid seda väiksema osa korteriomanike arvelt. Teatud paindlikkus korteriühistu majandamiskulude jaotamisel on vajalik, kuid seadus peab tagama kõigi korteriomanike õiguste võrdse kaitse. Seetõttu tuleb sätestada piisavad võimalused korteriühistu liikmete ebavõrdse kohtlemise vältimiseks ning vaidlustamiseks.

Üle tuleb vaadata korteriomandi valitsemise ning korteriühistu organite otsuste kohtuliku vaidlustamise alused ning tähtsajad. KOS § 15 lõike 4 järgi saab korteriomandi valitsemise otsuseid vaidlustada otsuse vastuvõtmisest alates ühe kuu jooksul. KÜS § 13 lg 3 sätestab, et korteriühistu liikmel on õigus korteriühistu üldkoosoleku ebaseadusliku otsuse tühistamiseks pöörduda kohtu poole kolme kuu jooksul otsuse teadasaamise päevast arvates.

Korteriühistu ebaseaduslikke otsuseid pole võimalik kohtuväliselt vaidlustada. Näiteks juhul, kui korteriühistu põhikirjas sätestatakse majandamiskulude jaotamisel osa korteriomanike ebavõrdne kohtlemine, on neil võimalik pöörduda kohtusse kolme kuu jooksul alates üldkoosoleku otsuse kuulutamisest, millega diskrimineeriv säte vastu võeti. Kui kohtus vaidlustamise võimalust ei kasutata, siis hiljem võib olla võimatu olukorda muuta, kui majandamiskulude ebavõrdne jaotamine on enamiku korteriomanike jaoks soodne lahendus.

Riik peab looma piisavad õiguskaitsvõimalused, et oleks võimalik tulemuslikult vaidlustada diskrimineerimist ja muude õiguste rikkumist eluasemesektoris. Kaasomanik võib mõistlikult eeldada, et kaasomandi valitsemisel piiratakse tema õigusi üksnes põhjendatud juhtudel, proportsionaalselt ja ühistes huvides. Liiga lühike vaidlustamise tähtaeg ei võimalda otsuse mõju piisavalt hinnata, mille tulemusel vaidlustamise võimalus võib osutuda näiliseks.

Lisaks korteriomanike omavahelistele suhetele ja suhetele korteriühistuga väärivad erilist tähelepanu korteriomanike kui tarbijate õiguste kaitse suhetes valitsejatega ja turgu valitsevate universaalteenuste osutajatega. Neid suhteid ei saa taandada üksnes tsiviilõigusele, kuna sel juhul jäävad elanikud oma õiguste ja majandushuvide kaitsel hätta.

Korterelamute puhul sõlmitakse ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni ning kaugkütte lepingud mitte iga korteriomanikuga eraldi, vaid üks leping korterelamu kohta. Sellest tulenevalt ei saa korteriomanikud reeglina tugineda tarbijakaitselise eluliselt vajalike teenuste osas nagu veevarustus, kanalisatsioon ja soojusvarustus.

Riigikohus on kinnitanud korteriühistu rolli teenuslepingute sõlmimisel: “[...] Kui kortermaja majandamiseks on loodud korteriühistu, võib korteriühistu korteriühituseaduse (KÜS) § 2 lõikest 1 tulenevalt sõlmida lepingud korteriomanike huvide esindajana oma nimel ning sellisel juhul vastutab lepingu täitmise eest korteriühistu.”¹⁸⁰

Olukorras, kus elanikud saavad universaalteenuseid korteriühistu vahendusel, ei laiene neile tarbijakaitsealased õigused. Tarbijakaitseaduse ja võlaõiguseaduse järgi on tarbija füüsiline isik, elanikud aga ei saa osta ettevõtjalt teenust otse, vaid ühistu või valitseja kaudu. Viimasele tarbijakaitse ei laiene, kusjuures hooldusfirmade näol on tegemist kauplejaga tarbijakaitseaduse tähenduses, kes osutab teenust majandus- või kutsetegevuses. Kui kinnistu on kaasomandis, siis ei sõlmita ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni ning kaugkütte soojusvarustuse lepinguid iga kaasomanikuga eraldi, vaid sõlmitakse üks leping korterelamu kohta.

VÕS § 34 järgi on tarbija füüsiline isik, kes teeb tehingu, mis ei seondu iseseisva majandus- või kutsetegevusega. Sarnaselt määratleb TKS § 3 p 1 tarbija füüsilise isikuna. Kuna korteriühistu ei ole seaduse tähenduses tarbija, ei saa korteriühistud suhetes ettevõtjaga kasutada kõiki tarbijakaitseadusest ning võlaõiguseadusest tulenevaid õigusi.

Korteriühistu vee-ettevõtjaga sõlmitud lepingute puhul ei saa tarbijad ega ka korteriühistu tugineda VÕS müügilepingu peatüki jaos 1 või üldosas lepingu rikkumise puhuks kasutatavate õiguskaitsevahendite kohta sätestatud kõrvalekalduva kokkuleppe (§ 237 lg 1) või tarbijat ebamõistlikult kahjustavate tüüptingimuste (§ 42 lg 3) tühisusele. Üldnimetatud sätete eesmärgiks on tarbija õiguste ja majandushuvide tagamine ning seaduse mõtte järgi peaksid need kaitsma tarbijat hoolimata sellest, kas ta on seaduse järgi universaalteenust osutava ettevõtja klient või mitte. Kuna aga korteriomanik ei ole lepingupooleks ja ei saa antud sättele tugineda, tuleks vastav õigus ette näha korteriühistule. Tarbijaõigused ja tarbijakaitseameti järelevalve tuleks laiendada universaalteenuste osutamisele korteriühistu vahendusel.

Elanikkonnale elutähtsad teenused nagu ühisveevärg ja kanalisatsioon, soojus- ja elektrivarustus on elamuvaldkonnast olemuslikult lahutamatud. Lisaks eeldavad need pädevust konkurentsioiguse ja tarbijakaitse valdkonnas. Õiguskantsler on korduvalt juhtinud tähelepanu, et tarbija õiguste kaitse ja monopolikontroll universaalteenuste osutamisel kuulub koos elamumajandusega Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalasse. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi pädevuses on analüüsida universaalteenuste regulaatorite sõltumatust ja toimimist ning töötada välja lahendused olemasoleva regulatsiooni parandamiseks.¹⁸¹

4.5. Kokkuvõte

Põhiseadus ei kirjuta riigile ette konkreetset eluasemepoliitikat, küll aga nõuab ettevaatavat arvestamist sotsiaalsete vajadustega. Eesti liberaalne eluasemepoliitika on paraku tähendanud riigi passiivsust elamuvaldkonna õiguskeskkonna arendamisel. Sellega kaasnevad mitmed põhiõiguslikud probleemid.

Eluasemevaldkonna olukorda arvestades vajavad täiendamist korteriomandit ja korteriühistut puudutavad seadused. Sätestada tuleb sujuv ühistuõiguslik korraldus, luua piisavad tagatised korteriomanike ühiste huvide saavutamiseks ja ebavõrdse kohtlemise vältimiseks. Korteriomanike õigusi piiravad otsused peavad olema vaidlustatavad mõistliku aja jooksul. Riik peab tagama korteriomanike õiguste ja majandushuvide kaitse suhetes kommunaalteenuseid osutavate ettevõtjatega. Elutähtsate teenuste osutamist tuleb käsitleda osana eluasemeõigusest, et tagada valdkonnas elanike õiguste tõhus kaitse.

Tuleb arvestada, et korteriühistu on sundühing, mille toimimiseks peab riik tagama toimiva korralduse ja menetluse. Vastasel korral, kui korteriühistu osutub võimetuks täitma oma seaduses sätestatud eesmärgi,

180 RKTk 30.11.2004, nr 3-2-1-111-04, p 19; RKTk 30.11.2005, nr 3-2-1-106-05, p 15.

181 Vt õiguskantsleri 2004. aasta tegevuse ülevaade, lk 40–45; õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade, lk 208–209.

võib korteriühistu kohustuslikkus tuua kaasa vastuolu põhiseadusega.

Arvestades sotsiaaliigi põhimõtet, peab riik senisest rohkem tähelepanu pöörama eluasemeõiguse valdkonnale tervikuna.

5. Kaitseväge korralduse õiguslikud probleemid

5.1. Sissejuhatus

Eesti riigikaitse õiguslikud alused on sätestatud PS X peatükis. Põhiseaduslike riigikaitse printsiipide ning normide täitmiseks ja rakendamiseks kohustab põhiseadus seadusandjat – Riigikogu – võtma vastu riigikaitset ning kaitseväge korraldust reguleerivad seadused. Nii sätestab PS § 126: “Riigikaitse korralduse sätestavad rahuaja riigikaitse seadus ja sõjaaja riigikaitse seadus. Eesti kaitseväge ja riigikaitseorganisatsioonide korralduse sätestab seadus.”

Eesti kaitseväge tegevust reguleerivad rahuaja riigikaitse seadus, sõjaaja riigikaitse seadus, kaitseväge teenistuse seadus, kaitseväge distsiplinaarseadus ja rahvusvahelise sõjalise koostöö seadus. Kaitseväe kui Kaitseministeeriumi valitsemisalas tegutseva vabatahtliku, sõjaväelisel korraldatud, relvi valdava ning sõjaväeliste harjutustega tegeleva riigikaitseorganisatsiooni tegevust reguleerib Kaitseväe seadus. Riigikogu võttis 10.03.2004 vastu Põhja-Atlandi lepinguga ühinemise seaduse, millega ratifitseeriti 1949. aasta Washingtoni leping koos kõigi lisadega. Nii on Eesti Vabariik alates 29.03.2004 NATO täisliige. Eesti kohustub üle võtma ning siseriiklikusse õigusesse inkorporeerima NATO *acquis*. Ühtsesse julgeolekuruumi tõhusa panuse andmiseks tuleb vajadusel muuta ka Eesti seadusi ning teisi õigustloovaid akte.

Lisaks seadustele reguleerivad kaitseväge mitmed seadusest madalama tasemega õigusaktid – näiteks Riigikogu otsused kaitseväge kasutamisest Eesti riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmisel (kaitsevägeüksuste saatmine välismissioonidele), Vabariigi Valitsuse määrused (eeskätt “Kaitseväge ülesehitus” ning “Sõjalise kaitse strateegilise kava”) ja korraldused (eeskätt „Kaitsejõudude struktuur ja arenguplaan kuni aastani 2010”), kaitseministri määrused ja käskkirjad ning kaitseväge juhataja käskkirjad ning muud kaitseväesisesed õigusaktid.

Põhiseadusega nõutavat kaitseväge korralduse seadust Eesti õiguskorras seni ei ole. Käesoleva aasta suvel tähistas Eesti Vabariik 15 aasta möödumist põhiseaduse rahvahääletusel vastuvõtmisest. On täiesti lubamatu ja häbiväärne, et rahva selgelt väljendatud tahe kaitseväge korralduse seadusega reguleerimiseks ei ole 15 aasta jooksul viiele Riigikogu koosseisule, kümnele Vabariigi Valitsusele ning kümnele kaitseministrile korda läinud. Õiguskantsler on parlamendiettekannetes juhtinud avalikkuse ja Riigikogu tähelepanu nimetatud probleemile korduvalt. Ühtlasi on kaitseväge korralduse seadus juba aastaid ainus põhiseaduses ettenähtud õigusakt, mida seni ei ole suudetud vastu võtta.

Praeguseks on selge, et kaitseväge korralduse seaduse puudumine ei ole pelk põhiseadusõiguslik iluviga. 2006. aastal lahvatasid Eesti kaitseväge juhtimises ja korralduses mitmed teravad konfliktid, mille lahendamiseks palusid nii kaitseminister kui ka kaitseväge juhataja õiguskantsleri erapooletut nõu. Süüvides nende konfliktide tekkepõhjustesse, selgus, et kaitseväge õiguslike ja praktiliste probleemide allikaks ei ole mitte müüdid Eesti meeste nõrgast kaitsetahtest, riigikaitse alafinantseerimisest või kaitseväelaste ebakompetentsusest, vaid hoopis vastuoluline ja puudulik seadusandlik baas. Ehk siis lihtsamalt öeldes Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja Kaitseministeeriumi tegemata töö.

Käesolev ülevaade käsitleb mõningaid Õiguskantsleri Kantseleis uuritud valdkondi ja probleemküsimusi, kus kehtiv riigikaitseõigus vajab olulist edasiarendamist, et tagada nii põhiseaduse järgimist kui ka NATO nõuete täitmist, kaitseväge efektiivset juhtimist kui ka demokraatliku tsiviilkontrolli.

5.2. Kaitseväe struktuur ja käsuõigus

Kaitseväe juhataja avalduse põhjal algatatud õiguskancleri menetluse tulemusel selgus, et kaitseväe struktuuri ja käsuõigusega seonduv on kaitseväe korralduse seaduse puudumise tingimustes reguleeritud kehtivas õiguses vastuoluliselt ja lünklikult. Täiendavad õiguslikud regulatsioonid nende kaitseväe korralduse oluliste küsimuste mõistmise ning kehtiva õiguse ühetaolise kohaldamise tagamiseks on hädavajalikud.

Rahuaaja riigikaitse seaduse (RRKS) § 5 lg 2 punkti 5 järgi kehtestab Vabariigi Valitsus kaitseväe ülesehituse määrusega. Seadus ei sätesta täpsemalt selle volituse eesmärki, sisu ja ulatust. Analüüsisid Vabariigi Valitsuse 22.05.2002 määrusega nr 172 kehtestatud "Kaitseväe ülesehitus" (KVÜ) sisu, selgub, et määrusega määratletakse esiteks kaitseväe struktuuriüksused, nende liigid, üldfunktsioonid ja paiknemine. Teiseks aga reguleerib KVÜ kaitseväe siseseid käsuõiguse liine ehk kaitseväe struktuuriüksuste vahetut alluvust vastavatele kaitseväe ülematele (KVÜ §-d 3, 3¹, 4, 5 ja 6).

Küsimuses, milline on KVÜ regulatsioonide õiguslik tähendus käsuõiguse liinide muutmisel, valitseb õiguslik segadus. Kaitseministri hinnangul on käsuõiguse liinid otseselt kaitseväe struktuurist tuletatavad ning ilma KVÜ-d muutmata käsuõiguse liine muuta ei tohi. Kaitseväe juhataja hinnangul oli aga käsuõiguse liinide kehtestamine kaitseväe juhataja pädevuses tulenevalt talle RRKS § 14 lõikega 4 antud täielikust käsuõigusest. RRKS § 14 lõike 4 järgi on kaitseväe juhataja kõigi kaitseväelaste ja Kaitseleidu koosseisu kuuluvate kaitseväelaste ülem koos sellest tuleneva käsuõiguse ja distsiplinaarvõimuga. Kaitseväe juhataja muutis 2006. aastal Afganistani missiooni juhtimise osas käsuõiguse liine. Seejärel algatati Kaitseministeeriumis kaitseväe juhataja tegevuse kohta teenistuslik järelevalve, mille tulemusel tunnistas kaitseminister kaitseväe juhataja KVÜ-ga vastuolus oleva käskkirja kehtetuks.

Õiguskancler peab siinkohal vajalikuks märkida, et ülema ja käsuõiguse mõisted avab kehtivas õiguses seaduse tasandil vaid kaitseväe distsiplinaarseadus (KDS), mille § 6 lõike 1 järgi on ülem kaitseväelane, kes seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktidega sätestatud korras on määratud alaliselt või ajutiselt juhtima temale teenistuslikult alluvate kaitseväelaste tegevust. KDS § 7 lõike 1 järgi on käsuõigus ülema õigus vastavalt tema ametikohale kaitseväes anda oma alluvatele teenistuskohustuste täitmiseks käske tulenevalt seadustest ja selle alusel kehtestatud õigusaktidest ning nõuda nende käskude täpset ja õigeaegset täitmist. Kuna kaitseväe korralduse seadusega ei ole asjakohaseid regulatsioone kehtestatud, siis kaitseväe ülesehituse ja väeosade struktuuri materiaalne sisu on seaduse analoogia printsiibist lähtuvalt nende käsuõiguse liinide määratlemine, mille alusel kohaldatakse KDS §-dest 6 ja 7 tulenevaid volitusi. Ei kaitseminister ega ka kaitseväe juhataja ei saa kehtestada käsuõiguse liine, mis erinevad KVÜ-s, kui Vabariigi Valitsuse õigustloovas aktis, kehtestatu sätestest ja mõttest. Kehtiv õigus ei anna kaitseväe juhatajale ja ülematele ka õigust muuta neile alluvate kaitseväelaste vahelisi käsuõiguse liine, mis on KVÜ-ga sätestatud. See õigus ei ole tuletatav ka näiteks kaitseväe juhataja täieliku käsuõiguse ja kaitseväe ülemate ainujuhtimise põhimõtetest. Kaitseväe juhatajal ja ülematel on võimalik kehtestada ja muuta käsuõiguse liine vaid kõrgemalseisva õigusega vastuollu minemata ning vaid selles ulatuses, milles need pole kehtestatud seadustega ning Vabariigi Valitsuse ja kaitseministri õigusaktidega.

KVÜ ei reguleeri kaitseväe ülesehitust ja käsuõiguse liine ammendavalt. Paljud olulised küsimused (näiteks administratiiv- ja operatiivjuhtimise eristamine, käsuõiguse mõistemahud ja alused alluvate käsuõiguse muutmiseks) on kehtivas õiguses reguleeritud puudulikult või üldse reguleerimata. Nimetatud küsimused tuleb lahendada kaitseväe korralduse seaduses.

Konkreetsel juhul tekitas suurt praktilist ja õiguslikku segadust missioonil viibivate operatsiooniüksuste juhtimine ja käsuõigus. KVÜ eristab kaitseväe struktuuris operatiivstruktuuriüksusi (loetletud KVÜ § 4 lõikes 2 ja 4, § 5 punktis 3, § 6 punktis 3) ning väljaõppe- ja administratiivstruktuuriüksusi (loetletud KVÜ § 4 lõikes 3, § 5 lõikes 2, § 6 lõikes 2). KVÜ § 1 lõike 1 järgi planeerivad ja korraldavad sõjalisi operatsioone kaitseväe operatiivstruktuuriüksused. KVÜ § 1 lõike 3 järgi tagab kaitseväe väljaõppe- ja administratiivstruktuur kaitseväe valmisoleku sõjaliste operatsioonide korraldamiseks ning kaitseväe tegevuse toetamise. Kuigi KVÜ ei kehtesta paralleeljuhtimist (ühe struktuuriüksuse allumist vastavalt

administratiivjuhtimise liini ja operatiivjuhtimise liini pidi erinevatele ülematele), eristab KVÜ ikkagi selgelt kaitseväge operatiivstruktuuri ning väljaõppe- ja administratiivstruktuuri funktsioone. Õigus sõjalisi operatsioone planeerida ja korraldada on üksnes operatiivstruktuuriüksustel, mitte aga väljaõppe- ja administratiivstruktuuriüksustel.

KVÜ § 4 lg 3 punkti 7 järgi on maaväe ülema vahetus alluvuses väljaõppekeskus Rahuoperatsioonide Keskus, paiknemisega Paldiskis, kui väljaõppe- ja administratiivstruktuuriüksus. Kaitseministri 29.04.2005 käskkirjaga nr 103 on missioonidel viibivad operatsiooniüksused antud Rahuoperatsioonide Keskuse koosseisu. Õiguskantsler on seisukohal, et kaitseministri 29.04.2005 käskkiri nr 103 on osas, milles on missioonidel viibivad operatsiooniüksused antud Rahuoperatsioonide Keskuse koosseisu, vastuolus KVTS § 21 lõikega 3, mille järgi peab kaitseminister väeosa kaadrikaitseväelaste palgalise koosseisu kinnitamisel lähtuma Vabariigi Valitsuse kinnitatud kaitseväge struktuurist, ning KVÜ § 1 lõigetega 1 ja 3 ning § 4 lg 3 punktiga 7 koostoimes. Missioonil viibiva üksuse pidi kaitseminister kinnitama operatiivstruktuuriüksuse koosseisu, kelle ülesandeks on planeerida ja korraldada sõjalisi operatsioone, mitte aga väljaõppe- ja administratiivstruktuuriüksuse koosseisu, kelle ülesandeks on tagada kaitseväge valmisolek sõjalisteks operatsioonideks ning kaitseväge tegevuse toetamine.

Õiguskantsler peab probleemseks, et kehtiv KVÜ regulatsioon ei võta arvesse NATO standarditest tulenevaid juhtimis põhimõtteid ega võimalda Vabariigi Valitsuse 18.01.2005 määrusega nr 10 kinnitatud "Sõjalise kaitse strateegilise kava" (SKSK) ning Vabariigi Valitsuse 26.03.2004 korraldusega nr 212-k kinnitatud "Kaitsejõudude struktuuri ja arenguplaani kuni aastani 2010" (KSAP 2010) täitmist kaitseväs. KVÜ eri sätted on vastuolus ka omavahel, luues struktuuriüksustena operatiivülema ja operatiivstaabi, ent jättes loomata struktuuriüksused, mis on allutatud operatiivülema juhtimisfunktsioonile ja mille täitmist operatiivstaap peab toetama.

KVÜ vajakajäämised on põhjustanud segaste ja õiguslikult küsitavate käsuliinide rakendamise kaitseväs. KVÜ-ga ei ole operatiivülema allutatud üksusi, mille operatiivjuhtimine on KVÜ sätte ja mõtte järgi tema funktsioon, samuti ei ole avatud käsuõiguse liike, eristatud operatiivjuhtimist ja administratiivjuhtimist ega defineeritud vastavaid mõistemahte. Õiguskantsler on seisukohal, et Afganistani missiooni juhtimises lahvatanud konflikt võinuks olla olemata, kui seaduse tasandil või seaduse puudumisel isegi Vabariigi Valitsuse määruse tasandil oleks eristatud administratiivjuhtimine ja operatiivjuhtimine ning reguleeritud ülema õigus oma alluvate vahelist käsuõigust muuta. Kuna kaitseväge korraldus on seadusega reguleerimata ning ka seadusest madalamalseisva õigusega nimetatud küsimusi ammendavalt ei reguleeritud, asus NATO nõuetest tulenevalt kaitseväge juhataja omaõiguse korras seda lünka täitma. Taolist teguviisi tuleb pidada sobimatuks ja ebaseaduslikuks. Kuid kaitseväge juhataja ei ole vastutav seadusandluse ja määrusandluse puudujääkide eest. Vastutus asjakohase õigusloome kujundamata jätmise eest lasub kaitseministril.

Kaitseväge korralduse seadusega tuleb kehtestada kaitseväge struktuuri alused, defineerida administratiivjuhtimise ja operatiivjuhtimise mõisted ja eristada selgelt võimu ulatused. Samuti peab seadusest selguma kaitseväge juhataja täieliku käsuõiguse materiaalne sisu. Seaduses tuleb sätestada alused käsuõiguse liinide muutmiseks tulenevalt riigikaitse vajadustest (käsuõiguse alluvale üleandmine, käsuõiguse alluvalt ülevõtmine ning alluvate vaheline käsuõiguse muutmise) ning määratleda kaitseväge juhtimisahelate, muudetud käsuõiguse liinide ning kaitseväge struktuuri vaheline õiguslik seos. Seejuures tohib käsuõiguse liine muuta vaid konkreetse volituse olemasolul ja konkreetse ülesande täitmiseks, ajaliselt ja ruumiliselt piiritletult. Käsuõiguse liinide muutmise ei ole tagauks kaitseväge struktuuri materiaalseks ümberkujundamiseks.

Kaitseväge korralduse seisukohast oluliste küsimuste reguleerimist ei saa jätta üksnes seaduse seletuskirja või seaduse alusel antavate rakendusaktide ülesandeks. PS § 3 lg 1 lause 1 sätestab: "Riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel." Nimetatud põhimõtte keelab jätta täitevvõimu otsustada seda, mis on põhiseaduse seisukohalt oluline. Kui riigivõimu võib teostada üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, siis peab seadusandja otsustama kõik olulised küsimused.¹⁸²

182 Pikemalt antud teemal: K. Merusk jt. Kommentaarid §-le 3. –Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 2.3 jj.

PS § 126 sätestab nõude kehtestada kaitseväge korralduse materiaalne regulatsioon seaduses. Üheselt selge seadusnorm tagab ka praktikas õiguse efektiivse kohaldamise ning aitab edaspidi vältida Kaitseministeeriumi ja Kaitsejõudude Peastaabi vahelisi arusaamatusi ja konflikte. Käsuõiguse ja kaitseväge struktuuri aluste õiguselge reguleerimine kaitseväge korralduse seadusega on tarvilik, et tagada kaitseväge põhiseaduspärane ja praktilistele vajadustele vastav ülesehitus ning et, hoida ära Afganistani missiooni juhtimisega seoses tekkinud õigusliku segaduse kordumine tulevikus.

5.3. Kaitseväge määrustikud

Vabariigi Valitsuse määrustega kinnitatud kaitseväge määrustikud ei kannata kahjuks põhiseadusõiguslikku kriitikat.

KVTS § 19 lõike 1 järgi kehtivad kaitseväge määrustikud kõigi kaitseväelaste suhtes, sõltumata tegevteenistuse liigist või teenistuskohast, kui seadus või Eesti Vabariigi välisleping ei sätesta teisiti. KVTS § 19 lõike 2 järgi kinnitab kaitseväge määrustikud Vabariigi Valitsus.

Analüüsid määrustike kinnitamist, selgus, et sisuliselt on KVTS § 19 lõiget 2 tõlgendatud ja rakendatud kui materiaalsel volitusnormi Vabariigi Valitsusele erinevate kaitseväge määrustike kehtestamiseks. PS § 87 punkti 6, HMS § 90 lõiget 1 ning Riigikohtu praktikast arvesse võttes ei saa aga KVTS § 19 taoliseks volitusnormiks pidada ka volitusnormi kõige avaramalt tõlgendades. KVTS § 19 ei vasta isegi kõige minimaalsematele tingimustele, mida volitusnormile seatakse. PS § 87 punkti 6 järgi annab Vabariigi Valitsus määrusi ja korraldusi seaduse alusel ja täitmiseks. HMS § 90 lõike 1 järgi võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiridega, mõttega ja eesmärgiga. Riigikohus on sedastanud, et “täitevõimu üldaktide andmiseks peab seaduses olema vastavasisuline delegatsioon ehk volitusnorm. Selles normis täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning selle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus.”¹⁸³ Riigikohtu hinnangul “[...] kahjustab pädevuse umbmäärasus üldist õiguskindlust ning loob ohu põhiseaduses sätestatud riigiehituslike põhimõtete ning igapäevaste õiguste ja vabaduste kahjustamiseks. Delegatsiooninormis peab olema antud määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus, et igaüks saaks aru, millist halduse üldakti tohib anda.”¹⁸⁴

KVTS § 19 ei sisalda endas regulatsiooni erinevate kaitseväge määrustike eesmärkide, sisu ja ulatuse kohta. Seda ei ole võimalik ka sellest normist tõlgendades leida; selles normis ei ole isegi loetletud, mis määrustikke on Vabariigi Valitsus volitatud kehtestama. Nii võib KVTS § 19 lõiget 2 pidada vaid formaalseks kompetentsinormiks, kindlasti mitte aga alusnormiks Vabariigi Valitsusele vastava pädevuse teostamiseks või veelgi vähem volitusnormiks mõne kaitseväge määrustiku vastuvõtmiseks. Konkreetne volitusnorm peab tulema mõnest muust seadusandlikust regulatsioonist.

Seni on Vabariigi Valitsus kinnitanud määrusega neli kaitseväge määrustikku – kaitseväge sisemäärustiku¹⁸⁵, kaitseväge distsiplinaarmäärustiku¹⁸⁶, kaitseväge rivimäärustiku¹⁸⁷ ja kaitseväge garnisonimäärustiku¹⁸⁸.

Kaitseväge distsiplinaarmäärustiku osas on seaduses olemas selleks vajalik volitusnorm, mis määrab ära volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse. KDS § 66 sätestab: “Kaitseväge distsiplinaarmäärustiku kehtestamine. Teenistusliku juurduse ja distsiplinaarmenetluse läbiviimise, distsiplinaarkaristuste täideviimise, kustutamise, kustumise ja distsiplinaarkaristuste peale kaebuste esitamise ja läbivaatamise täpsem kord ning distsiplinaarkaristuste ja kaebuste arvestuse kord kehtestatakse kaitseväge distsiplinaarmäärustikuga, mille kinnitab Vabariigi Valitsus.”

183 RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96, p III.

184 RKPJK 05.02.1998, nr 3-4-1-1-98, p V.

185 Vabariigi Valitsuse 14.12.1998 määrus nr 273.

186 Vabariigi Valitsuse 17.12.1999 määrus nr 388.

187 Vabariigi Valitsuse 05.05.1998 määrus nr 92.

188 Vabariigi Valitsuse 26.01.1999 määrus nr 32.

Ülejäänud kolme määrustiku reguleerimisala on seadusega aga määratlemata; ühestki seadusest ei tulene materiaalselt volitust Vabariigi Valitsusele nende määrustike kehtestamiseks. Sisuliselt on Vabariigi Valitsus neid määrustikke kinnitades asunud *praeter legem* määrusandluse korras täitma õiguslünka – taoline õigusloome on põhiseaduse järgi võimalik vaid selgesõnalise *expressis verbis* volituse olemasolul.¹⁸⁹ Selle volituse puudumist käesoleval juhul näitab eriti kujukalt määrustike reguleerimisala (sisuliselt määruse eesmärgi, sisu ja ulatuse) defineerimine määrustike üldsätetes.¹⁹⁰ Korrektne tee viidatud õiguslünka täitmiseks oleks olnud vastav valdkond kas seadusega reguleerida või sätestada seadusega selged volitusnormid, kust selguvad Vabariigi Valitsusele antava delegatsiooni eesmärk, sisu ja ulatus ning vastavalt ka määrustike loetelu, mida Vabariigi Valitsus on volitatud vastu võtma.

Kehtivatest määrustikest tuleneb sisuline probleem seoses kaitseväge korralduse seaduse reguleerimisemega. Nimelt on Vabariigi Valitsus kaitseväge määrustikega reguleerinud hulgaliselt küsimusi, mis peavad olema reguleeritud seaduse tasandil ning mida osaliselt reguleeritakse ka kaitseväge korralduse seaduse eelnõus (eelkõige käsu mõiste ja käsu täitmise regulatsioon, ülema mõiste, ülesanded, pädevus ja ülema-alluva õigussuhe, kaitseväge ja kaitsevaelaste suhted kolmandate isikutega, kaitsevaelaste põhiõiguste piiramine). Õiguskantsleri hinnangul vajavad kaitseväge määrustikud seega süsteemset ja ulatuslikku korrastamist, nii formaalset kui ka materiaalselt legaliseerimist.

Seaduse tasandil (kaitseväeteenistuse seaduses, kaitseväge korralduse seaduses) tuleb määratleda, mis kaitseväge määrustikud peab Vabariigi Valitsus vastu võtma ning seadusega tuleb määratleda nende määrustike eesmärk, sisu ja ulatus. Seaduse ja määrustiku regulatsioonid ei saa kattuda. Määrustikke võib kehtestada vaid selgepiirilise seadusest tuleneva volituse täitmiseks ja üksnes seadusest tuleneval ning seadusandja sõnastatud eesmärgil. Kaitseväge sisemäärustik, rivimäärustik ja garnisonimäärustik on praegusel kujul vastuolus PS § 87 punktiga 6, kuna puudub seadus, mis volitaks Vabariigi Valitsust neid määrustikke andma. Kui formaalsed eeldused määrustike legaliseerimiseks on täidetud, tuleb määrustikud viia kehtiva õigusega ka materiaalsesse kooskõlla – määrustike regulatsioonid ei tohi olla seadustega vastuolus, määrustikes kasutatav mõistearsenal peab vastama seadustes kasutatavatele mõistetele ning küsimusi, mis tuleb reguleerida seaduse tasandil, ei tohi reguleerida määrustikega.

5.4. Kaitsevaeluure õiguslikud alused

Kaitseminister pöördus õiguskantsleri poole avaldusega, milles palus hinnata, kas Kaitsejõudude Peastaabi luureosakonna tegevus järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet. Õiguskantsleri menetluse käigus analüüsi muuhulgas Kaitsejõudude Peastaabi luureosakonna tegevuse õiguslikke aluseid. Selgus,

189 Riigikohtu 20.12.1996 otsuses nr 3-4-1-3-96 avatakse *praeter legem* määrusandluse pädevus järgnevalt: „Tulenevalt võimude lahususe põhimõttest, mille järgi legislatiivfunktsiooni teostamine kuulub seadusandja pädevusse, on seaduse reguleerimiseme raamest väljunud halduse üldakt *praeter legem* või *contra legem* määrus. Riigi põhiseadusest võib tuleneda seadusandja õigus seadusega volitada haldusorganit andma *praeter legem* määrust. Seadusega käsitlemata valdkonda reguleeriva määruse ehk *praeter legem* määruse volitusnorm peab sisaldama selget luba, et täitevvõim võib selle sätte alusel anda niisuguseid määrusi. Toimides *praeter legem* võtab valitsus üle osa seadusandja kompetentsist ning seda saab ta teha üksnes siis, kui seadusandja on teda selleks *expressis verbis* volitanud. *Praeter legem* määruse volitusnorm peab sisaldama peale selge loa ka veel määruse andmiseks pädeva haldusorgani nimetuse ning vastava määruse eesmärgi, sisu ja ulatuse täpsustuse.”

190 Nii sätestab kaitseväge sisemäärustiku I peatükk:

I. ÜLDSÄTTED

1. Sisemäärustik määrab kindlaks: kaitsevaelase üldkohustused, kaitsevaelase käsu andmise ja selle täitmise korra nõuded, ülemate ja alluvate suhted, kaitseväge kombed ja kaitsevaelaste vastastikuse viisakuse reeglid, väeosa ja allüksuse põhilistele ametikohtadele määratud isikutele esitatavad nõuded, nende võimupiirid, õigused, kohustused ja vastutusala, väeosa ja allüksuse sisetoiukonna koosseisu, ülesanded, õigused, kohustused ja vastutuse, väeosa päevakorra täitmise nõuded, väeosa territooriumile, hoonestusele, elu-, olme-, tootmis- ja laorumidele kehtestatud nõuded ja muud väeosa elutegevust korraldavad reeglid.
2. Kaitseväge sisemäärustik sätestab kaitseväeteenistuse korraldamise põhinõuded kaitseväes, riigikaitseõppeasutustes, piirivalves ja Päästeameti üksustes ning muudes sõjaväelisel korraldatud riigiasutustes ja struktuuriüksustes.
3. Sisemäärustik laieneb:
 - 1) isikutele, kes on tegevteenistuses Kaitseväes;
 - 2) isikutele, kes on tegevteenistuses ja täidavad oma teenistuskohustust välisriigis, kui välislepingus ei ole ette nähtud asukohariigi õigusaktide kohaldamist;
 - 3) välisriigi sõjaväelastele ja sõjaväeametnikele, kes välislepingu alusel täidavad teenistuskohustusi Eesti Vabariigis, kui välisleping näeb ette nende suhtes Eesti Vabariigi õigusaktide kohaldamist.

et õiguslik baas kaitsevæeluure tegevuseks on puudulik. Kaitsevæeluure eesmärgid ja ülesanded on seaduse tasandil sätestamata ning Kaitsejõudude Peastaabil puuduvad volitused luure- ja vastuluurega tegelemiseks.

Õiguskantsler peab probleemseks, et riigi ootused kaitsevæeluure suhtes ületavad tunduvalt kaitsevæeluurajatele antud õiguslikke volitusi nende ootuste õigustamiseks. Kaitsevæeluure tegevus on erinevate seaduste ja Vabariigi Valituse õigusaktide koostoiimes reguleeritud äärmiselt vastuoluliselt. Riigisaladuse seadus nagu eeldaks, et Kaitsejõudude Peastaap teostab sisuliselt julgeolekuasutuse ülesandeid (luure ja vastuluure).¹⁹¹ Julgeolekuasutuste seadus ei sätesta samas Kaitsejõudude Peastaapi või mõnd selle struktuuriüksust julgeolekuasutusena. Seeläbi ei laiene Kaitsejõudude Peastaabile vastavat pädevust ja volitusi, et ta saaks riigisaladuse seaduses toodud funktsioone täita. Kuid julgeolekuasutuste seaduse järgi peab kaitsevægi täitma samal ajal ka julgeolekuasutustele seatud eesmärgid.¹⁹² Jälitustegevuse seaduse järgi võib Kaitsejõudude Peastaap jälitustegevusega tegeleda üksnes julgeolekukontrolli piirides.¹⁹³ Põhiseadusega nõutavat kaitsevæe korralduse seadust ega ka kaitsevæeluure eriseadust, kust kaitsevæeluure eesmärgid, ülesanded ning volitused tuleneksid, ei ole Vabariigi Valitsus seni algatanud. Segadust võimendab veelgi asjaolu, et adekvaatsete seadusnormide puudumisel on kaitsevæeluure ülesanded sätestatud mitme seadusest madalamalseisva õigusaktiga olukorras, kus alamalseisva normistiku andmiseks puudub seadusest tulenev õiguslik alus. Kõik tipneb aga sellega, et isegi nende, Vabariigi Valitsuse seatud julgeolekualaste ülesannete täitmiseks puuduvad kaitsevæeluure õiguslikud võimalused ja volitused.

Kehtiva õiguse järgi on kaitsevæeluure ainus seadusest tulenev ülesanne, mille täitmiseks on võimalik jälitustoiminguid teostada ning isikute põhiõigusi ja -vabadusi piirata, kaitsevæelaste ja kaitsepolitseis suhtes riigisaladusele juurdepääsuks julgeolekukontrolli tegemine. Muude eesmärkide ja ülesannete täitmiseks ei tohi kaitsevæeluure isikute põhiõigusi piiravaid toiminguid teostada. Igasugune peastaabi jälitustegevus, mis on väljunud riigisaladusele juurdepääsuloa julgeolekukontrolli raamest, on olnud seadusevastane ning isikute põhiõigusi ja -vabadusi rikkuv.

Kuni kaitsevæeluure eesmärgid ja ülesanded ei ole seadusega sätestatud, on õiguskantsleri hinnangul raske rääkida ka efektiivselt tsiviilkontrollist kaitsevæeluure üle. Kontrolli tõhustamine või täiendavate järelevalvemehhanismide loomine ei anna tulemust ilma kaitsevæeluure tegevuseks korrektset õiguslikku baasi kehtestamata. Puudulik ja praktilistest vajadustest lahknev normistik võimaldavad kontrollitavatel oma ebaseaduslikku tegevust alati põhjendada seaduselünkadega.

Taolises olukorras tuleb õiguskantsleri hinnangul lahendada kaitsevæeluure probleemid otsustavalt ja komplekselt. Ühelt poolt tuleb tõhusa tsiviilkontrolli abil tagada kaitsevæeluure tegevuse kooskõla põhiseaduse ja seadustega. Teiselt poolt tuleb võtta vastu kohane seaduslik baas, et kaitsevæeluure eesmärgid ja ülesanded oleksid selged ning kaitsevæeluure käsutuses oleksid menetluspädevused ja volitused nende ülesannete täitmiseks ning vajadusel võimalused isikute põhiõiguste seaduspäraseks piiramiseks. Käesoleval ajal on luure- ja vastuluurega tegelemine Kaitsejõudude Peastaabis ühelt poolt õiguspäraselt ning teiselt poolt efektiivselt samaaegselt võimatu.

Õiguskantsler juhtis kaitseministri tähelepanu sellele, et kõik kaitsevæe korralduse olulised küsimused, muu

191 RSS § 6 järgi on salajase tasemega riigisaladuseks muuhulgas:

- Kaitsejõudude Peastaabi luure ja vastuluurega tegeleva struktuuriüksuse koosseis, välja arvatud administratiivjaoskond (RSS § 6 p 10);
- Kaitsejõudude Peastaabi luure ja vastuluurega tegelevale struktuuriüksusele pandud ülesanded ja struktuuriüksuste teenistujate ja seal teenivate isikute konkreetsed tööülesanded (RSS § 6 p 12);
- Kaitsejõudude Peastaabi luure ja vastuluurega tegeleva struktuuriüksuse eelarve kulude mis tahes liigendus (RSS § 6 p 15);
- Kaitsejõudude Peastaabi koostatud ohuproгноos (RSS § 6 p 18).

192 JAS § 2 sätestab:

Julgeolekuasutuste tegevuse eesmärk

- (1) Julgeolekuasutuste tegevuse eesmärk on tagada riigi julgeolek põhiseadusliku korra püsimisega mittesõjaliste ennetavate vahendite kasutamise abil ning julgeolekupoliitika kujundamiseks ja riigikaitseks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine.
- (2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud eesmärkide täitmise kaitsevæes sätestab seadus.

193 JTS § 9 lg 1 punkti 6 järgi on jälitusmenetluse alustamise ajendiks vajadus teostada julgeolekukontrolli, otsustamaks isiku lubamine tööle jälitusametis või juurdepääsuks riigisaladusele. RSS § 29 lõike 3 järgi teostab Kaitsejõudude Peastaap teostab julgeolekukontrolli:

- 1) kaitsevæes ja Kaitsepolitseis;
- 2) lepingulises tegevteenistuses olevate kaitsevæelaste suhtes Kaitseministeeriumis (välja arvatud kantsler ja asekancler) ja selle valitsemisala asutustes, piirivalves, Päästeametis ja sõjaväestatud päästeüksustes.

hulgas kaitseväe õigused kolmandate isikute suhtes ning kaitseväeluurega seonduv, tuleb reguleerida seaduses ning nimetatud valdkonna seadusandluse väljatöötamist tuleb oluliselt kiirendada.¹⁹⁴ Kaitseministri vastuse järgi asub Kaitseministeerium kaitseväe korralduse seaduse eelnõust välja jäänud valdkondadega tegelema kohe pärast kaitseväe korralduse seaduse vastuvõtmist.¹⁹⁵

Võttes arvesse ka kaitseväeluure jälitustegevuse kontrollimisel lahvatanud skandaali ei ole vaja oodata kaitseväeluure seaduse tasandil reguleerimiseks kaitseväe korralduse seaduse vastuvõtmist. Eelistatult tuleb seaduslikud alused kaitseväeluure tegevuseks kehtestada kaitseväe korralduse seadusega. Alternatiivsete ning täiendavate võimalustena tulevad kõne alla ka jälitustegevuse seaduse täiendamine ja/või julgeolekuasutuste seaduse täiendamine ning eriseaduse vastuvõtmine.

Kaitseväeluure eesmärgid on seadusandja määratleda (juhindudes JAS § 2 lõikest 1). Kaitseväeluure ülesandeks riigi julgeolekualaste eesmärkide saavutamisel võib *de lege ferenda* olla riigi sõjaliseks kaitseks, rahvusvahelisest sõjalisest koostööst tulenevate kohustuste täitmiseks ning kaitseväe julgeoleku tagamiseks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine luure ja vastuluure teostamise kaudu. Menetluspädevuste ja volituste ning isikute põhiõiguste piiramise võimaluste kujundamisel on võimalik aluseks võtta julgeolekuasutuste seaduse ja jälitustegevuse seaduse vastavad normid. Kindlasti leiab ideid kaitseväeluure seaduslike regulatsioonide kujundamiseks ka Kaitsejõudude Peastaabi põhimäärusest ning luureosakonna põhimäärusest. Adekvaatse seadusandliku baasi loomine ei saa olla riigi jaoks ületamatult keeruline ülesanne. Kaitseministeeriumi kohustus on vastav seadus või seadusemuudatused võimalikult kiiresti algatada. Kaitseväeluurega seotud skandaali valguses ei saa selle valdkonnaga tegelema asumist alles pärast kaitseväe korralduse seaduse vastuvõtmist pidada riigile parimaks sobilikuks lahenduseks. Vastasel korral ei saa rääkida ei õiguspäraselt toimivast kaitseväeluurest ega ka tõhusast tsiviilkontrollist kaitseväeluure üle.

5.5. Tsiiviilkontroll

Erialakirjanduses on välja toodud tsiiviilkontrolli põhimõttele tuginevad kolm Eesti riigikaitse õigusliku reguleerimise põhieesmärki. Esiteks peab riigikaitse teostamine olema tagatud põhiseaduslike tasakaalumehhanismide toimega. Teiseks peavad riigikaitse teostamisel olema tagatud inimeste põhiõigused ja -vabadused. Kolmandaks peab riigikaitse olema ühitatud riigi demokraatliku valitsemisüsteemiga.¹⁹⁶

Kaitseväe korralduse regulatsioonis tuleb leida tasakaal demokraatliku tsiiviilkontrolli ning kaitseväe tõhusa operatiivjuhtimise vahel. Riigikaitse demokraatlikuks juhtimiseks on põhiseadus näinud ette tasakaalumehhanismi Vabariigi Presidendi kui riigikaitse kõrgeima juhi näol – tegu on riigivõimu toimimist ja hierarhiat silmas pidades erandliku konstruktsiooniga. Erandlik on ka kaitseväe juhataja ametisse nimetamine, mis on reguleeritud põhiseaduse tasandil ning tuletatud riigivõimu tasakaalustatuse põhimõttest. Kaitseväge ei ole tavaline ministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, kelle juhi nimetab ametisse ja vabastab ametist Vabariigi Valitsus või minister. Need tasakaalumehhanismid on olulised, et hoida ära päevapoliitiline sekkumine kaitseväe juhtimisse ning tagada kaitsevæele pandud ülesannete efektiivne täitmine.

Kuid sama oluline on ka kaitsevæe üle teostatav tsiiviilkontroll, mida täidesaatva riigivõimu valitsusasutusena peab teostama Kaitseministeerium. Demokraatliku tsiiviilkontrolli sisu ei ole see, et kaitseminister astub sisuliselt kaitsevæe juhataja asemele ja hakkab otsustama küsimusi, mis kuuluvad olemuslikult kaitsevæe juhtimise komponenti (näiteks küsimust, kuidas kaitsevægi talle pandud konkreetset ülesannet peaks täitma). Tsiiviilkontroll seisneb eeskätt tõhusas järelevalves kaitsevæe ja kaitsevæe juhataja tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle ning õiguses ja kohustuses sekkuda, kui ilmneb, et kaitsevæe tegevus on vastuolus kõrgemalseisva õigusega või ebaotstarbekas. Laiemalt peab tsiiviilkontroll tagama riigikaitse demokraatliku juhtimise ja õiguspärase toimimise. Kindlasti ei ole mõistlik käsitleda kaitsevæe üle tsiiviilkontrolli teostajana vaid kitsalt kaitseministrit või Kaitseministeeriumi – tsiiviilkontrolli saavad ja vajadusel peavadki teostama ka Riigikogu, Vabariigi Valitsus, õiguskantsler, Riigikontroll, õiguskaitseorganid ja avalikkus.

194 Õiguskantsleri 22.01.2007 kiri nr 16-4/061481/00700475 kaitseministrile.

195 Kaitseministri 14.02.2007 kiri nr 1.37./7841 õiguskantslerile.

196 Vt L. Almann. Eesti riigikaitse juhtimine. Eesti Vabariigi Kaitseministeerium, lk 8–9.

Tsiviilkontrolli ei tohi vastandada ka kaitseväe efektiivsele toimimisele. Iga pädevust tuleb teostada tasandil, kus see on piisavalt demokraatlikult legitimeeritud ja kontrollitav ning kõige otstarbekam. Vahel võivad nimetatud väärtused juhtida kaitseväge vastandlikes suundades. Seetõttu on kaitseväge juhtimise ja korralduse alase õigusloome kujundamine kahtlemata nende väärtuste vahel kaalumise küsimus.

Seni on asjakohase seaduse puudumisel tsiviilkontroll ning kaitseministri ja kaitseväge juhataja pädevused riigikaitse korraldamisel paljuski praktikas välja kujunenud ning üheselt selgete õigusnormidega tagamata. Et taoline lahendus on kokkuvõttes ohtlik ning õiguse subjektidele sobilik vaid seni, kuni praktikas konflikte ei esine, näitasid kahetsusväärset ilmekalt ka 2006. aastal lahvatanud konfliktid. Kui Kaitseministeerium on seisukohal, et kehtiv õigus ei võimalda efektiivse tsiviilkontrolli teostamist, on ministeeriumil õigus valmistada ette vastavad seadusemuudatused. Õiguskantsler toetab Vabariigi Presidendi initsiatiivi, et sätestada põhiseaduse tasandil täitevvõimu suurem ja selgem vastutus riigikaitse korraldamisel ja kaitseväge juhtimisel. Kuid ka kehtiva õiguse raames tegutsedes on võimalik teostada tsiviilkontrolli kaitseväge üle senisest jõulisemalt ja tulemuslikumalt.

5.6. Kaitseväge korralduse seadus *de lege ferenda*

Õigusselge ja põhiseaduspärase seadusandluse puudumise kujukateks tagajärgedeks võib pidada kaitseministri ning kaitseväge juhataja vahelisi põhimõttelisi laadi erimeelsusi Afganistani missiooni juhtimises kui ka kaitseväeluure ebaseaduslikku tegevust.

PS § 126 lg 2 näeb ette kaitseväge korralduse seaduse vastuvõtmise. Ka Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 43¹ lg 1 sätestab: "Kaitseväge korralduse sätestab seadus." Asjakohast seadust ei ole seni vastu võetud.

Õiguskantsler nõustub kaitseministri ja Kaitseministeeriumi esindajate hinnanguga, et kaitseväge korralduse seaduse puudumine on olnud Eesti kaitseväge arengu tõsiseks takistuseks. Seaduse puudumine on teinud muuhulgas raskemaks Kaitseministeeriumi ja Kaitsejõudude Peastaabi omavahelise suhtlemise. Kahjuks on asjakohase seaduse vastuvõtmine seni takerdunud peamiselt erinevatesse arusaamadesse kaitseväge sõjalise juhtimise ja tsiviilvõimu vahelkordadest ning sellest, kui suures ulatuses peab seaduse tasandil kaitseväge juhtimist reguleerima. Seaduse eelnõu esitamine Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule on veninud erinevate kontseptuaalsete arusaamade tõttu.

Õiguskantsler peab vajalikuks juhtida tähelepanu, et põhiseaduse nõue sätestada kaitseväge korralduse seadusega tähendab, et kaitseväge õiguslik seisund, struktuur ja juhtimine peavad olema ammendavalt ja üheselt õigusselgelt reguleeritud seaduse tasandil. Siinkohal on paslik tsiteerida president Lennart Meri kõnet Riigikogu ees 11.09.2000, kus ta rõhutas nii kaitseväge üle teostatava tsiviilkontrolli kui ka kindlates raamides ja selge institutsionaalse süsteemiga toimiva kaitseväge tähtsust. Lennart Meri sõnul tuleb kaitseväge korraldavates seadustes "[...] vältida laialivalguvaid sõnastusi, mis suurendaksid tõlgendamis- ja hämmamiseruumi, ning sõnastada kogu kaitseväge juhtimine selgelt, täpselt ja ühemõtteliselt."¹⁹⁷

Kahjuks ei täitunud Lennart Meri lootus kaitseväge korralduse seaduse peatseks vastuvõtmiseks. Seda olulisemaks tuleb pidada nende põhimõtete realiseerumist seaduseks nüüd, kui ka praktika on näidanud, et ilma põhiseadusele vastava ja õigusselge seadusandliku baasita ei saa kaitseväge tõhusalt areneda.

Õiguskantsleri Kantsleis läbi viidud menetlused töid välja kahetsusväärset palju õiguslikku vajakajäämist, normide vasturääkivust ning õiguslikult puudulikult või reguleerimata küsimusi, mis kõik iseloomustavad ja pärsivad Eesti riigikaitset AD 2007. Kaitseväge korralduse seaduse väljatöötamisel ja menetlemisel ei tohi neid probleeme peita kalevi alla ehk teisisõnu lükata nimetatud küsimustele lahenduse leidmist edasi, lootes selleks oodata poliitiliselt või isikuliselt sobivamaid hetki.

197 Riigikogu toimetatud stenogramm 11.09.2000, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

Küsimusi, mis olemuslikult kuuluvad kaitseväge korraldusse, ei tohi jätta tulevaste madalamalseisvate regulatsioonide kujundada, olgu selleks siis Vabariigi Valitsuse määrus või kaitseministri või kaitseväge juhataja õigusakt. Seaduse tasandil tuleb reguleerida kõik kaitseväge korralduse olulised küsimused, olgu vastavad valikud nii rasked kui tahes. Muu hulgas tuleb seadusega reguleerida ka kaitseväge poolt relvastatud jõu kasutamine, kaitseväge õigused kolmandate isikute suhtes, kaitseväge kasutamine muudel kui riigikaitselistel ülesannetel, sõjaliste operatsioonide planeerimine ning kaitsevägepolitsei ja kaitsevæeluurega seonduv. Praktikaks on nimetatud küsimused seni kas üldse reguleerimata, reguleeritud selleks ilmselgelt ebasobival tasandil materiaalselt pädevust ületades või jäetud tavaõiguse kujundada.

Kaitseväge korralduse seaduse puudumine on toonud kaasa õiguslünki, kehtiva õiguse erinevaid tõlgendusi, õiguse ebahühtlast ja valikulist kohaldamist ning kaitseväge praktika lahknemist kõrgemalseisvast õigusest. Eelnõu menetlemine ja vastuvõtmine peab olema Kaitseministeeriumi, Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu prioriteediks.

5.7. Kokkuvõte

Käesolevas artiklis ei ole toodud kaugeltki ammendavat loetelu kaitseväge regulatsiooni õiguslikest probleemidest. Kuid õiguskantsler on kindel, et eeltoodud tõsiste puudujääkidega tegelemine võimaldab hoida ära seni ilmnunud teravate konfliktide tekkimise tulevikus. Eesti riigikaitse areng on ühelt poolt olnud muljetavaldav – Eesti on ühinenud NATO-ga, kaitseväge väljaõpe ja varustus on kõrgel tasemel ja Eesti mehed on end tõestanud rahvusvahelistel missioonidel. Teiselt poolt olid kaitseväge korralduse siseriiklikku regulatsiooni analüüsi tulemusel ilmnunud puudujäägid ning segadused üllatavalt suured. Ning mis peamine – põhiseaduse nõudeid eirav ning kaitseväge vajadustele jalgu jäänud õiguslik baas on tekitanud ka märkimisväärseid probleeme praktikas. Kriisisituatsioonis võib taoline õiguslik segadus tekitada riigi julgeolekule korvamatut kahju. Õiguskantsler soovib Riigikogule, Vabariigi Valitsusele ja Kaitseministeeriumile jõudu käesolevas artiklis toodud õiguslike vajakajäämistele likvideerimisel.

6. Avalike ülesannete erasektorile üleandmise põhiseaduslikud piirid

6.1. Sissejuhatus

Nii Eesti kui välisriikide õiguskirjanduses ja praktikas on juba mitmeid aastaid tunnustatud avalike ülesannete erasektorile üleandmise võimalikkust ja vajalikkust.¹⁹⁸ Räägitakse õhukesest või saledast riigist (*schlanker Staat*), kus avalik võim säilitab vahetult enda poolt täidetavatena üksnes tuumikfunktsioonid. Avalike ülesannete üleandmise peamine eesmärk on saada väiksema raha eest suurem väärtus – odavam ja kvaliteetsem avalik teenus. Samas ollakse üksmeelel, et seeläbi ei tohi kannatada isikute, kelle huvides neid ülesandeid täidetakse, õiguste ega avalike huvide kaitstus.

Kas ja millistest avalikest ülesannetest võib riik loobuda, andes need täitmiseks üle erasektorile, minemata seejuures vastuollu põhiseadusest tulenevate nõuetega, ei ole õigusteoreetilise probleemina sugugi uus. Erinevalt teistest riikidest, kus kõnealusel teemal on avaldatud rohkesti publikatsioone, ja kohtupraktika¹⁹⁹

198 Vt nt Eesti kohta Vabariigi Valitsuse 24.04.2001 otsusega heaks kiidetud "Vabariigi Valitsuse haldusreformi programmi" p 6.3 all sisalduv strateegia põhimõte – keskvoimule mitteolemuslike funktsioonide üleandmine era- ja kolmandale sektorile ning kohalikule omavalitsusele, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikantslei.ee/?id=831>; Eesti Reformierakonna, Isamaaliidu ja Mõõdukate koalitsioonilepe (25.03.1999–28.01.2002) punkti "Riik rahva jaoks" alapunkt 2; Eesti Keskerakonna ja Eesti Reformierakonna koalitsioonilepingu (28.01.2002–10.04.2003) punkti "Õigusriik, õiguskord" alapunkt 6, kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.valitsus.ee/?id=1069>.

199 Näitena võib siinkohal tuua Austria Ülemkohtu nn *Austro Control* otsuse (14.03.1996, VfSlg 14.373/1996); kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.ris.bka.gv.at/vfgh/>. Lühidalt öeldes markeerib kohus avalike ülesannete üleandmise põhiseaduslike piiridena järgmised kriteeriumid: otstarbekohasus ja tõhusus, piirdub vaid "üksikute ülesannete" üleandmisega, üleandmine ei ole vastuolus põhiseaduse olemusest tulenevalt riigihalduse ülesehitusega, säilib allutatud kõrgemalseisvale haldusorganile, ei anta üle riigihalduse "tuumikvaldkondi".

on andnud vajalikke juhtnõore, on Eestis sellekohaseid teoreetilisi käsitusi paraku senini napilt.²⁰⁰

Põhiseaduslikud piirid on eriti olulised selliste avalike ülesannete erasektorile üleandmise üle otsustamisel, millega kaasneb volitus kasutada füüsilist jõudu. Ehk lihtsustatult, kas ja millal võib haldusväline isik nõuda, et riigi nimel tema kinnipidaja või läbiotsija, talle liikluses kohustuslikuks järgimiseks käske andev või avalikus ohusituatsioonis tulirelva kasutatav isik ei oleks turvafirma töötaja, vaid vastava erialase väljaõppe saanud pädev ametnik.

Et luua kõnealuses küsimuses selgust on järgnevalt analüüsitud Eesti Vabariigi põhiseadusest tulenevaid piire riigil lasuvate avalike ülesannete²⁰¹ erasektorile üleandmisel, mida nii seadusandja õigusloome kujundamisel kui ka täidesaatev võim seaduste alusel tegutsedes peab arvestama. Põhirõhk on sellistel avalikel ülesannetel, millega võib kaasneda riigi nimel tegutsedes füüsilise jõu kasutamine. Esmalt on ära toodud peamised argumentid, mis räägivad avalike ülesannete erasektorile üleandmise poolt. Seejärel on tutvustatud üleantavuse põhiseaduslikku tausta ning analüüsitud kriteeriume, mis on määravaks selle üle otsustamisel. Lõpetuseks juhitakse tähelepanu volitusnorme puudutavatele küsimustele.

6.2. Argumendid avalike ülesannete üleandmise kasuks

Peamiste põhjustena, miks otsustatakse praktikas avaliku ülesande erasektorile üleandmise kasuks, on esile toodud majanduslikke kaalutlusi, erasektori teadmiste ja kogemuste (*know-how*) kaasamise vajadust ning avalike ressursside nappust.²⁰²

Majanduslike kaalutluste puhul on märksõnaks tõhusus ehk väiksema raha eest parem kvaliteet. Erasektori puhul rõhutatakse kompetentsi, lihtsamat organisatsiooni ja juhtimismudelite tõttu paindlikumat ja säästvat tegutsemist. Tegemist on kahtlemata olulise argumentiga maksude teel kogutud riigi raha otstarbekohast kasutamist arvestades.²⁰³ Samas ei tohi majanduslike kaalutluste olulisust üle hinnata, sest riik ei ole kasumile suunatud äriühing, mis igas oma toimingus taotleb tulu. Avalike ülesannete täitmisel tuleb riigil tagada ka näiteks inimväärkuse kaitse, mille rikkumise hinda ei saa rahas mõõta.

Avalike ülesannete üleandmise kaudu on võimalik kasutada erasektori ekspertteadmisi, mis avalikul sektoril mingil põhjusel puuduvad. Sõltuvalt valdkonnast on taoline teadmiste ja kogemuste kaasamine kindlasti vajalik ja põhjendatud. Siinkohal tuleb siiski arvestada, et see ei kujuneks n-ö mugavaks vastutusest loobumise õigusteks küsimustes, mis ekspertteadmistega seotud ei ole.

Kolmandaks on kõlama jäänud avalike vahendite nappus, mis väljendub eeskätt personaliprobleemides. Viimane võib olla põhjustatud nii konkreetse sektori töötingimustest (st eeskätt makstavast palgast) kui

200 Nt K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. – *Juridica* 2000, lk 499 jj; B. Aaviksoo. Kohaliku omavalitsuse ülesannete lepinguline delegerimine ja korrupsioon. – *Juridica* 2000, lk 508; T. Annus. Riigi funktsioonide delegerimine eraõiguslikele isikutele kohtutäiturite näitel. – *Juridica* 2002, lk 224 jj; R. Altnurme. Avalike teenuste lepinguline delegerimine kolmandale sektorile. Tallinn, Balti-Ameerika Partnerlusprogramm 2002; A. Ets. Avalike teenuste lepinguline delegerimine Harjumaa kohalikes omavalitsustes, 2003, magistritöö; V. Lember. *Contracting Out in Public Sector: The Limits and the Case of the Estonian Prison System*, 2002, magistritöö; A. Ümarik. Avaliku halduse asutuse funktsioonide üleandmine välisele partneril (outsourcing) ehk funktsionisiire, 2001, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/upload/failid/funktsionisiire.pdf>; M. Urval. Käsiraamat avalike teenuste lepinguline delegerimine. Tallinn 1999, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.siseministerium.ee/public/Body.htm>.

201 Teoorias rõhutatakse, et mõistet “riigiülesanne” tuleb eristada sarnastest terminitest, näiteks “riigieesmärk” (st küsimus, mis riiki kui sellist lõppastme riigina õigustab; n.ö riigi eksisteerimise mõte) ja “avalik ülesanne” (st kõik ülesanded, mille suhtes eksisteerib avalik huvi või mis teenivad üldist heaolu) (vt nt A. Mackeben. *Grenzen der Privatisierung der Staatsaufgabe Sicherheit*. Baden-Baden 2004, S 35 Ff; M. Gamma. *Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung polizeilicher Gefahrenabwehr*. Bern, Stuttgart, Wien 2001, S 9 Ff; C. Gramm. *Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben*. Berlin 2001, S 50 Ff). Vt ka K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. – *Juridica* 2000, lk 500 jj. Artiklis on järgnevalt avaliku ülesande all mõeldud kitsamalt riigiülesannet.

202 Viidatud põhjused ei ole omased mitte üksnes siseriiklikule tasandile, vaid on olulised ka Euroopa Liidus. Vt P. Graig. *EU Administrative Law*. Oxford 2006, pp 15–16, 32.

203 Iseküsimus on, kas erasektori kaasamine on alati odavam avalikule võimule. Näitena võib siinkohal tuua ajakirjanduses kajastatud diskussiooni Tallinna koolide remontimiseks sõlmitud lepingute põhjendatusega seoses (nt T. Tänavsuu/V. Toomet. Koolid 30 aastaks endale saanud firmad ei vastanud konkurentsi tingimustele. – *Eesti Päevaleht*, 03.11.2006; L. Larin. Rullett Tallinna koolidega. – *Eesti Päevaleht*, 06.11.2006).

ka laiemalt Eesti väiksusest tingitud inimeste vähesusest. Arvestades näiteks politsei alamehitatust, olevat hädavajalik kasutada erasektori võimalusi, et aidata kaasa avaliku korra ja julgeoleku tagamisele.²⁰⁴ Siinkohal tuleb arvestada, et personaliprobleemid ei tohi olla aluseks, et vabastada politsei tal lasuvate ülesannete täitmisest andes need üle erasektorile. Sellisel juhul võideldakse põhjuste kõrvaldamise asemel tagajärgedega, mis võib avaldada avalikule sektorile, sh politseile hoopis täiendavat demoraliseerivat mõju.

Avalike ülesannete üleandmist võimaldava regulatsiooni loomist on põhjendatud ka väitega “nii see juba on”. Tegemist olevat üksnes õigusloomega, mis tugineb olemasolevale praktikale. Lahus tuleb hoida “on” ja “peaks olema”. Seadusevastase olemasoleva praktika legitimeerimine ei muuda seda automaatselt põhiseaduspäraseks. Seadusega mitteettenähtud ja/või seadusega vastuolus oleva praktika lõpetamise ainsaks lahenduseks ei ole tegevuse seadustamine, vaid ka taolise praktika lõpetamine. Viimane on nõutav iseäranis siis, kui taoline tegevus ei ole põhiseadusega ühildatav.

Eestoodud avalike ülesannete erasektorile üleandmise kasuks rääkivate argumentide kriitika ei tähenda seda, et üleandmine on ilmtingimata halb ning sellega kaasnevad positiivsed mõjud puuduvad. Pigem on küsimus selles, kas igal konkreetsel juhul osatakse võimalikke positiivseid ja negatiivseid tagajärgi õigesti hinnata ning kaaluda, et teha põhjendatud ja põhiseaduspärane otsus.

6.3. Põhiseaduslik taust

Põhiseaduse preambula järgi on Eesti riik loodud “[...] kaitseks sisemisele ja välisele rahule [...]”. PS § 1 lg 1 ja § 10 rõhutavad demokraatia ning PS § 10 õigusriigi põhimõtet. PS § 3 lg 1 kohustab riigivõimu teostama üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, § 13 lg 1 annab igapäevasele õiguse riigi ja seaduse kaitsele ning § 14 järgi on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Nimetatud põhiseadusest tulenevad printsiibid on just need, mis seavad piirid avalike ülesannete erasektorile üleandmisele.

Traditsiooniliselt jaotatakse riigivõim kolmeks: seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim. Süüvimata järgnevalt pikemalt vastavasse analüüsi, on selge, et demokraatia ja õigusriigi põhimõte eeldavad riiklikku õigusemõistmise ja õigusloome monopolit. Põhiseadusest tulenevalt on üheselt selge, et õigusnormide vastuvõtmine demokraatlikult vabadel, üldistel, ühetaolistel ja salajastel valimistel valitud parlamendi poolt (ja parlamendi delegatsiooni alusel täidesaatva võimu poolt) ning sõltumatute kohtute teostatav seadusele ja põhiseadusele tuginev õigusemõistmine²⁰⁵ on valdkonnad, kus peab säilima riigivõimu ainuvõim. Seega tuleb avalike ülesannete üleandmine erasektorile kõne alla eeskätt täidesaatva (haldus)võimu harus.

Avalike ülesannete erasektorile üleandmise põhiseaduslike piirangute lubatavuse üle otsustamisel on määravaks kolm kriteeriumi: ülesande olemus, ülesannet vahetult täitvate isikute staatus ning isiku põhiõigustesse sekkumise intensiivsus. Hinnates konkreetsel juhul nimetatud kriteeriume koosmõjus, saab teha otsuse, kas avalik ülesanne on erasektorile põhimõtteliselt üleantav ning milline võiks olla ülesande üleandmise lubatav vorm. Viimase liike on erinevaid:²⁰⁶ nt materiaalne privatiseerimine (riik loobub täiesti ülesande täitmisest), formaalne ehk organisatsiooni privatiseerimine (nt riigi poolt eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemine), funktsionaalne privatiseerimine (selle alla kuulub ka halduslepingu alusel ülesande üleandmine) jt. Kuna eri vormide põhjalik analüüs ületab käesoleva artikli mahu, tuleb vaid nentida, et

204 Nt korrakaitse seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 15.11.2006: “[...] on eelkõige põhjendatav vajadusega tagada avalikku korra kaitset Eestis senisest paindlikumalt ning samas avalikke ressursse säästlikumalt kasutades. On selge, et Eesti politseil ja Päästeametil praegu olemasolevate inimjõudude ning materiaalsete vahendite juures on abi ülesannete täitmisel igati asjakohane.”, kättesaadav arvutivõrgus: <http://eoigus.just.ee>.

205 Kohtuvälise menetleja poolt väärtekoristuse määramine on põhimõtteliselt samuti jurisdiktsioonilise funktsiooni teostamine, mitte haldusakti andmine. Vt ka RKÜKo 28.04.2004, nr 3-3-1-69-03, p 24; RKKKm 13-06.2006, nr 3-1-2-2-06, p 10. Eestis siiski on olemas näide sellisest delegerimise võimalusest – VTMS § 9 p 3, ÜTS § 5411. Teoreetiliselt ei saa sellisel juhul rääkida seega halduslepingust, kuna lepingu alusel ei anta üle haldusülesandeid. Kuna karistusõiguses puudub vastavaid lepinguid puudutav regulatsioon, kohaldatakse sõlmitavate lepingute suhtes siiski halduslepingute sätteid.

206 Vt nt K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. – *Juridica* 2000, lk 505-506; T. Annus. Riigi funktsioonide delegerimine eraõiguslikele isikutele kohtutäiturite näitel. – *Juridica* 2002, lk 225.

mida ulatuslikum on privatiseerimise vormist tulenevalt erasektori kaasatus avaliku ülesande täitmisse või mida intensiivsemaid põhiõiguste riiveid võimaldavad üleantavad volitused, seda konservatiivsemalt tuleb sellesse suhtuda.

6.4. Kriteeriumid avalike ülesannete üleandmise lubatavuse hindamiseks

6.4.1. Riigi tuumikfunktsioonid

Igal riigil on teatud hulk avalikke ülesandeid, mida riik peab igal juhul jääma täitma vahetus organisatsioonilises vormis ja mille üleandmine erasektorile pole lubatav. Need on eeskätt nn tuumikfunktsioonid, millela ei saa rääkida enam toimivast riigist.

Põhiseaduse preambula järgi on Eesti Vabariik loodud kaitseks sisemisele ja välisele rahule. Sisemine ja väline rahu on õigushüve, mis hõlmates terve rea individuaalse (nt elu, tervise ja au) ja kollektiivse (nt toimiv õiguskord) iseloomuga õigushüvesid, kohustab riiki tagama nende kaitse. Sisemise ja välise rahu saavutamise taset on samas raske hinnata, sest see sõltub nii objektiivsetest kui subjektiivsetest faktoritest.²⁰⁷

Riigi sisemise ja välise rahu saavutamist ning sellega seoses pea mis tahes õiguse ja kohustuse realiseerimist on lõppastmes võimalik riigil garanteerida üksnes füüsilise jõuga (sh tulirelva kasutamisega), kuigi rahu saavutamise ja tagamise abinõusid on mõistagi enam. Minimaalriigi ja ultraminimaalriigi teooriad rõhutavad, et kuigi riigi hädavajalikud funktsioonid on piiratud, peab riik igal juhul kaitsma kodanikke vägivalda, varguse ja pettuse eest.²⁰⁸ Kodanike kaitse on alati suuremal või vähemal määral seotud vajadusega kasutada füüsilist jõudu.

Inimkoosluse võime tagada sisemine rahu ja kord ning ennast kaitsta välisvaenlaste eest on just see, millega ajalooliselt seostatakse riigi tekkimist ja arenemist.²⁰⁹ Korda ja rahu (sh õiguskorda) rikkuva veritatu ohjeldamiseks ja rivaalitsevate gruppide vaenutsemise lõpetamiseks võttis riik keskajal sotsiaalsesse kontrolli, võttes endale karistamise õiguse ja näidates seeläbi, et ühiskonnainormidena ei kehti mitte ainult moraal vaid ka õigus (karistamine muutus riigi ainupädevuseks).²¹⁰ Sellega sai esmakordselt võimalikuks rahu tagamine kõigile ühiskonnaliikmetele.²¹¹ Rahu rikkuja karistamine kui sund eeldab kindlasti ka füüsilise jõu kasutamise volitusi, sh õigust tungida jõudu kasutades inimese kehalisse sfääri.

Ka traditsioonilise riigi mõiste kolmetunnuselise käsitluse²¹² – rahvas, territoorium, suveräänne riigivõim – kolmas element seondub jõu kasutamisega, kuna ilma sisemiste ja väliste kitsendusteta mingil viisil käitumine sõltub lõppastmes otseselt sellest.

207 Vt nt C. Gramm. *Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben*. Berlin 2001, S 398, 401; K. Jaanimägi. Politsei sisemise rahu tagajana. – *Juridica* 2004, lk 453. Korrakaitse seaduse eelnõu seletuskirjas selgitatakse avaliku korra ning sisemise ja välise rahu vahetuse järgmiselt: „Lisaks avaliku korra mõistele kasutab põhiseadus ka sisemise ja välise rahu mõisteid, mille kaitsmine on preambula järgi üks Eesti riigi põhiülesandeid. Välise rahu kaitsmine on riigi kaitsmine väljastpoolt lähtuvate, eelkõige sõjaliste ohtude eest (riigikaitsefunktsioon). Sisemist rahu võib vaadelda avalikust korrast laiemana, mille kaitseala hõlmab ühelt poolt avaliku korra kaitsmist seda ähvardavate ohtude eest (käesoleva eelnõuga avalikule korrale antavas laias tähenduses), teiselt poolt süütegude menetlemist kriminaal- ja väärteomenetlustes. Kolmanda sisemise rahu tagamise vahendina oleks võimalik vaadelda julgeolekuasutuste poolt julgeolekuasutuste seaduse alusel teostatavaid tegevusi [...], milliseid võib mõista kui „riigi julgeoleku“ kaitset, viimast mainivad ka PS §-d 47 ja 130, eristades seda selgelt avaliku korra kaitsest. Riigi julgeoleku kaitse võib olla sisemise rahu tagamise kõrval suunatud ka välise rahu kaitsele.“, korrakaitse seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 10.05.2007, nr 49 SE, kättesaadav arvutivõrgus <http://www.riigikogu.ee>.

208 R. Nozick. *Anarchy, State, and Utopia*. New York 1974, p 26.

209 Nt R. Narits. *Õiguse entsüklopeedia*. Tallinn 2002, lk 169, 175.

210 J. Sootak. *Kriminaalpoliitika*. Tallinn 1997, lk 59; J. Sootak. *Karistusõiguse alused*. Tallinn 2003, lk 16, 141. Vt ka W. Gropp. Füüsilise jõu kasutamise õiguslikud alused. – *Juridica* 2007, lk 75. Riikliku jõumonoopoli ajaloolise arengu kohta (keskajast tänapäevani, sh nt Bodini, Hobbesi ja Weberi käsitlused) vt nt M. Gamma. *Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung polizeilicher Gefahrenabwehr*. Bern, Stuttgart, Wien 2001, S 50 ff.

211 C. Gramm. *Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben*. Berlin 2001, S 38.

212 R. Narits. *Õiguse entsüklopeedia*. Tallinn 2002, lk 179; P. Roosma. *Riigiõigus*. – *Sissejuhatus õigusteadusesse*. Tallinn 2004, lk 62. Sama seisukoht: M. Gamma. *Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung polizeilicher Gefahrenabwehr*. Bern, Stuttgart, Wien 2001, S 138.

Isik peab oma õiguste maksmapanekuks pöörduma avaliku võimu poole ega või ise selleks reeglina kasutada füüsilist jõudu.²¹³ Riik tolereerib kellegi teise poolt (peale riigi enda) füüsilise jõu kasutamist vaid kitsastes raamides ning väga erandlikes olukordades.

Oma õiguste maksmapanekuks enda äranägemise järgi füüsilise jõu kasutamine on eelmainitust tulenevalt põhimõtteliselt välistatud – isik peab selleks pöörduma avaliku võimu (kohtu, uurimisorgani vms) poole.²¹⁴ Siiski võib riik kellegi teise poolt (peale riigi enda) füüsilise jõu kasutamist tolereerida kitsastes raamides vaid väga erandlikes olukordades. Näiteks hädakaitse, hädaseisundi, omaabi või kohustuste kollisiooni puhul (vt KarS §-d 28–30, KrMS § 217 lg 4, TsÜS §-d 140 ja 141, asjaõigusseaduse § 41, VÕS § 1045 lg 2 punktid 3 ja 4), kus riik ise ei saa mingil mõjuval objektiivsel põhjusel (reeglina situatsiooni kiiruse tõttu) isikule piisavat kaitset pakkuda.²¹⁵ Erandiks on ka tegevusloa alusel tegutseva turveteenotaja poolt turvateenuse lepingu põhiseadusele vastavalt osutamise: üks füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik sõlmib turvateenotajaga kui teise eraõigusliku juriidilise isikuga eraõigusliku lepingu, et saada kaitset kolmanda eraõigusliku isiku vastu.²¹⁶ Eeltoodust tulenevalt tuleb rõhutada märksõna *eraõiguslik*, st jõu kasutamine ei toimu avaliku võimu (riigi), vaid füüsilise või eraõigusliku juriidilise isiku nimel.

Eesti Vabariigil lasub põhiseadusest tulenevalt kaitsekohustus ja vastutus rahu eest ja sisemise ning välise rahu kaitseks vajaliku füüsilise jõu kasutamise võimalus kuulub riigivõimu tuumikvaldkondade alla. Tegu on ajalooliselt välja kujunenud riigivõimu jõumonopoliga.

6.4.2. Avalik teenistuja

Riik kui selline on abstraktsioon ning riigivõimu realiseerivad vahetult riigiorganisatsioonis töötavad “eristaatusega” inimesed, kes peavad oma tegevuse kaudu tagama avalike huvide kaitse. PS § 30 rõhutab avaliku teenistuse olulisust. See tähendab, et eelduslikult teostab täidesaatvat võimu Vabariigi Valitsuse suunatud ja koordineeritud valitsusasutuses (PS § 87 p 2) või selle hallatavas asutuses töötav avalik teenistuja. Avalik teenistuja peaks olema *a priori* see, kes PS §-st 14 tulenevalt tagab põhiõigusi, § 3 lõike 1 järgi teostab riigivõimu ning § 13 lõikest 1 tulenevalt täidab riigi kohustust igapäev kaitsta.

Ametnikest avalike teenistujate teenistusnõuded on kujundatud nii, et need kas üksi või koostöös teistega tagavad nende väärtuste ja eesmärkide saavutatavuse, mida ametnike teenistussuhe teenib, sh riigi suveräänse võimu võime tagada põhiseaduse preambulas sätestatud rahu.

Näiteks kehtestab põhiseadus ametnikele kodakondsuse nõude, rõhutades nende kodakondsussidemest tulenevat lojaalsuskohustust riigi ees. Põhiseaduses seisab lisaks ettevõtlusvabaduse ja poliitilise veendumuse vabaduse piirang, mis juhib tähelepanu ametnike huvide konflikti vältimise vajadusele sõltumatuse ja erapooletuse tagamise eesmärgil. Lojaalsuskohustus riigile ning era-, poliitilistest jms huvidest (ka näiliselt) sõltumatu ja erapooletu ülesannete täitmine on eriti oluline kaitseväge ja politsei puhul, aga ka teistes valdkondades, kus kõne alla võib tulla rahu tagamise eesmärgil füüsilise jõu kasutamine ning seeläbi ka

213 A. Krölls. Privatisierung der öffentlichen Sicherheit in Fußgängerzonen? – NVwZ 1999, Heft 3, S 234. Vt nt RKKKo 04.02.2005, nr 3-1-1-111-04, p 13: “Näiteks ei loo hädakaitseiseseisundit tegevusetus varalise kohustuse täitmisel, millisel juhul on kahjustatud isikul võimalik oma õiguste kaitseks pöörduda seaduses reguleeritud menetluse (näiteks tsiviilkohtumenetluse) poole. Vastasel korral muutuks mõttetuks kogu riiklik konfliktide lahendamise süsteem, mis läbi satuks tõsisesse ohtu õigusrahu.”; 30.10.2006, nr 3-1-1-95-06. RKTko 30.11.2005, nr 3-2-1-123-05, p 30: „Tsiivilühiskonnas realiseeritakse oma varalisi nõudeid esmajoones mitte omaabi teel, vaid kohtu vahendusel.“

214 A. Krölls. Privatisierung der öffentlichen Sicherheit in Fußgängerzonen? – NVwZ 1999, Heft 3, S 234. Vt nt RKKKo 04.02.2005, nr 3-1-1-111-04, p 13: “Näiteks ei loo hädakaitseiseseisundit tegevusetus varalise kohustuse täitmisel, millisel juhul on kahjustatud isikul võimalik oma õiguste kaitseks pöörduda seaduses reguleeritud menetluse (näiteks tsiviilkohtumenetluse) poole. Vastasel korral muutuks mõttetuks kogu riiklik konfliktide lahendamise süsteem, mis läbi satuks tõsisesse ohtu õigusrahu.”; 30.10.2006, nr 3-1-1-95-06. RKTko 30.11.2005, nr 3-2-1-123-05, p 30: „Tsiivilühiskonnas realiseeritakse oma varalisi nõudeid esmajoones mitte omaabi teel, vaid kohtu vahendusel.“

215 Vt ka C. Gramm. *Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben*. Berlin 2001, S 39; A. Mackeben. *Grenzen der Privatisierung der Staatsaufgabe Sicherheit*. Baden-Baden 2004, S 95 ff; S. Schoch. *Polizei- und Ordnungsrecht. – Besonderes Verwaltungsrecht*. Hrsg. E. Schmid-Aßmann u.a. Berlin 2003, I 2 Rn 27. W. Gropp. Füüsilise jõu kasutamise õiguslikud alused. – *Juridica* 2007, nr 2, lk 76 jj; A. Krölls. *Privatisierung der öffentlichen Sicherheit in Fußgängerzonen?* – NVwZ 1999, Heft 3, S 233.

216 Vt TurvaS § 4 lg 1 (turvateenuse liigid), § 14 (turvateenotaja põhiülesanded), § 32 (turvatöötaja õigused).

isikute põhiõiguste ja vabaduste intensiivne riive. Ei saa nõustuda väitega, et kodakondsusest tulenev lojaalsuskohustus on vaid abstraktne deklaratsioon, mille praktiline tähendus on minimaalne. Parajat kõhedust tekitas näiteks teemaga seonduv uudis, et riigi või kohaliku omavalitsuse nimel mitmete avalike ülesannete täitmisega tegeleva turvaettevõtja töötaja on ühinenud Eesti-vastase aktsiooniga.²¹⁷

Unustada ei tohi ametnike spetsialiseeritud erialast väljaõpet ning selleks kehtestatud erinõudeid. Jõudu kasutatavatele ametkondadele; politseiteenistusele, vanglateenistusele, kaitseväeteenistusele, piirivalveteenistusele on riik kehtestanud eraldi teenistusseadused ja selle alusel kutseobivusnõuded füüsilisele ettevalmistusele, haridusele ja tervislikule seisundile.²¹⁸ Vastava erialase väljaõppe käigus omandatakse teenistusülesannete täitmiseks vajalikud teadmised põhjaliku teoreetilise ja praktilise õppe näol, mis peab tagama asjatundliku ja kõiki konkreetse juhtumi asjaolusid arvestava otsustuse ka eriolukordades ja ulatuslikku otsustusvabadusega (määratlemata õigusmõisted, kaalutusõigus) õigusliku raamistiku korral.

Vältimaks erialase väljaõppe puudulikkusest tulenevat teadmiste ja oskuste vähesust, võib püüda erasektorit kaasata üksnes lihtsamate avaliku korra tagamisega seotud avalike ülesannete täitmisse. Siinjuures tuleb arvestada, et õigusega nõuda mingi lihtsama teo sooritamist (nt korraldus jääda seisma või näidata ette kaasas olevad esemed) ei pruugi praktikas olla võimalik midagi peale hakata, kui selle täitmisele ei ole võimalik isikut füüsiliselt sundida. Tegelik kogemus näitab, et ka algselt politsei poolt lihtsaks peetud situatsioon võib eskaleeruda ning tekkida füüsilise jõu ja erivahendite, sh tulirelva kasutamise vajadus.²¹⁹

Riigi võime oma ülesandeid täita, sh tagada rahu eeldab ülevaadet riigivõimu oma ressursidest, mida selleks kasutada. Riik peab igal juhul säilitama miinimumressursid (nii õiguslikke instrumentide kui ka personali, tehniliste vahendite ja finantsressurside vallas) avalike ülesannete täitmiseks, et säilitada identiteet riigina ja käituda mis tahes sisemiste või väliste kitsendusteta oma äranägemise järgi. 2007. aasta aprilli massirahutused olid korrakaitsejõudude suuruse tõttu riigile heaks õppetunniks.²²⁰

Kindlasti peab riik vältima ka n-õ lõa otsa sattumise võimalust, kus avalikul võimul tuleb avaliku ülesande täitmise seoses alluda erasektori diktaadile, sh hakata kriitilises olukorras tellima avalikku teenust monopoolses või monopolilaadses seisundis olevalt äriühingult. Negatiivse näitena võib siinkohal tuua 2004. aasta AS Saaremaa Laevakompanii avaliku teenindamise lepingu jätkamisest keeldumise. Riigi võimumonopoliga on kindlasti ühitamatu sõltumatu mitteriikliku (konkureeriva, dikteeriva) sunnijõuvõimuga institutsiooni teke²²¹.

Rõhutada tuleb lisaks asjaolu, et kord üleantud avaliku ülesande taasriigistamine võib olla keeruline, sest puududa võivad ülesande täitmiseks vajalike teadmiste ja oskustega teenistujad ning vastav haldusstruktuur. Nende taasloomine võtab nii aega kui võib osutada ka praktiliselt väga keeruliseks.

Unustada ei saa ka nn legitimatsiooniketti avalike ülesannete täitmisega kaasneva vastutuse realiseerimisel – ministeeriumi ja selle haldusalas asuvaid asutusi juhtiv minister kannab poliitilist vastutust parlamendi kui rahva demokraatlikel valimistel valitud esindusorgani ees.

217 R. Poom. Pihl: tuututamisega jäi vahele ka Falcki auto. – Eesti Päevaleht, 04.05.2007. TurvaS § 22 lg 1 ls 1: “Turvatöötajana võib töötada vähemalt 19-aastane põhihariduse ja turvatöötaja kvalifikatsiooniga Eesti kodanik või isik, kes on Eestis saanud alalise elamisõiguse või kellele on Eestis antud pikaajalise elaniku elamis luba, kes valdab eesti keelt seadusega või seaduse alusel antud õigusaktidega kehtestatud tasemel ning kes isiksuseomaduste, kõlbluse, kehalise ettevalmistuse ja tervise poolest on võimeline täitma turvatöötaja ülesandeid.”

218 Seevastu n-õ tavalistele ametnikele, kel puudub õigus isikute põhiõigusi nii intensiivsel määral riivata, kui see võib toimuda jõu kasutamise käigus, on seadusandja andnud kvalifikatsiooninõuete kehtestamise õiguse asutuse juhile (ATS § 17 lg 2 ls 2: “Täiendavaid kvalifikatsiooninõudeid võib kehtestada ametiasutuse juht või temast kõrgemalseisev ülemus või ametiasutus”).

219 Vt nt Rae Sõnumites avaldatavaid ülevaateid Falcki patrulliekipaažide tööst, jaanuar 2007: “23. detsembril helistati politseist ja teatati, et Jüris sõidab ringi maastur, mis rikub liikluseeskirju. Ekipaaž märkas Vaskjala külas suurel kiirusel kihutavat maasturit, mis sõitis Aruküla poole, kuid auto marki ei suudetud tuvastada ning tagaajamine osutus kiirust arvestades liiga ohtlikuks. Tekkinud olukorras informeeriti politseid, kus tegeleti asjaga ise edasi.” Veebruar 2007: “19. jaanuari õhtul helistati Lagedilt ja paluti abi, kuna kamp noorukeid rikub avalikku korda. Ekipaaž sõitis Lagedile, kaupluse juures oli kamp noorukeid, kes tungisid turvatöötajatele kallale. Appi saadeti veel 2 ekipaaži, sündmuskohale saabus ka politsei. Kakkuse käigus sai vigastada ekipaaži turvatöötaja, keda löödi jalgrattaga pähe. Ekipaažide turvatöötajad ja politsei jätkasid ründajate otsinguid ja 3 alkoholi juubes noormeest peeti politsei poolt kinni.”

220 Vrd Saksamaa 01.05.2007 sündmustega: A. Lier. 5000 Polizeibeamte schützen Berlin. – Welt Online 29.04.2007, kättesaadav arvutivõrgus: http://www.welt.de/berlin/article841720/5000_Polizeibeamte_schuetzen_Berlin.html.

221 A. Krölls. Privatisierung der öffentlichen Sicherheit in Fußgängerzonen? – NVwZ 1999, Heft 3, S 234.

6.4.3. Põhiõigustesse sekkumise intensiivsus

Õigusriigi üheks aluspõhimõtteks on isikute põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Riik võib neid piirata, kuid seda vaid siis, kui seda on tehtud kooskõlas põhiseadusega, piirangud on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega moonuta piiratavate õiguste ja vabaduste olemust (PS § 11). Seejuures võib põhiõiguste tagamiseks vajalik olla nii riigi positiivne tegutsemiskohustus kui ka negatiivne kohustus hoiduda tegutsemast.

Kuigi põhiõigusi ei liigitata tähtsateks ja vähem tähtsateks, loetakse teatud põhiõigusi, nt inimväärikus (PS § 10), õigus elule (PS § 16), keeld piinata ja julmalt või väärikut alandavalt kohelda või karistada (PS § 18) ning õigust vabadusele ja isikupuutumatussele (PS § 20) kaalukamateks.²²²

Füüsilise jõu ja erivahendite (sh tulirelva) kasutamine võib kaasa tuua isiku kehalise tervikkuse puutumatusse rikkumise, vabaduse piiramise ja võtmise ning ohu elule – füüsilise jõuga inimese keha mõjutamise. Seejuures sisaldab riigi jõu kasutamise monopol endas kõige ulatuslikumat õigust sekkuda riigi nimel isiku kehalisse sfääri, mis võib lõppeda ründe tõrjumisel elu lõpetamisega. Et tegu on oluliste põhiõigustega, tuleb igasse nimetatud põhiõiguste riivesse suhtuda väga tõsiselt, järgida põhiõiguste maksimaalsel määral säästmise põhimõtet ning luua tõhusad (menetlus)õiguslikud tagatised isiku õiguste põhjendamatu riive kaitseks.

Alahindamata tagantjärele kontrolli- ja heastamisvõimalusi, on n-ö ennetavatel meetmetel (nt eelnevalt käsitletud füüsilist jõudu kasutama õigustatud isikute (ametnike) eriväljaõpe²²³, mis minimeerivad kuritarvitusi), eriti oluline roll, sest füüsilise jõu kasutamise tagajärgede kõrvaldamine ei pruugi hiljem enam olla võimalik. Vähetähtis ei ole see, kuivõrd arusaadav on võimalikule õigusrikkujale antav korraldus, sh keeleliselt.²²⁴ Samuti on oluline, kuidas õigusrikkuja tunnetab olukorda, kohustust alluda antavale korraldusele ning sellest tulenevalt vältida füüsilise jõu kasutamisega tema õigustesse sekkumist. Mõistagi on isiku kehalisse sfääri tungimine *ultima ratio*, kuid juba üksnes selle kasutamise selge võimalikkus (oht) on sageli see, mis sunnib võimalikku õiguserikkujat ennetavalt alluma riigiesindaja korraldusele. Nii ei ole kiiretes ohusituatsioonides isikul võimalik hakata analüüsima (tavainimestel puuduvad selleks sageli ka vajalikud teadmised), kas korralduse andjaks olev turvaettevõtja töötaja täidab konkreetses olukorras riigiesindaja või turvaettevõtja eraõiguslikus vormis antud ülesandeid ning kui kaugelt ta seetõttu n-ö võib minna.²²⁵ Ametniku staatus ja vorm on juba see, mis tekitab austust ja sunnib alluma. Selle kinnituseks võib näiteks esitada retoorilise küsimuse, miks muidu liigub pea igapähele jalg automaatselt piduripedaali suunas, märgates liikluses politseipatrulli?

Riigi nimel rahu tagamiseks võetavad meetmed – isikusamasuse tuvastamine, eluruumi sisenemine, sõiduki peatamine või peatuma sundimine, sõiduki jälitamine – võivad mõistagi riivata ka teisi põhiõigusi, nagu õigus perekonna- ja eraelu ning eluruumi, valduse ja töökoha puutumatussele, õigus omandikaitsele jt. Sõltuvalt olukorrast võib ka nende riive osutada väga intensiivseks, mistõttu meetme rakendamine eeldab olukorra õiget hindamist, vastava regulatsiooni tundmist ning selle põhjal igakülgset kaalutletud otsustuse tegemist.

222 Nt RKKKo 09.06.2006, nr 3-3-1-20-06, p 15: “[...] oli isiku õiguseks, mida piirati, üks olulisemaid põhiõigusi – vabadus.” Erinevate põhiõiguste kaalukust (vabadusõigus, eneseteostusvabadus jms) on käsitletud ka nt RKKKm 20.05.2003, nr 3-1-1-69-03. Põhiõiguste riive intensiivsuse mõttes on tuginedes Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale eristatud vabaduse võtmist ja piiramist – vt RKKKo 24.11.2005, nr 3-3-1-61-05, p 33: “[...] selle üle otsustamisel, kas on tegemist vabaduse võtmisega Konventsiooni art 5 tähenduses või vabaduse piiramisega, tuleb arvesse võtta konkreetse asja kõiki asjaolusid, sh kohaldatava vahendi tüüpi, kestvust, tagajärgi ja kohaldamise viisi. Vabaduse võtmine ja vabaduse piiramine erinevad üksnes riive intensiivsuse määras [...]”

223 Õigusnormid on abstraktsed. Riigi nimel füüsilise jõu kasutamisega isiku kehalise puutumatusse riivamiseks volituse andvad normid ei ole siinkohal erandiks. Vastupidi, otsustusruum on siin eriti suur, sest eksaktselt kõigi situatsioonide kirjeldamine ei ole tegeliku elu mitmekesisuse tõttu lihtsalt võimalik. Olgu näiteks siinkohal toodud korrakaitseaduse eelnõu § 80 lg 1, mille järgi võib politsei kasutada erivahendit, külm- ja gaasirelva õiguserikkuja vastu õiguserikkumise iseloomu, õiguserikkuja isikut ning konkreetset olukorda arvestades, kusjuures erivahendi, külm- või gaasirelva kasutamise korral tuleb hoiduda inimese tervise kahjustamisest suuremal määral, kui see on konkreetsel juhul vältimatu. Otsuse tegemine, kas kõik sättes loetletud lubatavuse tingimused on täidetud, eeldab kindlasti põhjalikke teadmisi ning sageli ka suutlikkust ja julgust teha ülikiire otsus., korrakaitse seaduse eelnõu seisuga 10.05.2007, nr 49 SE, kättesaadav arvutivõrgus <http://www.riigikogu.ee>.

224 Vabariigi Valitsuse 16.05.2001 määruse nr 164 “Kohustusliku eesti keele oskuse tasemed äriühingute, mittetulundusühingute ja sihtasutuste töötajatele ning füüsilisest isikust ettevõtjatele” § 3 p 7: turvatöötajad, kelle tööülesanded on seotud avaliku korra tagamisega või kes seoses tööülesannete täitmisega kannavad relvi või kasutavad erivahendeid, peavad oskama eesti keelt kesktasemel.

225 Turvaettevõtjate ja korrakaitseliste MTÜde töötajate võimalus täita samal ajal nii avalikke ülesandeid abipolitseinikuna kui ka eraõigusliku juriidilise isiku tööülesandeid loodi abipolitseiniku seaduse 13.11.2002 vastu võetud ja 19.12.2002 jõustunud muudatustega (RT I 2002, 99, 578).

Paraku näitab ka tänane praktika, et ei teata täpselt kehtiva õiguse piire eraõiguslike korrakaitsete juriidiliste isikute kaasamiseks avalike ülesannete täitmisele ning sellest tulenevalt avaliku võimu esindaja õigusi isikute põhiõigustesse sekkumisel. Nii ei ole ei avalikule võimule ega ka erasektorile üheselt selge, missuguseid põhiõigustesse sekkuvaid toiminguid võivad korrakaitsete juriidiliste isikute abipolitseinikest töötajad teha iseseisvalt, missuguseid vaid üksnes politseiametniku juuresolekul (APoS § 4 lg 1 formuleeringud “abistab” ja “osaleb”). Veebilehtedel kajastatud praktika näitab, et politseiametniku osavõtuta isikute eluruumi sisenemisel võib olla ületatud seaduses sätestatud volitusi.²²⁶

Arvestades riigi nimel füüsilise jõu kasutamise õigusega kaasnevat põhiõigustesse sekkumise intensiivsust ja õigusnormide poolt haldustegevuse vähest determineeritust antud valdkonnas, on vahetult taolisi toiminguid sooritada võivate isikute väljaõpe ja õiguskaitse õigusvastase põhiõiguse riive vastu eriti olulisel kohal. Seepärast peab taoline pädevus jääma üldjuhtudel vaid riigiga teenistussuhtes olevale ametnikule.

6.5. Erivolitusnormi vajalikkus

Eesti riigiõiguse teoorias ja praktikas kehtib põhimõte, mille järgi võib seadusandja volitada oma ülesandeid õigusloome vallas ka täidesaatvale võimule. Kuid siin kehtivad ranged reeglid. Lisaks põhiseadusest selgesõnaliselt tulenevatele piirangutele, kus teatud kompetents on jäetud üksnes seadusandjale, loetakse üldjuhtudel lubatavaks üksnes eri-, mitte üldvolitusnormid, kusjuures volitusnorm peab sätestama antava volituse selge eesmärgi, sisu ja ulatuse. Ehk nagu sätestab HMS § 90 lg 1, võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiridega, mõttega ja eesmärgiga.²²⁷

Kõnealuseid põhimõtteid tuleb analoogia korras kohaldada ka haldusülesannete üleandmisel avalikult võimult erasektorile, sest erasektori kaasamine avaliku halduse ülesannete täitmise saab kindlasti olla vaid erand, mitte mingil juhul reegel. Teisisõnu, kui seadusandja otsustab luua avaliku ülesande üleandmise võimaluse, saab sellekohane seaduses sisalduv volitusnorm olla üksnes eridelegatsioon, mis näeb piisavalt täpselt ette, kas ja millistest konkreetsetest ülesannetest võib avalik võim loobuda. Taoline volitus ei või olla üldine, võimaldades avalikul võimul pea täielikult loobuda mingi valdkonna funktsioonidest. Hea näitena võib tuua LS § 50¹ lõikes 3 sisalduvat volitusnormi, mis loetleb täpselt üleantavate ülesannete ringi, millest väljumine on lubamatu.²²⁸

Volitusnormi loomisel peab seadusandja mõtlema eesmärgile, miks soovitakse erasektorit kaasata. Halduskoostöö seaduses sätestatud kohustuste (HKTS § 5: analüüsi koostamine; HKTS § 13: riigihanke korraldamine, sõltumata haldusülesande täitmise tellimise maksumusest) tegelik täitmine enne halduslepingu sõlmimist peaks tagama üldjuhtudel avalike huvide piisava kaitse konkreetse halduslepingu puhul (eeldusel, et volitusnorm ise on põhiseaduspärane). Rõhutada tuleb märksõna *tegelik*, sest paraku vaadeldakse näiteks analüüsi koostamise kohustust praktikas sageli üksnes formaalsusena, kus püütakse üldisõnaliselt ilma sisulise analüüsita läbi ajada. Seadusandjal tuleks enne volitusnormi loomist analüüsida samu HKTS §-s 5 sätestatud küsimusi, et selgitada välja, kas volitusnorm on üldse praktikas realiseeritav ega jää tühjaks põhjusel, et ülesande täitmine riigi poolt on optimaalseim lahendus arvestades majanduslikke kaalutlusi ning avalike huvide ja isikute õiguste kaitset. Analüüs on oluline nii täidesaatva võimu tegevuse üle parlamentaarse kontrolli teostamisel kui ka üldisemalt seadusandja poolt riigielu suunamisel. Vaadates kehtiva KS § 126

226 Väljavõte olulisematest sündmustest Kuusalu Valla Korrakaitse patrullteenistuse töös, veebruar 2007: “14.02.07 kell 02.45 helistati politsei juhtimiskeskusest, et [aadress] on peretüli. Sõitsime kohale, kus A. R. oli purjus ja tülitsetes oma emaga. Võtsime kannatanult avalduse ja viisime alkoholihoobes isiku politseisse.” Rae Sõnumites avaldatav ülevaade Falcki patrulliekipaažide tööst, jaanuar 2007: “11. detsembril helistati politseist ja paluti minna [aadress] ühte korterisse. Korteri oli purjus lärmav meesterahvas. Kohapeale kutsuti kiirabi, kes tegi mehele rahustava süsti. Peale vestlust rahunes ta maha ja lubas magama minna.” Veebruar 2007: “6. jaanuaril helistati politseist ja paluti minna appi Jüris [aadress] ühte korterisse, kus vaimuhaige meesterahvas oli lõhknud kodus mööblit ja nõusid. Mees viidi kiirabiga psühhiaatriaiglasse.”

227 Riigikohtu praktikast võib olulisimaks pidada järgmist lahendit: RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96. Vt ka Riigikogu juhatuse 06.03.2001 otsusega nr 59 kehtestatud “Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja” (muudetud 11.05.2006 otsusega nr 258) § 14 lg 3, Vabariigi Valitsuse 28.09.1999 määrusega nr 279 vastu võetud “Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskirja” §-d 4 ja 41.

228 Vt nt õiguskantsleri 2004. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn 2005, lk 33 jj.

lõiget 4 ning VSS § 26²⁰, mis võimaldavad halduslepingu sõlmimisel erasektorile anda üle, mh tulirelva kasutamise õiguse, võib põhjendatult küsida, kas nii ulatuslik volitus erasektorile on seadusandja teadlik valik.

Eriti oluline on seadusandja avalike ülesannete üleandmist puudutavate kõigi majanduslike ja kvaliteedi kaalutluste, faktiliste ja õiguslike mõjude ning avalike huvide põhjalik analüüsimine juhul, kui seadusandja otsustab avaliku ülesande üle anda vahetult seadusega. Viimasel juhul ei toimu täidesaatva võimu vms poolt täiendavat avalike ülesannete üleandmise lubatavuse eelduste kontrolli ega avalikku menetlust kaasatava eraõigusliku isiku väljavalimiseks (vt nt KeTS § 56 jj²²⁹).

On tervitatav, et seadusandja on püüdnud tagada avalike ülesannete erasektorile üleandmisel isikute õiguste kaitse füüsilise või eraõigusliku juriidilise isiku poolt avalike ülesannete täitmisel võimaliku kahju põhjustamise korral. RVastS § 12 lõikest 3 tulenevalt jääb avalik võim kannatanute ees vastutama taolise kahju eest. Õigusselguse tagamiseks oleks hea, kui ka halduskohtumenetluse seadustikku täpsustataks, mis tähtaja jooksul ning kes ja kuidas halduslepinguga seotud vaidlusi halduskohtu ette tuua saab. Üheselt peab selge olema vaidemenetluse vaidealluvus, st kas kehtib üldine põhimõte, et vaie esitatakse lähteorganile (st avalikku ülesannet täitvale eraõiguslikule juriidilisele isikule), kes üksnes vaidega mittenoustumisel peab edastama vaide vaideorganile (avaliku võimu asutusele või organile). Taoline konstruktsioon võib avaliku võimu jätta ilma olulisest avaliku ülesande täitmisest puudutavast teabest, mis on vajalik avalikku ülesannet täitva erasektori üle tõhusa järelevalve tegemisel.

6.6. Kokkuvõte

Põhiseadus eeldab, et põhiseaduse preambulast tulenevat sisemist ja välist rahu tagaks ning selleks vajalikke füüsilise jõu (sh tulirelva) kasutamise volitusi omaks eeskätt isik, kes oleks legitimeeritud suhetes ühiskonnaliikmetega kodakondsuse alusel formuleeruva kõrgendatud avalikku usaldust nõudva teenistussuhte kaudu. Riigi jõumonoopoliga vahetult seotud avalikke ülesandeid, mille täitmisega võib kaasned a kõige olulisemate isiku põhiõiguste intensiivne riive, ei või riik üldjuhul erasektorile üle anda. Neid tuleb täita riigi vahetu haldusorganisatsiooni vormis. Taolise järelduse saab teha analüüsides rahu tagamiseks vajaliku jõu rakendamist kui riigi tuumikfunktsiooni, PS §-s 30 sätestatud avaliku teenistuse olemust ning isiku põhiõigustesse sekkumise intensiivsust.

Seejuures tuleb rõhutada, et sisemise ja välise rahu kaitseks vajalike tuumikfunktsioonide mitteüleantavus ei ole põhimõte iseeneses. See on vajalik põhjusel, et vaid vahetu riigiorganisatsiooni vormis tegutsedes on riik võimeline (kvaliteetselt) täitma oma PS §-dest 13 ja 14 tulenevat kaitsekohustust.

Vahetus organisatsioonilises vormis tegutsedes on tagatud ka õigusselgus ning isikud ei pea murema pead nende suhtes politsei "sildi" all võimuvolituse kasutavate eraisikute pädevuse ja volituste olemasolu üle: "Muuseas sooviks teada, mis kohustused ja õigused on Kose korrakaitse. Ta pole politsei vormis ja autol puuduvad vilkurid ja ta pole mitte kuidagi operatiivauto moodi...."²³⁰

229 Vt keskkonnatasude seaduse puuduliku regulatsiooni kohta ka nt RKHKo 17.11.2005, nr 3-3-1-54-05 (raha jaotamise reeglid on kehtestatud suuremalt osalt sihtasutuse juhataja käskkirjaga).

230 Kose valla kodulehekül, foorum, 21.09.2006, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.kosevald.ee/?id=3757>.



2. OSA.

ÓIGUSKANTSLER JA TÄITEVVÓIM



I SISSEJUHATUS

Õiguskantsleri ülevaate teine osa võtab kokku möödunud aasta tegevuse täitevvõimu õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse hindamisel ning isikute põhiõiguste kaitset ja hea halduse tava järgimisel. Sissejuhatuse lõpposas on käsitletud ka õiguskantsleri põhiseaduslikkuse järelevalvet eelkontrolli vormis Vabariigi Valitsuse istungil, samuti uut õiguskantslerile seadusest tulenevat ülesannet riigi ennetusasutusena piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväarikust alandava kohtlemise ja karistamise vastases tegevuses.

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve, isikute põhiõiguste ja -vabaduste kaitse ning hea halduse tava järgimine

Ülevaade on üles ehitatud ministeeriumide valitsemisalade järgi. See võimaldab teavitada Riigikogu, valitsejaid ja avalikkust paremini, milliste ministeeriumide valitsemisalades on probleeme ja milliste õigusrikkumistega on õiguskantsler tegelenud. Ülevaade kajastab üksnes neid kaasusi, mis on temani jõudnud avaldustena või mille puhul on tegemist õiguskantsleri omaalgatusliku menetlusega ega saa seetõttu anda ammendavat ega kõikehõlmavat hinnangut. Minister on see, kellel lasub poliitiline vastutus ja kelle käes on olulisimad hoovad probleemide lahendamiseks. Avalikkus peab teadma riigivalitsemise probleemkohti ja vastutajaid.

Järgnevates peatükkides käsitletakse kõigi ministeeriumide valitsemisalades toimunud tähtsamaid arenguid ning õiguskantsleri olulisemaid menetlusi. Valdonna olulisemad puudused ning õiguskantsleri ettepanekud on esitatud kokkuvõtvalt. Peatatakse avaliku võimu organi tegevuse puudustel ja esitatakse ettepanekud vigadest hoidumiseks. Menetluste ülevaatega pakub õiguskantsler välja probleemidele konkreetsed lahendused või lahenduste leidmise võimalused. Samuti tuuakse välja, kuidas järelevalvealune asutus, isik või organ on arvestanud eelmises ülevaates esitatud õiguskantsleri ettepanekuid ja soovitusi.

Õiguskantsleri lähenemine on probleemikeskne ning liigseid formaalsusi vältiv. Õiguskantsler reageerib pädevuse piires, kui leiab, et riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse või ametniku tegevus on rikkunud isiku õigusi või Vabariigi Valitsuse, ministri, kohaliku omavalitsuse volikogu, linna- või vallavalitsuse vastuvõetud määrus kui õigustloov akt on põhiseadusega ja seadusega vastuolus. Lisaks konkreetse kaasuse lahendamisele on oluline teha kindlaks ka probleemi lähtekoht ning vastutajad.

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 konkreetsed lahendused 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 ning hea halduse tava järgimist. Selline ühendatud lähenemisviis on põhjendatud, sest mõlema järelevalv vormi üldiseks eesmärgiks on isikute põhiõiguste tagamine. Ei ole harvad juhtumid, kus menetluse käigus selgub, et põhiõiguste rikkumine ei tulene seaduse väärast rakendamisest, vaid mõni norm seaduses on vastuolus põhiseadusega või mõni määruse norm on vastuolus seadusega. Järelevalvealuste asutuste tegevuse kontrollimisel võivad selguda õigusaktide lüngad või tegelikkuses raskesti rakendatavad sätted isiku põhiõiguste kaitse menetluses.

2006. aastal esitati õiguskantslerile 1858 avaldust. Õiguskantsleri ja tema nõunike vastuvõttudel Õiguskantsleri Kantseleis ja maakondades käis 467 inimest. Avalduste ja isikute vastuvõttudel ilmnunud probleemide põhjal algatas õiguskantsler 1594 asjamenetlust. Asjamenetlus hõlmab kõiki toiminguid ja dokumentide loomist ühe menetluse võetud küsimuse lahendamiseks. Isikute avaldused ühes ja samas küsimuses liidetakse üheks asjamenetluseks. Õiguskantsler algatab asjamenetluse kas avalduse alusel või

omaalgatuse korras. Aruandeaastal oli 551 sisulist asjamenetlust, milledest omal algatusel menetlusi oli kokku 35 ehk 2,2 % asjamenetluste üldarvust, sh korraldati 8 kontrollkäiku.

207 asjamenetlusega (13 %) kontrolliti, kas õigustloovate aktid on kooskõlas põhiseaduse ja seadustega. Sellest 129 korral kontrolliti seaduste vastavust põhiseadusele. Vabariigi Valitsuse määruste vastavust põhiseadusele ja seadustele kontrolliti 11 menetlusega, ministri määrusi 10 menetlusega ja kohalike omavalitsuste volikogude ning linna- ja vallavalitsuse määruste vastavust põhiseadusele ja seadustele aga 45 menetlusega. Kokku kontrollis õiguskantsler 66 määruse vastavust põhiseaduse ja seadusega. Järelevalve tulemusena tegi õiguskantsler üheksa ettepanekut määruse vastuvõtnud organile põhiseaduse ja seadustega kooskõlla viimiseks.

Riigi, kohaliku omavalitsuse, muu avalik-õigusliku juriidilise isiku või avalikke ülesandeid täitva eraisiku, organi või asutuse tegevuse seaduslikkuse kontrolli ehk *ombudsman*'i menetlusi oli 258 ehk 16,2 % asjamenetluste üldarvust ja 46,8 % sisuliste menetluste üldarvust. Õiguskantsler kritiseeris ja andis soovitusi asutustele, organitele ja isikutele eesmärgiga kõrvaldada rikkumine või parendada halduspraktikat 65 juhul, 17 korral kõrvaldati õigusrikkumine menetluse käigus.

Õiguskantsler jättis 1043 korral ehk 65, 4 % asjamenetluste üldarvust menetluse erinevatel põhjustel algatamata ja andis avaldajale selgitava vastuse. Avalduse tagasi lükkamise peamised põhjused olid teiste tõhusate õiguskaitsevahendite kasutamata jätmine, pädevuse puudumine või toimus avaldusaluses asjas kohtueelne menetlus või kohtumenetlus, või avaldus oli ilmselgelt alusetu. Kui avaldajal on teisi õiguskaitsevahendeid kasutades võimalik saavutada tõhusam tulemus, siis õiguskantsler üldjuhul menetlust ei algata.

Ministeeriumide valitsemisalade kaupa puudutas enamik õiguskantslerile esitatud avaldusi Justiitsministeeriumi (384 menetlust, neist 270 asjamenetlust kinnipeetavatel vanglate administratsioonide tegevuse peale esitatud kaebusi), Siseministeeriumi (126 avaldust, neist 48 politseiasutusi ja 26 kodakondsus- ja migratsiooniametit), Sotsiaalministeeriumi (95 avaldust, millest 34 sotsiaalkindlustusametit).

Õigusvaldkondade kaupa algatati enim menetlusi kriminaaltäitemenetlusega ja vangistusõigusega seonduvalt. Teise olulise valdkonna moodustasid sotsiaalhoolekande ja sotsiaalkindlustusõiguse ning terviseõiguse teemad. Kolmas teema on omandireformiõigus. Nimetatud valdkonnad on õiguskantsleri menetlustes enamkäsitatud aastast aastas.

Oluline on rõhutada, et õiguskantslerile saabunud avalduste lahendamisel lähtutakse vormivabaduse ja eesmärgipärasuse põhimõtetest. Õiguskantsler valib ise menetlustoimingud, mis on tõhusa ja erapooletu uurimise tagamiseks tarvilikud. Adressaadid täitsid pea kõik õiguskantsleri soovitusel ja ettepanekud.

Alljärgnevalt käsitletakse kõiki ministeeriumide valitsemisalasid lähemalt üldiseloostuste ja näitlike kaasuste kaudu. Valitsemisalade üldiseloostustele järgnevad kaasuste (menetluste) ja kontrollkäikude kokkuvõtted. Välja on toodud kaasused, kus õiguskantsler leidis järelevalvemenetluse käigus olulisi rikkumisi. Kaasuste puhul on järgitud ühtset struktuuri. Põhiteksti osad on: (1) sissejuhatav lause; (2) tehioolud; (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.

2. Õigustloovate aktide eelkontroll Vabariigi Valitsuse istungitel

Õiguskantsleri tegevus õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse hindamisel on sisuliselt põhiseaduslikkuse järelevalve funktsiooni teostamine järelkontrolli vormis. Põhiseaduse § 141 lõike 2 alusel (mida sisuliselt kordab õiguskantsleri seaduse § 2 lg 1) võib õiguskantsler sõnaõigusega osa võtta Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungitest. See tähendab õigust saada sõna Riigikogus ja Vabariigi Valitsuse istungil arutatavates päevakorrapunktides tõstatatud küsimustes selleks ettenähtud korras. Põhiseadus õiguskantsleri

sõnaõigusele piiranguid ei sätesta. Õiguskantsleri suhtlusest Riigikoguga ja sellest, kuidas õiguskantsler on oma sõnaõigust Riigikogus kasutanud, saab lugeda aastaülevaate 1.osast.

Õiguskantsleri sõnaõigus Vabariigi Valitsuse istungil on suunatud põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse tagamisele võimalikult varakult ehk eelkontrolli vormis. Vabariigi Valitsuse istungite päevakorda valmistab dokumendid ette Riigikantselei. Peaministri otsusest lähtuvalt koostab Riigikantselei Vabariigi Valitsuse istungi päevakorra, mis tehakse kõigi päevakorrapunktide juurde kuuluvate dokumentidega kättesaadavaks valitsuse istungite infosüsteemis ehk VIISis. Sel teel jõuab Vabariigi Valitsuse istungi päevakord koos arutusele tulevate õigusaktide eelnõudega ka õiguskantslerini.

Seega on õiguskantsleril võimalus õigustloovate aktide eelkontrolliks. Eelkontrolli tulemusena võib õiguskantsler anda hinnangu valitsuse menetluses oleva õigustloova akti eelnõule hiljemalt Vabariigi Valitsuse istungil. Oma arvamuses keskendub õiguskantsler ilmselgelt põhiseadusega vastuolus olevatele eelnõu sätetele. Vaieldamatult on õiguskantsleri eelkontrolli vormi tõttu õiguslik analüüs ajaliselt piiratud, mistõttu saab valitsuse istungil antud arvamust käsitleda kui esialgset hinnangut, ning mida ei saa lugeda seotuks määralt, mis takistaks õiguskantsleril oma seisukohta hiljem muuta konkreetsete õiguslike kaasuste lahendamisel.

Eelkontrollimisel vaatas õiguskantsler läbi 160 Vabariigi Valitsuse päevakorrapunkti, mille kohta tegi märkusi 40 korral. Märkused puudutasid mitmel korral nõudeid või kohustusi, mida oleks pidanud sätestama seadusega, mitte määrusega. Seaduses sisalduvat volitust ületati määruse andmiseks lemmikloomade pidamise nõuete kehtestamisel (eelnõu esitaja põllumajandusminister), maa munitsipaalomandisse andmise korra kehtestamisel (eelnõu esitaja keskkonnaminister), väga mürgiste taimekaitsevahendite kasutamisele ja nimetatud taimekaitsevahendit kasutavale isikule kasutusnõuete kehtestamisel (eelnõu esitaja põllumajandusminister). Ülevaatejärgesest aastast võib tuua näiteid juhtumitest, mil õiguskantsleri arvamusest lähtuvalt otsustati eelnõu vastuvõtmine või heakskiitmine edasi lükata ja teha eelnõus olulisi muudatusi. Näitena võiks tuua kaitsevæteenistuse seaduse muutmise seaduse eelnõu, kus õiguskantsler seadis kahtluse alla kaadrikaitsevæelase koolitus- ja täiendusõppe kulude hüvitamise kohustuse kehtivuse pikkuse. Samuti päädis õiguskantsleri seisukoht Vabariigi Valitsuse määruse eelnõude „Dokumendi väljaandmise taotlemisel fotole esitatavad nõuded ja sellega seonduvate Vabariigi Valitsuse määruste muutmise” ja „Ajutise kaitse saaja ja tema perekonnaliikmete elamisloa taotlemise, andmise ja pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord, elamisloa taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu ning elamisloa andmete isikutunnistusele kandmise kord” kohta oluliste muudatustega nii määruse eelnõus kui ka lõppastmes seadustes. Üldistatult võib tõdeda, et suurema osaga õiguskantsleri tehtud märkustest ja ettepanekutest arvestati või kontrolliti eelnõusid lähtuvalt ettepanekutest ja märkustest veel kord.

3. Õiguskantsler 2007. aastast riigi ennetusasutus

Õiguskantsler on alates 18.02.2007 ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni (edaspidi ÜRO piinamise vastane konventsioon) fakultatiivse protokolli artiklis 3 sätestatud riiklik ennetusasutus. Eesti Vabariik ühines ÜRO piinamise vastase konventsiooniga (UNCAT 10.12.1984) 26.09.1991 ja see jõustus 20.11.1991. Osundatud konventsioon on üks tähtsamaid ÜRO inimõiguste kaitse konventsioone, mille eesmärk on ennetada piinamise ja muude inimväärikust alandavate kohtlemis- ja karistamisviiside kasutamist terves maailmas. Konventsiooni art 1 lõike 1 järgi on piinamine iga tahtlik tegu, millega põhjustatakse isikule tugev füüsiline või vaimne valu või kannatus eesmärgiga saada temalt või kolmandalt isikult informatsiooni või ülestunnistust, karistada teda või kolmandat isikut teo eest, mida ta on toime pannud või milles teda kahtlustatakse, või et teda või kolmandat isikut ähvardada või alandada. Art 3 sätestab, et osalisriik peab rakendama tõhusaid seadusandlikke, administratiivseid, kohtulikke ja muid meetmeid, et ära hoida piinamisi tema jurisdiktsiooni all oleval territooriumil.

Eesti kirjutas ÜRO piinamise vastase konventsiooni fakultatiivsele protokollile (edaspidi protokoll) (OPCAT 18.12.2002) alla 21.09.2004, protokoll jõustus 27.11.2006. Art 1 järgi on protokoll eesmärk näha ette

sõltumatute rahvusvaheliste ja siseriiklike asutuste korrapärased külastused kinnipidamiskohtadesse, et ennetada piinamist ja muud julma, ebainimlikku või inimväärikust alandavat kohtlemist ja karistamist. Protokolli art 4.2 sätestab: „Protokollis tähendab „vabaduse võtmine” kohtu-, haldus- või muu ametiasutuse korraldusel isiku mis tahes vormis kinnipidamist, vangistust või paigutamist riiklikku või eraõiguslikku järelevalveasutusse, kust isikul ei ole lubatud oma tahte järgi lahkuda”. Seega on kontrollkäikude objektiks lisaks riiklikele kinnipidamisasutustele ka kõik teised asutused, kus viibivate isikute vabadus on piiratud. Riigi ennetusasutuse tegevus laieneb kõigile institutsioonidele, kus faktiliselt piiratakse isikute liikumisvabadust.

II HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldisloomustus

Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas on riigi haridus-, teadus-, noorte- ja keelepoliitika kavandamine ning sellega seonduvalt alus-, põhi-, üldkesk-, kutsekesk-, kõrg-, huviala- ning täiskasvanuhariduse, teadus- ja arendustegevuse, noorsootöö ja erinoorsootöö valdkondade korraldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine. Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas on Keeleinspeksioon. Ministeeriumi poolt hallatavate riigiasutuste hulka kuuluvad Haridus- ja Teadusministeeriumi Koolivõrgu Büroo, Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus, Eesti Hariduse ja Teaduse Andmesidevõrk ning Eesti Noorsootöö Keskus. Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusalasse kuuluvad lisaks eeltoodule Tiigrihüppe Sihtasutus, Sihtasutus Eesti Teadusfond, Sihtasutus Archimedes, Eesti Infotehnoloogia Sihtasutus, Elukestva Õppe Arendamise Sihtasutus INNOVE, Eesti Spordikoolituse Arendamise Sihtasutus, Sihtasutus Teaduskeskus AHHA ja Kutsekvalifikatsiooni Sihtasutus.

Enim õiguskantslerile 2006. aastal Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas saabunud avaldustest oli seotud hariduse valdkonnas vastu võetud õigusaktide regulatsiooni ebaselgusega või seaduslikkuse puudumise küsimusega.

Õigus haridusele on igäihe 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 arvul õppeasutusi, et teha haridus igatühele kättesaadavaks. Nimetatud sätetest tuleneb, et õigus haridusele on igäihe 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 järelevalvet hariduse andmise üle.

Kuna hariduse valdkonnas on õiguslik regulatsioon nii seaduste kui ka sellest alamal seisvate õigusaktide näol mahukas ning mitmete küsimuste otsustamine eeldab diskretsiooni teostamist, on õiguskantsleri poole mitmel korral pöördutud seoses juhtumitega, kus kaalutusõiguse teostamisel nii haridus- ja teadusministri kui ka kohalike omavalitsuste ning koolijuhtide poolt ei ole arvestatud Põhiseadusest tulenevate printsiipide arvestamise ning isikute põhiõiguste kaitse vajadustega.

Ülevaateperioodi jooksul juhtis õiguskantsler jätkuvalt haridus- ja teadusministri tähelepanu vajadusele täiendada põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse regulatsiooni erivajadustega lastele hariduse tagamisel ning neile vajalike tervishoiuteenuste kättesaadavaks tegemisel. Erivajadustega laste koolides on tervishoiuteenuste tagamine Haridus- ja Teadusministeeriumi pädevuses. Õiguslik regulatsioon antud küsimuses on puudulik, mille tagajärjel ei ole lastele tagatud piisav meditsiiniline abi. Märkimisväärselt suur hulk lapsi erivajadustega lastele mõeldud koolides vajab psühhiaatrilist abi, mille kättesaadavus on piiratud.

Õiguskantsler alustas 2006. aastal omal initsiatiivil menetluse keeleseaduse täitmise kontrollimiseks kehtestatud regulatsiooni seaduspärasuse tuvastamiseks. Menetluse käigus otsis õiguskantsler vastust küsimusele, kas riikliku järelevalve teostamise regulatsioon, mis on kehtestatud seadusest alamal seisva õigusaktiga ehk Vabariigi Valitsuse määrusega, on põhiseaduspärane. Õiguskantsler tuvastas menetluse tulemusena, et keeleseaduse vastav säte ja selle alusel antud määrus, mis reguleeris keeleseaduse täitmise kontrolli, ei olnud põhiseaduspärased. Õiguskantsleri märgukirja alusel esitas Vabariigi Valitsus Riigikogule uue seaduse eelnõu, mis on käesolevaks ajaks vastu võetud ja jõustunud.

Õiguskantsler teostas antud ülevaateperioodil järelevalvet Vabariigi Valitsuse määruse üle, millega diferentseeriti ilma mõjuva põhjuseta õpetajate töötasu, kes olid eripedagoogikaalase hariduse omandanud erinevatel seaduses lubatud viisidel ning võisid õigusaktide alusel töötada samadel töökohtadel ning täita samaväärseid tööülesandeid. Vabariigi Valitsuse määruse tulemusena ei koheldud nimetatud õpetajaid

erinevalt ei pedagoogina töötamise õiguse andmisel, töötamisel ega töö kvaliteedi hindamisel, kuid peeti vajalikuks eristada töö tasustamisel. Kuna töö tasustamise eristamiseks puudusid mõistlikud põhjused, tingis Vabariigi Valitsuse määrus isikute ebavõrdse kohtlemise.

Järelevalve korras tuvastas õiguskantsler ülevaateperioodi jooksul, et Haridus- ja Teadusministri määrused, millega nähti ette piirhinnad õppekirjandusele, ei olnud kooskõlas ministrile seadusega antud volitusnormiga.

Esitatud avalduse alusel kontrollis õiguskantsler Mereakadeemias läbi viidud ning korduvalt ebaõnnestunud rektori valimiste seaduslikkust. Omaalgatusliku menetluse korras tuvastas õiguskantsler õpilaste põhiõiguste rikkumise koolis, mis ei taganud gümnaasiumis humanitaarsuuna valinud lastele valikuvabadust usuõpetuse õppimisel.

Ülevaateperioodil pööras õiguskantsler erilist tähelepanu lasteaiakohtadega vähesusega seonduvale problemaatikale. Õiguskantsleri poole pöördus avaldusega isik, kellele valmistas muret laste lasteaedadesse vastuvõtmise kord Saku vallas. Saku Vallavalitsuse määrusega oli nimelt kehtestatud laste vastuvõtmiseks lasteaeda täiendavaid tingimusi, milliste kehtestamist õigusaktid ei võimaldanud.

Kuna lasteaiakohtade vähesus tõusetas ülevaateperioodil eriti teravalt esile hariduse valdkonnaga seonduvate küsimuste hulgast, pidas õiguskantsler vajalikuks kutsuda omal initsiatiivil kokku ümarlaua, milles osalesid asjaomaste riigiorganite, lastega tegelevate organisatsioonide ning kohalike omavalitsuste esindajad.

Seadus on taganud igale lapsevanemale, kes soovib lapse lasteaeda panna, selleks vastava õiguse, kuid olemasolevate andmete kohaselt ei taganud ülevaateastal selle õiguse realiseerumist lastevanematele ligikaudu 42% kohalikest omavalitsusest. Saku Vallavalitsuses eelpool mainitud määrus andis tunnistust sellest, et lasteaiakohtade vähesusest tulenevaid probleeme on kohalikud omavalitsuse asunud lahendama selliste tingimuste, eelistuste ja järjekordade süsteemide kehtestamisega, mis ei ole kooskõlas kehtivate õigusaktidega. Ümarlaual toimunud arutelu tulemusena tegi õiguskantsler olukorra parandamiseks mitmeid ettepanekuid haridus- ja teadusministrile, sotsiaalministrile ning rahvastikuministrile.

Aastal 2006 kontrollis õiguskantsler omal algatusel Vastseliina Internaatkooli ning Kaagvere Erikooli. Kontrollkäikude tulemusena tegi õiguskantsler haridus- ja teadusministrile mitmeid ettepanekuid puuduste kõrvaldamiseks. Kaagvere Erikoolis kontrollimisel tuvastatud olukord oli eriti murettekitav, kuna koolis rikuti oluliselt õpilaste põhiõigusi ning õiguskantsler oli mitmetele puudustele juhtinud tähelepanu juba oma varasematel kontrollkäikudel. Õiguskantsleri kontrollkäigu tulemusena avaldas Haridus- ja Teadusministeerium arvamust, et kuna erikooli sihtrühmaks on antisotsiaalse käitumisega tütarlapsed, olevat nimetatud laste kaebuste võimendamine ajakirjanduse vahendusel olnud asjakohatu ja ebaõige. Seesuguste seisukohtade avaldamine ei aita ministeeriumi hinnangul kaasa laste õiguste tagamisele.

Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt 2006. aasta jooksul kavandatud alaealise mõjutusvahendite seaduse muudatused jäid Justiitsministeeriumi poolt kooskõlastamata nende õigusliku ebapädevuse tõttu. Koolikohustust mittetäitvate laste arv on viimaste aastate jooksul järjest suurenenud, kuid alaealise mõjutusvahendite seaduses toodud meetmete hulk on piiratud ning paindumatu. Aruandeperioodi jooksul õiguslikult pädevaid viise alaealise mõjutusvahendi seaduse muutmiseks ei leitud ning Haridus- ja Teadusministeerium ei esitanud ka terviklikku nägemust erikoolide tegevuse õiguslikuks reguleerimiseks tulevikus.

Aruandeperioodil kajastati ajakirjanduses mitmeid laialdast tähelepanu leidnud koolivägivalla juhtumeid. Jääb üle loota, et Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevus koolivägivalla põhjuste analüüsimisel ning vägivallajuhtumite ennetamisel hakkab peagi vilja kandma.

2. Pedagoogide palga erinevad alammäärad

Asi nr 6-2/060742

(1) Õiguskantsleri poole pöördus 26 pedagoogi seoses Vabariigi Valitsuse kehtestatud palga alammäärade erinevusega.

(2) Vabariigi Valitsuse 17.03.2006 määruses nr 79 „Riigi põhikooli ja gümnaasiumi pedagoogide töötasustamine” on sätestatud pedagoogide kuupalga alammäärad vastavalt atesteerimisel omistatud ametijärkudele. Kuupalga alammäärad eripedagoogilist kõrgharidust omavatele pedagoogidele on suuremad kui pedagoogide kuupalga alammäärad üldiselt. Pedagoogide kvalifikatsiooninõuetele vastava keskeriharidusega pedagoogi kuupalga alammäär võib olla nendest alammääradest 15 protsenti madalam.

Avaldajad leidsid, et pedagoogide palga alammäärad ei tohi erineda ainuüksi eripedagoogilise kõrghariduse tõttu, kui samas on pedagoogidele antud samaväärne õigus töötada erivajadustega laste koolis, nad teevad sama tööd ning nende töö kvaliteedile on antud ühesugune hinnang ametijärgu kaudu. Avaldajad tegid ettepaneku võrdsustada eripedagoogilise kõrgharidusega ning muu kõrgharidusega ja 320-tunnise eripedagoogika kursuse läbinud pedagoogide kuupalga alammäärad.

Õiguskantsler esitas teabe nõudmise haridus- ja teadusministrile ning palus seisukohta, kas keha-, kõne- meele- ja vaimupuuetega õpilaste kooli või klassi õpetajale erineva kuupalga alammäära kehtestamine olenevalt sellest, kas isikul on eripedagoogikaalne kõrgharidus või muu pedagoogiline kõrg- või keskeriharidus ja läbitud vastavas mahus kursused, on piisavalt põhjendatud ning kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega.

Haridus- ja teadusminister leidis vastuses, et tasemeharidusena omandatud eripedagoogikaalne kõrgharidus annab pedagoogile parema pädevuse erivajadustega õpilaste õpetamiseks, kui muu pedagoogiline kõrg- või keskeriharidus ja vastavas mahus eripedagoogika kursuse läbimine, seetõttu on palkade diferentseerimine igati mõistlik ja põhjendatud ning esitatud küsimuses ei ole tegemist pedagoogide ebavõrdse kohtlemisega.

(3) Avalduse lahendamiseks tuli vastus leida küsimusele, kas pedagooge koheldakse hariduskvalifikatsiooni tõttu erineva palga alammäära kehtestamisel meelevaldselt ebavõrdsetena.

(4) PS § 12 lg 1 lause 1 sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse. Keeldu kohelda võrdseid ebavõrdsetel on rikutud, kui kahe võrreldava isiku, isikute grupi või olukorra ebavõrdne kohtlemine on meelevaldne. Meelevaldselt saab ebavõrdset kohtlemist lugeda siis, kui selleks ei leidu mõistlikku põhjust.

Seega tuleb ebavõrdse kohtlemise tuvastamiseks välja selgitada, kas sama ametijärku omavad, kuid erineva hariduskvalifikatsiooniga pedagoogid kuuluvad võrreldavatesse gruppidesse ning juhul, kui tegemist on võrreldavate gruppidega, siis kas nende gruppide erinevaks kohtlemiseks on mõistlik põhjus.

Küsimus kahe isiku, isikute grupi või olukorra ebavõrdse kohtlemise põhjendatusest või põhjendamatuses (s.o meelevaldsusest) võib tekkida üksnes juhul, kui erinevalt koheldavad grupid on omavahel võrreldavad, st konkreetse diferentseerimise aspektist analoogilises olukorras.²³¹ Seega on oluline välja selgitada, kas eripedagoogilise kõrgharidusega ning täienduskoolituse läbinud muu kõrg- või keskeriharidusega pedagoogid on antud kaasuse puhul analoogilises olukorras. Sellise hinnangu aluseks on järgnevalt võetud sama ametijärku omavate aga erineva hariduskvalifikatsiooniga isikute seisund kvalifikatsiooninõuete täitmisel, tööülesannete määratlemisel ning töö kvaliteedi hindamisel.

Haridusministri 26.08.2002 määruse nr 65 „Pedagoogide kvalifikatsiooninõuded” § 23 järgi on keha-, kõne-, meele- ja vaimupuuetega ning psüühikahäiretega õpilaste kooli või klassi õpetaja kvalifikatsiooninõueteks kas

1) eripedagoogiline kõrgharidus või

231 RKÜKo 27.06.2005, nr 3-4-1-2-05.

2) muu pedagoogiline kõrg- või keskeriharidus ja läbitud 320- tunnine eripedagoogika kursus. Pedagoogidele esitatud kvalifikatsiooninõuetest tulenevalt on nii eripedagoogilise kõrgharidusega kui muu pedagoogilise kõrg- või keskeriharidusega ning vastavas mahus kursuse läbinud isikutel õigus töötada keha-, kõne-, meele- ja vaimupuuetega ning psüühikahäiretega õpilaste kooli või klassi ning tasandusklassi õpetajana.

Juhul, kui isikul on lubatud töötada erivajadustega õpilaste pedagoogina, ei ole alust arvata, et tema tööülesanded või vastutus tööülesannete täitmisel oleks erinev olenevalt sellest, millise tasemehariduse õppekava ta on oma ettevalmistuses läbinud.

Pedagoogi tegevuse eesmärk on õpetamine (PGS § 37 lg 1). Sobivate töövõtete valik õpetamisel võib oleneda küll sellest, kas tegu on erivajadustega õpilaste koolis õpetava pedagoogiga või mitte, kuid mitte sellest, kas pedagoog on töötamiseks vajalikud teadmised ja oskused omandanud läbi erialase tasemeõppe või muul moel. Vajalikud teadmised ja oskused on aga kvalifikatsiooninõuetest lähtuvalt ka täiendkoolituse läbinud muu kõrg- või keskeriharidusega isikutel olemas.

Vabariigi Valitsus on kehtestanud kasvatus eritingimusi vajavate ning psüühikahäiretega õpilaste koolide pedagoogide palga alammäärad 25% kõrgemad teiste pedagoogide palga alammääradest. Selline diferentseerimine tuleneb Vabariigi Valitsuse määruse seletuskirja järgi nende koolide pedagoogide töö raskusest. Selles sättes ei eristata eripedagoogilise kõrgharidusega isikuid, vaid ühtne alammäär kehtestatakse kõigile kasvatus eritingimusi vajavate ning psüühikahäiretega õpilaste koolide pedagoogidele, sest nende töö on seletuskirja järgi raskem kui teistel pedagoogidel. On alust arvata, et erivajadustega õpilaste pedagoogide kvalifikatsiooninõuetele vastavad isikud teevad samamoodi võrdselt tööd ning tööülesanded ei erine ühe ametijärguga pedagoogidel kvalifikatsiooni omandamise viisi tõttu. Haridus- ja teadusminister ei viidanud oma selgitustes, et eripedagoogilist kõrgharidust omavate ja seda mitteomavate pedagoogide tööülesanded oleksid erinevad.

Vastavalt PGS § 38 lõikele 3 korraldatakse pedagoogide kutseoskuste ja kutsemeisterlikkuse ning nende kvalifikatsioonitaseme üle otsustamiseks atesteerimine. Haridusministri 02.10.2002 määrusega nr 69 vastu võetud „Pedagoogide atesteerimise tingimused ja kord” § 2 järgi on atesteerimise eesmärk toetada pedagoogide arengut ja karjäärivõimalusi, hinnates perioodiliselt pedagoogi enese- ja välishindamise kaudu tema töö tulemuslikkust ja vastavust ametijärgule esitatavatele nõuetele. Kvalifikatsiooninõuetele vastavale õpetajale on atesteerimisel võimalik olenevalt töötulemustest omistada noorempedagoogi, pedagoogi või vanempedagoogi ametijärk. Pedagoog-metoodiku ametijärgu omistamisel on oluline kõrghariduse olemasolu, kuid atesteerimise määruse järgi ei pea ka nendel isikutel olema tingimata erialane (eripedagoogi) kõrgharidus. Seega antakse just atesteerimise kaudu hinnang pedagoogi töö kvaliteedile. Atesteerimisel hinnatakse kvalifikatsiooninõuetele vastava pedagoogi tööd hindamiseks kehtestatud ühtse korra järgi olenemata kvalifikatsiooni saavutamise viisist.

Võib juhtuda, et kaks isikut, kelle töö on samasisuline ning kelle mõlema töö kvaliteeti on hinnatud näiteks vanempedagoogi ametijärgu vääriliseks, saavad tulenevalt Vabariigi Valitsuse pedagoogide töötasustamise määruse järgi erinevat palka seetõttu, et on kvalifikatsiooninõuete täitmiseni jõudnud erinevalt. Seega on ühes grupis – vanempedagoogide hulgas – koheldud analoogilises olukorras olevaid isikuid erinevalt.

Kvalifikatsiooninõuete esitamise eesmärk on sätestada, millised eeldused peavad olema töötajal täidetud selleks, et üldse tööle asuda. Kui töötaja kvalifikatsioon on sätestatud kvalifikatsiooninõuetest kõrgem, on tööandjal õigus maksta lisatasu kõrgemast kvalifikatsioonist tuleneva nõutavast tulemuslikuma töö eest või muudel õigusaktis, kollektiiv- või töölepingus ettenähtud juhtudel. Kui täiendkoolituse läbinud muu kõrg- või keskeriharidusega pedagoogi teadmised ja oskused on erivajadustega õpilaste õpetamisel väiksemad, tuleks esmalt diferentseerida pedagoogide kvalifikatsiooni- ja atesteerimisnõudeid, mitte palga alammäära.

Õiguskantsleri hinnangul on ainuüksi hariduskvalifikatsiooni tõttu erinevate palga alamäärade kehtestamine vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega, sest eripedagoogilise kõrgharidusega ning täiendkoolituse läbinud muu pedagoogilise kõrg- või keskeriharidusega isikute erinevaks kohtlemiseks miinimumpalga osas puudub

mõistlik põhjus. Neid ei kohelda erinevalt ei pedagoogina töötamise õiguse andmisel (kvalifikatsiooninõuete esitamisel), töötamisel (õpetamisel) ega töö kvaliteedi hindamisel (atesteerimisel). Samasse gruppi kuuluvate isikute ebavõrdse kohtlemise põhjust ei nähtu õigusaktidest ega haridus- ja teadusministri selgitustest.

(5) Õiguskantsler pöördus märgukirjaga haridus- ja teadusministri poole ning palus haridus- ja teadusministril kui haridusvaldkonna eest vastutaval ministril algatada palga alamäärade vastavusse viimine võrdse kohtlemise põhimõttega.

Haridus- ja teadusminister nõustus õiguskantsleri seisukohtadega ning leidis, et pedagoogide palga alamäärades esinevad erisused tuleb üle vaadata ning teavitas ühtlasi, et Haridus- ja Teadusministeeriumis on juba väljatöötamisel põhimõtted, kuidas tulevikus pedagoogide palgamäärad võiksid olla reguleeritud. Minister rõhutas, et peab väga oluliseks seista hea keha-, kõne-, meele- ja vaimupuuetega ning psüühikahäiretega õpilaste koolide, samuti kõigi teiste koolide õpetajate palkade eest ja toetab igati pedagoogide töö tasustamise aluste ühtlustamist.

Vabariigi Valitsuse 17.03.2006 määrus nr 79 tunnistati kehtetuks alates 11.03.2007. Riigi põhikooli ja gümnaasiumi pedagoogide töötasustamise küsimus lahendati Vabariigi Valitsuse 01.03.2007 määrusega nr 63, mis loeti tagasiulatuvalt kehtivaks alates 01.01.2007.

3. Eesti Mereakadeemia rektori valimine

Asi nr 7-1/060760

(1) Eesti Mereakadeemia rektori valimistel osalenud isik pöördus õiguskantsleri poole seoses rektori valimise konkursi korraldamisega.

(2) Avaldaja viitas, et haridus- ja teadusminister on kolmel korral välja kuulutanud avaliku konkursi Eesti Mereakadeemia rektori ametikoha täitmiseks. Ainult ühel korral, mais 2005. a, on jõutud valimiskogu istungini, ent ka siis ei valitud rektorit häälte võrdse jagunemise tõttu.²³² Avalduse järgi luhtus konkurss kahel viimasel korral ilma valimiskogu istungit korraldamata. Nii augustis 2005. a kui kevadel 2006. a olevat loetud konkurss luhtunuks toetudes haridus- ja teadusministri 03.02.2004 määruse nr 6 „Rakenduskõrgkooli rektori valimise korra” § 10 lg 1 punktile 4, mille järgi loetakse konkurss luhtunuks, kui ühegi kandidaadiga ei sõlmita töölepingut.

Õiguskantsler pöördus haridus- ja teadusministri poole, et saada selgitusi, miks valimiskogu ei ole istungeid kokku kutsunud ning millal kuulutatakse välja uus rektori valimise konkurss.

Haridus- ja teadusminister selgitas vastuses, et viimaseid rektori valimisi kavandades leiti õppeasutusele rektori kohusetäitja, kellele antakse võimalus kuni 2006. aasta lõpuni rektori kohusetäitjana ametis olla. Uute valimiste väljakuulutamise oleks hakanud takistama õppeasutuse stabiilset tegevust ning Eesti Mereakadeemia tegutsemise olukorras, kus pidevalt toimuvad rektori valimised, ei ole mõistlik ja otstarbekas. Samuti tuleb anda aega rektori kohusetäitjale, kes pole merendusringkondades seni kuigi tuntud, et tagada talle valimisprotsessis ausad ja võrdsed võimalused.

(3) Avalduse lahendamiseks tuli vastus leida küsimustele, kas rektori valimise konkursi korraldamisel on rikutud protseduurireegleid ning kas rektori kohusetäitja ametisse nimetamisega rikutakse teiste kandidaatide õigust võrdsele kohtlemisele.

(4) Rakenduskõrgkooli seaduse § 7 lg 1 järgi valitakse rakenduskõrgkooli rektor avalikul konkursil kuni viieks aastaks ministri, kelle juhitava ministeeriumi valitsemisalasse rakenduskõrgkool kuulub, määrusega

²³² Rektori valimise korra § 7 lg 4 järgi osutub teises hääletusvoorus ametikohale valituks kandidaat, kes kogub kohalolevate valimiskogu liikmete häälteenamuse.

kehtestatud korras. Haridus- ja teadusministri 03.02.2004 määruse nr 6 „Rakenduskõrgkooli rektori valimise kord” (rektori valimise kord) § 2 lõike 2 järgi kuulutab haridus- ja teadusminister välja konkursi rakenduskõrgkooli rektori valimiseks, kui rektori ametikoht on vaba või kui ametis oleva rektoriga määratud ajaks sõlmitud töölepingu lõppemiseni on jäänud vähem kui kolm kuud.

Rektori valimise korra järgi toimub hiljemalt kahe kuu möödumisel avalduste esitamise tähtaja möödumisest rektori valimiseks valimiskogu istung, mille kutsub kokku haridus- ja teadusminister või tema volitatud isik. Konkurss loetakse luhtunuks, kui rektori ametikohale ei esita keegi tähtaegselt nõuetekohaseid dokumente, ükski kandidaat ei vasta konkursitingimustele, ükski kandidaat ei kogu nõutavat häälteenamust, ühegi konkursitingimustele vastava kandidaadiga ei sõlmita töölepingut või kui valimistulemus tühistatakse protseduurireeglite rikkumise tõttu. Nimetatud asjaolude esinemisel kuulutab haridus- ja teadusminister hiljemalt kahe kuu möödumisel konkursi luhtumisest välja uue konkursi.

Rakenduskõrgkooli seaduse järgi on rektori ametikoht täidetud juhul, kui haridus- ja teadusminister on sõlminud rektorikandidaadile esitatavatele nõuetele vastava ning rektori valimise määruses sätestatud korras valitud rektoriga töölepingu. Kui on nimetatud rektori kohusetäitja, on rektori ametikoht täitmata ning haridus- ja teadusministril on kohustus vastavalt rektori valimise korrale kuulutada välja konkurss ametikoha täitmiseks. Kui konkurss on luhtunud, tuleb uus konkurss kuulutada välja hiljemalt kahe kuu möödumisel. Rektori valimise kord ei näe selles küsimuses ette ministri kaalutusõigust. Minister ei saa otsustada jätta konkurss välja kuulutamata põhjusel, et nii on mõistlikuk ja otstarbekas.

Vastavalt rektori valimise korrale peab hiljemalt kahe kuu jooksul avalduste esitamise tähtjast toimuma valimiskogu istung, mille kutsub kokku minister. Valimiskogu istungi kokku kutsumata jätmine on võimalik ainult siis, kui rektori ametikohale ei esita keegi tähtaegselt nõuetekohaseid dokumente või ükski kandidaat ei vasta konkursitingimustele ning nimetatud põhjustel konkurss luhtub. Seega ei ole haridus- ja teadusministrile antud kaalutusõigust otsustada, kas valimiskogu istung kutsuda kokku või mitte. Valimiskogu kokku kutsumata jätmine muul alusel kui rektori valimise korras sätestatud, ei ole rektori valimise korraga kooskõlas.

PS § 3 lg 1 esimene lause sätestab seaduslikkuse põhimõtte, mille järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Kitsamas tähenduses kujutab seaduslikkuse põhimõtte endast õigusriigi põhiprintsiibi miinimumnõuet, mille järgi peab kogu avaliku võimu tegevus olema õiguspärane.²³³ Ministri määrus, mis on täitmiseks kohustuslik, sätestab protseduurireeglid rektori valimise konkursi väljakuulutamiseks, valimiste korraldamiseks ja konkursi luhtumiseks. Protседuurireeglite mittejärgmist ei saa pidada õiguspäraseks.

PS § 12 lg 1 lause 1 sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse. Keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui kahe võrreldava isiku, isikute grupi või olukorra ebavõrdne kohtlemine on meelevaldne. Meelevaldselt saab ebavõrdset kohtlemist lugeda siis, kui selleks ei leidu mõistlikku põhjust. Üldise võrdsuspõhiõiguse rikkumise tuvastamiseks on kõigepealt vaja leida võrreldavad isikute grupid, keda väidetavalt ebavõrdselt koheldakse. Kui isikute grupid, keda väidetavalt ebavõrdselt koheldakse, on võrreldavad, siis tuleb kirjeldada vastavat ebavõrdset kohtlemist. Järgmisel astmel tuleb leida ebavõrdse kohtlemise õigustus ja tuvastada selle vastavus põhiseadusele. Kui rikutud ei ole mõnda muud põhiõigust, on ebavõrdne kohtlemine õigustatud, kui selleks on mõistlik põhjus.²³⁴

Riigikohus on leidnud, et avalik võim, täites konkursi korras avalik-õigusliku ameti kandja kohti, peab tagama sellel konkursil osalejatele konkursi õiguspärase korraldamise. Hindamistingimuste eelneva teatavakstegeemisega pannakse ka kõik eksamineeritavad võrdsesse olukorda.²³⁵ Ehkki Riigikohtu vastav otsus puudutas eksami sooritamisele antud õiguslikku hinnangut, on kandideerimistingimuste eelnev

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

234 M. Ernits. Kommentaarid §-le 12. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002. § 12 kamm 4.2.

235 RKHKo 28.02.2005, nr 3-3-1-87-04, p 14.

teatavakstegemine ning seeläbi kõikidele konkursil osalejatele võrdsete kandideerimistingimuste loomine eelduseks iga avaliku konkursi korraldamisel, sealhulgas rakenduskõrgkooli rektori valimise eelduseks. Konkursil kandideerijad tuleb seada võrdsesse olukorda eelkõige seeläbi, et konkursitingimused tehakse avalikult teatavaks. Samuti on kõigil kandideerijatel õiguspärane ootus eeldada, et konkursi korraldamisel arvestatakse eelnevalt teadaolevaid kandideerimistingimusi ning protseduurireegleid. Seega on oluline, et kõik rektori valimise konkursil kandideerivad isikud saaksid kandideerida võrdsetel alustel. Ühele kandidaadile eritingimuste loomist eesmärgiga parandada tema positsiooni kandideerimisel ei saa pidada võrdse kohtlemise põhimõttega kooskõlas olevaks, sest see seab teised konkursil kandideerinud isikud selgelt ebavõrdsesse olukorda.

Riigikohus on analüüsinud PS §-st 10 tulenevat õiguskindluse põhimõtet. Kõige üldisemalt peab see printsiip kolleegiumi hinnangul 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). Õiguselguse põhimõtte järgi peab isikul olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob.²³⁶ HMS § 5 lõike 5 järgi kohaldatakse juhul, kui haldusmenetlust reguleerivad õigusnormid muutuvad menetluse ajal, menetluse alguses kehtinud õigusnorme. Seega on oluline juba väljakuulutatud konkurss viia lõpuni konkursi väljakuulutamise hetkel kehtinud rektori valimise korda järgides.

Kui õigusaktis esineb puudusi, tuleb need kõrvaldada. Jõustunud üldakt aga on täitmiseks kohustuslik ning juhul, kui kaalutusõiguse kohaldamiseks ei ole volitust antud, ei saa diskretsiooni rakendada ning jätta otstarbekusele viidates rektori valimise korras sätestatud protseduurireegleid järgimata. Kui rektori valimise kord sätestab ebamõistliku protseduuri, tuleb muuta korda, sest võimalust protseduurireeglid osaliselt kohaldada kord ette ei näe.

(5) Õiguskantsler pöördus märgukirjaga haridus- ja teadusministri poole ning osutas nimetatud puudujääkidele.

Haridus- ja teadusminister nõustus, et rakenduskõrgkooli rektori valimise konkursi väljakuulutamisel, valimiste korraldamisel ja konkursi luhtumisel tuleb järgida rakenduskõrgkooli rektori valimise korda. 12.11.2006 jõustus rektori valimise korra § 10 lõike 2 muudatus, mille järgi konkursi luhtumisel kuulutab haridus- ja teadusminister hiljemalt ühe aasta möödumisel rektori valimiseks välja uue konkursi.

Eesti Mereakadeemia uus rektor valiti 05.02.2007.

4. Õppekirjanduse piirhinnad

Asi nr 6-3/060952

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole õppekirjanduse piirhindade regulatsiooni pärast.

(2) Haridus- ja teadusministri 03.05.2006 määruses nr 16 "Riiklikule õppekavale vastavate õpikute, töövihikute ja tööraamatute loetelu 2006/2007. õppeaastaks" antud õppekirjanduse loetelu sisaldab lisaks õppekirjanduse pealkirjale, autori(te)le, väljaandjale ning väljaandmisaastale ka vastava õppekirjanduse piirhinda.

Avaldaja juhtis tähelepanu sellele, et PGS § 23 annab haridus- ja teadusministrile volitusnormi vaid õppekirjanduse riiklikule õppekavale vastavuse kinnitamise tingimuste ja korra ning õppekirjandusele esitatavate nõuete kehtestamiseks. Õppekirjanduse piirhinna kehtestamiseks ministril volitusnormi ei ole.

²³⁶ RKPJKo 15.12.2005, nr 3-4-1-16-05, p 20.

Õiguskantsler pöördus haridus- ja teadusministri poole ning palus teavet, millisest volitusnormist lähtudes on õppekirjanduse piirhindade regulatsioon kehtestatud ja kuidas kujuneb artiklite piirhind.

Haridus- ja teadusminister selgitas vastuses, et ta ei kehtesta õpikute piirhindu. Õppekirjanduse piirhinna määrab ja esitab kirjastus. Haridus- ja Teadusministeerium ei arvuta kindla valemi alusel õppekirjanduse piirhindu ega ka kinnita neid. Õppekirjanduse piirhind on osa kirjastuse esitatavast teabest, mida ei saa mõjutada ainenõukogu, Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus (REKK) ega haridus- ja teadusminister. Minister leiab, et piirhinna selline regulatsioon mahub haridus- ja teadusministrile põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega antud volituse raamidesse, sest eelkirjeldatud kujul on piirhinna regulatsioon käsitletav osana õppekirjanduse riiklikule õppekavale vastavuse kinnitamise korrast. Ministri määrukses vaid avalikustatakse õpikute piirhind, sest see teave peab olema ostjale nähtav, kuid piirhinnast ei sõltu õppekirjanduse riiklikule õppekavale vastavus.

(3) Avalduse lahendamiseks tuli leida vastus küsimusele, kas põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse volitusnorm võimaldab haridus- ja teadusministril õppekirjandusele piirhinda kehtestada.

(4) PS § 3 lõike 1 esimene lause sätestab seaduslikkuse põhimõtte, mille järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS § 94 lg 2 annab muu hulgas ministrile pädevuse anda määrusi seaduse alusel ja seaduse täitmiseks. Üldisest 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 pole volitusega hõlmatud.²³⁷

PGS § 23 lg 3 järgi kehtestab haridusminister määrusega õpikute, töövihikute, tööraamatute ja muu õppekirjanduse riiklikule õppekavale vastavuse kinnitamise tingimused ja korra, samuti nõuded õpikutele, töövihikutele, tööraamatutele ja muule õppekirjandusele, sama paragrahvi lõike 4 järgi kinnitab haridus- ja teadusminister määrusega kõigi riiklikule õppekavale vastavate õpikute, töövihikute ja tööraamatute loetelu igaks õppeaastaks.

Haridus- ja teadusministri seisukohaga, et õppekirjanduse loetelu vaid avalikustatakse ministri määrukses, ei saa nõustuda. Ministri määrus on õigustloov akt, mis on täitmiseks kohustuslik. Seega ei saa väita, et osa ministri iga õppeaasta õppekirjanduse loetelu määrusest,²³⁸ st õppekirjanduse piirhind, mis on lisatud vastavale õppekirjanduse artiklile, ei ole kohustuslik. Antud juhul ei ole oluline, kes on andnud Haridus- ja Teadusministeeriumile õppekirjanduse kohta informatsiooni. Määruse andmise pädevus ning sellega kaasnev vastutus on vaid haridus- ja teadusministril, kes peab määrust andes lähtuma ka talle antud volitusest. Ministril on vaid tingimuste ja korra, õppekirjandusele esitatavate nõuete ning vastava õppeaasta loetelu kehtestamise õigus. Piirhinna kehtestamiseks haridus- ja teadusministril volitust ei ole.

Minister selgitas, et piirhinna kehtestamise eesmärk on panna õppekirjanduse kirjastajale kohustus mitte müüa õppekirjandust teatud summast kõrgema hinnaga ning anda õigus õppekirjanduse ostjale nõuda teatud hinnaga õppekirjanduse müüki. Seega ei ole tegemist pelgalt andmete avalikustamisega, vaid õiguse ja kohustuse loomisega, mis õigusliku siduvuse saavutamiseks sisalduvad õigustloovas aktis. Kui tegemist oleks vaid andmete avalikustamisega, võiks seda teha mis tahes muus vormis (avalikustada ministeeriumi või kirjastuse koduleheküljel, saata ringkiri õppeasutustele, lisada orienteeruvad hinnad vastava aasta õppekirjanduse loetelu määruse seletuskirjale vms).

Piirhinna kehtestamine oleks põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses antud volitusnormi piirides juhul, kui

²³⁷ RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 9.

²³⁸ Haridus- ja teadusminister kehtestas 16.09.2005 määruse nr 33 "Riiklikule õppekavale vastavate õpikute, töövihikute ja tööraamatute loetelu 2005/2006. õppeaastaks", milles antud õppekirjanduse loetelu sisaldab osade nimetuste puhul lisaks õppekirjanduse pealkirjale, autori(te)le, väljaandjale ning väljaandmisaastale ka vastava õppekirjanduse piirhinda. Haridus- ja teadusministri 04.10.2005 määruse nr 36 "Õpikute, töövihikute ja tööraamatute riiklikule õppekavale vastavuse kinnitamise tingimused ja kord ning nõuded õpikutele, töövihikutele, tööraamatutele ja muule õppekirjandusele" (nõuetele vastavuse määrus) järgi on piirhind õppekirjanduse müügihind, mida ei ületata selle trüki turustamise perioodil.

selle kehtestamine on osa õppekirjanduse riiklikule õppekavale vastavuse hindamise tingimustest, korrast või õppekirjandusele esitatav nõue. Nõuetele vastavuse määrase reguleerimisala järgi sätestab määrus õpikute, töövihikute ja tööraamatute põhikooli ja gümnaasiumi riiklikule õppekavale, põhikooli lihtsustatud riiklikule õppekavale või toimetuleku riiklikule õppekavale vastavuse kinnitamise tingimused ja korra ning nõuded õpikutele, töövihikutele ja tööraamatutele ja muule õppekirjandusele. Piirhinnale eraldi viide puudub. Samas on nõuetele vastavuse määrase struktuuris õppekirjanduse piirhind sätestatud iseseisvas paragrahvis, mitte paragrahvides, kus reguleeritakse korralduslikke küsimusi ja tingimusi vastavuse hindamisel, õppekirjandusele esitatavaid nõudeid, üldnõudeid või tehnilisi nõudeid. Seega nõuetele vastavuse määrase struktuuris ei ole õppekirjanduse piirhind välja toodud mitte õppekirjandusele esitatava sisulise või vormilise nõudena, vaid eraldi mõiste ja instituudina.

2006/2007. õppeaastaks kehtestatud õppekirjanduse loetelu määrase reguleerimisala järgi koosneb määrus järgmistest peatükkidest:

- 1) põhikooli ja gümnaasiumi riiklikule õppekavale vastavate õpikute ja tööraamatute loetelu;
- 2) põhikooli ja gümnaasiumi riiklikule õppekavale vastavate töövihikute loetelu;
- 3) põhikooli lihtsustatud riiklikule õppekavale (abiõppe õppekavale) vastavate õpikute ja töövihikute loetelu;
- 4) toimetuleku riiklikule õppekavale vastavate tööraamatute loetelu.

Seega pole ka selle määrase reguleerimisalas toodud piirhinna nimetamist vastava õppekirjanduse artikli juures, kuigi piirhindu on määruks fikseeritud.

Õppekirjanduse piirhind eristub kirjanduse nimetuste loetelust ka REKKi poolt andmete esitamisel haridus- ja teadusministrile. Nimelt esitab nõuetele vastavuse määrase järgi REKK vähemalt üks kord kvartalis haridus- ja teadusministrile ainenõukogu poolt riiklikule õppekavale vastavaks tunnistatud õppekirjanduse nimetuste loetelu koos piirhindadega. Seega on piirhindade näol tegemist loetelule lisatavate andmetega. Haridus- ja teadusminister kinnitab REKKi esitatud riiklikule õppekavale vastava õppekirjanduse nimetuste loetelud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse alusel.

Haridus- ja teadusminister selgitas, et kuni 2004. aastani oli õppekirjanduse piirhind teada vaid REKKile ja õppekirjanduse käsikirju hindavatele üleriigilistele ainenõukogudele, st piirhind ei olnud avalik. See olukord võimaldas kirjastusel kontrollimatult õppekirjanduse hindu tõsta. Alates 2004. aasta sügisest anavad teavet piirhinna kohta kirjastused. Õppekirjanduse hind peab olema põhjendatud ja kõigile üheselt nähtav, st ostjale avalik. Samuti on piirhind oluliseks indikaatoriks riigile õpilase pearaha kehtestamisel. Piirhinna avalikustamine kaitseb tarbijat iga-aastaste suurte hinnatõusude eest. Ostjad saavad selliselt kontrollida, kas tegelik müügihind ja kirjastuse esitatud hind õppekirjanduse käsikirja hindamise ajal on ühesugune või erineb märgatavalt. Piirhind ei mõjuta aga õppekirjanduse vastavust riiklikule õppekavale.

Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus ei sisalda ühtki sätet piirhinna kujundamise aluste kohta, samuti pole põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses, nõuetele vastavuse määruks, vastava õppeaasta õppekirjanduse loetelu määruks ega üheski nimetatud õigustloova akti seletuskirjas ei ole selgitatud, kuidas õppekirjanduse piirhind kujuneb. Seega ei selgu, kas ja kuidas ning mis alusel on kirjastus kohustatud õppekirjandusega seonduvate andmete juurde esitama piirhinnad. Hinnata pole võimalik seda, kas kirjastus on piirhindu määrates pidanud kinni piirhinna kehtestamise põhimõtetest ja kas need on kehtestatud põhjendatult ja õiguspäraselt. Et tegemist ei ole sisulise riiklikule õppekavale vastavuse aluseks oleva nõudega, puudub REKKil, ainenõukogul või haridus- ja teadusministril alus leida, et esitatud piirhind on vastuvõetamatu ning jätta sel põhjusel õppekirjanduse artikkel vastava aasta loetelust välja.

Kirjastuse põhjendused piirhinna kehtestamise kohta jäävad ebaselgeks, kuna minister on ise oma selgitustes teavitanud, et Haridus- ja Teadusministeerium ei tea ega saagi teada eraõigusliku äriühingu töötasu arvestamise aluseid ning seega ei arvuta kindla valemil alusel õppekirjanduse piirhindu. Sellisel juhul ei saa ka väita, et saavutatud oleks õppekirjanduse piirhindade määruks tasandil kehtestamisele esitatud eesmärk – avalikustamine, kontrollimatu hinnatõusu vältimine ja põhjendamine.

Eelnevast nähtub, et õppekirjanduse nõuetele vastavuse hindamisel ei arvestata piirhinna sisulise ega

vormilise õppekirjandusele esitatava kriteeriumina. See omakorda tähendab, et õppekirjanduse piirhinna kehtestamine ei kuulu PGS § 23 lõigete 3 ja 4 antud volitusnormide piiridesse.

(5) Õiguskantsler pöördus märgukirjaga haridus- ja teadusministri poole ning palus kõrvaldada vastuolud. Täiendada tuleb, kas volitusi põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses või viia määrused, milles õppekirjanduse piirhindu on puudutatud, kooskõlla põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega.

Haridus- ja teadusminister möönis oma vastuses, et tal ei ole seadusest tulenevalt õigus õppekirjanduse piirhindu kehtestada ning lubas esimesel võimalusel viia haridus- ja teadusministri 30.10.2006 määruse nr 39 "Riiklikule õppekavale vastavate õpikute, töövihikute ja tööraamatute loetelu 2006/2007 õppeaastaks" ning haridus- ja teadusministri 04.10.2005 määruse nr 36 "Õpikute, töövihikute ja tööraamatute riiklikule õppekavale vastavuse kinnitamise tingimused ja kord ning nõuded õpikutele, töövihikutele, tööraamatutele ja muule õppekirjandusele" seadustega vastavusse.

Haridus- ja teadusminister andis 23.03.2007 määruse nr 26 „Õpikute, töövihikute ja tööraamatute riiklikule õppekavale vastavuse kinnitamise tingimused ja kord ning nõuded õpikutele, töövihikutele, tööraamatutele ja muule õppekirjandusele”. Nimetatud määrusest on välja jäetud varasem piirhinda puudutav regulatsioon. Uus määrus jõustus 01.05.2007 ning samal päeval kaotas kehtivuse haridus- ja teadusministri 04.10.2005 määrus nr 36.

5. Saku valla lasteaedadesse vastuvõtmise kord

Asi nr 6-5/060989

(1) Eesti Lastekaitse Liit pöördus õiguskantsleri poole seoses Saku valla lasteaedadesse vastuvõtmise korraga.

(2) Saku Vallavalitsus kehtestas 16.05.2006 määrusega nr 4 „Lapse koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtmise ja väljaarvamise korra” (Saku Vallavalitsuse määrus). Määruse § 1 lõike 3 alusel võeti lasteasutusse laps, kes jooksva aasta 1. oktoobriks on saanud 3-aastaseks ning lõike 4 alusel võetakse vabade kohtade olemasolul lasteasutusse laps, kes jooksva aasta 1. oktoobriks on saanud 2-aastaseks.

Avaldajate hinnangul oli Saku Vallavalitsuse määrus vastuolus KELS §-ga 10. Lapsel, kelle vanemad seda soovivad, on õigus käia koolieelses lasteasutuses, kuid Saku Vallavalitsuse korra järgi oli see õigus ainult teatud vanuse korral.

Õiguskantsler tegi teabe nõudmise haridus- ja teadusministrile, milles palus ministrilt selgitust põhjuste kohta, millest on tingitud kohalike omavalitsuste raskused lasteaiakohtade tagamisel.

Teabe nõudmisele vastates selgitas haridus- ja teadusminister, et ministeerium on esitanud taotluse täiendavate vahendite eraldamiseks riigieelarvest eelõpetuse finantseerimise toetamiseks. Samuti leidis minister, et kohalikele omavalitsustele ei valmista raskusi mitte olemasolevate lasteaiakohtade ülalpidamine, vaid uute kohtade või lasteaedade loomine.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmisega ka Saku vallavanema poole, milles palus vallavanemal selgitada, miks on Saku Vallavalitsuse kehtestanud vastava määruse ning kas määrus on vallavanema arvates kooskõlas põhiseadusega ja koolieelse lasteasutuse seadusega.

Saku vallavanem nõustus õiguskantsleri teabe nõudmises toodud seisukohtadega ning tunnistas Saku Vallavalitsuse määruse § 1 lõike 3 vastuolu põhiseadusega ja koolieelse lasteasutuse seadusega. Vallavanem selgitas ühtlasi, et tühistatud säte kehtestati tulenevalt suurest lasteaiakohtade puudusest. Lasteaiakohtade puudus ei ole üksnes Saku valla probleem ning peamise põhjusena tõi vallavanem välja ebapiisava rahastamise riigieelarve vahenditest.

(3) Avalduse põhiküsimus oli, kas Saku Vallavalitsuse määrus on kooskõlas üldise seadusliku kohustusega tagada kõikidele oma haldusterritooriumil elavatele lastele, kelle vanemad seda soovivad, koht koolieelses lasteasutuses.

(4) PS § 154 lõike 1 järgi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt, kõiki kohaliku elu küsimusi. Riigikohus on selgitanud, et nimetatud lauseosa "tegutsevad seaduste alusel" tuleb mõista kui seaduslikkuse nõuet. PS § 3 lõike 1 järgi, mis kehtestab üldise seaduslikkuse nõude, teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.²³⁹ PS § 3 lõike 1 lausest 1 ning § 154 lõikest 1 tulenev seaduslikkuse nõue tähendab, et kohaliku omavalitsuse õigusaktid peavad olema kooskõlas seadustega.²⁴⁰ Kui teatud küsimuse lahendamine on seadusega reguleeritud, ei ole kohalikul omavalitsusel õigust seadust ignoreerida ega iseseisvalt oma võimuvolitusi, sh õigustloovat pädevust laiendada.

KELS (seisuga 03.11.2006) § 10 järgi peab kohalik omavalitsus tagama kõigile ühe- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on antud valla või linna haldusterritooriumil ning kelle vanemad seda soovivad, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Vastavalt KELS § 15 lõikele 4 kehtestab lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise korra valla- või linnavalitsus. Valla- või linnavalitsusel on kohustus tagada koolieelse lasteasutuse koht nii lastesõime- kui lasteaiaaalistele lastele. Seadusest tulenevalt loob valla- või linnavalitsus juhul, kui valla või linna territooriumil on ajutiselt vajadus lasteasutuse koha järele suurem kui olemasolevate lasteasutuste üldkohtade arv, soovijatele võimaluse saada lasteasutuses osajaline koht. Koolieelse lasteasutuse seadus ei jäta lasteasutuse kohtade tagamise osas valla- või linnavalitsusele pädevust otsustada seaduses sätestatust teistmoodi.

Eelnevast nähtub, et lasteasutuse koht tuleb tagada kõigile koolieast noorematele lastele. Kui täisajaga kohti tagada ei ole võimalik, tuleb tagada osajaga koht. Osajaliste kohtade loomine on ajutine lahendus ning ette nähtud selliseks juhuks, kui ajutiselt on kohaliku omavalitsuse territooriumil vajadus lasteasutuse kohtade järele suurem kui olemasolevate üldkohtade arv.

Seega on kohaliku omavalitsuse pädevuses reguleerida laste lasteasutusse võtmisega ja väljaarvamisega seotud protseduurilisi asjaolusid, kuid valla- või linnavalitsusel ei ole pädevust seada oma määrusega täiendavaid lasteasutusse saamise tingimusi. Valla- ja linnavalitsus peab määrusi andes järgima seaduslikkuse põhimõtet ning ei tohi väljuda volitusnormi piiridest. Saku Vallavalitsus oli oma määruses aga kehtestanud lisaks seadusest tulenevatele tingimustele täiendavaid nõudeid.

Õiguskantsler leidis, et Saku vallas ei olnud tagatud kõigile koolieast noorematele lastele lasteasutuse koht, sest Saku Vallavalitsuse määruse § 1 lõigete 3 ja 4 järgi võeti lasteasutusse üksnes laps, kes jooksva aasta 1. oktoobriks on saanud 3-aastaseks ning ainult vabade kohtade olemasolul laps, kes jooksva aasta 1. oktoobriks on saanud 2-aastaseks.

See regulatsioon seadis raskesse olukorda lapsevanemad, kelle laps saab 3-aastaseks jooksva aasta 2. oktoobrist kuni 31. detsembrini. Puhkuseaduse § 29 lõike 1 järgi antakse lapse emale või isale tema soovil lapsehoolduspuhkust kuni 3-aastase lapse kasvatamiseks. Lapsehoolduspuhkus lõpeb hiljemalt lapse 3-aastaseks saamise päevale järgneval päeval. Seega ei olnud nende laste, kes saavad 3-aastaseks jooksva aasta 2. oktoobrist kuni 31. detsembrini, vanematel võimalik olla lapsega lapsehoolduspuhkusel, samas ei olnud neil võimalik saada lasteaiakohta, kui juhuslikult vabu kohti ei ole.

(5) Saku Vallavalitsus möönis vastuses, et lisatingimuste seadmisega määruses väljus vallavalitsus KELS § 15 lõikega 4 antud volitusnormist, millega antakse valla- või linnavalitsusele õigus kehtestada lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord, ning tühistas määruse § 1 lõiked 3 ja 4.

²³⁹ RKPJKo 18.11.2004, nr 3-4-1-14-04, p 17.

²⁴⁰ RKPJKo 10.04.2002, nr 3-4-1-4-02, p 14.

6. Usuõpetuse vabatahtlikkus koolis

Asi nr 7-2/051817

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldusega isik, kes väitis, et ühes koolis on usuõpetuse õppimine kohustuslik. Kuivõrd tegemist ei olnud kooli õpilasega ega muu isikuga, kelle õigusi see oleks võinud rikkuda, alustas õiguskantsler omaalgatusliku menetluse.

(2) Õiguskantsler pöördus kooli poole teabe nõudmisega usuõpetuse kohustuslikkuse ja selle õigusliku aluse kohta. Kool vastas, et kooli tegevuse aluseks on lisaks teistele õigusaktidele ka põhikooli ja gümnaasiumi riiklik õppekava, sh selle § 11 lg 2. Kool selgitas, et õppesuund on terviklik õppeainete kogum, mille eesmärgiks on võimaluste loomine süvendatud teadmiste omandamiseks teatud konkreetsetes ainevaldkonnas. See kujundatakse kohustuslikest ainetest, kooli määratud valikainetest ning õpilase valitavatest ainetest. Kohaliku omavalitsuse volikogu kinnitatud kooli põhimääruse järgi on kooli eesmärgiks pakkuda võimalust õppida reaal-, humanitaar- ja loodussuunal. HaS § 8 lõike 2 ja PGS § 17 lõike 1 järgi on õpilane koolikohustuslik põhihariduse omandamiseni või 17-aastaseks saamiseni. Kool oli seisukohal, et õpilane otsustab omal valikul sinna kooli õppima asumise, samuti valib ise õppesuuna, mille tutvustus on vabalt kättesaadav. Valitud suunal on õpilane kohustatud läbima riikliku õppekava kohustuslikud kursused ning õppesuuna kursused. Sellest on võimalik kõrvale kalduda tervislikel või muudel individuaalsetel põhjustel. Humanitaarsuuna eesmärk on pakkuda süvendatud üldkultuurilisi teadmisi. Kursuste hulgas oli ka religiooniõpetus, mille eesmärgiks oli maailma eri religioonide ja usuliste probleemide tutvustamine ja võrdlev analüüs, selleks et luua alus nii ajaloo kui tänapäeva maailma probleemide mõistmisele nende terviklikkuses. Kool viitas ka Vabariigi Valitsuse ja Kirikute Nõukogu 2002. aasta ühishuvide protokollile. Religiooniõpetust olevat õpetatud üheksa aastat, selle aja jooksul pole õpilased ega vanemad kordagi tõstatanud probleemi. Ka kooli hoolekogu arutas nimetatud temaatikat ning pidas religiooniõpetuse õpetamist humanitaarsuunas hädavajalikuks. Hoolekogu jagas kooli juhtkonna seisukohta teadmisi andva religiooniõppe ja isiksuse väärtushinnangute kujunemist suunava usuõpetuse erinevuse kohta. Hoolekogu ei leidnud alust koolis õpetatava religiooniõpetuse seostamiseks HaS § 4 lõikes 4 ja PGS § 3 lõikes 4 nimetatud usuõpetusega ega näinud selles usuliste valikuvabaduste probleemide tekkimist.

Usuõpetuse vabatahtlikkuse küsimuses seisukoha saamiseks pöördus õiguskantsler haridus- ja teadusministri poole. Ministri vastuse järgi on üldhariduskoolidele välja töötatud ühtne üleriigiline religiooniõpetuse valikaine ainekava. Ministeeriumi seisukoha järgi on konfessionaalne usuõpetus seesugune, mis lähtub ühe konkreetse kiriku või usulise ühenduse õpetusest, selle eesmärgiks on religioosse traditsiooni edasiandmine järgmisele põlvkonnale ja selle järjepidevuse tagamine. Mittekonfessionaalne religiooniõpetus on üldhariduslik õppeaine, mis ei tohi olla ühegi uskkonna kuulutustöö. Ministri sõnul tähendab Eesti näite puhul usundiülesus seda, et ollakse kristlane. Õpetus on informeeriv, mitte veenev. Ministri seisukoha järgi on küsimus informeerituses, mille põhjal teeb õpilane valiku gümnaasiumiastmesse õppima asudes. Informeerituse korral on tegu teadliku valikuga ainet õppida.

(3) Selles menetluses oli põhiküsimuseks, kas usuõpetus võib olla õpilastele kohustuslik õppeaine, arvestades seejuures ka seda, et gümnaasiumiastmes õppimine ei ole kohustuslik ning õpilane saab õppesuuna ise valida.

(4) PS § 40 lg 1 näeb ette usuvabaduse. Koolidesse puutuvas osas on seadusandja usuvabadust täpsustanud haridusseaduses ning põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses. HaS § 4 lg 4 sätestab, et usuõpetuse õppimine ja õpetamine on vabatahtlik. PGS § 3 lg 4 näeb ette, et usuõpetus on mittekonfessionaalne; kool on kohustatud usuõpetust õpetama, kui seda soovivaid õpilasi on kooliastmes vähemalt 15; usuõpetuse õppimine on vabatahtlik.

PGS § 3 lg 4 sätestab usuõpetuse mittekonfessionaalsuse. Konfessionaalseks saab pidada seesugust usuõpetust, millega kujundatakse isiku arusaama inimese asukohast maailmast ja tema suhetest kõrgematesse jõududesse või sügavamatesse olemustesse. See tähendab mingi kindla ja konkreetse usulise tõekspidamise õpetamist,

mis ei ole põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse järgi lubatud. Mittekonfessionaalne ehk lubatud on seesugune usuõpetus, milles käsitletakse erinevaid usundeid ülevaateliselt. Seda võib nimetada ka religiooniõpetuseks. Sellise usuõpetuse õpetamist reguleerivad HaS § 4 lg 4 ja PGS § 3 lg 4. Kooli poolt õpetatud religiooniõpetus oli nimetatud sätete mõttes usuõpetus.

PGS § 3 lõike 2 alusel on Vabariigi Valitsus kehtestanud oma 25.01.2002 määrusega nr 56 põhikooli ja gümnaasiumi riikliku õppekava, mille § 11 lg 2 sätestab, et kool kujundab oma õppesuuna valikainete, valikkursuste ja mõne õppeaine süvaõppe kaudu, arvestades oma võimalusi ja õpilaste soove; koolil võib olla mitu õppesuunda. PS § 3 lg 1 lause 1 järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Kuigi koolil on õigus kujundada oma õppekava, tuleb seejuures kinni pidada seadustes sätestatust, sh ka haridusseaduse ning põhikooli- ning gümnaasiumiseaduse sätetest, mis näevad ette usuõpetuse vabatahtlikkuse. Vabariigi Valitsuse ja Kirikute Nõukogu vahel sõlmitud ühishuvide protokoll ei ole õigustloov akt, millest tuleneks isikutele õigusi või kohustusi. Seadusi ei saa eirata ka koolikollektiivi, õpilaste, vanemate ja hoolekogu kokkuleppel ega nõusolekul.

Kool viitas oma juhtkonna ja hoolekogu arusaamale religiooniõpetuse hädavajalikkusest humanitaarsuunal. Õiguskantsler juhtis kooli tähelepanu sellele, et religiooni seoste käsitlemine on ette nähtud ka teistes keskkooli õppeainetes (vastavalt riiklikule õppekavale: ühiskonnaõpetuses 4. ptk p 3.5 „Maailma religioosne mitmekesisus“; kunstõpetuses 5. ptk p 4.1.2 „Kunst ja religioon“, p 4.2.2 „Religiooni mõju kunstile barokis ja rokokoos“). Ei tohiks alahinnata ka keskkoolis õppivaid noori – kui religiooniõpetus on humanitaarsuunal tõepoolest hädavajalik, siis ilmselt mõistavad seda ka õppivad noored, kelle jaoks humanitaarsuunal õppimine on teadlik valik.

HaS § 8 lõike 2 ja PGS § 17 lõike 1 järgi on õpilane koolikohustuslik põhihariduse omandamiseni või 17-aastaseks saamiseni. Õpilane otsustab omal valikul keskkoolis õppima asumise, samuti valib ise õppesuuna, mille tutvustus on vabalt kättesaadav. Valitud suunal on õpilane kohustatud läbima riikliku õppekava kohustuslikud kursused ning õppesuuna kursused.

Õiguskantsler leidis, et viited sellele, et keskkooli osas õppimine on õpilasele vabatahtlik, ei ole asjakohased. HaS § 4 lg 4 ega PGS § 3 lg 4 ei näe ette eriregulatsiooni gümnaasiumiastme kohta. Seega peab ka 10.–12. klassis olema usuõpetus kõikidele õpilastele vabatahtlik. HaS § 4 lõikes 4 ja PGS § 3 lõikes 4 sätestatud usuõpetuse vabatahtlikkust tuleb mõista koolisisese valikuvabadusena, mitte koolidevahelise valikuvabadusena. Kui ühe õppesuuna valimisega kaasneb kohustuslik usuõpetus, ei ole enam tegemist usuõpetuse vabatahtlikkusega. Vastupidise tõlgenduse korral kätkeks see endas ohtu, et kõikide (õpilase jaoks asukohalt või muidu sobivate) koolide humanitaarkallak sisaldab kohustuslikku usuõpetust. Sellega kaoks humanitaarsete huvidega õpilastel usuõpetuse õppimise osas valikuvabadus ka koolide vahel.

Nähtuvalt kooli vastusest ei olnud selles võimalik õppida humanitaarsuunal ilma, et oleks tulnud läbida religiooniõpetuse kursus. Nagu eespool viidatud, tuli koolis õpetatavat religiooniõpetust mõista kui usuõpetust HaS § 4 lõike 4 ja PGS § 3 lõike 4 tähenduses. Seega pidi olema ka õpetatava usuõpetuse õppimine vabatahtlik, mis tahes nime all ka ainet ei õpetatud.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et kõnealuses koolis humanitaarsuunal õpetatud religiooniõpetuse kohustuslikkus oli vastuolus HaS § 4 lõikega 4 ja PGS § 3 lõikega 4.

(5) Lähtuvalt eeltoodust tegi õiguskantsler koolile ettepaneku rikkumise kõrvaldamiseks – religiooniõpetus õppekavast kohustusliku aina kõrvaldada ning õpilastele selgitada, et tunni külastamine on vabatahtlik. Kool teavitas, et religiooniõpetus arvati direktori käskkirjaga humanitaarsuunda kujundavate kursuste nimekirjast välja.

7. Keeleseaduse täitmise kontroll

Asi nr 6-8/060425

(1) Õiguskantsler otsustas omal initsiatiivil alustada menetluse, et kontrollida keeleseaduse täitmise kontrolli regulatsiooni põhiseaduspärasust.

(2) Järelevalve esemeks olid KeeleS § 28 ning selle alusel Vabariigi Valitsuse 11.06.1996 määrusega nr 161 kinnitatud "Keeleseaduse täitmise kontrolli kord" (keeleseaduse täitmise kontrolli kord). KeeleS § 28 sätestas:

"§ 28. Seaduse täitmise kontroll

Käesoleva seaduse täitmist kontrollitakse Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras."

Viidatud normi alusel kinnitas Vabariigi Valitsus keeleseaduse täitmise kontrolli korra.

09.03.2005 andis Vabariigi Valitsus Riigikogu menetlusse keeleseaduse muutmise seaduse eelnõu (597 SE), mille eesmärk oli lahendada mitmeid probleeme keeleseaduse rakendamisel, sh probleemid riikliku järelevalvega.

11.04.2005 rõhutas õiguskantsler Riigikogus vastates Riigikogu liikmete Andres Herkeli, Mart Nuti, Tõnis Lukase, Helir-Valdor Seederi, Mart Laari ja Peeter Tulviste arupärimisele eesti keele kasutamise kohta Narva Linnavolikogus nimetatud eelnõu menetlemise ja vastuvõtmise olulisust.

13.04.2005 Riigikogu istungi päevakorrapunkti nr 17 arutamisel "Vabariigi Valitsuse algatatud keeleseaduse muutmise seaduse eelnõu 597 esimene lugemine" teatas haridus- ja teadusminister, et võtab Vabariigi Valitsuse kui eelnõu algataja esindajana eelnõu menetlusest tagasi.

05.10.2005 pöördus õiguskantsler Haridus- ja Teadusministeeriumi poole kirjaga, milles väljendas muret, et keelealaste õigusaktide järgimise riiklik järelevalve on endiselt reguleeritud Vabariigi Valitsuse määrusega. Õiguskantsler palus teavet, millal on kavas esitada Vabariigi Valitsusele valitsuse 2005. a II poolaasta tööplaanis sisaldunud keeleseaduse muutmise seaduse eelnõu (tööplaanis p 13.2.1). Oma 07.11.2005 vastuses nentis minister, et ministeerium on kavandamas eelnõu esitamist esimesel võimalusel pärast ekspertide seisukohtade ja ettepanekute saamist.

2005. a lõpus ega 2006. a alguses Haridus- ja Teadusministeerium keeleseaduse muutmise seaduse eelnõu Vabariigi Valitsusele ei esitanud. Keeleseaduse muudatuste esitamine lükati Vabariigi Valitsuse 2006. a tööplaanis 2006. a detsembrisse (p 13.1.2.).

(3) Kõnealusel juhul oli oluline leida vastus küsimusele, kas riikliku järelevalve teostamise reguleerimine seadusest alamalseisva aktiga on põhiseaduspärane.

(4) PS § 3 lg 1 lause 1 järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Antud normist tuleneb Eesti riigikorralduse ühel alusprintsiiibil – demokraatia printsiiibil tuginev parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõte, mille järgi peab seadusandja kõik olulised küsimused ise ära otsustama. Eeskätt on see oluline riigi ja kodanike vaheliste suhete puhul, eriti põhiõiguste piiramisel. Riigikohus on viidanud Euroopa Inimõiguste Kohtu kaasusele *Malone vs. Ühendatud Kuningriik* (1984), 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."²⁴¹ "Seadusega kindlaksmääratud ja avalikustatud õiguste ja vabaduste piiramise kord ning avalikkus võimaldab valikuvabaduse ning tagab võimaluse vältida

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

võimu kuritarvitust. Põhjaliku seadusandliku regulatsiooni puudumine ja varjatus jätab aga isiku ilma õigusest informatsioonilisele enesemääratlusele, valida käitumisjoont ja end kaitsta.”²⁴²

Riikliku järelevalve teostamine on klassikaline täidesaatva riigivõimu teostamise väljendus, kus avalik võim rakendab haldusväliste isikute suhtes sunnivõimu. Järelevalve olemuseks on järelevalvet teostavate ametnike õigus nõuda selleks vajalikke andmeid ja dokumente, siseneda territooriumile ja ruumidesse, sooritada muid vajalikke toiminguid. Seejuures on järelevalveametnikele sageli antud õigus oma ülesannete täitmise tagamiseks kohaldada sunnimeetmeid (nt sunniraha). Järelevalvemenetlus võib pöörduda isiku suhtes koormava haldusakti andmisega – ettekirjutusega, soodustava haldusakti (nt tegevusloa) peatamisega või kehtetuks tunnistamisega.

Eelviidatud Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud keeleseaduse täitmise kontrolli korra p 7 nimetab samuti keeleametniku õigust nõuda järelevalve teostamiseks vajalikke andmeid, teha hoiatusi või ettekirjutusi, anda otsuseid konkreetsete õiguserikkumiste kohta ja määrata õiguserikkumise kõrvaldamise tähtaegu, kontrollida töötajate keeleoskustunnistusi ja vajadusel teha ettepanek töötaja suunamiseks korduseksamile, teha ettepanek lõpetada töötajaga tööleping või tühistada teenistuja ametisse määramine, kui ta ei oska eesti keelt nõutaval tasemel jne.

Eeltoodud kirjeldusest nähtuvalt on selge, et järelevalvemenetlus riivab otseselt mitmeid põhiõiguseid: eneseteostusvabadust (PS § 19), õigust eraelu (PS § 26) ja omandi (PS § 32) puutumatusel. Menetluse tulemusena koormava haldusakti andmine võib üle kasvada ka mitmete teiste põhiõiguste riiveks, näiteks tegevusala, elukutse ja töökoha valikuvabadus (PS § 29), ettevõtlusvabadus (PS § 31).

Keeleseaduse peatükk 5¹ näeb ette vastutuse keeleseaduse rikkumise eest. Seejuures kohaldatakse karistusseadustikus ja väärteomenetluse seadustikus ette nähtud sätteid. Keeleseadus ei sätesta aga riikliku järelevalve kui haldusmenetluse teostamise aluseid ega korda. KeeleS § 28 delegeerib seaduse täitmise kontrolli korra kehtestamise täiel määral Vabariigi Valitsusele, jättes määratlemata volituse sisu, eesmärgi ja ulatuse.

Riigikohus on rõhutanud: “Vabariigi Valitsusele antud määrusandlusõiguse eesmärgiks on vähendada seadusandja koormust ja anda normide tehnilise detailiseerimise üle valitsusele, et tagada seeläbi paindlik haldustegevus ning vältida seaduste ülekoormamist tarbetute üksikregulatsioonidega. Samas on seadusega täidesaatva võimu piiramine tarvilik riigivõimu teostamise demokraatlikkuse kontrolliks, üldiseks õiguskindluseks ning põhiseaduslike õiguste ja vabaduste kaitseks. [...] [Volitus]normis täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Peale selle võib seaduse delegatsioonisäte kehtestada ka muid norme täitevvõimu kohustamiseks või tema legislatiivfunktsiooni piiramiseks. Volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse sätestamine seaduses on vajalik selleks, et igaüks saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda.”²⁴³

Käesoleval juhul ei vasta KeeleS § 28 eeltoodud volitusnormi kriteeriumitele, andes üldvolituse ja loobudes täielikult vastava küsimuse reguleerimisest. Selline lahendus ei ole kooskõlas põhiseadusega. Põhiõiguste piiramiseks puudub sõnaselge seaduslik alus.

Riikliku järelevalve menetlust kui haldusmenetlust ei ole vaja reguleerida eriseadusega ega määrusega, eriti veel siis, kui see on sätestatud üldseaduses – haldusmenetluse seaduses.

Üldseadusena ei sätesta viimane aga spetsiifilisi toiminguid, mis on omased vaid järelevalvemenetlusele ja mis tuleb seetõttu ette näha eriseaduses. Lisaks on näiteks keeleseaduse täitmise kontrolli korra punkt 9 (10-päevane kaebetähtaeg) vastuolus HMS §-ga 75, mis võimaldab vaiet esitada 30 päeva jooksul. Oluline on rõhutada, et koormava haldusakti andmise õigus peab tulenema igakordselt eriseadusest.

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

243 RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96, punktid 2-3.

Riikliku järelevalve menetlust haldusmenetlusena väärteomenetluse kui karistusmenetluse kõrval tuleb pidada äärmiselt oluliseks keeleseadusest tulenevate nõuete täitmise tagamisel. Välja võib tuua asjaolu, et haldusmenetlus on alati esimeseks vahendiks, mille kaudu saab riik näidata oma suhtumist õigusrikkumisse ja võtta tarvitusele meetmed avaliku korra ning teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks. Nii on ettekirjutus õigusrikkumise lõpetamiseks sageli tunduvalt kiirem ja tõhusam avaliku võimu käsutuses olev meede kui isiku kriminaal- või väärteomenetluse korras karistamine ja seeläbi saavutatav heastamine ja preventatsioon. Märkida tuleb, et viimasel juhul võtab tulemuse saavutamine kõigele lisaks enamikel juhtudel tunduvalt kauem aega. Ka ei ole haldusakti andmise puhul reeglina oluline küsimus isiku tahtlusest.²⁴⁴ Lisaks võib tekkida küsimus, kas on tegemist ainult õigushüvede ohustamisega või peab olema ilmnenud ka tagajärg. Seetõttu ei saa haldusmenetluse olulisust kriminaal- ja väärteomenetluse kõrval alahinnata.

Tähelepanu tuleb juhtida ka asjaolule, et Keeleseaduse täitmise kontrolli kord (punktid 2 ja 7.5) viitab juba ammu kehtivuse kaotanud haldusõigusrikkumiste seadustikule. Seega on määrus vastuolus keeleseaduse peatükiga 5¹, mis arvestab arengutega karistusõiguse valdkonnas. Õigusselguse ja õigusloome korrektsuse nõuet arvestades, eriti karistusõiguse valdkonnas, ei saa taolist situatsiooni heaks kiita.²⁴⁵

(5) Õiguskantsler võttis seisukoha, et keeleseadus ning selle alusel antud Vabariigi Valitsuse määrus, mis reguleeris keeleseaduse täitmise kontrolli, ei ole põhiseaduspärased ning pöördus märgukirjaga 21.03.2006 haridus- ja teadusministri poole. Õiguskantsler palus ministril anda üksikasjalik ülevaade kavandatavatest sammudest, kuidas tagada Eesti Vabariigi põhiseaduse järgimine. Koopia märgukirjast edastati peaministrile.

Minister nõustus märgukirjas esitatud seisukohtadega. Vabariigi Valitsus esitas KeeleS § 28 kehtetuks tunnistava eelnõu Riigikogule 21.12.2006. See võeti vastu 08.02.2007 ning jõustus 01.03.2007.

8. Kontrollkäik Vastseliina Internaatkooli

Asi nr 7-2/060426

(1) Õiguskantsler tegi 04.05.2006 omal algatusel ÕKS § 19 lõike 1, §-de 27 ja 33 alusel kontrollkäigu Vastseliina Internaatkooli.

Vastseliina Internaatkool on Võru Maavalitsuse hallatav riigi põhikool käitumis- ja psüühikahäiretega õpilastele põhihariduse omandamiseks. Kooli eesmärgiks on võimaldada 3.–9. klassi õpilastel täita koolikohustust ja raviettekirjutusi ning korrigeerida õpilaste psüühika kõrvalekaldeid.

(2) Õiguskantsler kontrollis, kas Vastseliina Internaatkoolis on tagatud erivajadustega laste õigus saada oma võimetele vastavat haridust ja kas psüühikahäiretega lastele on Vastseliina Internaatkoolis psühhiaatriline abi kättesaadav.

(3.1) Õiguskantsler kontrollis, kas Vastseliina Internaatkoolis on koostatud hariduslike erivajadustega õpilastele võimetekohaseed ja arengut soosivad individuaalsed õppekavad.

Haridus- ja teadusministri 08.12.2004 määrusega nr 61 on kinnitatud „Individaalse õppekava järgi

²⁴⁴ Nt RKHKo 17.03.2005, nr 3-3-1-3-05, kus küsimuse all oli, kas saastetasu 15-kordses määramise korda tuleb arvestada ka seda, kas ainete keskkonda sattumine põhjustati tahtlikult või hoolsuskohustust järgimata ettevaatamatusest.

²⁴⁵ Keeleseaduse täitmise kontrolli korra p 7.1 viitab konkreetsetele haldusõigusrikkumiste seadustiku normidele, mille alusel on isikut võimalik karistada rahatrahviga. Riigikohus on analoogselt situatsiooni kohta märkinud järgmist: „Kõnesolevas lõikes viidatud Elamuseaduse § 29 tunnistati kehtetuks 1. juulil 2002 jõustunud Võlaõiguseaduse, tsiviilseadustiku üldosa seaduse ja rahvusvahelise eraõiguse seaduse rakendamise seadusega (RT I 2002, 53, 336), kuid Sotsiaalhoolekande seaduse viide Elamuseaduse tühistatud paragrahvile säilis. [...] Õigusteoorias on tunnustatud põhimõte, et kui viidatud sätet sisaldav õigusakt peaks tühistatama, kuid viitav akt jääb muutmata, siis kehtivad viidatud sätet kehtetuks tühistamise mõjul edasi ning kuuluvad selle sätte sisuna kohaldamisele, hoolimata sellest, et viidatud õigusakt või selle osa on tühistatud. Seetõttu tuleb SHS § 221 lg 4 tõlgendamisel võtta arvesse Elamuseaduse §-s 29 sätestatud.” Seega isiku jaoks võib tekkida arusaamatu olukord, millist õigusakti kohaldatakse.

õppimise kord“. Individuaalne õppekava on hariduslike erivajadustega õpilase jaoks koostatud õppekava, mis loob õpilasele tingimused võimetekohaseks õppimiseks ja arenemiseks. Arvestades Vastseliina Internaatkooli spetsiifikat on individuaalse õppekava koostamine vajalik enamikule õpilastest.

Kontrollimisel selgus, et 2005.–2006. õppeaastal õpib Vastseliina Internaatkoolis individuaalse õppekava alusel ainult üks õpilane. Individuaalseid õppekavu ei ole teistele õpilastele koostatud, hoolimata sellest, et kooli juhtkonna hinnangul oleks see paljude õpilaste puhul vajalik. Seega ei ole Vastseliina Internaatkoolis õppivatel õpilastel hetkel realselt võimalik õppida võimetekohase õppekava järgi.

Riigi ülesanne on tagada, et igäihel (ka erivajadustega isikul) oleks võimalus omandada haridust. Juhul kui õpilane ei ole võimeline õppima riikliku õppekava järgi, aga sellest hoolimata kool individuaalse õppekava koostamist ei algata ja individuaalse õppekava järgi õppimist realselt ei taga, 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.

(3.2) Õiguskantsler kontrollis, kas Vastseliina Internaatkooli õpetajad vastavad haridus- ja teadusministri määrusega kehtestatud nõuetele.

Erivajadustega õpilased vajavad tavaõpilastega võrreldes teistsugust lähenemist, mistõttu on sellistele õpilastele pädevad haridust andma ainult vastava ettevalmistusega spetsialistid. Eesti Vabariigi lastekaitse seaduse §-s 42 ongi sätestatud nõue, et erivajadustega laste õpetajad ja kasvatajad peavad vastama seadusega või seaduse alusel kehtestatud nõuetele ning olema selleks tööks sobivad.

PGS § 12¹ lõike 4 järgi kehtestab pedagoogide kvalifikatsiooninõuded haridusminister määrusega. Haridus- ja teadusminister kehtestas pedagoogide kvalifikatsiooninõuded oma 26.08.2002 määrusega nr 65.

Nimetatud määruse § 23 järgi on keha-, kõne-, meele- ja vaimupuuetega ning psüühikahäiretega õpilaste kooli või klassi õpetaja kvalifikatsiooninõueteks eripedagoogiline kõrgharidus või muu pedagoogiline kõrg- või keskeriharidus ja läbitud 320-tunnine eripedagoogika kursus.

Kontrollimisel selgus, et Vastseliina Internaatkoolis töötab hetkel kaks ajaloo- ja ühiskonnaõpetuse õpetaja ning kasvataja, kelle kvalifikatsioon ei vasta haridus- ja teadusministri 26.08.2002 määruses nr 65 kehtestatud nõuetele. Vastava kvalifikatsioonita pedagoogid ei pruugi olla piisavalt pädevad hariduslike erivajadustega õpilaste õpetamisel.

Haridus- ja teadusministri määrusega kehtestatud nõuetele vastavate pedagoogide puudumise tõttu võib olla riivatud laste PS § 37 lõikes 1 sätestatud põhiõigus haridusele.

(3.3) Õiguskantsler kontrollis, kas Vastseliina Internaatkoolis korraldatakse õpilastega arenguveestlusi.

Kooli kohustus korraldada arenguveestlusi tuleneb PGS § 35¹ lõikest 1, mis sätestab, et koolis korraldatakse vähemalt üks kord õppeaasta jooksul õpilasega arenguveestlus, mille üldeesmärk on õpilase arengu toetamine. Seega on arenguveestluse korraldamine vähemalt üks kord õppeaasta jooksul seadusest tulenev kohustus.

Õpilasega korraldatavast arenguveestlusest võtab PGS § 35¹ lõike 2 järgi osa lapsevanem (eestkostja või hooldaja) ja õpilase klassijuhataja, kaasatakse ka teisi õpetajaid ja koolitöötajaid ning vajadusel õpilase elukohajärgse valla- või linnavalitsuse sotsiaalabi ja -teenuseid korraldava struktuuriüksuse esindajaid või ametiisikuid.

Kontrollimisel selgus, et Vastseliina Internaatkool ei ole täitnud PGS § 35¹ lõikest 1 tulenevat kohustust korraldada arenguveestlusi vähemalt üks kord õppeaasta jooksul. Seetõttu võib olla riivatud laste PS § 37 lõikes 1 sätestatud põhiõigus haridusele.

(3.4) Õiguskantsler kontrollis, kas Vastseliina Internaatkooli kodukord vastab seaduses sätestatud nõuetele.

PGS § 32 lõike 3 järgi rakendab kool abinõud vaimse ja füüsilise vägivalla ennetamiseks, tehes koostööd lastevanematega (eestkostjatega või hooldajatega), kooli pidajaga ning vajadusel politseiga ning teiste ametiasutustega ja ekspertidega. Õpilaste ning kooli töötajate vaimset või füüsilist turvalisust ohustavatest juhtumitest teavitamise ning nende juhtumite lahendamise kord määratakse kindlaks kooli kodukorras.

Kontrollimisel selgus, et Vastseliina Internaatkooli õpilaste kodukorras ei ole sätestatud vaimset või füüsilist turvalisust ohustavatest juhtumitest teavitamise ning nende juhtumite lahendamise korda. Seega ei ole PGS § 32 lõikest 3 tulenev nõue täidetud. PGS § 53³ lõike 3 järgi oleks Vastseliina Internaatkooli kodukord tulnud PGS § 32 lõikega 3 vastavusse viia hiljemalt 2004. aasta 1. septembriks.

(3.5) Õiguskantsler kontrollis, kas Vastseliina Internaatkoolis järgitakse õpilaste tööle rakendamisel sotsiaalministri 29.08.2003 määrust nr 109 „Tervisekaitsenõudeid koolidele“.

Nimetatud määruse § 10 lõike 4 järgi ei tohi õpilasi rakendada tualettruumide puhastamisel ning põrandate, valgustite ja akende pesemisel.

Sama määruse § 3 lõike 1 järgi käsitletakse kooli ruumidena õpperuume, õpperuumi abiruume, aulat, söögisaali, tervishoiuteenuse osutamise ruume, taastusruume ja koridore, võimlemissaali abiruume, riidehoiuruume, tualett- ja duširuume, abipersonali ruume ning õpilaskodu ruume.

Kontrollimisel selgus, et Vastseliina Internaatkooli õpilaste kodukorra järgi peseb toa korrapidaja õpilaskodu toa põranda. Seega rakendatakse Vastseliina Internaatkoolis õpilasi õpilaskodu tubade põrandate pesemisel.

Sotsiaalministri 29.08.2003 määruse nr 109 § 10 lõikes 4 ei ole õpilaskodu ruumide osas erandit ette nähtud, seega on õpilaste rakendamine õpilaskodu põrandate pesemisel sotsiaalministri määrusega vastuolus.

(3.6) Õiguskantsler kontrollis, kas Vastseliina Internaatkoolis on õpilastele loodud tingimused ka laste füüsilise arengu soodustamiseks.

Kehaline aktiivsus on vajalik selleks, et tagada laste füüsiline areng. Kool peab kaasa aitama mitte üksnes laste vaimsele arengule, vaid ka füüsilisele arengule. Laste füüsilise arengu tagamiseks on põhikooli ja gümnaasiumi riiklikus õppekavas kohustuslike õppeainetena loetletud nii tööõpetus kui ka kehaline kasvatus. Tööõpetuse kui ka kehalise kasvatus tunnid peavad toimuma tervisekaitsenõuetele vastavates ruumides. Tervisekaitsenõuded koolidele on kehtestatud sotsiaalministri 29.08.2003. a määrusega nr 109.

Kontrollimisel selgus, et poiste tööõpetuse ruumid ja kooli spordisaal ei vasta tervisekaitsenõuetele. Spordisaal on talveperioodil praktiliselt kasutuskõlbmatu. Sellest johtuvalt on õpilaste sportimisvõimalused Vastseliina Internaatkoolis puudulikud.

Kui kehalise kasvatus tunde ei ole mingi perioodi vältel õppeaasta jooksul võimalik korraldada, siis ei ole lastele loodud piisavaid tingimusi võimetekohaseks õppimiseks ja arenemiseks. Sellega rikutakse Vastseliina Internaatkoolis laste põhiõigust haridusele.

(3.7) Õiguskantsler kontrollis, kas Vastseliina Internaatkooli veebileht vastab seaduses sätestatud nõuetele.

Kontrollimisel selgus, et Vastseliina Internaatkooli veebileht ei olnud kooskõlas avaliku teabe seaduses sätestatud nõuetega. Kooli veebilehe vahendusel ei olnud kättesaadavad kooli tegevuse alusdokumendid ehk põhimäärus ja kodukord.

(3.8) Õiguskantsler kontrollis, kas psüühikahäiretega lastele on Vastseliina Internaatkoolis psühhiaatriline abi kättesaadav.

Vastseliina Internaatkoolis õpivad lapsed, kellel on psühhiaatri diagnoositud psüühikahäire. Seega on tegemist haigete lastega, kes lisaks tavalisest erinevale õppekavale ja õpikeskkonnale vajavad ka ravi.

Kontrollimisel selgus, et psüühika- ja käitumishäiretega laste koolis ei ole psühhiaatrit ning et õpilased käivad psühhiaatrite vastuvõtul enamasti Tallinnas või Tartus. Ravil käiakse samade psühhiaatrite juures, kes nad erivajadustega laste kooli suunasid.

Kuna lapsed õpivad ja elavad kodust kaugel ei jõua nad üldjuhul psühhiaatri juurde rohkem kui mõni kord aastas. (Enamik õpilastest Vastseliina Internaatkoolis elab väljaspool Võru maakonda.) Haiged lapsed vajavad aga regulaarseid visiite ja psühhiaatri pidevat jälgimist.

Psühhiaatri puudumise tõttu ei pruugi psühhiaatriline abi lastele Vastseliina Internaatkoolis piisavalt kättesaadav olla.

(3.9) Õiguskantsler kontrollis, kas koolitervishoiu korraldamine erivajadustega laste koolides on õiguslikult piisavalt reguleeritud.

Kontrollimisel selgus, et koolitervishoiu korraldamine erivajadustega laste koolides, aga ka sanatoorsetes koolides, on õiguslikult reguleerimata. Koolitervishoid tavakoolides on korraldatud sotsiaalministri 24.08.1995 määrusega nr 51 „Koolitervishoiu korraldamine” kinnitatud koolitervishoiu korraldamise juhendi alusel. Kuid nimetatud juhendi punkti 2.1 järgi on juhend kohustuslik põhikoolide ja gümnaasiumide koolitervishoiu korraldamiseks (v.a hälvikute erikoolid ja sanatoorsed koolid). Seega puudub käesoleval hetkel koolitervishoiu korraldamise juhend erivajadustega laste koolides ja sanatoorsetes koolides.

Erivajadustega laste koolides ja sanatoorsetes koolides õppivad õpilased vajavad oma erivajaduse tõttu lisaks tavatervishoiuteenustele muid tervishoiuteenuseid. Järelikult on erivajadustega laste koolide ja sanatoorsete koolide jaoks tavakoolidest erineva koolitervishoiu korraldava juhendi koostamine põhjendatud. Vastava juhendi puudumisel ei ole teada, milliseid tervishoiuteenuseid on erivajadustega lastel võimalik koolis saada ning kes vastutab nende teenuste kättesaadavuse eest. Ühtsete nõuete puudumise tõttu on arstiabi kättesaadavus erinevates koolides väga erinev ja õpilased võivad jääda ilma vajalikust ravist.

Vastava regulatsiooni puudumise tõttu ei ole käesoleval hetkel selge ka see, millist eriabi (logopeedilist, psühholoogilist, eripedagoogilist, sotsiaalpedagoogilist jne) on erivajadustega õpilastel õigus koolis saada. Kooli pidajatele kehtestatud ühtsete nõuete puudumise tõttu on erivajadustega õpilaste tingimused arenemiseks ja võimetekohaseks õppimiseks kooliti väga erinevad.

(4) Kokkuvõtteks tuleb öelda, et erivajadustega laste koolide puhul on tõsiseks probleemiks see, et riik ei ole siiani kehtestatud ühtset korda, kust nähtuks, millist eriabi (logopeedilist, psühholoogilist, eripedagoogilist, sotsiaalpedagoogilist jne) ja milliseid tervishoiuteenuseid on erivajadustega õpilastel õigus koolis õppimise ajal saada ning kes nende teenuste kättesaadavuse eest vastutab.

Õiguskantsler pöördus kontrollkäigu tulemusena märgukirjadega sotsiaalministri, haridus- ja teadusministri, Võru maavanema ning Vastseliina Internaatkooli juhtkonna poole, milles juhtis tähelepanu kontrollimisel tuvastatud puudustele.

Vastseliina Internaatkooli direktoril palus õiguskantsler tagada, et koolis töötavad üksnes vastavat kvalifikatsiooni omavad pedagoogid. Samuti palus õiguskantsler kooli direktoril täita PGS § 35¹ lõikest 1 tulenevat kohustust ja korraldada Vastseliina Internaatkoolis arenguvestlusi vähemalt üks kord õppeaasta jooksul.

Õiguskantsler palus kooli direktoril täita PGS § 32 lõikest 3 tulenevat kohustust ja määrata kooli kodukorras kindlaks õpilaste ning kooli töötajate vaimset või füüsilist turvalisust ohustavatest juhtumitest teavitamise ning nende juhtumite lahendamise kord. Samuti palus õiguskantsler Vastseliina Internaatkooli direktoril loobuda laste rakendamisest töödel, millel on sotsiaalministri määruse alusel töötamine keelatud. Ühtlasi

palus õiguskantsler kooli direktoril koostöös Võru maavalitsusega viia Vastseliina Internaatkooli veebileht võimalikult kiiresti vastavusse kõikide õigusaktidest tulenevate nõuetega.

Haridus- ja teadusministril soovitas õiguskantsler luua vajalikud eeldused selleks, et individuaalseid õppekavu oleks ka realselt võimalik koostada nendele lastele, kes vastavat õppekava vajavad. Individuaalsete õppekavade praktikas rakendamiseks tuleks erivajadustega laste koolidesse luua juurde abiõpetajate kohti ning eraldada täiendavaid rahalisi vahendeid abiõpetajate kohtade täitmiseks.

Õiguskantsler palus haridus- ja teadusministril koostöös Võru maavanemaga leida võimalikult kiiresti lahendus probleemile, et Vastseliina Internaatkoolis ei ole poiste tööõpetuse ja kehalise kasvatus tunde võimalik korraldada. Riik on kohustatud leidma vajalikud vahendid selleks, et viia Vastseliina Internaatkooli poiste tööõpetuse ruumid ning spordisaal vastavusse tervisekaitseõuetega või võimaldada koolile poiste tööõpetuse ja kehalise kasvatus tunde korraldamist mõnes teises sobivas kohas.

Sotsiaalministril palus õiguskantsler koostöös haridus- ja teadusministriga analüüsida erivajadusega laste koolide psühhiaatrilise abi korraldamisega seonduvat ning kaaluda kohustusliku psühhiaatri koha loomise vajalikkust psüühiliste erivajadustega laste koolides. Samuti palus õiguskantsler sotsiaalministril töötada välja koolitervishoidu korraldava juhendi erivajadustega laste koolidele ja sanatoorsetele koolidele.

Vastseliina Internaatkooli direktor teavitas õiguskantslerit, et alates 01.09.2006 ei rakendata õpilasi enam õpilaskodu põrandate pesemisel ning koristajaga on sõlmitud tööleping. Õppenõukogu koosolekutel valmistatakse ette kooli kodukorra muutmist vastavalt õiguskantsleri soovitudele. 31.08.2006 kooskõlastas kooli õppenõukogu arenguveestluste korraldamise korra ning alates 2006/2007. õppeaastast korraldatakse arenguveestlusi vähemalt üks kord õppeaasta jooksul. Kooli internetileheküljel viidi kooskõlla avaliku teabe seaduse nõuetega.

Sotsiaalminister teatas märgukirjale vastates, et Sotsiaalministeeriumis on vastava ala õigusaktide täiendamiseks kokku kutsutud töörühm ning lõppfaasis soovitakse koostatud ettepanekud seadusandluse muutmiseks läbi arutada vastavate huvigruppidega. Sotsiaalminister märkis, et haridussüsteemis tuleks üle vaadata erikoolide personali soovitusel ja sellest tulenevad rahastamise põhimõtted. Erikoolide spetsialistide hulka peaksid sotsiaalministri arvates kuuluma kindlasti sotsiaalpedagoogid või sotsiaaltöötajad. Igal erikoolil peaks kindlasti olema tagatud piisav arv abiõpetajaid või kasvatajaid.

Samuti teatas sotsiaalminister, et kavandatakse muudatusi tervishoiuteenuste korraldamise seaduses, põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses, kutseõppeasutuse seaduses, erakooli seaduses ja vastavates sotsiaalministri määrustes.

Haridus- ja teadusminister selgitas õiguskantsleri märgukirjale vastates, et Koolivõrgu Büroo on kavandanud Vastseliina Internaatkooli võimla ja tööõpetuse maja ehituse 2007.–2008. aastal hariduslike erivajadustega õpilaste koolide toetamise programmi abil. Kuni uue maja valmimiseni püütakse laste õpetamiseks leida alternatiivseid võimalusi. Samuti on haridus- ja teadusminister teinud Haigekassale ettepaneku, kuidas tagada meditsiiniteenused riigikoolides.

Haridus- ja teadusministeeriumi ning sotsiaalministeeriumi koostööna valmistatakse ette „Tervishoiu-, hariduse ja sotsiaalsüsteemi integratsiooni mudelit erivajaduste laste toetamiseks”.

9. Kontrollkäik Imastu Koolkodusse

Asi nr 7-9/061147

(1) Õiguskantsler tegi 10.10.2006 omal initsiatiivil kontrollkäigu Imastu Koolkodusse (Koolkodu).

Koolkodu on riiklik Lääne-Viru Maavalitsuse hallatav hoolekandeaustus, mis pakub järgmisi teenuseid:

rehabilitatsiooniteenust, lastehoolekande teenust orbudele ja vanemliku hoolitsuseta erivajadustega (vaimse ja füüsilise puudega) lastele, erihoolekandele suunatud täisealiste isikutele ööpäevast hooldamise teenust ja ööpäevast tugevdatud toetusega hooldamise teenust, osaliselt toetatud elamise ning töötamise toetamise teenust.

Õiguskantslerit teavitati 04.08.2006 väidetavast väärkohtlemisest Koolkodus, täpsemalt edastati teave, et Koolkodus fikseeritakse kahe hoolealuse käsi.

Õiguskantsler pöördus 17.08.2006 teabe nõudmisega Koolkodu poole. Kuna Koolkodu on Lääne-Viru Maavalitsuse hallatav asutus ning maavanemal on tulenevalt SHS § 7 lõikest 2 ja § 38 lõikest 1 kohustus teha järelevalvet maakonnas osutatavate sotsiaalteenuste ja muu abi kvaliteedi üle, teavitas õiguskantsler 17.08.2006 ka Lääne-Viru maavanemat väidetavast hoolealuste väärkohtlemisest.

(2) Õiguskantsler kontrollis Koolkodu külastades kas seal esineb hoolealuste väärkohtlemist.

(3.1) Kontrollimisel selgus, et Koolkodu töötajad seovad kahe hoolealuse käsi selja taha kinni. Mõlemad hoolealused on autoagressiivse käitumisega ning Koolkodu töötajad soovivad käte fikseerimisega hoolealuseid kaitsta enesevigastamiste eest. Kesksseteks küsimusteks on, kas hoolekandeesutuse töötajatel on õigus hoolealuste suhtes ohjeldusmeetmeid kasutada ning kas kõnealustele hoolealustele on piisav psühhiaatriline abi kättesaadav ja kas nende tervise kaitse on tagatud.

PS § 28 lõikest 1 tuleneb igapäevase subjektiivne õigus saada abi tervise kaitseks, sh on igal ühel õigus meditsiinilisele abile. Psühhiaatrilise abi andmise korda ja tingimusi ning ohjeldusmeetmete kasutamist reguleerib psühhiaatrilise abi seadus (PsAS). PsAS § 14 lg 1 järgi rakendatakse ohjeldusmeetmeid psüühikahäirega isiku suhtes PsAS § 11 lõikes 1 sätestatud asjaolude üheaegsel esinemisel, kui on otsene oht enesevigastuseks või vägivallaks teiste isikute suhtes ja muud vahendid ohu kõrvaldamiseks ei ole osutunud küllaldaseks. Osundatud PsAS § 11 lõikest 1 tulenevad asjaolud on: 1) isikul on raske psüühikahäire, mis piirab tema võimet oma käitumisest aru saada või seda juhtida; 2) haiglaravita jätmisel ohustab isik psüühikahäire tõttu iseenda või teiste elu, tervist või julgeolekut ning 3) muu psühhiaatriline abi ei ole küllaldane. Vastavalt PsAS § 14 lõikele 3 peab ohjeldusmeetme rakendamiseks olema arsti otsus, mis vormistatakse koos põhjendusega ravidokumentides.

Hoolekandeesutusele ei ole seega antud õigust hoolealuste suhtes kasutada ohjeldusmeetmena käte fikseerimist. Juhul kui hoolealune on endale ohtlik, võib hoolekandeesutuse töötaja SHS § 20 lg 1 punkti 4 alusel ja sotsiaalministri 30.05.2002 määruses nr 82 "Hoolekandeesutuses piirangute rakendamise kord" §-s 4 ettenähtud korras hoolealuse paigutada eraldusruumi hoolekandeesutuse töötaja pideva järelevalve alla ning kutsuda politsei või kiirabi. Õiguskantsler leiab, et osundatud regulatsioon lahendab ajutise enesevigastusliku või teistele ohtliku olukorra, kuid ei ole realselt kohaldatav olukorras, kus isiku enesevigastuslik käitumine on alaline.

Kui muu psühhiaatriline abi ei ole küllaldane ning isiku tervise seisundist lähtuvalt ei ole haiglaväline abi piisavalt tõhus või kui isik on temal esineva psüühikahäire tõttu muutunud endale või teistele ohtlikuks, tuleb lähtudes PsAS § 6 lõikest 6 rakendada tema suhtes psühhiaatrilist haiglaravi. Samas on osundatud paragrahvi lõikes 5 sätestatud põhimõte, et psühhiaatrilise abi andmisel välditakse võimaluse korral isiku eemaldamist harjumuspärasest elukeskkonnast.

Koolkodu esitatud dokumentidest nähtub, et üks kõnealustest hoolealustest viibis viimati psühhiaatrikliinikus 2003. aastal, kus talle määrati jätkuv haiglaväline meditsiiniline ja sotsiaalne abi. Teine hoolealune oli viimati haiglas üldpediaatria osakonnas samuti 2003. aastal. Hoolealustega tegeleva psühhiaatri sõnul ei jõua ta hoolealustega põhjalikult tegeleda ning tema tegevus piirdub retseptide väljakirjutamisega. Samuti ei ole Koolkodus psühhiaatriaõde. Eelnevat kogumina arvestades on äärmiselt kaheldav, et hoolealustele on antud piisavalt ja parimat võimalikku psühhiaatrilist abi. Ühe käte fikseerimise alusena nimetatakse PsAS-is aga just asjaolu, et muu psühhiaatriline abi ei ole küllaldane. Seega tuleb hoolealuseid esmajoonelise ohjeldusmeetme kasutamise asemel püüda aidata kõikide muude psühhiaatrilises abis kasutatavate meetmetega.

Hoolealustel on põhiseaduslik õigus tervise kaitsele. Antud juhul on hoolealustel õigus saada piisavalt psühhiaatrilist abi autoagressiivse käitumise ravimiseks. Õiguskantsler leiab, et käte fikseerimine on äärmuslik meede, mille kasutamine saab olla õigustatud ainult seaduses ette nähtud juhtudel, kuna taolise ohjeldusmeetme rakendamisega piiratakse oluliselt isiku erinevaid õigusi ja vabadusi. Menetluses ilmnunud asjaoludest nähtub, et hoolealustele ei ole antud piisavalt muud psühhiaatrilist abi, mistõttu on nende käte fikseerimine ebaseaduslik. Seetõttu tegi õiguskantsler Koolkodu juhatajale ettepaneku teha viivitamatult kõnealusele kahele hoolealusele piisav psühhiaatriline abi kättesaadavaks. Kuna nimetatud hoolealused on enesele ohtlikud ning PsAS § 6 lõikes 5 toodud põhimõtte järgi tuleb psühhiaatrilise abi andmisel vältida võimaluse korral isiku eemaldamist harjumuspärasest elukeskkonnast, palus õiguskantsler Koolkodu juhatajal viivitamatult hoolealuste enesevigastuse vältimiseks leida ja kasutada käte fikseerimise kui äärmusliku ohjeldusmeetme asemel teisi, seadusega lubatud meetodeid ja vahendeid. Siinjuures tuleb kindlasti konsulteerida ning teha tihedat koostööd erialaspetsialistidega. Kuna autoagressiivse käitumise tõttu vajavad hoolealused kõrgendatud tähelepanu ning hoolt, siis tuleb arvestada kõnealuste hoolealuste erivajadustega, mistõttu soovitas õiguskantsler Koolkodu töö ümber korraldada selliselt, et kummagi hoolealusega tegeleks üks inimene päev läbi. Kui hoolealuste terviseseisundist lähtuvalt ei ole haiglaväline abi piisavalt tõhus või kui hoolealune on temal esineva psüühikahäire tõttu muutunud endale või teistele ohtlikuks, tuleb õiguskantsleri arvates Koolkodul kaaluda PsAS § 6 lõike 6 alusel hoolealuste suhtes psühhiaatrilise haiglaravi kohaldamist. Samuti soovitas õiguskantsler Lääne-Viru maavanemal osutada Koolkodule igakülgset abi hoolealuste tervise kaitse tagamiseks.

(3.2) Kontrollkäigul selgus, et Lääne-Viru maavanema volitatud komisjon kontrollis Koolkodu 22.08.2006. Järelevalve kohta koostatud aruandest selgub, et Koolkodus fikseeritakse endiselt hoolealuse käsi, samas komisjon nimetatud tegevuse õigusvastasust ei tuvastanud. Kuna kehtivad seadused ei anna hoolekandetasutusele õigust käte fikseerimise kui ohjeldusmeetme kasutamiseks, on tegemist õigusvastase tegevusega ning maavanem oleks pidanud kontrollimisel tuvastama õigusvastase olukorra ja võtma tarvitusele meetmed hoolealuste õiguste tagamiseks.

Õiguskantsler leiab, et maavanema järelevalvet, kus jäetakse tähelepanuta olulised põhiõiguste ja -vabaduste rikkumised, ei saa kindlasti pidada toimivaks ja tulemuslikuks ning hoolealuste huve teenivaks. Seetõttu soovitas õiguskantsler Lääne-Viru maavanemale SHS § 7 lõikest 2 ja § 38 lõikest 1 tulenevasse järelevalvesse edaspidi suhtuda äärmise vastutustundega. Samuti palus õiguskantsler maavanemal kaaluda järelevalvet teostanud ametnike vastutusele võtmist tööülesannete mittenoetukohase täitmise tõttu.

Õiguskantsler teavitas sotsiaalministrit maavanema järelevalve puudustest ning rõhutas toimiva ja tulemusliku järelevalve vajadust. Sotsiaalminister selgitas oma 30.11.2005 kirjas õiguskantslerile, et ta kavatses maavanemate järelevalve parandamiseks 2006. aastal muuta sotsiaalhoolekande seadust. Õiguskantslerile teadaolevalt ei ole sotsiaalhoolekande seadust osundatud osas muudetud, mistõttu palus õiguskantsler sotsiaalministril teavitada, mida ta on 2006. aasta jooksul teinud sotsiaalhoolekande seadusest tuleneva maavanemate järelevalvepädevuse realiseerimise parandamiseks.

(3.3) Kontrollkäigul selgitas Koolkodu juhtkond, et praktikas kohaldatakse sotsiaalministri 03.01.2002 määruse nr 4 "Hoolekandetasutustele ja hoolekandeteenustele esitatavad kohustuslikud nõuded" lisa 2 toodud psüühiliste erivajadustega inimeste hoolekande teenuste kirjeldust erinevalt. Seega on vajalik määrusega ööpäevase hoolduse, ööpäevase tugevdatud hoolduse ja ööpäevase tugevdatud järelevalvega hoolduse teenustele anda selge ulatus ja kirjeldada piirid. Seetõttu tegi õiguskantsler sotsiaalministrile ettepaneku sotsiaalministri 03.01.2002 määruse nr 4 "Hoolekandetasutustele ja hoolekandeteenustele esitatavad kohustuslikud nõuded" ühetaolise kohaldamise huvides täpsustada määruse lisa 2 toodud teenuste kirjeldusi.

(3.4) Koolkodu juhtkond selgitas kontrollkäigul, et nõudlus psüühiliste erivajadustega inimestele suunatud ööpäevaste teenuste järele on suurem kui pakkumine. Praktikas tekib seetõttu olukord, kus sama raha eest osutatakse teenust suuremale arvule inimestele, mis omakorda seab ohtu teenuse kvaliteedi. Seetõttu tegi õiguskantsler sotsiaalministrile ettepaneku hinnata ööpäevaste teenuste pakkumise vastavust nõudlusele ning võimaldada kõigile teenust vajavatele isikutele teenuse kättesaadavus. Samuti soovitas õiguskantsler

sotsiaalteenuse kvaliteedi tagamise eesmärgil Lääne-Viru maavanemal eraldada Koolkodule rahalised vahendid kõikidele teenust saavatele hoolealustele teenuse osutamiseks.

(3.5) Hoolealuste olukorra hindamiseks analüüsis õiguskantsler muu hulgas sotsiaalministri 03.01.2002 määrust nr 4 "Hoolekandeesutustele ja hoolekandeteenustele esitatavad kohustuslikud nõuded". Osundatud määruse lisa 2 on toodud nõuded psüühiliste erivajadustega inimeste hoolekande teenustele. Ööpäevase tugevdatud hoolduse puhul on seatud personalile nõudeks, et 20 kliendi kohta peab olema üks psühhiaatriaõde. Ööpäevase tugevdatud järelevalvega hoolduse pakkumisel peab hoolekandeesutuses olema 10 kliendi kohta üks psühhiaatriaõde. Ööpäevase tugevdatud toetusega hoolduse jaoks psühhiaatriaõde olemasolu hoolekandeesutuselt ei nõuta.

Kontrollimisel selgus, et üks väärkoheldud hoolealune saab koolkodus ööpäevaringset tugevdatud toetusega hooldamise teenust ning taolist teenust saavate hoolealuste tervise kaitse õiguse tagamiseks võib olla vajadus psühhiaatriaõde teadmiste ja oskuste järele. Seetõttu palus õiguskantsler sotsiaalministril kaaluda tema 03.01.2002 määruse nr 4 "Hoolekandeesutustele ja hoolekandeteenustele esitatavad kohustuslikud nõuded" lisa 2 täiendamist taoliselt, et ööpäevaringse tugevdatud toetusega hooldamise teenuse osutamisel oleks personali koosseisus kohustuslik psühhiaatriaõde olemasolu.

(3.6) Menetluse käigus sai õiguskantsler Sihtasutuse TÜ Kliinikum Psühhiaatrikliinik psühhiaatrilist teavet, et Eestis on ainult 14 lastepsühhiaatrit. Psühhiaatri sõnul on paljud lastepsühhiaatrid pensionil või pensioniikka jõudmas. Lastepsühhiaatria eriala olukorda peab psühhiaater halvaks, kuna sellele erialale ei ole Eesti ülikoolides võimalik spetsialiseeruda. Lastepsühhiaatrite vähesus loob olukorra, kus laste õigus tervise kaitsele ei pruugi alati olla tagatud. Seetõttu palus õiguskantsler sotsiaalministril võtta tarvitusele meetmeid lastepsühhiaatria eriala omandamise soodustamiseks.

(3.7) Koolkodu juhtkond tõstas kontrollkäigul küsimuse tegevusjuhendaja ja huvialajuhi võrdsest kohtlemisest. Vabariigi Valitsuse 20.11.2001 määruse nr 353 "Ametikohtade loetelu, kus töötamisel antakse pikendatud puhkust, ja puhkuse kestus" §-des 4 ja 6 on toodud loetelu, millistele lastekodude, koolkodude, väikelastekodude, noortekodude ning segatüüpi hoolekandeesutuste ning raviasutuste, lastesaanatooriumide ja täisealiste sotsiaalhoolekandeesutuste töötajatele antakse puhkust 42 kalendripäeva. Muuhulgas on loetelus ka huvialajuht. Tegevusjuhendajaid loetelus ei ole, kuigi Koolkodu juhtkonna väitel teeb tegevusjuhendaja huvialajuhiga sisuliselt sama tööd. Tegevusjuhendaja ametinimetus tuleneb sotsiaalministri 03.01.2002 määrusest nr 4 "Hoolekandeesutustele ja hoolekandeteenustele esitatavad kohustuslikud nõuded". Seega on küsitav, kas huvialajuhte ja tegevusjuhendajaid on võrdsest koheldud.

Tulenevalt eelnevast, palus õiguskantsler sotsiaalministril analüüsida, kas tegevusjuhendajaid on võrreldes huvialajuhtidega puhkuse kestuse osas ebavõrdsest koheldud. Ebavõrdse kohtlemise tuvastamisel palus õiguskantsler sotsiaalministril kaaluda Vabariigi Valitsusele ettepaneku tegemist valitsuse 20.11.2001 määruse nr 353 "Ametikohtade loetelu, kus töötamisel antakse pikendatud puhkust, ja puhkuse kestus" muutmiseks. Kui tegevusjuhendaja ülesanded erinevad huvialajuhi tööülesannetest, siis tuleb selgelt ja üheselt arusaadavalt õigusaktides määratleda tegevusjuhendaja pädevuse erinevus huvialajuhi pädevusest.

(3.8) Koolkodus korraldatud õiguskantsleri usalduslikul vastuvõtul selgus, et Koolkodu töötajad on ise mitmete hoolealuste eestkostjad, kuna keegi teine ei ole nõus neile eestkostjateks hakkama. Ühe töötaja eestkostel on mitmeid hoolealuseid. Tekkinud on olukord, kus teenuse osutaja ise peab seisma eestkostetava isiklike ja varaliste õiguste ning huvide eest. Siinkohal täidab üks isik kahte vastandlikku huvi ning kontroll eestkostetavate õiguste täitmise üle sisuliselt puudub. Samas kui hoolealuse vanem on eestkostja, siis nende huvi eestkostetavate suhtes Koolkodu juhtkonna väitel tihti puudub ning nendega kontakteeruda ja millekski nõusolekut saada on väga raske. Taoline olukord võib omakorda põhjustada hoolealuste õiguste ja huvide rikkumist.

Kehtivates seadustes puudub otsene keeld määrata sama hoolekandeesutuse töötaja hoolealuse eestkostjaks, kellelt ta hoolekande teenust saab. Küsitav on, kas eestkoste on seatud isiku huvides, kui eestkostja huvid võivad eestkostetava huvidega erinevate ülesannete teostamisel vastuollu minna. Perekonnaseaduse

eelnõu²⁴⁶ § 174 lõike 2 järgi kavatakse sätestada nõue, et eestkostjaks ei või määrata selle tervishoiu- või hoolekandeametuse töötajat, kus laps viibib. Sama piirang on eelnõu § 175 lõikes 3 juriidilise isiku kohta ning § 204 lõikes 2 täisealisele isikule füüsilisest isikust eestkostja ja § 205 lõikes 4 täisealisele isikule juriidilisest isikust eestkostja seadmisele.

(4) Õiguskantsler tegi kontrollkäigu tulemusena ettepanekuid ja soovitusi Imastu Koolkodule, sotsiaalministrile ja Lääne-Viru maavanemale.

Imastu Koolkodu ja Lääne-Viru maavanema vastustest selgus, et nad saatsid kõnealused kaks hoolealust ravile psühhiaatriaiglasse. Samuti selgitasid maavanem ja Koolkodu direktor vastustes, et nad ei võta hoolealuseid Koolkodusse tagasi, kuna hoolealustel on autoagressiivne käitumine. Enesevigastuste ära hoidmiseks peaks Koolkodu rakendama ohjeldusmeetmeid, mille kasutamine on aga hoolekandeametuses seadustega keelatud. Seetõttu tegid Koolkodu direktor ja maavanem hoolealuste seaduslikele esindajatele ettepaneku lõpetada hoolekandeteenuse osutamise aluseks olevad lepingud. Ühe hoolealuse ema vaidlustas lepingu lõpetamise.

Õiguskantsler leidis, et Koolkodu ja maavanem ei ole lepingute lõpetamise ettepanekuid tehes arvestanud hoolealuste õigusi ja huve, mistõttu tegi ta Koolkodule ja maavanemale ettepaneku rikkumiste kõrvalamiseks. Õiguskantsler võttis seisukoha, et juhul kui kõnealuste hoolealuste ravi psühhiaatriaiglas lõpeb ning nad vajaksid hooldust hoolekandeametuses, peab neil olema võimalus Imastu Koolkodusse tagasi pöörduda. Kui hoolealustel jätkub hoolekandeametuses enesevigastuslik käitumine, peaks Koolkodu tegema hoolealustele psühhiaatrilise abi Koolkodus kättesaadavaks; korraldama hooldamise lähtudes nende erivajadustest; leidma fikseerimise ja eraldamise asemel enesevigastuste vältimiseks vahendeid ja meetmeid, mille kasutamine ei ole hoolekandeametuses keelatud.

Ettepanekute täitmise üle teostab õiguskantsler järelkontrolli kuue kuu möödudes ettepanekute tegemisest.

10. Kontrollkäik Kaagvere Erikooli

Asi nr 7-9/061391

(1) Õiguskantsler tegi 29.11.2006 omal algatusel ÕKS § 19 lõike 1 ja §-de 27 ning 33 alusel kontrollkäigu Kaagvere Erikooli.

Kaagvere Erikool on Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatav põhikool kasvatare eritingimusi vajavatele õpilastele.

(2) Õiguskantsler kontrollis, kas Kaagvere Erikooli arengukava, sisekorraeeskirjad ja kodukord vastavad seaduses sätestatud nõuetele. Samuti kontrollis õiguskantsler, kas laste põhiõigusi piiratakse Kaagvere Erikoolis kooskõlas põhiseadusega.

(3.1) Õiguskantsler kontrollis, kas Kaagvere Erikooli õppenõukogu on kinnitanud seaduses sätestatud nõuetele vastava kooli kodukorra ning kas see on õpilastele nähtavas kohas välja pandud.

PGS § 30 lõikest 1 tuleneb õppenõukogu kohustus kehtestada kooli kodukord. PGS § 30 lõike 1¹ järgi peab olema kodukord õpilastele nähtavas kohas.

PGS § 32 lõike 3 järgi rakendab kool abinõud vaimse ja füüsilise vägivalda ennetamiseks, tehes koostööd lastevanematega (eestkostjatega või hooldajatega), kooli pidajaga ning vajadusel politseiga ning teiste ametiasutustega ja ekspertidega. Õpilaste ning kooli töötajate vaimset või füüsilist turvalisust ohustavatest

²⁴⁶ Perekonnaseaduse eelnõu seisuga 07.11.2006, kättesaadav arvutivõrgus: <http://eoigus.just.ee/>.

juhtumitest teavitamise ning nende juhtumite lahendamise kord määratakse kindlaks kooli kodukorras.

Kontrollimisel selgus, et Kaagvere Erikooli õppenõukogu ei ole kooli kodukorda kehtestanud. Õppenõukogu on kehtestanud üksnes õpilaskodu kodukorra. Kuna koolil puudub hetkel kodukord, siis ei ole koolis kehtestatud ka vaimset või füüsilist turvalisust ohustavatest juhtumitest teavitamise ning nende juhtumite lahendamise korda. Seega ei ole PGS § 32 lõikest 3 tulenev nõue täidetud. PGS § 53³ lõike 3 järgi oleks Kaagvere Erikooli kodukord tulnud PGS § 32 lõikega 3 vastavusse viia hiljemalt 2004. aasta 1. septembriks.

(3.2) Õiguskantsler kontrollis, kas Kaagvere Erikooli arengukava on kinnitatud ning kas see on avalikustatud kooli tegevuse kajastamiseks peetaval veebilehel.

Selleks, et tagada kooli järjepidev areng, tuleb koolil PGS § 3¹ lõike 1 alusel koostöös hoolekogu ja õppenõukoguga koostada kooli arengukava. PGS § 3¹ lõike 4 järgi korraldab kooli pidaja arengukava avalikustamise avaliku teabe seaduse alusel kooli tegevuse kajastamiseks peetaval veebilehel. PGS § 53³ lõike 1 järgi kinnitatakse PGS §-s 3¹ nimetatud kooli arengukava hiljemalt 2001. aasta 1. septembriks.

Kontrollimisel selgus, et koolil puudub kinnitatud arengukava, õiguskantslerile esitati üksnes arengukava tööversioon. Ühtlasi ei ole arengukava kättesaadav ka kooli veebilehel.

(3.3) Õiguskantsler kontrollis, kas Kaagvere Erikooli direktori 25.10.2002 käskkirjaga nr 13 kinnitatud „Eraldusruumi põhimäärus” on kooskõlas põhiseadusega ja alaealise mõjutusvahendite seadusega.

PS § 20 lõike 1 järgi on igaühel õigus vabadusele ja isikupuutumatusel. Vabaduse võib võtta ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras.

Seaduslik alus erikooli õpilase eraldusruumi paigutamiseks on sätestatud AMVS § 6² lõikes 1. AMVS § 6² lõike 1 järgi võib kasvatus eritingimusi vajavate õpilaste kooli õpilase paigutada rahunemiseks eraldusruumi, kuid mitte kauemaks kui 24 tunniks. Eraldusruumi paigutamise kohta koostab kasvatus eritingimusi vajavate õpilaste kooli direktor või tema volitatud isik viivitamatult motiveeritud käskkirja, mille kooli direktor või tema volitatud isik teeb õpilasele teatavaks allkirja vastu käskkirja koostamise päeval.

AMVS § 6² lg 2 sätestab, mis asjaoludel võib õpilase eraldusruumi paigutada. Nimelt võib õpilase eraldusruumi paigutada üksnes siis, kui on otsene oht enesevigastuseks või vägivaldaks teiste isikute vastu ning suusõnaline rahustamine ei ole osutunud küllaldaseks.

„Eraldusruumi põhimääruse” punkti 1 järgi paigutatakse õpilane eraldusruumi kooli sisekorraeeskirjade jämeda rikkumise eest. Karistusruumi paigutamine toimub mitte hiljem kui 10 päeva pärast teo sooritamist või päevast, mil saadi teada õpilase süü.

AMVS § 6² lõikes 2 on sätestatud ammendav loetelu asjaoludest, mille esinemisel võib õpilase eraldusruumi paigutada. Kuna seadusandja ei ole ette näinud võimalust paigutada õpilane eraldusruumi kooli sisekorraeeskirjade rikkumise eest, on „Eraldusruumi põhimääruse” punkt 1 vastuolus seaduslikkuse põhimõttega.

Eelnevast nähtub, et Kaagvere Erikooli direktori 25.10.2002 käskkirjaga nr 13 kinnitatud „Eraldusruumi põhimäärus” on vastuolus alaealiste mõjutusvahendite seadusega ja põhiseadusega.

(3.4) Õiguskantsler kontrollis, kas Kaagvere Erikooli direktori 25. oktoobri 2002. a käskkiri nr 13 „Ergutused ja karistused” on kooskõlas alaealiste mõjutusvahendite seadusega.

AMVS § 6² lõike 2 järgi võib õpilase eraldusruumi paigutada üksnes siis, kui on otsene oht enesevigastuseks või vägivaldaks teiste isikute suhtes ning suusõnaline rahustamine ei ole osutunud küllaldaseks.

Käskkirja järgi rakendatakse koolis õpilase käitumise hindamiseks plusside ja miinuste süsteemi. Käskkirjast nähtub, et eraldusruumi paigutamist kasutatakse Kaagvere Erikoolis karistusena. Kui õpilane on kogunud 150 miinuspunkti või rohkem, paigutatakse õpilane eraldusruumi, kusjuures 10 miinuspunkti vastab ühele tunnile. Samuti võib õpilase paigutada eraldusruumi ühekordse tõsise korrarikkumise puhul.

Nagu eespool selgitatud, on eraldusruumi karistuslikul eesmärgil kasutus vastuolus nii alaealiste mõjutusvahendite seadusega kui ka põhiseadusega. Seega on Kaagvere Erikooli direktori 25. oktoobri 2002. a käskkirja nr 13 „Ergutused ja karistused” alaealiste mõjutusvahendite seaduse ja põhiseadusega vastuolus.

Direktori käskkirjade õigusvastasusele juhtis õiguskantsler tähelepanu juba oma 2003. aasta detsembris tehtud kontrollkäigul, ometi ei ole kumbagi käskkirja käesolevaks hetkeks muudetud ega kehtetuks tunnistatud. Et kooli direktori kinnitusel käskkirju enam ei rakendata, ei muuda see neid õiguspäraseks. Käskkirja on kehtiv seni, kuni seda ei ole muudetud või kehtetuks tunnistatud.

(3.5) Õiguskantsler kontrollis, kas Kaagvere Erikooli sisekorraeskiri vastab seaduses sätestatud nõuetele.

Kontrollimisel selgus, et Kaagvere Erikoolil puudub direktori kinnitatud sisekorraeskiri. Õiguskantslerile esitati sisekorraeskirja tööversioon. Sisekorraeskirja tööversiooni (sisekorraeskiri) 10. peatüki 1 punkti järgi paigutatakse õpilane eraldusruumi erikooli sisekorraeskirjade jämeda rikkumise eest. Karistusruumi paigutamine toimub mitte hiljem, kui 10 päeva pärast teo sooritamist või päeval, mil saadi teada õpilase süü. Sisekorraeskirja 10. peatüki punkt 1 on vastuolus nii alaealiste mõjutusvahendite seadusega kui ka põhiseadusega.

AMVS § 6² lg 9 punkti 2 järgi on õpilasel eraldusruumis viibimise ajal õigus kohtuda vanemaga, eestkostjaga või hooldajaga. Sisekorraeskirjade peatüki 10 punktiga 11 on seda õigust alusetult kitsendatud. Sisekorraeskirjade 10. peatüki punkt 11 järgi on vanemal, eestkostjal või hooldajal eraldusruumis viibiva lapsega kohtumiseks vajalik direktori luba.

Samuti ei vasta sisekorraeskirja 10. peatüki 5 punktis sätestatud eraldusruumi põrandapinna suurus sotsiaalministri 08.02.2002 määruses nr 33 „Eraldusruumi ja selle sisustuse tervisekaitse- ning ohutusnõuded” sätestatud nõuetele.

Sisekorraeskirja 10. peatüki punktid 1, 2 ja 11 on vastuolus AMVS §-ga 6² ning punkt 5 on vastuolus sotsiaalministri 08.02.2002 määrusega nr 33 „Eraldusruumi ja selle sisustuse tervisekaitse- ning ohutusnõuded”.

(3.6) Õiguskantsler kontrollis, kas laste põhiõigusi piiratakse Kaagvere Erikoolis kooskõlas põhiseadusega.

PS § 11 järgi tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Vastavalt Riigikohtu praktikas kasutusel olevale põhiõiguste piiramise üldisele kontrolliskeemile peab põhiõiguse piirang olema ette nähtud Riigikogus vastu võetud 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).²⁴⁷

Põhiõiguste- ja vabaduste piirangud kasvatusel eritingimusi vajavate õpilaste koolis on sätestatud alaealiste mõjutusvahendite seaduses. Õpilaste liikumisvabadust on piiratud AMVS § 6¹ lõike 7 alusel. AMVS § 6¹ lõike 7 järgi on õpilasel pideva kasvatusliku järelevalve teostamiseks keelatud lahkuda kasvatusel eritingimusi vajavate õpilaste kooli territooriumilt, välja arvatud kooli põhimääruses sätestatud juhtudel. Seega on koolil õigus võtta tarvitusele meetmeid selleks, et takistada õpilaste loata lahkumist kooli territooriumilt. Kuid

²⁴⁷ Vt nt RKPJKo 6.03.2002 nr 3-4-1-1-02, RT III 2002, 8, 74.

need meetmed peavad olema proportsionaalsed ehk sobivad, vajalikud ja mõõdukad.

AMVS § 6² lõike 1 alusel võib kasvatuse eritingimusi vajavate õpilaste kooli õpilase paigutada rahunemiseks eraldusruumi, kuid mitte kauemaks kui 24 tunniks. Kuid AMVS § 6² lõikes 2 on sätestatud ka tingimused, millal võib õpilase eraldusruumi paigutada. Õpilase võib eraldusruumi paigutada üksnes siis, kui on otsene oht enesevigastuseks või vägivaldaks teiste isikute suhtes ning suusõnaline rahustamine ei ole osutunud küllaldaseks.

Eraldusruumi paigutatud õpilane peab AMVS § 6² lõike 7 järgi olema koolitöötaja pideva järelevalve all. Samuti on sotsiaalminister oma 08.02.2002 määrusega nr 33 „Eraldusruumi ja selle sisustuse tervisekaitse- ning ohutusnõuded” kehtestanud, mis tingimustele peab eraldusruum vastama.

Kontrollimisel selgus, et Kaagvere Erikoolis paigutatakse distsipliini rikkunud õpilane karistuseks R-osakonda. R-osakonda paigutatakse ka kõik esmakordselt kooli saabunud õpilased. Nimetatud osakonnas piiratakse oluliselt PS § 20 lõikes 1 sätestatud põhiõigust vabadusele ja isikupuutumatussele. Nimelt on R-osakonnas viibivad õpilased lukustatud oma tuppa. Oma toast tohib õpilane väljuda üksnes koolitöötaja juuresolekul.

Kontrollimisel selgus, et lapsed viibivad R-osakonnas kauem kui 24 tundi. Samuti ei ole lukustatud toas viibivad lapsed koolitöötaja pideva järelevalve all. Ühtlasi selgus, et R-osakonna tubades ei ole tualettruume. Õiguskantsleri nõuniku vastuvõtul käinud laste sõnul on seetõttu tualettruumi kasutamisega probleeme, kuna koolitöötaja ei pruugi õpilase hüüdmist läbi ukse kuulda. R-osakonna ruumid ei vasta sotsiaalministri 08.02.2002 määrusega nr 33 „Eraldusruumi ja selle sisustuse tervisekaitse- ning ohutusnõuded” kehtestanud nõuetele. Eeltoodust lähtudes ja arvestades, et laste oma tuppa lukustamisel ei järgita ka AMVS § 6² lõikes 2 sätestatud nõudeid, ei saa oma tuppa lukustamist käsitleda lapse eraldusruumi paigutamisenä AMVS § 6² lõike 1 mõttes. Ka kooli direktor kinnitas, et lapse oma tuppa lukustamist ei käsitleta eraldusruumi paigutamisenä.

Lukustatud ruumi paigutamise näol on tegemist väga intensiivse piiranguga põhiõiguse vabadusele ja isikupuutumatussele. Lisaks seaduslikule alusele peab sellise piirangu kohaldamiseks olema ka väga mõjuv põhjus.

Sellise piirangu rakendamise õigust ei ole seadusandja kasvatuse eritingimusi vajavate õpilaste kooli direktorile andnud. Seega piiratakse Kaagvere Erikoolis õpilaste põhiõigust vabadusele ja isikupuutumatussele seadusliku aluseta. Lisaks sellele, et laste mõjuva põhjusega lukustatud ruumi paigutamiseks puudub seaduslik alus, on selline praktika ka inimväärikust alandav ja ilmselt ebaproportsionaalne.

(3.7) Õiguskantsler kontrollis kas Kaagvere Erikoolis järgitakse õpilaste tööle rakendamisel sotsiaalministri 29.08.2003 määrusega nr 109 kehtestatud „Tervisekaitse- ja ohutusnõudeid koolidele“ nõudeid.

Nimetatud määruse § 3 lõike 1 järgi käsitletakse kooli ruumidena õpperuume, õpperuumi abiruume, aulat, söögisaali, tervishoiuteenuse osutamise ruume, taastusruume ja koridore, võimlemissaali abiruume, riidehoiuruume, tualett- ja duširuume, abipersonali ruume ning õpilaskodu ruume.

Sama määruse § 10 lõike 4 järgi ei tohi õpilasi rakendada tualettruumide puhastamisel ning põrandate, valgustite ja akende pesemisel.

Kaagvere Erikooli direktori 25.10.2002 käskkirjaga nr 13 kinnitatud õpilaskodu kodukorra järgi koristab kasvandik oma tuba ise. Täpsustatud on, et õpilane peseb toa põranda ja võtab tolmu.

Sotsiaalministri määruse järgi on õpilaste rakendamine põrandate pesemisel keelatud ning erandit ei ole tehtud ka õpilaskodu ruumide kohta. Ehkki sotsiaalminister teatas oma 26.07.2006 kirjas, et Sotsiaalministeerium kaalub nimetatud määruse muutmist selliselt, et lastel oleks lapsevanema nõusolekul lubatud õpilaskodus oma toa põrandat pesta, kehtib käesoleval hetkel määrus siiski muutmata kujul ja seda tuleb täita.

Seega on õpilaste rakendamine õpilaskodu põrandate pesemisel Kaagvere Erikoolis käesoleval hetkel vastuolus sotsiaalministri 29.08.2003 määruse nr 109 „Tervisekaitsenõudeid koolidele“ § 10 lõikega 4.

(3.8) Õiguskantsler kontrollis, kas õpilasi on teavitatud võimalusest pöörduda kaebusega kooli juhtkonna tegevuse peale kooli üle riiklikku järelevalvet teostavate institutsioonide poole. Samuti kontrollis õiguskantsler, kas kooli üle riiklikku järelevalvet teostavate asutuste kontaktandmed on õpilastele nähtavas kohas välja pandud.

PGS § 33 järgi on õpilasel ja tema vanematel õigus õppenõukogu otsusega mittenõustumise, samuti õpetamist ja kasvatamist puudutavate vaidlusküsimuste korral pöörduda kooli hoolekogu ja kooli üle riiklikku järelevalvet teostava ametiisiku poole. Kool paneb kooli üle riiklikku järelevalvet teostavate asutuste kontaktandmed välja õpilastele nähtavasse kohta.

Haridusministri 29.05.2000 määrusega nr 14 kinnitatud „Kooli õppenõukogu pädevus ja tegutsemise kord“ § 11 lõike 1 järgi on õpilasel või lapsevanemal (eestkostjal) õppenõukogu otsusega mittenõustumisel õigus pöörduda riikliku järelevalve ametniku poole otsuse läbivaatamiseks viie tööpäeva jooksul alates otsusest teadasaamisest.

AMVS § 6³ lõikes 1 on sätestatud, et kui õpilane või tema seaduslik esindaja leiab, et õpilasele seaduse või selle alusel kehtestatud õigusaktiga antud õigusi on rikutud või vabadusi piiratud, on õpilasel või tema seaduslikul esindajal õigus esitada vaie haridus- ja teadusministrile või maavanemale.

Kontrollimisel selgus, et õpilasi teavitatakse avalduste ja kaebuste esitamise korrast üksnes kooli saabudes esmase vestluse käigus. Samuti selgus, et kooli üle riiklikku järelevalvet teostavate asutuste kontaktandmeid ei olnud õpilastele nähtavasse kohta välja pandud.

(3.9) Õiguskantsler kontrollis, kas Kaagvere Erikoolis on moodustatud õpilasesindus.

PGS § 31 punkti 2 järgi on õpilastel õigus moodustada koolis õpilasesindus, samuti moodustada ühinguid, klubisid, stuudioid ja ringe, mille sihid ja tegevus ei ole vastuolus kooli ja kodu kasvatustaotlustega. PGS § 32 lõike 1 järgi on õpilasomavalitsus õpilaste õigus kooskõlas seadusega iseseisvalt otsustada ja korraldada õpilaselu küsimusi, lähtudes õpilaste huvidest, vajadustest, õigustest ja kohustustest. PGS § 32 lõike 2 järgi on õpilaskonnal õpilasomavalitsuse teostamiseks õigus valida õpilasesindus, kes esindab õpilaskonda koolisisestes suhetes ning suhetes rahvuslike ja rahvusvaheliste organisatsioonide, asutuste ja isikutega.

PGS § 32 lõikest 3 tuleneb, et õpilasesinduse ülesanded ja valimise korra sätestab õpilasesinduse põhimäärus, mille kiidab heaks kooli hoolekogu (nõukogu) ning kinnitab direktor.

Kontrollimisel selgus, et koolis ei ole moodustatud õpilasesindust. Seega ei ole Kaagvere Erikooli õpilastele tagatud PGS § 31 punktis 2 sätestatud õigust moodustada õpilasesindus.

(3.10) Õiguskantsler kontrollis, kas Kaagvere Erikoolis õppivatele lastele on arstiabi kättesaadav.

Haridusministri 15.09.1999 määrusega nr 48 on kinnitatud „Õpilaskoduga erivajadustega laste kooli ja sanatoorse kooli meditsiinipersonali miinimumkoosseis“. Nimetatud määruses on sätestatud, et kasvatuse eritingimusi vajavate laste koolis, kus õpib kuni 50 õpilast, on ette nähtud 0,25 arsti ametikohta ja 0,25 õe ametikohta.

Kontrollimisel selgus, et Kaagvere Erikoolis ei ole kooliarsti ega kooliõde. Samuti puudub Kaagvere Erikoolis kooliarsti kabinet. Kooli direktori sõnul toimetatakse haigestunud õpilased perearsti vastuvõtule. Kuid kooliarstil on lisaks haigestunud õpilaste ravimisele ka teisi ülesandeid, mis on sätestatud sotsiaalministri 24.08.1995 määrusega nr 51 „Koolitervishoiu korraldamine“ kinnitatud kooliarsti tööjuhendis. Muu hulgas on kooliarsti ülesanneteks haigusi ennetav töö, tervisekasvatustöö, dispanseerne töö ja kutsenõustamine.

Kooliarsti puudumisel võivad nimetatud ülesanded jääda täitmata ja seetõttu ei pruugi arstiabi Kaagvere Erikoolis õppivatele lastele piisaval määral kättesaadav olla.

(3.11) Õiguskantsler kontrollis, kas Kaagvere Erikoolil on avaliku teabe seaduses ja põhikooli- ja gümnaasiumi seaduses sätestatud nõuetele vastav veebileht.

Kontrollimisel selgus, et Kaagvere Erikoolil puudub avaliku teabe seaduses ning põhikooli- ja gümnaasiumi seaduses sätestatud nõuetele vastav veebileht. Kooli veebilehe vahendusel ei ole kättesaadavad sellised kooli tegevuse alusdokumendid nagu arengukava, sisekorraeeskiri ja kodukord. Seevastu on kooli veebilehel kättesaadavad direktori käskkirjad, mis on seadusega vastuolus ja mida kooli direktori sõnul enam ei rakendata. Selliste käskkirjade avaldamine kooli veebilehel on eksitav ja annab kooli tegevuse kohta väärat informatsiooni.

Avaliku teabe seaduse § 31 lõike 3 järgi on Riigikantsleil, ministereeriumid ja maavalitsused kohustatud kasutusele võtma abinõud hallatavate riigiasutuste poolt veebilehtede pidamiseks. Haridus- ja Teadusministeerium ei ole Kaagvere Erikooli nõuetekohase veebilehe pidamisel piisavalt abistanud.

(4) Kontrollkäigu tulemusena pöördus õiguskantsler märgukirjaga Kaagvere Erikooli direktori ning haridus- ja teadusministri poole palvega tagada välja toodud puuduste kõrvaldamine. Kontrollkäigu kokkuvõtte saatis õiguskantsler teadmiseks ka justiitsministrile.

Kaagvere Erikooli direktoril palus õiguskantsler välja töötada ja esitada õppenõukogule kinnitamiseks põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses sätestatud nõuetele vastav kooli kodukord. Samuti palus õiguskantsler kooli direktoril välja töötada ja kinnitada alaealise mõjutusvahendite seaduses sätestatud nõuetele vastav kooli sisekorraeeskiri. Koostöös haridus- ja teadusministeeriumiga palus õiguskantsler kooli direktoril välja töötada Kaagvere Erikooli arengukava.

Õiguskantsler palus kooli direktoril viivitamata viia seadusega vastuolus olevad käskkirjad kooskõlla alaealiste mõjutusvahendite seadusega või tunnistada need kehtetuks.

Õiguskantsler palus kooli direktoril loobuda õpilaste tubade uste lukustamisest. Samuti palus õiguskantsler õpilaste põhiõiguste- ja vabaduste piiramisel Kaagvere Erikoolis jääda seadusega sätestatud piiridesse.

Õiguskantsler palus kooli direktoril viivitamata panna õpilastele nähtavasse kohta üles kõigi kooli üle riiklikku järelevalvet teostavate asutuste kontaktandmed.

Ühtlasi palus õiguskantsler kooli direktoril selgitada, miks Kaagvere Erikoolis puuduvad kooliarsti kabinet ning kooliarsti ja kooliõe ametikoht ning kaaluda nii kooliarsti kabineti sisustamist kui ka kooliarsti või kooliõe ametikoha loomist.

Haridus- ja teadusministril palus õiguskantsler selgitada, miks ei ole Haridus- ja Teadusministeeriumis välja töötatud erikoolide arengukava. Ühtlasi palus õiguskantsler ministrilt vastust erikoolide arengu riikliku kontseptsiooni kohta. Õiguskantsler palus haridus- ja teadusministril kooli haldaja ja kooli üle riikliku järelevalve teostajana tagada, et Kaagvere Erikooli arengukava, sisekorraeeskirjad ja kodukord saaksid kinnitatud.

Samuti palus õiguskantsler haridus- ja teadusministril tagada, et õpilaste põhiõiguste- ja vabaduste piiramine Kaagvere Erikoolis toimuks üksnes seaduslikul alusel.

Õiguskantsler palus ministril astuda vajalikke samme selleks, et Kaagvere Erikoolis õppivatele lastele oleks arstiabi haridusministri ja sotsiaalministri määrustega ettenähtud ulatuses kättesaadav ning võtta kasutusele abinõud Kaagvere Erikooli poolt nõuetekohase veebilehe loomiseks ja pidamiseks.

Ettepanekute täitmise üle teostab õiguskantsler järelkontrolli kuue kuu möödudes ettepaneku tegemisest.

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 järgi, samuti välisriigi kodaniku või kodakondsuseta isiku välisriigile väljaandmise otsustamine.²⁴⁸

Alljärgnevalt on analüüsitud Justiitsministeeriumi tegevust 2006. aastal ning antud ülevaade Õiguskantsleri Kantslei menetlustest, mis viidi läbi Justiitsministeeriumi ning tema valitsemisalas olevate asutuste tegevuse kontrollimiseks. Ministeeriumi valitsemisalas on maa- ja halduskohtud ning ringkonnakohtud, prokuratuur, vanglad, Justiitsministeeriumi Registrate ja Infosüsteemide Keskus, Eesti Õiguskeele Keskus ja Eesti Kohtuarstlik Ekspertiisbüroo.

1.1. Õigusloome

Justiitsministeeriumi ülesandeks on hoolitseda õigusloome eest oma valitsemisalas, lisaks sellele koordineerida ka õigusloomet üldiselt. Eesmärgiks on tagada riigi õiguspoliitika süsteemne ja kooskõlaline areng, mis eeldab õigusloome arengusuundade pidevat analüüsimist ning mõjutamist. Sealjuures on oluline arvestada ka vajadusega ühtlustada Eesti õigusakte Euroopa Liidu õigusega ning tagada õiguskeele kvaliteet. Justiitsministeerium peab jälgima, et riigi õigusloome oleks kooskõlas põhiseaduse ja teiste seadustega ning avaliku ja eraõiguse üldpõhimõtetega.

Üks prioriteetidest Justiitsministeeriumi töös 2006. aastal oli korra- ja õiguskaitse seaduse eelnõu ettevalmistamine. Tegemist on Eesti õiguskorra jaoks äärmiselt olulisi põhimõtteid sisaldava eelnõuga, mis paneb aluse avaliku korra ja turvalisuse kaitse süsteemile. Eelnõuga loodi alusnormid avaliku korra kaitsmise meetmete rakendamiseks ja ühiskonda ähvardavate ohtude tõrjumiseks. Õiguskantsler toetas Justiitsministeeriumi eelnõu väljatöötamisel ja õiguskantsleri esindajad osalesid eelnõu ettevalmistamisel. Õiguskantsler esitas eelnõu kohta ka oma põhjaliku kirjaliku arvamuse. Õiguskantsler on rääkinud juba oma varasemates ülevaadetes vajadusest võtta vastu korra- ja õiguskaitse seadus, eelkõige käsitleti seda õiguskantsleri politsei- ja korra- ja õiguskaitse teaduskonverentsil 2004. aastal. Kahjuks ei ole korra- ja õiguskaitse seaduse eelnõu senini jõudnud Vabariigi Valitsuse istungile, et valitsus saaks otsustada selle esitamise Riigikogule. Õiguskantsler loodab siiski, et äärmiselt vajaliku eelnõu menetlemine jätkub ning see jõuab Riigikogu menetlusse 2007. aastal.²⁴⁹

Korra- ja õiguskaitse seadusega on võimalik lahendada probleemid, mis on seotud avaliku koosoleku regulatsiooniga. Õiguskantsler analüüsis kehtiva avaliku koosoleku seaduse sätteid ning leidis, et need ei vasta põhiseaduse nõuetele, piirates ebaproportsionaalselt PS §-s 47 sätestatud kogunemisvabadust. Õiguskantsler pöördus selles küsimuses justiitsministri poole, kes nõustus õiguskantsleri seisukohaga, kuid leidis, et avaliku koosoleku seadust ei ole mõttekas muutma hakata – probleemid lahendatakse korra- ja õiguskaitse seaduse eelnõus. Ka seetõttu on äärmiselt oluline, et korra- ja õiguskaitse seaduse eelnõu menetlemine ei jääks soiku ning eelnõu saaks peatselt seaduseks.

Korra- ja õiguskaitse seaduse eelnõu ettevalmistamisel tõusis taas üles ka küsimus järelevalve regulatsiooni vastavusest tänapäeva õigusraamistiku nõuetele. Korra- ja õiguskaitse seaduse eelnõu puudutas järelevalve regulatsiooni tegemist korra- ja õiguskaitsemenetluses (s.o avalikku korda ähvardavate ohtude tõrjumisel), kuid analüüsi vajab kogu järelevalve regulatsioon laiemalt, eelkõige järelevalve mehhanismi tõhususe osas. Sellele probleemile on õiguskantsler tähelepanu juhtinud juba oma 2003. aasta tegevuse ülevaates.

²⁴⁸ Alates 18.02.2007 on Justiitsministeeriumi pädevuses ka andmekaitsealased küsimused ning Justiitsministeeriumi valitsemisalasse kuulub Andmekaitse Inspeksioon.

²⁴⁹ 16.05.2007 algatas Vabariigi Valitsus Riigikogus korra- ja õiguskaitse seaduse eelnõu, nr 49 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

Teise olulise valdkonnana võib Justiitsministeeriumi töös välja tuua riigisaladuse ja isikuandmete kaitse regulatsiooni läbitöötamise. Justiitsministeerium valmistas ette riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse eelnõu, mille Riigikogu võttis vastu 25.01.2007,²⁵⁰ ning uue isikuandmete kaitse seaduse eelnõu, mille Riigikogu võttis vastu 15.02.2007.²⁵¹

11.10.2006 võttis Riigikogu lõpuks vastu Justiitsministeeriumi väljatöötatud tsiviilkohtumenetluse seadustiku, halduskohtumenetluse seadustiku, riigivastutuse seaduse, väärteomenetluse seadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse, mis jõustus 18.11.2006. Kohtumenetluse seadustikke täiendati uue kohtuasja teistmise alusega, et näha ette võimalus Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuste täiemahuliseks täitmiseks. Samuti muudeti riigivastutuse seadust, et kehtestada riigi vastutus juhuks, kui isikule on õigustloova aktiga, kohtu tegevusega või kohtulahendiga tekitatud kahju ning Euroopa Inimõiguste Kohus on tuvastanud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni rikkumise selles asjas ja rikkumise hüvitamine ei ole võimalik muul viisil (nt kohtuasja teistmisega). Kõnealuse regulatsiooni vajalikkusele on õiguskantsler ka varasemalt tähelepanu juhtinud.²⁵²

Ära tuleb nimetada ka äriseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise Justiitsministeeriumis. Eelnõu näeb ette võimaluse ettevõtte asutamiseks kiirmenetluse korras. Riigikogu võttis eelnõu seadusena vastu 06.12.2006 ning muudatused jõustusid 01.10.2007.

Justiitsministeeriumi ülesandeks on lisaks riigi õigusabi küsimuste koordineerimine. Riigi õigusabi seadus jõustus 01.03.2005, kuid riigi õigusabi puudutavad küsimused on endiselt aktuaalsed.

2006. aasta mais pöördus õiguskantsler Riigikogu poole ettepanekuga viia erakondade rahastamise kontrolli regulatsiooni põhiseadusega kooskõlla.²⁵³ Probleemid erakondade rahastamisega on pikka aega olnud avalikkuse ning õiguskantsleri tähelepanu all. Õiguskantsler on sellele korduvalt tähelepanu juhtinud oma tegevuse ülevaadetes, samuti vastates avalikkuse või Riigikogu liikmete küsimustele.²⁵⁴ Justiitsministeerium aitas tõhusalt kaasa Riigikogu poolt õiguskantsleri ettepaneku täitmiseks algatatud eelnõu ettevalmistamisele – eelnõud analüüsid ning esitades selle kohta Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehele kirjaliku arvamuse.

1.2. Karistusõigus ja -menetlus

2006. aasta oli karistusõigust ja kriminaalmenetlust puudutavate (aga samuti allpool väljatoodud kriminaaltäitemenetlust ja vangistusõigust puudutavate) eelnõude osas Justiitsministeeriumi jaoks viljakas.

2006. aastal võttis Riigikogu vastu ning jõustus nn kiirmenetlust puudutav seadus.²⁵⁵ Selle tulemusena on võimalik kiirendatult menetleda kergemaid kuritegusid, mille toimepanemise asjaolud on selged ja mille kohta on kogutud piisavalt tõendeid, et viia asja arutamine kohtusse 48 tunni jooksul alates isiku kahtlustatavana kinnipidamise hetkest. 2006. aasta lõpuks oli kiirmenetlust rakendatud rohkem kui 350 korral, kuid uue menetluse kohaldamispraktika on siiski alles kujunemas. Kiirmenetluse eelnõu rakendumine valiti Justiitsministeeriumi 2006. aasta parimaks tööks.

Üks olulisemaid 2006. aastal valminud eelnõusid puudutas kriminaalsel teel saadud tulu konfiskeerimist, vastavasisuline seadus jõustus 01.02.2007.²⁵⁶ Seadusega laiendati ja tõhustati võimalust konfiskeerida kriminaalsel teel saadud tulu, eelkõige paremaks võitlemiseks organiseeritud kuritegevusega. Seadus näeb

250 Salastatud teabe ja riigisaladuse seadus jõustub 01.01.2008.

251 Isikuandmete kaitse seadus jõustub 01.01.2008.

252 Vt õiguskantsleri 2003.–2004. aasta tegevuse ülevaade, lk 28 jj.

253 Vt 1. osa II 1. Ettepanek Riigikogule erakonnaseaduse koostööle viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega.

254 Õiguskantsleri arvamust vastuseks Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele võlakirjaemissiooni kohta vt 1. osa IV 1. Erakonna võlakirjaemissiooni lubatavus.

255 Kohtute seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seadus – vastu võetud 15.03.2006, jõustunud 14.04.2006.

256 Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse, kohtutäituri seaduse, karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku, riigi õigusabi seaduse ja täitemenetluse seadustiku muutmise seadus – vastu võetud 13.12.2006, jõustunud 01.02.2007.

ette võimaluse kohaldada vara laiendatud konfiskeerimist seoses ammendavalt loetletud kuritegudega (eelkõige narkokuriteod, organiseeritud kuritegevus, rahapesu, salakaubavedu, terrorism jm). Laiendatud konfiskeerimine võib sõltuvalt asjaoludest hõlmata mõnes loetletud kuriteos süüdi mõistetud isiku kogu vara. Konfiskeerimise vältimiseks on inimesel võimalik tõendada vara legaalselt päritolu (nn ümberpööratud tõendamiskoormus). Konfiskeerimine on nüüdsest võimalik ka siis, kui kriminaaltulu ei ole kahtlustatava või süüdistatava omandis, vaid kuulub kolmandale isikule.

Õiguskantsler juhtis eelnõu kohta avaldatud arvamuses tähelepanu sellele, et laiendatud konfiskeerimise näol on tegemist väga tugeva PS §-s 32 sätestatud omandiõiguse riivega. Selleks, et konfiskeerimine liiga tugevalt ei riivaks põhiõigusi ning konfiskeerimist ei kohaldataks ekslikult, peab olema sätestatud tõhus menetlus. Õiguskantsler leidis, et eelnõus ette nähtud menetlus konfiskeerimiseks arvestab isikute õiguste kaitse vajadust. Samas on tegemist niivõrd olulise ja põhimõttelise muudatusega kehtivas õiguses, mis võib kaasa tuua raskeid põhiõiguste riiveid, mistõttu tuleks selle rakendamisele pöörata erilist tähelepanu. Kindlasti on vajalik menetlejatele vastava koolituse korraldamine. Õiguskantsler jälgib edasises töös, kuidas uus menetlus rakendub ning kas isikute õiguste kaitse on tegelikkuses tagatud.

Esile tuleb tõsta ka Justiitsministeeriumis valminud eelnõud, mis puudutas nn lepitusmenetlust – vastavasisuline seadus jõustus 18.02.2007.²⁵⁷ Seadusega täiendati kriminaalmenetluse seadustikku menetlusega kurjategija ja kuriteoohvri lepitamiseks. Kohus, teatud tingimustel ka prokuratuur, võib teise astme kuritegude puhul lõpetada kriminaalmenetluse leppimise tõttu, kui kannatanu ja kahtlustatav või süüdistatav on edukalt läbinud kohtuvälise lepitusmenetluse ja sõlminud lepituskokkuleppe. Õiguskantsler rõhutas eelnõu kohta antud arvamuses, et lepitusmenetluses tuleb arvestada kannatanu õigusi. Riik on kohustatud inimesi kuritegelike rünnete eest kaitsma ja kurjategijaid karistama. Lepitusmenetluse kaudu loobub riik osaliselt oma kaitsekohustusest, jättes kuriteo läbi kannatanu õigused osaliselt kaitseta.

14.06.2006 võttis Riigikogu vastu ning 16.07.2006 jõustus elektroonilise side seaduse, infoühiskonna teenuse seaduse, karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja väärtemenetluse seadustiku muutmise seadus. Seaduseelnõu algatati Riigikogus, kuid sisult kattus eelnõu Justiitsministeeriumi ettevalmistatud eelnõuga, mis langes Riigikogu menetlusest välja 17.05.2006.²⁵⁸ Seadusega toodi kriminaalmenetluse seadustikku sisse uut laadi jälitustoiming – üksikpäring. Õiguskantsleri arvamusele tuginedes seoti üksikpäringu tegemise võimalus konkreetsete karistusseadustiku eriosa koosseisudega. Vastasel juhul oleks üksikpäringu mõiste ning selle kasutamise võimalused olnud liiga ebaselged.

11.07.2006 tegi Euroopa Inimõiguste Kohus otsuse²⁵⁹ Allar Harkmanni kaebuse kohta. Tuginedes inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklile 5, kaebas isik selle üle, et pärast tema kinnipidamist kohtumääruse alusel ei toimetatud teda koheselt kohtuniku ette. Kaebaja tunnistati tagaotsitavaks ning võeti Tartu Maakohtu määruse alusel vahi alla 02.10.2002. Teda hoiti vahi all kuni 17.10.2002, mil ta toimetati kohtu ette tema kriminaalasja arutamiseks.

Konventsiooni art 5 lõike 5 järgi on igal inimesel, kes on osutunud artikli 5 sätetega vastuolus oleva vahistamise või kinnipidamise ohvriks, täitmiselekuuluv õigus kompensatsioonile. See õigus laieneb ka juhtudele, kui konventsiooniga vastuolus olnud vahistamine toimus kooskõlas riigisiseste õigusaktidega. Kaebaja kinnipidamine oli vahistamise ajal kehtinud Eesti seadustega (kuni 01.07.2004 kehtinud kriminaalmenetluse koodeksiga) kooskõlas. Seetõttu leidis kohus, et kaebaja võimalus saada kinnipidamise eest hüvitist Eesti õigusaktide järgi on ebatõenäoline. Eesti õigusaktid (ei riigivastutuse seadus ega riigi poolt alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise seadus) ei sätesta konventsiooni artikli 5 rikkumise tuvastamist hüvitise taotlemise alusena. Kohus tuvastas seega ka konventsiooni art 5 lõike 5 rikkumise ning mõistis Eesti riigilt kaebajale mittevaralise kahju hüvitamiseks välja 2000 eurot.

257 Karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja ohvriabi seaduse muutmise seadus – vastu võetud 17.01.2007, jõustunud 18.02.2007.

258 Riigikogu eelnõu 800 SE – nn *Delfi*-eelnõu. Õiguskantsleri arvamust selle eelnõu kohta on kajastatud õiguskantsleri 2005. a tegevuse ülevaates.

259 Euroopa Inimõiguste Kohtu 11.07.2006 otsus asjas nr 2192/03, Harkmann *vs.* Eesti.

Kehtiva õiguse järgi peaks selliste olukordade tekkimine olema välistatud. KrMS § 131 lõike 4 järgi koostab tagaotsitavaks kuulutatud isiku vahistamiseks eeluurimiskohtunik vahistamismääruse teda küsitlemata, kuid hiljemalt ülejäärgmisel päeval pärast tagaotsitava tabamist viiakse vahistatu küsitlemiseks eeluurimiskohtuniku juurde. Küsimus võib tekkida, kas “hiljemalt ülejäärgmisel päeval” vastab konventsiooni art 5 lõike 3 “viivitamatuse” nõudele. Eesti PS § 21 lõike 2 järgi ei tohi kedagi vahi all pidada üle neljakümne kaheksa tunni ilma kohtu sellekohase loata.

1.3. Vangistusõigus

Justiitsministeeriumi haldusalasse kuuluvad vanglad, mille ülesandeks on vangistuse ja eelvangistuse täideviimine. Vanglas viibivad seega vahistatud, st veel süüdi mõistmata kahtlustatavad ja süüdistatavad, kellele on kriminaalmenetluses kohaldatud tõkendina vahi alla võtmist, ning kinni peetavad, st kuriteo toimepanemises süüdimõistetud, kes peavad kandma vähemalt 3-kuulist vangistust.

Õiguskantsleri järelevalve vanglate üle sai 2006. aastal erilise tähenduse. Riigikogu võttis 18.10.2006 vastu ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärlikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokolliga ratifitseerimise seaduse. Protokolliga luuakse kahetasandiline vabaduse kaotanud isikute väärkohtlemise ennetamise süsteem. Rahvusvahelisel tasandil ennetab piinamist ning muud julma, ebainimlikku või inimväärlikust alandavat kohtlemist ÜRO piinamisvastasele komiteele alluv alamkomitee. Sama ülesande täitmiseks on osalisriigid kohustatud siseriiklikul tasandil looma või nimetama riigi ennetusametuse. Riigikogus vastuvõetud protokolliga ratifitseerimise seaduse järgi nimetatakse Eestis ennetusametuseks õiguskantsler ning selle ülesande täitmiseks vajalikud muudatused jõustusid õiguskantsleri seaduses 18.02.2007.

Vanglates kinni peetud isikutelt saabunud kaebused moodustavad endiselt kõige suurema rühma õiguskantslerile esitatud avalduste koguhulgas: 2006. aastal isikutelt laekunud avalduste põhjal alustatud 1594 menetlusest on 272 seotud kriminaaltäitemenetluse ja vangistusõigusega. Kuigi valdav enamus vanglas kinni peetud isikute esitatud avaldustest jäetakse sisuliselt läbi vaatamata ja menetlus lõppeb vaid formaalse vastuse andmisega, jõudis ülevaateperioodil lõpplahendini 17 menetlust²⁶⁰, milles õiguskantsler pidas vajalikuks teha ettepanekuid rikkumiste kõrvaldamiseks või nendest hoidumiseks ja soovitusi hea halduse tava järgimiseks.

Kahel korral pidas õiguskantsler vajalikuks teha justiitsministrile PS § 142 lõike 1 ja ÕKS § 17 alusel ettepanek viia vangistuse täideviimist reguleeriv määrus põhiseaduse ja seadustega kooskõlla. Justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 “Vangla sisekorraeskiri” § 60 lõikest 1 tulenevalt ei olnud kirjatarbed (nt paberid, pliitsid, ümbrikud) kinni peetavale kartseris lubatud esemed. Sätte on vastuolus põhiseadusega, selle tõi õiguskantsler välja juba ühes 2005. aastal toimunud menetluses ja sama aasta tegevuse ülevaates. See norm riivas ilma seadusliku aluseta mitut põhiõigust (nt PS § 15 lõikes 1 sätestatud õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse, kuna selle õiguse realiseerimine eeldab kirjaliku kaebuse vormistamist). Samuti oli justiitsminister väljunud vastava vangistusseaduse volitusnormi raamidest 30.05.2006 määruse nr 17 “Vangla saatemeeskonna ülesanded ja töökord” § 17 lõike 2 kehtestamisel. Viidatud sätte järgi oli võimalik kasutada eluaegset vangistust kandvate kinni peetavate vanglavälisel saatmisel käeraudu ka siis, kui konkreetsel üksikjuhul ei olnud tuvastatud kinni peetava põgenemisohtu. Justiitsminister täitis mõlemad õiguskantsleri ettepanekud ning viis määrused põhiseaduse ja seadustega kooskõlla.

Juba 2005. aasta õiguskantsleri tegevuse ülevaates on märgitud, et õiguskantsler alustas oma initsiatiivil menetlust, et kontrollida Eesti valimisseaduste²⁶¹ vastavust põhiseadusele ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile. Riigikogu põhiseaduskomisjoni palvel koostatud põhjalikus analüüsis asus õiguskantsler seiskohale, et piirang, mille järgi ükski süüdimõistetud ja kinnipidamiskohas karistust

260 Osa nimetatud menetlustest alustati juba 2005. aastal.

261 Riigikogu valimise seadus, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus, Euroopa Parlamendi valimise seadus ja rahvahääletuse seadus.

kandev isik ei saa osa võtta hääletamisest, on vastuolus põhiseadusega ja vajab muutmist. Õiguskantsler saatis oma analüüsi Riigikogu põhiseaduskomisjonile, kes otsustas kokku kutsuda laiema osavõtjateringiga nõupidamise. Nõupidamine küll toimus, kuid kahjuks ei ole siiani üles näidatud initsiatiivi kinnipeetavate hääleõiguse probleemi lahendamiseks. Seetõttu kaalub õiguskantsler taas kord Riigikogu poole pöördumist, et juhtida tähelepanu vajadusele viia valimiste õiguslik regulatsioon põhiseadusega kooskõlla.

Kontrollides vanglate tegevuse õiguspärasust, tuvastas õiguskantsler 2006. aastal lõppenud menetlustes kahel korral, et ühes kambris viibis rohkem kinnipeetavaid, kui kambris minimaalselt ettenähtud põrandapinnast (2,5 m²) lähtuvalt tohtis. Seda rikkumist tuleb seostada asjaoluga, et Eesti kinnipeetavate osakaal elanikkonnas on Euroopa Liidu suurim: 2007. aasta alguses viibis kinnipidamisasutustes 4310 isikut ja 100 000 elaniku kohta on Eestis 333 kinnipeetavat.²⁶² Õiguskantsleril puuduvad kahjuks võimalused vanglate ülerahvastatuse vähenemisele vahetult kaasa aidata. Siiski on antud probleem õiguskantsleri teravdatud tähelepanu all ning ta jälgib hoolikalt, mida selle lahendamiseks ette võetakse.

2005. aasta õiguskantsleri tegevuse ülevaates on muu hulgas märgitud, et Justiitsministeerium kavatses mitme abinõuga vähendada vanglates kinni peetud isikute arvu. Positiivsena võib esile tõsta muudatusi kinnipeetavate vangistusest ennetähtaegse vabastamise süsteemis, mis tulenevad Riigikogus 27.09.2006. aastal vastu võetud ja 01.01.2007. aastal jõustunud kriminaalhooldusseaduse, vangistusseaduse, karistusseadustiku, karistusseadustiku rakendamise seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seadusest. Uue regulatsiooni järgi ei oma vanglad enam õigust otsustada, kas esitada kohtule kinnipeetava taotlus tema ennetähtaegseks vabastamiseks või mitte. Samuti loodi õiguslikud alused selleks, et kinnipeetav saaks võrreldes üldise korraga vabaneda vangistusest varem, kui ta nõustub alluma elektroonilisele valvele, st liikumisvabaduse piirangute täitmise kontrollimisele elektroonilise seadme abil, mis on kinnitatud süüdimõistetud keha külge ning mille abil on võimalik kindlaks määrata süüdimõistetud asukoht.

Ka 30.01.2007 kinnitatud Justiitsministeeriumi arengukava²⁶³ näeb kriminaalpoliitika valdkonna ühe strateegilise eesmärgina ette kinnipeetavate arvu vähendamise. Plaanide järgi on aastal 2011 kinnipeetavate arv 3800, kes kannavad vangistust kaasaja nõuetele vastavates neljas vanglas ja aegamööda kavatakse lõpetada vanade laagertüüpi vanglate kasutamine. Õiguskantsleri hinnangul on kaasaegsete vanglate rajamine tervitatav, kuid üleminekufaas peab kulgema sujuvalt ning selle vältel tuleb tähelepanu pöörata sellele, et vanglaid ei suletaks enne, kui kinnipeetavate arv ning allesjäävate vanglate mahutavus seda tööpooldest võimaldavad.

Teise olulise ülevaateperioodil toimunud menetlustes ilmnenud probleemina tuleb esile tõsta küsimust, kuidas ja mis keeles peaks vangla suhtlema eesti keelt mittevaldavate kinnipeetavatega. Eesti keel on PS § 6 järgi riigikeel ning selle kaitstus ja kasutus on põhiseaduslik eesmärk. Samas on kinnipeetava võimalused saada temale adresseeritud haldusdokumentidest tõlge keeles, millest ta aru saab, oluliselt piiratumad võrreldes vabaduses viibivate isikutega. Nii võib näiteks tekkida oht, et kinnipeetav ei mõista tema õigusi piiravat haldusakti ja ta ei ole seetõttu võimeline oma õigusi kaitsma. Õiguskantsler soovitas Justiitsministeeriumile kuidas peaksid vanglad hea halduse tavast lähtudes kujundama kinnipeetavatega kirjaliku suhtlemise praktikat.

Samuti tuvastas õiguskantsler olulise rikkumise Murru Vanglas, kus kinnipeetav paigutati pooleks aastaks õigusvastaselt eraldatud lukustatud kambrisse. Julgeolekuabinõu kohaldamise kohta ei vormistatud ka haldusakti. Õiguskantsler tegi Murru Vanglale ettepaneku seda laadi rikkumistest edaspidi hoiduda. Kuna tegemist oli kinnipeetava õiguste ränga rikkumisega ning menetluse käigus kogutud teabe põhjal oli alust arvata, et lisaks avaldajale viibis Murru Vanglas veel mitu kinnipeetavat õigusvastaselt eraldatud lukustatud kambris, tegi õiguskantsler justiitsministrile ettepaneku teenistusliku järelevalve käigus kontrollida Murru Vangla tegevuse seaduslikkust kinnipeetavate paigutamisel eraldatud kambritesse. Mõnda aega pärast õiguskantsleri seisukohavõttu teostatud järelevalve käigus ei tuvastanud Justiitsministeerium enam kirjeldatud rikkumisi Murru Vanglas.

262 Justiitsministri kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2010 2006. aasta täitmise aruanne, Riigikogu 13.02.2007 stenogramm, arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>.

263 Justiitsministeeriumi arengukava kuni aastani 2001, kinnitatud justiitsministri 30.01.2007 käskkirjaga nr 20, kättesaadav arvutivõrgus: www.just.ee.

Lisaks avalduste põhjal alustatud menetlustele kontrollib õiguskantsler vanglate tegevust kontrollkäike tehes. 2006. aastal toimus õiguskantsleri omaalgatuslik kontrollkäik Tartu Vanglasse, mille käigus tuvastati mitu õigusnormide rikkumist vangla meditsiinosakonnas, kus osutatakse kinnipeetavatele ja vahistatutele muu hulgas statsionaarset psühhiaatrilist abi.

Õiguskantsler kujundas oma seisukoha 2006. aastal ka vangistuse ja eelvangistuse täideviimist reguleerivate seaduseelnõude suhtes. Õiguskantsler ja tema nõunikud võtsid osa ulatuslike vangistusseaduse muudatuste ettevalmistamisest, mis jõudsid Riigikokku seaduseelnõuna nr 964 ja mis võeti 13.12.2006 vastu vangistusseaduse ja kriminaalmenetluse muutmise seadusena. Eelnõuga muudeti mitut problemaatilist vangistusseaduse sätet, nt anti kinnipeetavale õigus piiramatult kohtuda lisaks vaimulikule, kaitsjale ja notarile ka advokaadist esindajaga. Samuti sätestati seaduse tasemel kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute andmekogu pidamise eesmärk ja sinna kantavate andmete loetelu. Eelnõu varajases ettevalmistusfaasis oli kavandatud võimalus anda avavangla korraldamise ülesanne täitmiseks eraõiguslikule isikule. Õiguskantsler avaldas seisukohta, et seda regulatsiooni ei saa pidada põhiseaduspäraseks. Vastavad sätted jäeti välja Riigikogule esitatud eelnõust. Ka eespool osundatud kriminaalhooldusseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu²⁶⁴ menetlemisel esitas õiguskantsler Riigikogu õiguskomisjoni palvel oma arvamuse.

Kinnipeetavate ja vahistatute põhiõiguste kaitse seisukohalt tuleb esile tõsta ka Riigikohtu 2006. aasta lahendeid. Mitte ainult vangistusõiguse jaoks põhimõttelist tähendust omavas lahendis sedastas Riigikohtu halduskollegium, et “inimväärikus on kõigi isiku põhiõiguste alus ning põhiõiguste ja vabaduste kaitse eesmärk. Inimväärika kohtlemise nõue laieneb ka kinnipeetavatele. Asjaolu, et isik kannab karistust kuriteo toimepanemise eest ja sellega seoses on tema suhtes seaduse alusel kohaldatud põhiõiguste ja -vabaduste piiranguid, ei anna õigustust sekkuda isiku põhiõigustesse enam, kui see tuleneb otse seadusest.”²⁶⁵ Seega rõhutab Riigikohus, et vangistuse täideviimisel ei saa kõrvale jätta põhiõigusi kaitsvale õigusriigile omaseid printsiipe. Õiguskantsler on tuginenud osundatud seisukohale mitmes menetluses ning loodab, et see saab olema aluspõhimõte, millest vanglad kinnipeetavate ja vahistatute kohtlemisel lähtuvad.

1.4. Kohtuhaldus ja -menetlus

2006. aastal jõustus mitu olulist kohtumenetlust puudutavat seadust, mille eelnõud valmisid Justiitsministeeriumis juba 2005. aastal. 01.01.2006 jõustus uus tsiviilkohtumenetluse seadustik, mille eesmärgiks oli kohtumenetluse tõhustamine, läbipaistvamaks muutmine ning kaasajastamine. Tsiviilkohtumenetluse seadustikuga paralleelselt valmisid halduskohtumenetluse seadustiku ulatuslikud muudatused, mis jõustusid 01.09.2006. Eesmärgiks oli muuta kohtumenetlus paindlikumaks ja tõhusamaks ning menetlusosalistele lihtsamaks ja kättesaadavamaks. 01.01.2006 jõustus ka uus täitemenetluse seadustik. Õiguskantsleri poole pöörduiti mitmel korral seoses uute seaduste rakendamisega tekkinud küsimustega, mis kõik lahenesid menetluse käigus.

Õiguskantsler kontrollis tahtest olenematu ravi kohtumenetluse õiguspärasust ning leidis, et tsiviilkohtumenetluse seadustik ei ole tahtest olenematu ravi määramisel kooskõlas põhiseaduse nõuetega. Õiguskantsleri pöördumise tulemusena leidis probleem lahenduse – Justiitsministeerium valmistas ette tsiviilkohtumenetluse seadustikku täpsustava ning tahtest olenematu ravi asjade menetlemist reguleeriva eelnõu. Vastavasisuline seadus jõustus 06.12.2006. Siiski pidas õiguskantsler vajalikuks analüüsida tahtest olenematu ravi põhiõiguslikke aspekte põhjalikumalt ning laiaulatuslikumalt. Õiguskantsler leidis, et Eesti vajab uut ning kaasagset psühhiaatrilise abi seadust ning nii tahtest olenemata kui vabatahtlikult psühhiaatrilisele ravile allutamise kontseptsiooni.²⁶⁶

Lisaks muudatustele menetlusseadustes muutus 2006. aastal oluliselt ka kohtusüsteemi ülesehitus. 01.01.2006 jõustusid kohtute seaduse muudatused, millega loodi senise 16 maa- ja linnakohtu ning nelja halduskohtu

264 Eelnõu number Riigikogus menetlemise ajal oli 923 SE.

265 RKHKo 22.03.2006, nr 3-3-1-2-06, vt ka RKHKo 28.03.2006, nr 3-3-1-14-06.

266 Vt selle kohta 1. osa V 1. Isikute põhiõiguste riive lubatavusest ja ulatusest tahtest olenematu ravi korraldamisel.

asele neli maakohut ning kaks halduskohut. 2006. aastal rakendus ka uus kohtute infosüsteem (KIS), mis asendas aastatel 2001–2005 käigus olnud kohtulahendite registri (KOLA). Uus infosüsteem peaks olema tõhus töövahend menetlejatele ja teistele isikutele, kes vajavad erinevat infot kohtute töö ja kohtulahendite kohta. Õiguskantsler oli varasematel aastatel juhtinud justiitsministri tähelepanu KOLA-s esinenud probleemidele seoses isikuandmete kaitsega. Ministri kinnituste järgi pidid probleemid KIS rakendamisega laheneda. Siiski avastas õiguskantsler, et ka KIS elektroonilises avalikus andmebaasis avalikult kättesaadavate kohtulahendite avaldamisel rikuti isikuandmete kaitse nõudeid. Õiguskantsler pöördus selles küsimuses justiitsministri poole ning probleem leidis lahenduse alates 01.09.2006.

2. Avalikust koosolekust etteteatamise regulatsiooni põhiseaduspärasus

Asi nr 6-1/060804

(1) Õiguskantsleri poole pöörduti avaldusega, milles avaldati kahtlust, kas Eesti Vabariigi põhiseadusega on kooskõlas avaliku koosoleku seadus, milles nõutakse nii pikka etteteatamist avaliku koosoleku toimumise kohta.

(2) Avaliku koosoleku seaduse (AvKS, seisuga 01.09.2006) asjassepuutuvad normid sätestavad:

“§ 7. Eelneva teatamise kohustus

(1) Korraldaja peab vähemalt seitse päeva enne avaliku koosoleku läbiviimise päeva esitama käesoleva seaduse §-s 8 tähendatud teate:

- 1) valla- või linnavalitsusele, mille haldusterritooriumil kavatakse avalik koosolek korraldada;
 - 2) maavalitsusele, kui avalik koosolek kavatakse korraldada selle maakonna mitme valla või linna haldusterritooriumil;
 - 3) Vabariigi Valitsusele, kui avalik koosolek kavatakse korraldada mitme maakonna haldusterritooriumil.
- (2) Kui avaliku koosoleku läbiviimine eeldab liikluse ümberkorraldamist, peab korraldaja esitama käesoleva seaduse §-s 8 tähendatud teate 10 päeva enne avaliku koosoleku läbiviimise päeva.”

§ 8. Avaliku koosoleku teade

[...]

(3) Korraldaja lisab avaliku koosoleku teatele politseiga kooskõlastatud liiklusskeemi, kui avaliku koosoleku läbiviimiseks on vajalik liiklus ümber korraldada. Kui avalik koosolek kavatakse korraldada maakonna mitme valla või linna haldusterritooriumil, siis tuleb liiklusskeem esitada kooskõlastamiseks ka maavalitsusele.

[...]

(6) Kui avaliku koosoleku teade ei ole esitatud vastavalt käesoleva seaduse § 6 lõikes 4 ja käesoleva paragrahvi lõigetes 1-4 sätestatud nõuetele või kui samal ajal ja samas kohas või liikumismarsruudil on varem registreeritud mõne teise avaliku koosoleku läbiviimine, on valitsusasutuse või valla- või linnavalitsuse ametnikul õigus jätta teade registreerimata. Selle kohta annab ta korraldajale kohe teatise. Avaliku koosoleku läbiviimine on keelatud, kui avaliku koosoleku teade on jäetud registreerimata.

[...]

§ 14. Avaliku koosoleku politseijärelevalve

[...]

(2) Politseiametnikul on õigus lõpetada koosolek, kui:

[...]

2) avalik koosolek toimub keelatud kohas või koosoleku läbiviimine on keelatud vastavalt käesoleva seaduse § 8 lõigetele 6 ja 7.

[...]

§ 14². Avaliku koosoleku läbiviimise nõuete rikkumine

(1) Avaliku koosoleku läbiviimise eest kehtestatud nõudeid eirates või avaliku koosoleku läbiviimise eest,

mille teadet ei ole registreeritud või mille läbiviimine on motiveeritud esildisega keelatud, – karistatakse rahatrahviga kuni 200 trahviühikut.
[...].”

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmisega Justiitsministeeriumi, Siseministeeriumi ning Tallinna Linnavalitsuse poole, paludes seisukohta, kas avaliku koosoleku seaduses sätestatud etteteatamise nõue on põhiseaduspärane, kas 7-päevane etteteatamistähtaeg on minimaalne tähtaeg selleks, et avalik võim suudaks saavutada PS §-s 47 nimetatud eesmärgi või võiks see olla ka lühem, ning kas on mõistlik, et AvKS § 8 lõike 3 järgi peab koosoleku korraldaja ise koostama liikluskseemi.

Justiitsministeerium, Siseministeerium ja Tallinna Linnavalitsus esitasid õiguskantslerile oma seisukohad.

(3) Kõnealusel juhul oli oluline leida vastus küsimusele, kas avaliku koosoleku seadus on kooskõlas põhiseadusega osas, milles seadus näeb ette avalikust koosolekust etteteatamisajana 7 ja 10 päeva, kehtestatakse avaliku koosoleku korraldajale liikluskseemi esitamise kohustus ning sätestatakse karistus teate registreerimata jätmise eest, kaalumata registreerimata jätmisega kaasnevat tagajärge.

(4.1) PS § 47 sätestab kõigi õiguse ilma eelneva loata rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada, PS § 45 näeb ette igatüüpi õiguse vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni. Sarnaselt sätestab Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) art 11 igatüüpi õiguse rahumeelse kogunemise vabadusele²⁶⁷ ning artiklis 10 sisaldub õigus sõnavabadusele. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti (Pakt) vastavad artiklid on 21²⁶⁸ ja 19. Toodud põhiõigusi peetakse demokraatia nurgakiviks, kuna nende läbi tagatakse arvamuste pluralism nii üldiselt ühiskonnaprobleemide käsitlemisel kui ka poliitiliste vabaduste teostamisel.²⁶⁹

Põhiõiguste piiramine peab toimuma formaalselt ja materiaalselt kooskõlas põhiseadusega. Järgnevalt on keskendunud üksnes viimasele – materiaalse põhiseaduspärasuse küsimusele. Põhiseadus lubab rahumeelse kogunemise ja koosoleku pidamise vabadust piirata riigi julgeoleku, avaliku korra, kõlbluse, liiklus- ja koosolekust osavõtjate ohutuse tagamiseks ning nakkushaiguste leviku tõkestamiseks. Sõnavabaduse piiramise eesmärkideks võib olla avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitse. Sarnased piiramisvõimalused sisalduvad ka EIÕK-s ja Paktis.

Nii on ka Euroopa Inimõiguste Kohus märkinud, et artiklis 11 sisalduv kogunemisvabadus hõlmab nii liikmesriigi negatiivset kui ka positiivset kohustust. Ühest küljest peab riik hoiduma sekkumast kogunemisvabaduse teostamisse, sh juhtudel, kui meelevaldajad väljendavad seisukohti, mis võivad vastupidisel seisukohal olevaid isikuid ärritada (*annoy or give offence*). Kui iga mõttevahetuse või pinge tõenäosus tooks kaasa koosoleku keelu, takistaks see ühiskonnaliikmetel kuulmast erinevaid arvamusi. Teisalt peab riik kasutama positiivseid meetmeid, et kaitsta seaduslikku meelevaldust vastandmeelevalduse eest.²⁷⁰

267 EIÕK art 11: “1. Igaühel on õigus rahumeelsete kogunemiste ja ühinemisvabadusele, [...]. 2. Nende õiguste kasutamist ei või piirata muude kitsendustega peale nende, mis on ette nähtud seaduses ja on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud riigi julgeoleku või ühiskondliku turvalisuse huvides, korratuste või kuritegude ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Käesolev artikkel ei takista nende õiguste kasutamisel seaduslikke piiranguid isikutele, kes kuuluvad relvajõududesse, politseisse või riigiparaati.”

268 Pakti art 21: “The right of peaceful assembly shall be recognized. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.”

269 Nt Euroopa Inimõiguste Kohus 17.02.2004 otsuses asjas *Gorzelik jt vs. Poola*, punktid 88–90: “In its case-law, the Court has on numerous occasions affirmed the direct relationship between democracy, pluralism and the freedom of association [...] By virtue of the wording of the second paragraph of Article 11, and likewise of Articles 8, 9 and 10 of the Convention, the only necessity capable of justifying an interference with any of the rights enshrined in those Articles is one that may claim to spring from “democratic society”. Referring to the hallmarks of a “democratic society”, the Court has attached particular importance to pluralism, tolerance and broadmindedness. In that context it has held that, although individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not simply mean that the views of the majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of minorities and avoids any abuse of a dominant position.”

270 Euroopa Inimõiguste Kohtu 29.06.2006 otsus asjas *Öllinger vs. Austria*, punktid 36–37.

Lisaks piirangu eesmärgile tuleb hinnata ka selle proportsionaalsust – sobivust ehk kas meede aitab kaasa eesmärgi saavutamisele; vajalikkust ehk kas eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on eesmärgi saavutamiseks vähemalt sama tõhus kui esimene; mõõdukust ehk hinnata tuleb põhiõiguste riive intensiivsust ja riivet õigustavate põhjuste kaalukust: mida intensiivsem on riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.²⁷¹

Kogunemise ja koosoleku pidamise vabadust ning sõnavabadust piirab avaliku koosoleku seadus, mis sätestab keelatud avalikud koosolekud ning avaliku koosoleku korraldamise nõuded. Siinkohal on eeskätt oluline avalikust koosolekust eelneva teavitamise kohustus: seitse päeva (kui eeldab liikluse ümberkorraldamist, siis kümme päeva) enne koosoleku päeva tuleb asjaomastele võimudele esitada vastav teade (§-d 7 ja 8), mis registreeritakse (§ 8). Registreerimata avalik koosolek on keelatud, selle võib politseiametnik lõpetada (§ 14 lg 2 p 2) ning registreerimata jätmine on ka karistatav (§ 14² lg 1).

Õiguskantsleri hinnangul ei ole avaliku koosoleku seaduses sätestatud koosoleku toimumisest eelneva teavitamise nõue iseenesest põhiseadusest tulenevat koosolekute pidamise õigust ja sõnavabadust liigselt piirav. Ehkki teate esitamisel ja registreerimisel võivad olla tuvastatavad mõned loale iseloomulikud tunnused, ei ole ta seda siiski, kuna on üksnes formaalne. Teisisõnu, koosoleku lubatavus ei eelda haldusorgani sisulist kontrolli (nt mis teemal koosolek toimub) ja luba – haldusorgan võib ja peab kontrollima üksnes formaalsete eelduste täidetust (AvKS § 6 lg 4, § 8 lõiked 1–4, 6) ning nende järgimisel teade registreeritakse ehk avalik koosolek loetakse lubatuks.

Registreerimisel on avalikku võimu informeeriv tähendus ja eesmärk. Teatamiskohustus kaitseb koosolekust osavõtjate huve ega ole suunatud isikute põhiõiguse – kujundada, väljendada ning kaitsta isikute huve ja seisukohti – meelevaldsele mõjutamisele avaliku võimu poolt. Ainult omades ülevaadet territooriumil kavandatavatest meelevaldustest, on avalikul võimul (sh politseil, vt AvKS § 9) võimalik tagada avalik kord, koosoleku sujuv korraldus, liikluse toimivus, koosoleku rahumeelsus ning ka teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse. Teisisõnu, täita oma põhiseadusest tulenevat positiivset tegutsemiskohustust. Nagu eelnevalt märgitud on need sõnaselgelt ära toodud ka PS §-des 45 ja 47 kui sõnavabaduse ja koosoleku pidamise vabaduse piiramise lubatavad alused.

Eeltoodust tuleneb, et eelnev teavitamiskohustus on iseenesest olemuslikult põhiseaduspärane – valitud meede on legitiimse eesmärgiga ja sobiv selle eesmärgi saavutamiseks. Eelneva teavitamiskohustuse vajalikkust ja kooskõla inimõigusi reguleerivate dokumentidega tunnustatakse ka rahvusvahelises praktikas.²⁷² Siiski rõhutatakse, et etteteatamisele ei tohi kehtestada nõudeid, et see toimuks viisil ja/või tingimustel, mis hakkaksid kahjustama kogunemisvabaduse olemust.²⁷³

Valitud meede on oma olemuselt ka vajalik. Ei ole võimalik üheselt välja tuua ühtegi teist abinõu, mis oleks sama või enam efektiivsem, kuid vähem koormavam (nii arvestades mõju kolmandate isikute õigustele ja huvidele kui ka avalikele huvidele, sh avalikele kulutustele).

Piirangu mõõdukust vaagides võttis õiguskantsler seisukoha, et etteteatamise seadusega kehtestatud nõuded muudavad etteteatamiskohustuse põhiseadusega vastuolus olevaks, raskendades oluliselt ning piirates intensiivselt koosolekute pidamise vabaduse kasutamist. Kehtestatud nõuded riivavad koosoleku pidamise vabaduse olemust määral, mis põhiseadusega ei ole lubatav.

Avaliku koosoleku seaduses sätestatud nii pikk etteteatamistähtaeg – miinimum seitse päeva – on probleemne ja väga intensiivne koosolekuvabaduse riive. See võib pärssida oma meelsuse avaldamist aktuaalsetes

271 Proportsionaalsuse põhimõtte olemuse kohta vt RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

272 Nt ÜRO Inimõiguste Komitee 31.05.1994 otsus asjas Auli Kivenmaa vs. Soome, p 9.2: “The Committee finds that a requirement to notify the police of an intended demonstration in a public place six hours before its commencement may be compatible with the permitted limitations laid down in article 21 of the Covenant. [...] A requirement to pre-notify a demonstration would normally be for reasons of national security or public safety, public order, the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.”

273 P. Van Dijk/G. J. H. Van Hoof. Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Hague 1998, p 430.

päevakajalistes küsimustes, välistades spontaanse meeleavalduse õiguspärase korraldamise täielikult. Samas võib 7- või isegi 10-päevase ootamise mõjul kaduda mõte oma seisukohta avalikult väljendada. Arvestades koosolekute pidamise ja sõnavabaduse kaalukust ja olulisust demokraatlikus ühiskonnas, ei kaalu piirangu eesmärk – kaitsta avalikku korda, kolmandate isikute õigusi jne – üles nimetatud põhivabadustesse sekkumist.

Lühema etteteatamistähtaja vastase argumendina võib tuua asjaolu, et teatud rahvarohkemate koosolekute puhul ei võimaldaks lühem teatamistähtaeg avalikul võimul täita oma positiivseid kohustusi (nt avaliku korra tagamise näol). Antud argumendi võib aga kummutada asjaoluga, et ilmselt on võimalik diferentseerida etteteatamistähtaja pikkust. Ka teiste riikide praktika näitab, et lühem etteteatamistähtaeg on võimalik, seadmata piirangu eesmärgi saavutatavust olulisse ohtu.

Just registreerimistähtaja pikkus sunnib isikuid sageli otsima võimalusi spontaanseks meeleavalduseks seadusest “mööda hiilida” ning korraldama üritusi, mis selgelt ei kvalifitseeru avalikuks koosolekuks AvKS § 2 mõttes (n-õ piiripealsed juhtumid, nt pelgalt T-särkide kandmine, lendlehtede jaotamine või plakatite kandmine). Et tegemist on määratlemata õigusmõistega²⁷⁴, seab see politsei raskesse olukorda. Kui avaliku koosoleku registreerimise kohustuse tähtaeg oleks lühem, oleks võimalik mitmeid arusaamatusi vältida juba eos.

(4.2) Kehtiva seaduse järgi on registreerimata avalik koosolek keelatud (AvKS § 8 lg 6), kuid taolise koosoleku lõpetamine on politsei kaalutlusotsus (AvTS § 14 lg 2 p 2). Karistusnorm siinkohal siiski otsustusruumi ei jäta ning isikuid tuleb igal juhul karistada (AvTS § 14²).

Nagu eelnevalt selgitatud, on eelnev teavitamise kohustus oluline riigi positiivse kohustuse täitmise tagamiseks. Siiski on sõna- ja koosolekuvabaduse kaalukust arvestades koosoleku lõpetamine ja isiku karistamine õigustatud vaid siis, kui esineb oht teistele õigushüvedele. Seega vajab kehtiva seaduse karistusnorm muutmist.

(4.3) Eelneval teatamisel on isik kohustatud esitama politseiga kooskõlastatud liikluskkeemi, kui avalik koosolek nõuab liikluse ümberkorraldamist.

Ühest küljest tuleb nõustuda, et koosoleku korraldajal on parim teave sellest, mis liikumised koosolekul eeldatavasti aset leiavad. Samas ei ole tavainimesel mingeid teadmisi sujuva ja ohutu liikluskorralduse nõuete kohta. Tavainimesel puuduvad lähteandmed, kas üldse võib esineda vajadus liiklus ümber korraldada, kui suur on mingi koha liikluskoormus, mis on ühistranspordi täpsed marsruudid, võimalikud alternatiivsed ümbersõidud jms. Tegemist on erialateadmisi nõudva valdkonnaga. Nii sätestab ka liikluseaduse § 2, et liiklusega seonduva korraldamise kohustus on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil, Siseministeeriumil ja kohalikul omavalitsusel.

Arvestades igapäevasele kuuluva sõna- ja koosolekuvabaduse olulisust demokraatlikus ühiskonnas, peab nende vabaduste kasutamine olema võimalikult lihtne, sh selle vabaduse kasutamiseks vajalik haldusmenetlus. Dokumentide esitamise nõue, mille koostamine eeldab selgelt erialateadmisi, mis samas on avalikul võimul olemas, võib oluliselt pärssida koosoleku vabaduse kasutamist, sh rahaliste kulutuste näol. Seetõttu ei ole koosoleku korraldajale liikluskkeemi esitamise kohustuse panemine põhjendatud. Piisab ka sellest, kui korraldaja esitab täpse ülevaate kavandatavatest liikumistest, mille alusel saab avalik võim otsustada liikluskkeemi vajalikkuse ja sisu üle. Mõistagi ei välista avaliku võimu poolt skeemi koostamise kohustus seda, et koosoleku korraldaja ei peaks politseid teavitama oma soovide, plaanidest, ettepanekutest jms. Ka

274 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, delegeerides 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 volituskohaldamise 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 piirangu teostatavust.”

HMS § 38 lg 3 rõhutab, et menetlusosaline on kohustatud haldusorganile esitama ja teatavaks tegema talle teada olevad menetluses tähtsust omavad asjaolud ja tõendid.

(5) Eeltoodust tulenevalt võttis õiguskantsler seisukoha, et AvKS § 7, § 8 lg 3 ja § 14² on vastuolus PS §-ga 11, § 45 lõikega 1 ja §-ga 47 osas, milles nimetatud normid näevad ette avalikust koosolekust etteteatamisajana 7 ja 10 päeva, kehtestatakse avaliku koosoleku korraldajale liiklusskeemi esitamise kohustus ning sätestatakse karistus teate registreerimata jätmise eest, kaalumata registreerimata jätmisega kaasnevaid tagajärgi.

Sellest tulenevalt tegi õiguskantsler justiitsministrile ettepaneku algatada avaliku koosoleku seaduse muutmise seaduse eelnõu. Õiguskantsler lisas, et iseenesest reguleerib avaliku koosoleku korraldamisega seonduvat ka korraldajate seaduse eelnõu. Kuna tegemist on väga mahuka ja põhimõttelise eelnõuga, mille menetlemine on aeganõudev, ning arvestades avalike koosolekute teema aktuaalsust praeguses olustikus, tuleks vajalikud muudatused teha kehtivas avaliku koosoleku seaduses ja mitte oodata korraldajate seaduse jõustumist määramata tulevikus.

3. Ekspertiisitasude regulatsioon

Asi nr 6-1/050835

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes palus kontrollida kohtuekspertiisi tasude regulatsiooni kooskõla põhiseadusega.

(2) Avaldaja leidis oma avalduses, et riiklikes ekspertiisiasutustes tehtavate ekspertiisidele hinna kehtestamine on käsitletav avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamisena, ning väitis, et see on vastuolus põhiseadusega. Kontrollitavad normid on kohtuekspertiisiseaduse (KES) § 26 lg 3 ja kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 175 lg 4:

KES § 26 lg 3 sätestab: „Ekspertiisiasutustes tehtavate ekspertiiside hinnakirja kinnitab justiitsministri ettepanekul Vabariigi Valitsus.”

KrMS § 175 lg 4 sätestab: „Asutusele või juriidilisele isikule seoses ekspertiisi tegemisega tekkinud kulud hüvitatakse Vabariigi Valitsuse määratud suuruses ja korras.”

(3) Antud kaasuses tuli hinnata, kas kohtuekspertiisiseaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku viidatud sätted vastavad põhiseaduse §-st 113 tulenevatele nõuetele.

(4) Kohtuekspertiisi puhul on tegemist riigi avalik-õigusliku ülesande täitmisega. Sellest järeldeb omakorda, et kui menetlusasjas teeb ekspertiisi riiklik ekspertiisiasutus ja võtab selle eest tasu, siis see on käsitletav avalik-õigusliku tasuna. Kui seadusandja on otsustanud kohtuekspertiisi kui riigi avalik-õigusliku ülesande täitmise riikliku ekspertiisiasutuse staatuses oleva riigiasutuse (KES § 8 lg 1) kaudu avalik-õigusliku rahalise kohustuse vormis (KES § 26 lõikes 3 sisalduv volitus Vabariigi Valitsusele ekspertiisiasutustes tehtavate ekspertiiside hinnakirja ehk sisuliselt kohtuekspertiisitasu kinnitamiseks), siis peab märgitud rahaline kohustus vastama PS § 113 nõuetele. PS §-s 113 sätestatud seadusreservatsioonist ning vastavast Riigikohtu praktikast tulenevalt tohib avalik-õiguslike ülesannete täitmise eest võtta tasu üksnes siis, kui see on ette nähtud seaduses, aga mitte seadusest madalamalseisvas õigusaktis.

Sõnastuselt hõlmab PS § 113 kaitseala riiklike makse, koormisi, lõive, trahve ja sundkindlustuse makseid. Tegelikult on selle sätte kaitseala laiem. Selles sättes on püütud võimalikult täielikult loetleda kõiki avalik-õiguslike rahalisi kohustusi. Riigikohtu üldkogu on seisukohal, et PS § 113 kaitsealas on kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse. PS § 113 eesmärgiks on saavutada olukord, kus kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestatakse

üksnes Riigikogus vastu võetud seadusena vormistatud õigusaktiga.²⁷⁵ Avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise delegerimine täidesaatvale võimule võib olla lubatav tingimusel, kui see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ning seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda tasu alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, tasu suuruse arvestamise aluste kehtestamises vms.²⁷⁶

Lähtudes kohtuekspertiisitasu olemusest, leidis õiguskantsler, et nimetatud tasu on avalik-õiguslik rahaline kohustus PS § 113 mõttes. Kuna kohtuekspertiisi eest võetav tasu kuulub PS § 113 kaitsealasse, siis tuleb tasu sätestada seadusega.

(5) Kuna vastuses õiguskantsleri teabe nõudmisele nõustus justiitsminister, et kohtuekspertiisi näol on tegemist avalik-õiguslike ülesannete täitmisega ning kohtuekspertiisitasu puhul on tegemist avalik-õigusliku tasuga ning ühtlasi tunnistas kohtuekspertiisitasu puutumust PS §-s 113 sätestatuga (olemuselt vastavus riigilõivule), palus õiguskantsler märgukirjas justiitsministril informeerida teda järgnevatest kavandatavatest õigusloomealastest abinõudest KES § 26 lõikes 3 ja KrMS § 175 lõikes 4 sätestatu kooskõlla viimiseks PS §-ga 113. Vastuses õiguskantsleri märgukirjale, teatas justiitsminister, et kavandab kohtuekspertiisiseaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu väljatöötamist. Eelnõus nähakse ette KES § 26 lõike 3 kehtetuks tunnistamine ning ekspertiiside hindade sätestamine seaduses (eelnõu on töös ning ministeeriumi tööplaani järgi on selle esitamise tähtaeg 15.12.2006.²⁷⁷

Kõnealune seaduseelnõu on võetud Justiitsministeeriumi 2007. aasta tööplaani tähtajaga esitada see hiljemalt 05.09.2007 Riigikantseleile Vabariigi Valitsuse päevakorda panemiseks. Ekspertiisiasutuste ühendamiseks peetud arutelude senist kulgu arvestades peab Justiitsministeerium tõenäoliseks, et ühendamist tagav seaduseelnõu esitatakse Vabariigi Valitsusele siiski 2007. a kevadel ning sellisel juhul lisatakse muudatustele kindlasti ka KES § 26 lõiget 3 ja KrMS § 175 lõiget 4 puudutavad muudatused.

4. Tahtest olenematu ravi määramise kohtumenetlus

Asi nr 6-1/060762

(1) Avaldaja palus kontrollida psühhiaatrilise abi seaduses sätestatud tahtest olenematu ravi määramise kohtumenetluse regulatsiooni põhiseaduspärasust.

(2) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes tõi välja vastuolu psühhiaatrilise abi seaduse (PsAS) § 11 lõike 2 ning tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 533 punkti 1 vahel. Vastavalt PsAS § 11 lg 2 lauses 1 toodule võib tahtest olenematut ravi kohaldada üksnes kohtu määruse alusel. TsMS § 533 punkti 1 järgi menetleb kohus isiku elukohajärgse valla- või linnavalitsuse avalduse alusel muuhulgas psüühiliselt haige isiku paigutamise küsimust tema tahte vastaselt psühhiaatriaiglasse või hoolekandeesutusse koos vabaduse võtmisega. Avaldaja juhtis tähelepanu asjaolule, et tsiviilkohtumenetluse seadustik võimaldab kohtul menetleda vaid isiku kinnisesse asutusse paigutamise, mitte aga tema suhtes ravi alustamise asju. Tulenevalt eeltoodust võttis avaldaja seisukoha, et kehtiva tsiviilkohtumenetluse seadustiku alusel ei ole kohtutel võimalik anda PsAS § 11 lõikes 2 toodud määrusi, mille alusel oleks võimalik alustada psüühikahäirega isikute tahtest olenematut ravi.

Õiguskantsler esitas teabe nõudmise justiitsministrile.

Justiitsministeerium vastas, et kõik 01.01.2006 jõustunud tsiviilkohtumenetluse seadustiku rakendamisega tehtud muudatused nii psühhiaatrilise abi seadusesse kui ka muudesse seadustesse olid tingitud murest olemasolevas regulatsioonis sisaldunud kinnisesse asutusse paigutatavate isikute vähese kaitse üle. Kuigi

²⁷⁵ Vt RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-2000. p 20.

²⁷⁶ Vt RKPJKo 19.12.2003, nr 3-4-1-22-03 kohtutäituri seaduse § 21 lg 2 ja lg 3 ning justiitsministri 16.02.2001 määruse nr 16 § 1 ja § 2 vastavusest põhiseadusele.

²⁷⁷ Vt justiitsministri 03.03.2006 käskkirjaga nr 45 kinnitatud tööplan 2006 ülesanne nr 62, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=24038/t88plan2006.pdf>

TsMS § 533 punktis 1 ei sätestata otsesõnu nn menetluslikku alusnormi tahtest olenematu ravi menetlusliku külje osas esialgses õiguskaitstes, saab siiski tahtest olenematu ravi menetlust kohaldada kasutades selleks seadustiku hagita menetluse sätteid. Nimetatud säteteks on nii üldsätted (TsMS §-d 475–489) kui ka isiku kinnisesse asutusse paigutamise sätteid, mis on sisuliselt kõige lähedasemad. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku koostamisel eeldati, et isiku kinnisesse asutusse paigutamise otsustamine on olemuslikult vältimatult seotud isiku suhtes tahtest olenematu ravi kohaldamisega, ehk et kedagi ei paigutata kinnisesse asutusse ilma ravivajaduseta. Kokkuvõtlikult teatas asekanstler, et asjatute edasiste segaduste vältimiseks teeb Justiitsministeerium ettepaneku TsMS § 533 punkti 1 täpsustamiseks.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas olukord, kus isiku suhtes määratakse tahtest olenematu ravi tahtevastase paigutamise sätete alusel ehk ilma menetlusseaduses toodud korrata, on kooskõlas põhiseadusega.

(4) PS §-d 20 ja 21 käsitlevad üldise vabadusõiguse ühte keskset osa – igaihe füüsilise vabaduse kaitset meelevaldse vahistamise või kinnipidamise eest. Õigus vabadusele ja turvalisusele on üks põhilisemaid inimõigusi, kuna sellest oleneb paljude teiste õiguste ja vabaduste kasutamine. Kummatigi ei ole õigus vabadusele ja isikupuutumatusel absoluutne õigus, kuna selle puhul on võimalikud erandid. Sellised riive õigustuse alused on ammendavalt loetletud PS § 20 lg 2 punktides 1–6. Erandite kasutamine eeldab aga nii materiaalsoiguslikke kui ka menetlusõiguslikke aluseid. PS § 20 lg 2 p 5 võimaldab vabaduse võtta seaduses sätestatud juhtudel ja korras muu hulgas vaimuhaige kinnipidamise korral, kui ta on endale või teistele ohtlik.²⁷⁸

PS § 21 järgi on isikuvabadusse sekkumine lubatud üksnes juhul, kui see on seaduses selgelt ette nähtud, põhjendatud ning teostatud kooskõlas kehtiva õigusega.²⁷⁹ PS § 21 lg 2 näeb ette vabaduse võtmise kohtuliku kontrolli. Kohtuliku menetluse eesmärgiks on vältida vabaduse meelevaldset võtmist ning tagada kinnipidamise seaduslikkus ning vältimatu vajalikkus. Isiku kinnipidamise otsus tuleb teha 48 tunni jooksul.

Isikule psühhiaatrilise abi andmise korda ja tingimusi ning isikule psühhiaatrilise abi andmisel tekkivaid suhteid tervishoiuasutustega reguleerib ja riigi ning kohaliku omavalitsuse kohustused psühhiaatrilise abi korraldamisel ning isiku õigused psühhiaatrilise abi saamisel sätestab psühhiaatrilise abi seadus. PsAS § 11 lõike 1 järgi võib isiku võtta tema enda või tema seadusliku esindaja nõusolekuta vältimatu psühhiaatrilise abi korras ravile haigla psühhiaatriaosakonda või jätkata ravi, tema tahtest olenemata, ainult järgmiste asjaolude koosinemise korral: isikul on raske psüühikahäire, mis piirab tema võimet oma käitumisest aru saada või seda juhtida ja haiglaravita jätmisel ohustab isik psüühikahäire tõttu iseenda või teiste elu, tervist või julgeolekut ning muu psühhiaatriline abi ei ole küllaldane. Selliste asjaolude koosinemisel on võimalik psüühikahäirega isikut ravida tema tahtest olenemata kohtu määruse alusel ning keelata isikul haigla psühhiaatriaosakonnast lahkuda.

TsMS § 533 p 1 annab kohtutele õiguse menetleda asju vaid psüühiliselt haige isiku tahtevastaseks paigutamiseks psühhiaatriaiglasse või hoolekandetasutusse. Kummatigi ei tähenda kinnisesse asutusse paigutamiseks loa andmine automaatselt loa andmist ka tahtest olenematu ravi alustamiseks. Nähtuvalt SHS § 19 lõikest 1 on võimalik isik paigutada hoolekandetasutusse tema enda või tema seadusliku esindaja nõusolekuta järgmiste asjaolude üheaegsel esinemisel: isikul on raske psüühikahäire, mis piirab tema võimet oma käitumisest aru saada või seda juhtida; hoolekandetasutusse paigutamata jätmise korral on ta endale või teistele ohtlik ning varasemate abinõude rakendamine ei ole osutunud küllaldaseks või muude abinõude kasutamine ei ole võimalik. Just sellise tahtevastase paigutamise määruse tegemiseks kohtus ongi sobilik TsMS § 533 punktis 1 toodud volitusnorm.

Lisaks tuleb rõhutada, et nähtuvalt Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel Rec(2004)10

278 R. Maruste. Kommentaarid §-le 20. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 20 komm 1–6.

279 R. Maruste. Kommentaarid §-le 21. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 21 komm 1.

„Psüühikahäiretega isikute inimõiguste ja väärkuse kaitses” artiklitest 17 ja 18²⁸⁰ käsitletakse tahtest olenematut paigutamist ning tahtest olenematut ravi erinevalt. Seega tuleb ka Eesti kehtivas õiguses eristada tahtest olenematut paigutamist ning ravi ja silmas pidada, et paigutamise otsustamine ei saa ega pruugi automaatselt kaasa tuua isiku suhtes tahtest olenematu ravi alustamist.

Isiku hoolekandeesutuses nõusolekuta hooldamise asjade läbi vaatamiseks on seadusandja pidanud vajalikuks luua TsMS 54. peatükki eraldi menetlus. PsAS § 11 võimaldab piirata isikuvabadusi kahel viisil – isikult vabaduse võtmisega paigutades isiku tahtvastaselt psühhiaatriaiglasse ning isiku enesemääramisõiguse riivega alustades isiku suhtes tahtest olenematut ravi. Seega on TsMS 54. peatükk ebajärjekindel, sest sätestab kohtumenetluse vaid eelnimetatud esimese osise tarbeks ning tahtest olenematu ravi küsimust peab kohus menetlema hagita menetluse üldsätete alusel. Ühtlasi tuleb märkida, et kohtud teevad tahtest olenematu ravi kohaldamise määrusi just TsMS 54. peatükis sätestatud korras. Jättes reguleerimata kohtute õiguse menetleda ka tahtest olenematu ravi määramise asju, ei ole tsiviilkohtumenetluse seadustik kooskõlas PS §-dega 20 ja 21, mis sätestavad isikute vabadusõiguse ning selle kaitse kohustuse.

(5) Justiitsministeerium teavitas kavatsusest TsMS § 533 punkti 1 täpsustada ning lisada sinna ka tahtest olenematu ravi asjade menetlemine. Õiguskantsler saatis 12.07.2006 tsiviilkohtumenetluse seadustiku põhiseaduslikkuse küsimuses justiitsministrile märgukirja, milles tervitas justiitsministeeriumi initsiatiivi, kuid juhtis tähelepanu õiguste olulisusest tuleneva kiire lahenduse vajalikkusele. Justiitsministri juhtimisel algatas Vabariigi Valitsus 11.09.2006 Riigikogus tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu, mille Riigikogu võttis vastu 06.12.2006 ja mis jõustus 01.01.2007.²⁸¹ Selle eelnõuga muudeti TsMS § 533 punkti 1 järgmiselt:

”Käesolevas jaos sätestatud korras menetleb kohus isiku elukohajärgse valla- või linnavalitsuse avalduse alusel järgmisi asju:

1) psüühiliselt haige isiku paigutamine tema tahte vastaselt psühhiaatriaiglasse või hoolekandeesutusse koos vabaduse võtmisega ja talle haiglaravi kohaldamine; [...]”.

5. Isikuandmete kajastamine Kohtute Infosüsteemi elektroonilises avalikus andmebaasis ja kohtute kodulehekülgedel

Asja nr 7-3/060743

(1) Õiguskantsler kontrollis omal algatusel isikuandmete avalikustamist Kohtute Infosüsteemi (KIS) elektroonilises avalikus andmebaasis ja kohtute kodulehekülgedel.

(2) Tutvudes KIS avalikus andmebaasis sisalduvate kohtulahenditega, ilmnisid järgnevad asjaolud:

(2.1) Eraelu ja delikaatsete isikuandmete kajastamise erinev kohtupraktika

Näide 1: Otsus testamendi tühisuse tunnustamise nõudes. Otsuses on kõik isikud nimeliselt välja toodud (pooled, pärandaja, pärandaja alanejad sugulased jt), kirjeldused pärandaja tervislikust seisundist (liikumisvõimetuselt tingitud kolm päeva vahetamata mähe), kirjeldus inimsuhetest perekonna sees.

Näide 2: Otsus abielulahutuse, ühisvara jagamise, lapse elukoha kindlaksmääramise ja elatise nõudes. Otsuses esitatud poolte ja alaealise lapse nimed.

280 Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10 „Psüühikahäiretega isikute inimõiguste ja väärkuse kaitses”. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=775685&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

281 Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu seisuga 11.09.2006, nr 966 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

(2.2) Eraelu andmete kajastamine KIS andmebaasi pealkirjas

Näide 1: Määrus vanema õiguste äravõtmise nõudes. Määruses asendatud avaldaja ja huvitatud isiku nimed initsiaalidega, kuid alles on lapse täielik nimi ja isikukood. KIS andmebaasi otsingusüsteemi lahtris „Kohtuasja nimetus” on pooled nimeliselt esitatud.

Näide 2: Otsus abielu lahutamise kohta. Otsuses on poolte nimed asendatud initsiaalidega. Otsuses eraelu andmed (andmed abordi, füüsilise ja moraalse vägivalda kohta). KIS andmebaasi otsingusüsteemi lahtris „Kohtuasja nimetus” on pooled nimeliselt esitatud.

Näide 3: Määrus lapsendamise kehtetuks tunnistamise asjas. Määruses asendatud lapsendajate ja lapse nimed initsiaalidega. KIS andmebaasi otsingusüsteemi lahtris „Kohtuasja nimetus” on nimeliselt esitatud lapsendajate nimed.

(2.3) Eraelu andmete esitamine kohtute veebilehtedel kohtuistungite ja kohtulahendite avalikult teatavaks tegemise aegade kuulutamisel

Näide 1: Kohtu interneti veebilehel on nimeliselt esitatud pooled ning vaidluse ese: põlvnemise tuvastamine.

Näide 2: Kohtu interneti veebilehel on nimeliselt esitatud isik ja talle psühhiaatrilise sundravi kohaldamine.

Samale küsimusele juhtis õiguskantsler tähelepanu juba 2003. aastal, mil justiitsminister selgitas, et 01.01.2006 tegevust alustavas KIS-is arvestatakse isikuandmete kaitse nõudeid.

Õiguskantsleri omaalgatuslik uurimine näitas aga, et ka KIS-s ei ole isikuandmete kaitse nõuded täidetud.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas kohtute tegevus isikuandmete esitamisel kohtulahendites, KIS andmebaasi pealkirjas ja kohtute veebilehtedel kohtuistungite ja kohtulahendite avalikult teatavaks tegemise aegade kuulutamisel vastab isikuandmete kaitse nõuetele.

(4) Õiguskantsler avastas, et KIS elektroonilises avalikus andmebaasis avalikult kättesaadavates kohtulahendites ning kohtute veebilehtedel kohtuistungite ja kohtulahendite avalikult teatavaks tegemise aegade kuulutamisel rikutakse tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) ja kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) isikuandmete kaitse nõuet:

1. kohtud rakendavad menetlusosaliste eraeluliste ja delikaatsete andmete kajastamisel erinevat praktikat ning jätavad sageli kohtulahendi teksti isikut tuvastavaid andmeid;
2. juhul kui lahendis on isiku nimi asendatud initsiaalide või tähemärkidega, siis KIS andmebaasi otsingusüsteemi lahtris „Kohtuasja nimetus” on asjaosaliste nimed täielikult esitatud.

Lisaks nimetatud küsimustele ilmnes erinev kohtupraktika ka isiku- ja eraeluandmete kajastamisel menetletavates kohtuasjades kohtute veebilehtedel kohtuistungite ja kohtulahendite avalikult teatavaks tegemise aegade kuulutamisel.

PS § 26 kaitseb igapäev perekonna- ja eraelu puutumatust, mille üheks lahutamatuks osaks on õigus oma isikuandmete kaitsele. Kohtulahendite avalikustamine internetis koos isikut identifitseerivate andmetega kujutab endast eraelu puutumatuse riivet, mille kaitse peab olema tagatud nii põhiseaduse kui mitmete rahvusvaheliste inimõiguslepingute järgi.

Isiku kohta käiva teabe levitamise teel on võimalik tema eraelu puutumatust märkimisväärselt kahjustada, mistõttu on isikuandmete avalikustamine ilma isiku nõusolekuta lubatav ainult ülekaalukate huvide korral.

Isikuandmete kaitse olemusest tulenevalt on iga inimene õigustatud ise otsustama, kuna ja mis ulatuses end „avalikuks“ ehk teistele jälgitavaks muuta. Sellise informatsioonilise enesemääramise õiguse tunnustamine paneb riigile kohustuse iga isikuandmete kasutamist ammendavalt põhjendada: miks just sellised andmed, miks just sellises ulatuses ja sellises vormis. Eranditult peab olema igal andmetöötlusoperatsioonil konkreetne legitiimne eesmärk ning kasutatavaid andmeid tohib olla ainult nii palju, kui selle eesmärgi saavutamiseks vajalik. See tuleneb nii isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni art 5 alapunktidest b ja c kui ka IKS § 6 punktidest 2 ja 3.²⁸²

Õiguskantsleri hinnangul tuleb tagada, et avalikustamise eesmärgil ei moonutataks eraelu puutumatusse põhimõtet ega riivataks seda ülemääraselt.

(4.1) Nii nagu üldiselt, nii ka kohtulahendite puhul ei tohi riik isiku eraeluandmeid (sh nime) nimetada kohtulahendites rohkem kui minimaalselt vajalik.

Lisaks eraelu kaitse vajadusele on kohtulahendite internetis kättesaadavaks tegemise puhul oluline kaaluda avalikustamise eesmärke. Kohtulahendite piiramatult kättesaadavus eelnevalt määratlemata isikute ringile teenib eelkõige kohtu tegevuse läbipaistvuse ja õigusselguse eesmärke, samuti on avalikustamisel oluline statistiline ja hariduslik funktsioon.

Õiguskantsleri hinnangul on eesmärki võimalik saavutada ilma menetlusosaliste eraelu riivamata kui kohtulahendid avaldatakse täies mahus, kuid ilma isikuid identifitseerivate andmeteta.

Kohtumenetluste seadused sisaldavad võimalust kasutada isikute nimede asemel initsiaale või tähemärke. Samuti võib nimetada hagejat hagejaks ning kostjat kostjaks, kaebuse esitajat kaebuse esitajaks ning vastustajat vastustajaks. Millise lahenduse kasuks otsustada, oleneb konkreetse juhtumi eripärast. Arvestades Eesti ja omavalitsuste väiksust, on võimalik isikuid tuvastada ka siis, kui nimetada linn/vald ja menetlusosaliste initsiaalid. Nii tuleb igal konkreetset juhul kaaluda, kuidas on isikute õigused kõige paremini tagatud. Seejuures tuleb arvestada ka nõuet, et anonüümne kohtuotsus peab jääma loetavaks. Pikad X-de read ei pruugi olla parim lahendus.

Õiguskantsler leidis, et esitatud näidetes isikute nimede väljatoomine ei vasta avalikustamise eesmärgile ega Eesti Vabariigi põhiseaduse mõttele, vaid riivab ebaproportsionaalselt eraelu puutumatus. Samuti leidis õiguskantsler, et alaealiste laste kaitse on väga oluline ning nii seadusandlik-, täidesaatev kui ka kohtuvõim peavad tegema kõik, et alaealiste huvid oleksid maksimaalselt tagatud. Seetõttu on alaealiste delikaatsete isikuandmete avalikustamine eriti taunimisväärne.

(4.2) Lisaks kohtulahendite avalikustamisele ei tohi riik (sh kohus) isiku eraeluandmeid esitada kohtute veebilehtedel kohtuistungite ja kohtulahendite avalikult teatavaks tegemise aegade kuulutamisel rohkem kui minimaalselt vajalik.

TsMS § 343 on toodud nõuded kohtukutsete saatmisele ja istungi toimumise aja avaldamisele kohtu veebilehel. Lg 3 kõlab: ”Kohtuistung toimumise aeg avaldatakse koos asja tähistusega ka Internetis kohtu veebilehel. Kinnise kohtuistung kohta avaldatakse üksnes märke kinnise kohtuistung toimumise aja kohta.” Sama seaduse § 452 (otsuse avalikult teatavaks tegemine) lg 5 näeb ette: ”Kohtu veebilehel avaldatakse otsuse avalikult teatavastegemise aeg ja selle muutmise viivitamata pärast selle aja kindlaksmääramist, märkides ära tsiviilasja numbrit, menetlusosaliste nimed ja hagi eseme üldise kirjelduse. Kinnises menetluses tehtud lahendi kohta tehakse, lisaks avalikult teatavastegemise ajale ja selle muutmisele, teatavaks üksnes tsiviilasja number koos viitega kinnisele menetlusele.”

Õiguskantsler tõstas küsimuse eraelu riive vajalikkuse ja proportsionaalsuse kohta. Ühelt poolt tuleb toetada innovaatiliste lahenduste kasutamist ning isikutele võimalikult lihtsa ja kättesaadava teavitamise võimaluse loomist, teisalt on oluline, et eesmärgi saavutamine ei tooks kaasa põhjendamatu riiveid muude õiguste teostamisele.

282 RT II 2001, 1, 3.

(5) Õiguskantsler pöördus märgukirjaga kohtute ja justiitsministri poole, juhtis tähelepanu olemasolevale praktikale ning tegi ettepanekuid praktika muutmiseks. Lisaks meenutas õiguskantsler, et antud küsimusele juhtis ta varasemalt tähelepanu oma 25.09.2003 märgukirjas justiitsministrile. Siis toodi ühe argumendina välja, miks Kohtulahendite Regstrit (KOLA) ei korrastata, et selles sisalduvate lahendite hulk on suur ning alates 01.01.2006 avatakse KIS.

Õiguskantsler märkis, et tema uus märgukiri ei sisalda uut teavet, vaid kordab üle seadusandja kaalutlused ning juhib veel kord tähelepanu juba KOLA-s sisaldunud probleemidele.

Õiguskantsler tegi kohtutele ja justiitsministrile ettepaneku muuta eraelu andmeid sisaldavate kohtulahendite avalikustamise praktikat järgmiselt:

- kohtulahendis on TsMS § 462 ja KrMS § 4081 sätestatud juhtudel kõikide asjaosaliste nimed asendatud initsiaalide või tähemärkidega ning
- KIS andmebaasi otsingusüsteemis lahter „Kohtuasja nimetus” jäetakse tühjaks.

Õiguskantsler rõhutas, et seaduse nõuetega tuleb kooskõlla viia kõik juba andmebaasi kantud lahendid.

Kohtud ja justiitsminister nõustusid õiguskantsleri ettepanekutega, v.a küsimuses, mis puudutas eraeluandmete esitamist kohtute veebilehtedel kohtuistungite ja kohtulahendite avalikult teatavaks tegemise aegade kuulutamisel.

Justiitsminister teavitas, et alates 01.09.2006 rakendub versioonis ei kuvata enam lahtrit ”Kohtuasja nimetus” endisel kujul.

Minister selgitas: ”Alates septembrist kuvatakse kõigi (sh ka enne uue versiooni rakendamist avalikustatud) lahendite kohta järgmisi andmeid:

- 1) kohtuasja number/dokumendi number, lahtri nimetus ”Kohtulahendi number”;
- 2) kohtumaja või kohtu nimetus, lahtri nimetus ”Kohus/kohtumaja”;
- 3) lahendi kuupäev, lahtri nimetus ”Lahendi kuupäev”;
- 4) lahendi liik, lahtri nimetus ”Lahend”;
- 5) koostaja, lahtri nimetus ”Kohtunik/kohtunikuabi”;
- 6) lahendi jõustumise staatus ja staatuse alguskuupäev, lahtri nimetus on ”Lahendi jõustumine”.

Eraeluandmete esitamist kohtute veebilehtedel kohtuistungite ja kohtulahendite avalikult teatavaks tegemise aegade kuulutamise küsimuses selgitasid justiitsminister ja Viru Maakohtu esimees: ”Kohtuistungite toimimise aja ja otsuse avalikult teatavaks tegemise aja avalikustamine kohtu veebilehel teenib eelkõige asjaosalise kiire ja mugava informeerimise eesmärgi. Vähendades seeläbi avalikustamisele kuuluva teabe hulka, väheneks vastavate andmete avalikustamise otstarbekus ka menetlusosaliste endi jaoks. Juhul, kui menetlusosaline ei soovi nimetatud teavet teha piiramata isikute ringile kättesaadavaks, on võimalik taotleda menetluse kinniseks kuulutamist TsMS § 38 alusel. Samuti on veebilehel avaldatud istungeid ja otsuse avalikustamist puudutav informatsioon vaid piiratud perioodi kohta – 1 kuu tagasiulatuvalt ja 3 kuud edasiulatuvalt – soodustamiseks avaldatud info eesmärgipäraselt kasutamist.”

Eraeluandmete esitamist kohtute veebilehtedel kohtuistungite ja kohtulahendite avalikult teatavaks tegemise aegade kuulutamise küsimuses jätkab õiguskantsler järelmenetlust 2007. aastal.

6. Sularahas riigilõivu võtmine Tallinna Halduskohtu Pärnu kohtumajas

Asi nr 7-3/061193

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kelle sõnutsi ei võeta Tallinna Halduskohtu Pärnu kohtumajas vastu kuni 100 krooni suuruseid riigilõive sularahas ega aidata kohtusse pöördujaid riigilõivu summa kindlaks määramisel.

(2) Avaldaja sõnusti keelduti 22.08.2006 Tallinna Halduskohtu Pärnu kohtumajas temalt vastu võtmast sularahas 10 krooni suurust riigilõivu halduskaebuse esitamise eest. Avaldaja kirjeldab ka teist juhust, kus tema abikaasa pöördus samasse kohtumajja halduskaebusega ning soovis teada riigilõivu suurust ja maksta see sularahas. Kohtumaja ametnikud ei osanud avaldaja abikaasale riigilõivu suurust öelda ning keeldusid seda sularahas vastu võtmast. Seejärel tasus avaldaja abikaasa pangatähtleandega ekslikult kümme korda suurema riigilõivu ning tõi kohtusse kviitungi.

Õiguskantsler pöördus Tallinna Halduskohtu kantslei juhataja poole teabe nõudmisega. Vastuskirjast nähtub, et Tallinna Halduskohtu Pärnu kohtumajas ei võetud tõepoolest vastu sularahas riigilõivu, kuna puudus vastav raamatupidamisprogramm. Kui asi kuulub muu kohtu pädevusse, siis ei saa kohus võtta vastu ka riigilõivu, sest igal kohtul on oma viitenumber ning iga kohus saab võtta vastu ja kontrollida neid riigilõive, mis puudutavad antud kohtu kohtuasju.

(3) Avalduse lahendamisel tuli leida vastus küsimusele, kas Tallinna Halduskohtu Pärnu kohtumaja ametnike tegevus oli seadusega kooskõlas.

(4) Riigilõivuseaduse (RLS) § 7 lg 2 lause 2 sätestab, et kuni 100 krooni suuruse riigilõivu on maksja soovil riigilõivu võtja kohustatud vastu võtma sularahas. RLS § 37 lõike 9 järgi tasutakse halduskohtule kaebuse esitamisel riigilõivu 80 krooni, välja arvatud käesoleva paragrahvi lõigetes 9¹–12 ja 18 sätestatud juhul.

(4.1) Tallinna Halduskohtu Pärnu kohtumaja kantslei juhataja põhjendas sularaha vastuvõtmisest keeldumist vastava raamatupidamisprogrammi puudumisega. RLS § 7 lg 2 lause 2 sätestab aga selgesõnalise kohustuse võtta kuni 100 krooni suurust riigilõivu vastu sularahas. See säte kehtib juba alates 01.01.1998, seega üle kaheksa aasta. Sellest sättest tuleneb ka isiku subjektiivne õigus tasuda väikesi summasid sularahas. Raamatupidamisprogrammi puudumine võib raskendada sularahas vastu võetud riigilõivu edasist käitlemist, kuid nimetatud asjaolu ei takista kuidagi kohtu ametnikke oma seadusest tulenevat kohustust täitmast ehk riigilõivu isikutelt vastu võtmast. Raamatupidamisprogrammi puudumine või olemasolu ei saa võtta õigusi isikult, kes soovib kasutada oma seadusest tulenevat subjektiivset õigust ning nõuab riigilõivu võtjalt korduvalt talle seadusega pandud kohustuse täitmist. Ka Justiitsministeeriumi kodulehel oleva teabe järgi saab kuni 100 krooni suurust riigilõivu maksta sularahas kohtusse kaebust esitades.²⁸³ Riik ei saa oma võimaliku suutmatuse või sisemise töökorralduse puudulikkusega vabandada seadusest tulenevate kohustustest täitmisest keeldumist. Õiguskantsler võttis seisukoha, et Tallinna Halduskohtu Pärnu kohtumaja töötajad rikkusid 22.08.2006 RLS § 7 lg 2 lauses 2 sätestatud nõuet, keeldudes avaldajalt vastu võtmast riigilõivu sularahas.

(4.2) Kohtumaja kantslei ametnike kohustus abistada kohtusse pöördujaid riigilõivu summade määramisel tuleneb hea halduse tavast. Kantslei ametnikud peavad olema hästi kursis RLS § 37 regulatsioonidega, mis määravad riigilõivu suuruse halduskohtule kaebuse esitamisel. On arusaadav, et halduskohtu kantslei ametnikud ei pruugi teada lõivude suurust tsiviilajades. Sellisel juhul tuleb esmalt soovitada pöörduda tsiviilkohtusse. Kuid kui kohtusse pöörduja soovib endiselt pöörduda halduskohtusse, tuleb teda abistada lõivu summa määramisel.

(4.3) Tallinna Halduskohtu Pärnu kohtumaja kantslei juhataja arvates ei saa kohus võtta vastu riigilõivu, kui asi kuulub muu kohtu pädevusse.

Halduskohtumenetluse seadustik näeb ette konkreetsed menetlused olukorras, kus isik on pöördunud kaebusega kohtusse asjas, mis sellele kohtule ei allu. Halduskohtumenetluse seadustiku järgi kontrollib seda asjaolu halduskohus (kohtunik) pärast kaebuse vastuvõtmist asja kohtulikuks läbivaatamiseks ette valmistades. Kui kohtunik leiab, et asi ei kuulu üldse halduskohtu pädevusse, teeb ta HKMS § 11 lõike 4 alusel vastava määruse kaebuse tagastamiseks, näidates võimaluse korral, kuhu tuleb pöörduda. Kui kohtunik leiab, et asi kuulub teise halduskohtu pädevusse, teeb ta määruse asja üleandmiseks kohtualluvuse järgi

283 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/7661> (18.09.2006).

teisele halduskohtule HKMS § 8 lõike 5 alusel. Mõlemal juhul on vastav kohtumäärus Ringkonnakohtusse määruskaebusega edasi kaevatav.

Oluline on silmas pidada, et sisulise otsuse kohtualluvuse ja kohtu pädevuse kohta teeb kohus (kohtunik) määrusega. Nimetatud asjaolusid kontrollitakse samas menetluse etapis (asja kohtulikuks arutamiseks ettevalmistamisel), kus kohus kontrollib riigilõivu tasumist. Nii ei saa kohtu pädevuse või kohtualluvuse üle otsustamine olla kuidagi riigilõivu vastuvõtmise üle otsustamise eelduseks. Kohtu kantseleil puudub seadusest tulenev pädevus otsustada, kas asi kuulub nimetatud kohtu pädevusse või ei.

Samuti tuleb rõhutada, et kohtusse pöördujatel ja kohtu kantselei ametnikel võib olla erinev ettekujutus õiguslikust olukorrast või seaduse tõlgendamisest, mis puudutab kohtu pädevust ja kohtualluvust. Kohtu kantselei, kes peab võtma vastu riigilõivu sularahas, ei ole koht selle vaidluse pidamiseks või lahendamiseks. Isiku kohtusse pöördumise õigus ei saa sõltuda sellest, mida arvab kantselei ametnik kohtule sobivaks või sellest, kui hästi oskab kaebuse esitaja ametnikku sel teemal veenda.

Asjaolu, et kohtutel on oma viitenumbrid, mille alusel kontrollitakse riigilõivude tasumist, ei tohi takistada isikutel tasuda riigilõivu sularahas ega ka kohtuametnikel täita RLS § 7 lg 2 lausest 2 tulenevat nõuet. Lisaks oleks sel juhul ebavõrdses olukorras riigilõivude sularahas ja pangalaenukaandega maksjad, sest pangalaenukaandega makse puhul tuleb esitada tõend riigilõivu tasumise kohta, kust nähtub ka viitenumber. Samuti ei ole kohtul alust jätta vastu võtmata isiku kaebust juhul, kui ta on teinud pangalaenukaande kohtusse, kuhu ta pöördub, ent kohtualluvuse järgi tuleb asi teisele kohtule üle anda.

Kui ilmnevad asjaolud, mis välistavad asja arutamise halduskohtus (näiteks isik ei ole tasunud riigilõivu või on tegu on tsiviilasjaga), tagastab kohus kaebuse määrusega, mis on edasikaevatav ringkonnakohtusse. Seda pädevust ei ole seadusest tulenevalt kohtu kantselei ametnikel. Samuti ei ole võimalik halduskohtu (kohtuniku) seadusest tulenevat määrusandluspädevust ka formaalselt või sisuliselt kohtu kantselei ametnikele delegeerida. Olukorras, kus kohtu kantselei ametnikud otsustavad kohtualluvuse ning riigilõivude vastuvõtmise või vastuvõtmisest keeldumise, on aga see pädevus sisuliselt halduskohtult (kohtunikult) võõrandatud ning delegeeritud kohtu ametnikele. Vastav praktika rikub isikute PS §-st 15 tulenevat kohtusse pöördumise õigust. Samuti rikub taoline praktika isiku õigust esitada määruskaebus ringkonnakohtusse kümne päeva jooksul määruse kättesaamisest arvates, millega halduskohus kaebuse või protesti tagastab. Kohtu ametniku tegevusetuse peale taolist määruskaebust esitada ei saa.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et kohtu kantselei ametnikel ei ole seadusest tulenevat pädevust täita neid ülesandeid, mis seadusega on antud halduskohtu (kohtuniku) pädevusse ja milles kohus peab asja lahendama kohtumäärusega, mis on edasikaevatav ringkonnakohtusse. Nimetatud ülesanneteks on antud riigilõivu vastuvõtmise ja kohtu pädevuse ning kohtualluvuse üle peetavate võimalike vaidluste lahendamine. Kohtu kantselei ametnikud on kohustatud võtma vastu kõik kohtusse pöördujate poolt antud halduskohtule adresseeritud kaebused ning neilt kooskõlas RLS § 7 lg 2 lausega 2 masktavad riigilõivud.

(5) Õiguskantsler pöördus Tallinna Halduskohtu kantselei juhataja poole soovitusel:

- tagada kõigi Tallinna Halduskohtule adresseeritud kaebuste puhul maksja soovil kuni 100 krooni suuruste riigilõivude sularahas vastuvõtmine (vaatamata kohtualluvusele), arvestades RLS § 7 lg 2 lauses 2 toodud nõuet;
- tagada kohtusse pöördujate abistamine riigilõivu suuruse teada saamisel;
- tagada isikute kaebuste ja riigilõivude vastuvõtmine ka juhul, kui Tallinna Halduskohtu Pärnu kohtumaja kantselei ametnike hinnangul ei ole tegemist antud kohtu pädevusse või kohtualluvusse kuuluva asjaga, kuid kohtusse pöörduva isiku hinnangul peab asja menetlema just Tallinna Halduskohtu Pärnu kohtumaja.

Õiguskantsler tegi menetluse tulemused teatavaks ka justiitsministrile ning Tallinna Ringkonnakohtu kohtudirektorile.

Tallinna Halduskohtu kantselei juhataja teatas vastuseks, et õiguskantsleri soovitus võeti täitmiseks; õiguskantsleri seisukohad tehti kõigile kohtu ametnikele teatavaks. Kantselei juhataja lubas edaspidi taolisi kahetsusväärseid juhtumeid vältida.

7. Riigilt õigusabi saamiseks kulunud aeg

Asi nr 7-1/060638

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kellel võttis riigi õigusabi osutaja saamine aega seitse kuud.

(2) 08.04.2005 esitas avaldaja Harju Maakohtule taotluse riigi õigusabi määramiseks seoses sooviga arutada kriminaalasja teistmisenetlust Riigikohtus.²⁸⁴

12.04.2005 teavitas kohus avaldajat puudustest taotluses ning määras puuduste kõrvaldamise tähtajaks 28.04.2005.

25.04.2005 täitis avaldaja vormikohase taotluse; 09.05.2005 saabus kohtule avaldaja selgitus riigilõivu tasumise kohta.

12.05.2005 esitas kohus järelepärimise Maksu- ja Tolliametile avaldaja ja tema perekonnaliikmete sissetulekute kohta. Vastus kohtule saabus 25.05.2005.

09.06.2005 saatis avaldaja kohtule uue taotluse, teatades, et 17.05.2005 suri tema ema ning et õigusabi taotluse lahendamisel tuleb nüüd arvestada ainult tema enda varalist seisundit.

15.06.2005 saatis kohus avaldajale kirja küsimusega, millisel konkreetsel seaduses nimetatud alusel ta soovib teistmisavaldust esitada.

06.07.2005 vastuses kirjeldab avaldaja pikalt tema kriminaalasja menetlemisel väidetavalt tehtud vigu. Selles ja 15.08.2005 ning 05.10.2005 kohtule saabunud avalduses, väljendab avaldaja pahameelt selle üle, et ta ei ole kohtult saanud konkreetset vastust.

13.10.2005 pöördus kohus Eesti Advokatuuri poole taotlusega määrata avaldajale õigusabi osutav advokaat.

07.11.2005 teatas Eesti Advokatuur kohtule advokaadi nõusolekust.

08.11.2005 rahuldaskohus avaldaja taotluse riigi õigusabi saamiseks, andis talle õigusabi selle eest hüvitamise kohustuseta ja määras advokaadi.

Õiguskantsler pöördus selgituste saamiseks kohtu esimehe ja riigi õigusabi osutajaks määratud advokaadi poole.

Kohtu esimehe selgituste järgi võttis riigi õigusabi määramine nii kaua aega, kuna kohtuniku jaoks ei olnud selge avaldaja eesmärk, sest ta ei nimetanud konkreetset alust, mis annaks talle õiguse Riigikohtusse teistmisavalduse esitada.

Advokaat selgitas, et hetkeks, mil ta määrati riigi õigusabi osutajaks, oli kriminaalmenetluse seadustikus märgitud tähtaeg teistmisavalduse esitamiseks juba möödas. Mingeid seaduslikke aluseid, mis võimaldaks teistmisavalduse tähtaega ennistada ega ka mingeid uusi asjaolusid, mille teadasaamisest arvates võiks menetlustähtaega arvestada, ei olnud.

²⁸⁴ Samas kriminaalasjas jättis Riigikohtus 15.12.2004 kassatsioonkaebuse menetlusse võtmata.

Advokaat kirjeldas lisaks oma varasemat sarnast praktikat, kus riigi õigusabi osutamise määrus vormistati kaebetähtaja viimasel päeval. Riigikohtule esitati kaebus peale teistmistähtaja möödumist ning Riigikohus kaebetähtaega ei ennistanud.

Advokaat viitas sarnastele juhtumitele ka oma kolleegide praktikas.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas kohtuniku tegevus riigi õigusabi määramisel oli õiguspärane.

(4) Riigi õigusabi seadus ei näe ette tähtaega riigi õigusabi andmise või andmisest keeldumise määrase koostamiseks. Nii ei ole võimalik teha järeldust, et otsuse tegija oleks rikkunud mõnd kehtivat õigusnormi.

Õiguskantsleri hinnangul ei saa pidada õigeks olukorda, kus üksnes riigi õigusabi määramise otsuse tegemine võtab aega seitse kuud.²⁸⁵ Sedavõrd pikk otsustusaeg ei ole kooskõlas hea halduse tavaga. Kuna teistmisavaldust saab esitada kuue kuu jooksul arvates teistmisaluse ilmnemisest, oli riigi õigusabi määramise hetkeks antud tähtaeg möödunud.

Õiguskantsleri hinnangul oleks olnud ka ilma seadusest tuleneva kohustuseta võimalik määrase tegemisel kaebetähtaega arvestada ning langetada otsus varem.

Isikute subjektiivsed õigused on olulised ning õigusriigis tuleb neid ka arvestada. Riigil on positiivne kohustus astuda samme, mis tagaks tegelikkuses igäihe õiguste kaitse ning seda ka juhul, kui seadusega kohustuslikku korda kehtestatud ei ole.

Iseenesest on riigi õigusabi seaduse mõte ja eesmärk hea – isik, kellel endal puuduvad vahendid advokaadi palkamiseks, saab lihtsalt ja kiiresti heade õigusteadmistega advokaadi, kelle kulud tasub riik. Avaldusalune juhtum ilmestas aga, et teatud juhul võib õigusabi kättesaadavus olla raskendatud.

Õiguskantsler nõustus kohtu esimehe selgitusega, et teatud juhtudel on kohtul raske hinnata, mis on see õigus, mida isik soovib kaitsta, ja kas üldse esineb võimalus õiguseid kaitsta. Antud juhtumi seitset kuud peab õiguskantsler siiski liiga pikaks ajaks asjaolude väljaselgitamiseks. Alles 15.06.2006, s.o rohkem kui kaks kuud pärast taotluse esitamist 08.04.2005, pöördus kohus selgituse saamiseks avaldaja poole. Vastuse saamise ja advokatuuri poole pöördumise vahele jäi rohkem kui kolm kuud.²⁸⁶ Selliseid ajavahemikke ei saa õigustada.

(5) Õiguskantsler pöördus kohtu poole ettepanekuga pöörata kohtu töös riigi õigusabi määramise ja määramata jätmise menetlustes rohkem tähelepanu vaidluste kaebetähtaegadele.

Lisaks pöördus õiguskantsler märgukirjaga justiitsministri poole, et leida edaspidiseks lahendus, mis sellised olukorrad välistaks.

Justiitsminister nõustus õiguskantsleri probleemipüstitusega ning nentis oma 02.11.2006 kirjas, et probleem vajab lahendamist ning Justiitsministeerium püüab leida kõigist võimalikest lahendusvariantidest parim, mis rahuldaks ühtaegu nii riigi õigusabi taotlejate, advokaatide kui ka kohtunike huve.

8. Notari ametitoimingud

Asi nr 7-4/061186

(1) Õiguskantsleri poole pöördus abielupaar, kes kaebas notari tegevuse peale nende kinnisvaratehinguga seotud ametitoimingute tegemisel ning avaldajatega suhtlemisel.

²⁸⁵ 08.04.2005 avaldus kohtule riigi õigusabi määramiseks – 08.11.2005 riigi õigusabi määramine.

²⁸⁶ Vastavalt 06.07.2005 ja 13.10.2005.

(2) Avaldajad on sünnilt Eesti kodanikud, kes on alates 1948. aastast elanud püsivalt Austraalias. Ka avaldajate poeg, kes on antud kaasusest puudutatud, on Eesti kodanik ja elab koos abikaasaga Austraalias. Nende abielu on sõlmitud Austraalias.

Alates 1997. aastast on avaldajad käinud suviti Eestis puhkamas. 2001. aasta augustis pakuti neile soodsalt müüa kahte korterit Kuressaares. Avaldajad ostsid need korterid oma poja nimel, tegutsedes tema esindajatena notariaalse volituse alusel. Mõni aeg hiljem anti korterid tüürile.

2006. aasta suvel otsustasid avaldajad koos pojaga mõlemad korterid ära müüa. Ettevalmistaval kohtumisel notariga teatas viimane, et korterite müümiseks tuleb avaldajate pojal kui korterite omanikul esitada oma abikaasa nõusolek müügiks, sest perekonnaseaduse sätete järgi on abielu ajal soetatud vara abikaasade ühisvara.

Avaldajate arvates oli selline nõudmine ebaseaduslik, sest nad olid ostnud vara ainult oma pojale. Peale vaidlust palusid avaldajad notaril esitada neile kirjalik selgitus, mis seaduse alusel notar abikaasa nõusolekut nõuab. Notar lubas vastava selgituse esitada kümne päeva jooksul, kuid ei saatnud vastust lubatud ajal. Peale mitmeid järelepärimisi said avaldajad notarilt kirjaliku vastuse üks päev enne planeeritud müügitehingu toimumist.

Avaldajate hinnangul on notar oma käitumisega rikkunud nende põhiseadusest tulenevaid õigusi. Eelkõige on rikutud PS § 26 tulenevat õigust perekonna ja eraelu puutumatusel ning PS § 32 tulenevat õigust omandi puutumatusel, sest nende pojalt on ilma tema nõusolekuta võõrandatud osa varast ja antud see üle tema abikaasale.

Avaldajad väljendasid pahameelt ka notari ebaviisaka käitumise üle nendega suhtlemisel.

Notari tegevuse õigusliku aluse ja juhtumi asjaolude selgitamiseks pöördus õiguskantsler teabe nõudmisega notari poole.

Notar selgitas oma vastuses, et nõudis avaldajate pojale kuuluva kinnisasja võõrandamiseks tema abikaasa nõusolekut seetõttu, et lepingu esemeks oli Eestis asuv kinnisasi ning rahvusvahelise eraõiguse seaduse (REÕS) § 18 järgi määratakse asjaõiguse tekkimine ja lõppemine selle riigi õiguse järgi, kus asi asjaõiguse tekkimise või lõppemise ajal asus.

Notar selgitas veel, et võõrandaja küll avaldas oma abielu olemise fakti, ent notaril puudus teave abielu sõlmimise aja ja koha kohta ning samuti selle kohta, et abikaasad on kokku leppinud varalistele õigustele välisriigi õiguse kohaldamises. Samuti ei esitanud pooled notarile selles osas taotlusi. Notar viitas ka tõestamisseaduse § 18 lõikele 4, mille järgi notar ei pea selgitama välismaa õiguse sisu.

Vastamisega viivitamise kohta selgitas notar, et ta sai avaldajatelt kirjaliku selgituse taotluse, millele lubas kümne tööpäeva jooksul vastata. Peale seda kohtus ta avaldajatega veel kord ning nende sõbralikust käitumisest ja nõutud dokumentide (võõrandaja abikaasa nõusolek) esitamisest järeldas, et vajadus vastuse kirjutamiseks on ära langenu. Seetõttu ei saatnudki ta avaldajatele kohe lubatud vastust, vaid tegi seda hiljem nende järelepärimise peale.

(3) Käesoleva kaasuse põhiküsimusteks oli, kas notari tegevus tehinguga seotud ametitöimingute tegemisel oli õiguspärane ja kas notar järgis avaldajatega suhtlemisel hea halduse tava.

(4.1) PS §-s 26 on sätestatud igaihe õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel. PS § 32 järgi on igaihe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Sama sätte teise lõike järgi on igaihel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada.

Perekonnaseaduse (PKS) § 14 lõike 1 järgi on abielu kestel abikaasade omandatud vara ühisvara. PKS § 17 lõike 2 järgi abikaasad valdavad, kasutavad ja käsutavad ühisvara kokkuleppel. Ühisvararežiim võib tekitada probleeme eelkõige kinnisvara puhul, sest kinnistusraamatusse on tihti peale kantud vaid üks abikaasadest.

Tulenevalt tõestamisest (TõS) §-st 22 on müügittehingu tõestav notar kohustatud alati kontrollima kinnisasja müüja perekonnas eisu. Kui selgub, et tehinguobjektiks olev vara on abikaasade ühisomandis, on notari kohustus kontrollida, kas mõlemad omanikud on tehinguga nõus. Seetõttu asus õiguskantsler seisukohale, et notari palve esitada enne tehingu tegemist vara võõrandaja abikaasa nõusolek oli seaduslik ning seda ei saa pidada katseks tungida ebaseaduslikult avaldajate perekonna siseasjadesse.

Samuti leidis õiguskantsler, et võimalikku abikaasade ühisvara tekkimist seaduse alusel ei saa lugeda isiku omandi sunniviisiliseks võõrandamiseks, sest omandiõigust ei ole temalt ära võetud. Notari teostatav abikaasa nõusoleku kontroll ei riiva seega isikute põhiseaduslikku õigust omandi puutumatusel.

(4.2) Teisalt leidis õiguskantsler, et antud juhul sõltub notari tegevuse õiguspärasus sellest, kas notar on õigesti määranud avaldajate poja abielusuhte kohalduva vararežiimi.

Kõnealust kaast reguleerivad rahvusvahelise eraõiguse normid, sest avaldajate poja abielu on sõlmitud väljaspool Eestit ning ka tema püsiv elukoht asub teises riigis. Sellega on õigussuhtes esindatud nn välismaine element.

Kuna antud kaasuses on küsimuse all abieluvarasuhe, siis ei kohaldu mitte notari vastuses viidatud rahvusvahelise eraõiguse asjaõiguse (üld)sätted vaid perekonnaõiguse eriregulatsioon (REÕS §§ 55 jj). Kõnealuse kinnistu võõrandamise tehingu õiguslikult korrektseks vormistamiseks pidi notar lahendama küsimuse, kas võõrandaja oli kinnistu ainuomanik või oli tegemist abikaasade ühisvaraga. Vastuse leidmiseks oleks pidanud esmalt kindlaks tegema, milline abieluvararežiim (ühis- või lahusvarasüsteem) reguleerib kinnistuomaniku abielu õiguslikke tagajärgi.

Rahvusvahelise eraõiguse seaduse järgi määratakse abieluvararežiim kindlaks kokkuleppeliselt (abieluvaralepinguga) või seaduse alusel. Õiguskantslerile teadaolevalt ei olnud abikaasad antud juhul oma varalistele õigustele kohaldatavat õigust valinud, seega tuleb lähtuda seadusest, nimelt REÕS § 58 lõikest 3. Nimetatud sätte järgi kohaldatakse abikaasade varalistele õigustele abielu üldistele õiguslikele tagajärgedele kohaldatavat õigust. REÕS § 57 lõike 1 järgi määratakse abielu üldised õiguslikud tagajärjed selle riigi õigusega, kus on abikaasade ühine elukoht.

Avaldajate poja alaline elukoht on õiguskantslerile teadaolevalt olnud püsivalt Austraalias. Selles riigis on sõlmitud ka tema abielu ning seal asub tema ja ta abikaasa ühine elukoht. Seetõttu reguleerib avaldaja poja ja tema abikaasa varalisi suhteid Austraalia õigus. Sealne perekonnaseadus (*The Family Law Act*) sätestab aga lahusvararežiimi.

TõS § 18 lõikest 1 tulenevalt on notaril selgitamis- ja nõustamiskohustus ehk teisisõnu kohustus selgitada välja tehingus osalejate tahe ja õiguslikult korrektseks tehinguks olulised asjaolud. Õiguskantsler leidis, et kuigi TõS § 18 lõike 4 järgi ei pea notar tehingupooltele selgitama välismaa õiguse sisu, siis antud juhul oli notaril kohustus selgitada välja tõestamistoimingu seaduslikuks tegemiseks vajalikud asjaolud ja eeltingimused. Teisisõnu, kui rahvusvahelise eraõiguse seaduse järgi kuulus kohaldamisele Austraalia õigus, mis abielu kestel ühisvara tekkimist ette ei näe, siis puudus notaril ka vajadus veenduda kinnistuomaniku abikaasa nõustumises tehinguga. Õiguskantsleri hinnangul peavad notarid sellistel juhtudel rakendama rahvusvahelise eraõiguse norme, sest vastasel juhul kaotaks vastav regulatsioon mõtte: rahvusvahelise eraõiguse seaduses sisalduvate perekonnaõiguse sätete peamiseks eemärgiks on tagada ühes riigis sõlmitud abielu ja selle õiguslike tagajärgede (abikaasade isiklikud ja varalised õigused) tunnustamine ka teistes riikides.²⁸⁷ Kui abikaasad on abiellumisel nõustunud lahusvarasüsteemiga ning pikka aega nende reeglite järgi elanud ja tegutsenud, on põhjendamatut käsitleda abikaasasid mõnes teises riigis äkitselt vara ühisomanikena, sest see ei vasta abikaasade tahtele.

Eelneva põhjal asus õiguskantsler seisukohale, et notar oleks pidanud abielupaari varasuhete kindlaks-

287 I. Nurmela jt. Rahvusvaheline eraõigus. Tallinn 2003, lk 124.

määramisel arvestama Austraalias kehtiva lahusvararežiimiga, mille järgi avaldaja poja abielu ajal omandatud kinnisvara ei muutunud abikaasade ühisvaraks. Seetõttu ei olnud põhjendatud nõuda kinnisvara omanikult tehingu tegemiseks abikaasa nõusolekut.

(4.3) Notariaadiseaduse (NotS) § 2 lõike 1 järgi on notar avalik-õigusliku ameti kandja. Vastavalt NotS § 1 lõikele 3 kohaldub haldusmenetluse seadus ka notarite tegevusele (v.a nende ametitoimingutele). Seetõttu peab notar kinni pidama haldusmenetluse põhimõtetest ja järgima hea halduse tava. Notaril, nagu kõigil haldusorganitel, on kahtlemata kohustus anda oma klientidele ettenähtud aja jooksul asjassepuutuvat teavet.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et üldjuhul ei ole haldusorganil õigust isiku käitumise põhjal järeldada, et viimane on oma varem esitatud taotlusest loobunud. Kui notaril tekkis põhjendatud kahtlus, et avaldajad ei soovi enam oma küsimusele kirjalikku vastust, oleks notar pidanud igal juhul küsima avaldajatelt sellekohast kinnitust.

(5) Õiguskantsler leidis, et notari tegevus ametitoimingute tegemisel ja klientidega suhtlemisel ei olnud täielikult kooskõlas seadustega ja hea halduse tavaga. Õiguskantsleri hinnangul kohaldas notar vääralt rahvusvahelise eraõiguse norme ning rikkus hea halduse tava, viivitades isiku selgitustaotlusele vastamisega. Avaldajatele põhjustatud ebameeldivused ning ajakulu oleks õiguskantsleri hinnangul kõige otstarbekam heastada vabandamisega.

Notar teatas, et vabandab avaldajate ees kirjalikult neile põhjustatud ebameeldivuste eest.

9. Notarite Koja vastus elektroonilisele pöördumisele

Asi nr 7-1/060150

(1) Isik pöördus õiguskantsleri poole avaldusega, mille järgi ei olnud Notarite Koda vastanud tema pöördumisele, milles ta palus algatada järelevalvemenetluse tehingu tõestanud notari ametipidamise nõuetele vastavuse ning kutse-eeetika järgimise hindamise üle.

(2) Avalduse järgi oli ühe MTÜ juhatuse liige sõlminud MTÜ varale hoonestusõiguse seadmise eelmärke lepingu ning eelmärke oli ka kinnistusraamatusse sisse kantud. Avaldaja viitas ühingu siseaktile, mille järgi on selliseks tehinguks vajalik teise organi nõusolek. Isik leidis, et notari tegevuse tulemusena on saanud võimalikuks ühingu kui omaniku huvide kahjustamine ja varalise kahju tekkimine.

Avaldusest nähtavalt oli isik pöördunud Notarite Koja juhatuse poole e-kirjaga, milles palus algatada järelevalvemenetluse tehingu tõestanud notari üle ametipidamise nõuetele vastavuse ning kutse-eeetika järgimise hindamise kohta. Notarite Koda vastas avaldajale samal päeval, teatades, et notarile tehti vastav järelepärimine, ning lubati nõusoleku andma pidanud organit täiendavalt informeerida. Õiguskantslerile avalduse esitamise ajaks, ligi kaks kuud hiljem, avaldaja sõnul Notarite Koda lisainformatsiooni andnud ei olnud. Järelepärimisel telefonitsi ei osanud Notarite Koda öelda, kas avaldajale oli täiendavalt vastatud. Seetõttu pöördus õiguskantsler Notarite Koja poole kirjalikult teabe nõudmisega, paludes selgitusi avaldaja e-kirjale vastamise kohta.

Notarite Koda selgitas vastuses oma pädevust notarite üle järelevalve teostamisel. Vastuse järgi ei pidanud Notarite Koja eestseisus distsiplinaarmenetluse algatamise ettepaneku tegemist kõnealuse notari suhtes vajalikuks, kuna lepingute tõestamisel ei rikkunud ta notaritele pandud kohustusi. Õiguskantslerile vastamise ajaks oli Notarite Koda avaldajale menetluse algatamata jätmise põhjustest teatanud. Selgituste järgi ei jõudnud ilmselt tehnilistel põhjustel temani teade menetluse pikendamise kohta vastuse keerukuse tõttu. Kuna avaldaja ei olnud avalduses toodud lepingupooltest juriidiliste isikute esindaja, olevat tekkinud küsimus NotS § 3 tõlgendamisel (saladuse hoidmise kohustus). Notarite Kojale jäi arusaamatuks, kuidas mõjutas avaldaja õigusi leping, mille tõestanud notari suhtes järelevalvemenetlust taotleti. Notarite Koda eeldas, et ühingu huvide esindamise korral pöördutakse nende poole ka kirjaga.

(3) Antud avalduse lahendamisel tuli selgitada, kas Notarite Koda on avaldaja pöördumisele nõuete järgi vastanud.

(4) Notarite Koda eeldas oma vastuses ühingu huvide esindamise korral ka kirja teel pöördumist. Menetluse käigus telefonitsi järelepärimisel Notarite Kojast vastati, et kirjavahetus toimus e-kirja teel, ning meili ei suudetud leida. Kirjaliku vastuse järgi ei jõudnud avaldajani teade menetluse pikendamise kohta ilmselt tehnilistel põhjustel. „Tehniliste põhjuste“ iseloomu Notarite Koda oma vastuses kahjuks ei täpsustanud – kas tehnilistel põhjustel jäi see saatmata või saadeti küll välja, kuid avaldajani ei jõudnud. Samuti ei selgunud vastusest, millal avaldajale siiski lõplikult vastati.

Asjaoludest järeldus, et probleem avaldaja pöördumise käsitlemisel tekkis sellest, et pöördumine saadeti e-kirjana.

NotS § 43 lõike 1 järgi on Notarite Koda avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks. Vastavalt MSVS § 2 lõikele 1 on adressaat selle seaduse tähenduses riigi- või kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku asutus, organ, ametnik, töötaja või kollegiaalorgani liige. Seega kohaldub Notarite Kojale märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamisel märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus. HMS § 8 lõike 1 järgi on haldusorgan seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik. Seega on Notarite Koja organid haldusorganid.

MSVS § 2 lõike 2 järgi on märgukiri selle seaduse tähenduses isiku pöördumine, millega isik 1) teeb adressaadile ettepanekuid asutuse või organi töö korraldamiseks või valdkonna arengu kujundamiseks; 2) annab adressaadile teavet. Haldusmenetluse seaduse järgi on isikutel õigus haldusorganitele esitada taotlusi (§ 14). Taotluse esitamise õigus tuleneb otseselt seadusest või muust õigustloovast aktist.²⁸⁸ Riigikohus on haldusakti kehtetuks tunnistamise taotluse kontekstis leidnud, et isik võib esitada taotluse ka siis, kui seaduses selleks otseselt alust ei ole, kuid seejuures ei ole haldusorgan kohustatud taotlust igal juhul sisuliselt menetlema.²⁸⁹ Kohus viitas, et sellise taotluse menetluskorra puudumisel tuleb seda käsitleda avalduse või märgukirjana avaldustele vastamise seaduse tähenduses.²⁹⁰ Riigikohus on ka käsitlenud igapäevase õigust taotleda kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamist. Selle järgi puudub isikul subjektiivne õigus nõuda distsiplinaarmenetluse algatamist, selle otsustab taotluse saanud isik kaalutusõiguse alusel.²⁹¹ NotDVS § 5 lõike 1 järgi võib notari distsiplinaarmenetluse alustamise aluseks olla mh isiku kaebus. Analoogiliselt taotlusega alustada kohtuniku vastu distsiplinaarmenetlus tuleb käsitleda ka taotlust algatada notari vastu distsiplinaarmenetlus – isikul on õigus esitada kaebus, kuid tal ei ole subjektiivset nõudeõigust, et distsiplinaarmenetlus algatataks. Seega tuleb seesuguse taotluse menetlemisele kohaldada märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadust, mitte haldusmenetluse seadust.

Avaldaja palus Notarite Kojal oma pöördumises algatada järelevalvemenetlus notari ametipidamise nõuetele vastavuse ning kutse-eeetika järgimise hindamise kohta, samuti viitas ta vajadusele kontrollida üle kõik kinnistusregistrisse tehtud kanded ühingu varaga tehtud tehingute tegemise kohta. Sellise sisuga avaldus on käsitletav märgukirjana märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse mõttes.

MSVS § 2 lõiked 2 ja 3 defineerivad märgukirja ja selgitustaotluse sisu, kuid märgukirja ja selgitustaotluse vormi sätestatud ei ole. Paragrahv 4 näeb ette isikute vastuvõtu suuliste pöördumiste esitamiseks. AvTS § 13 sätestab teabenõude esitamise suuliselt (pöördudes teabevaldaja poole vahetult või telefoni teel) või kirjalikult (andes teabenõude üle isiklikult või edastades selle posti, faksi või e-postiga).

MSVS § 1 lg 2 viitab haldusmenetluse seaduse kohaldamisele, kui see seadus ei sätesta teisiti. HMS § 5 sätestab haldusmenetluse vormivabaduse ja eesmärgipärasuse – lõike 2 järgi tehakse haldusmenetlus eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele; lg 6 võrdsustab elektroonilise asjaajamise kirjalikuga. Elektrooniline asjaajamine eeldab haldusmenetluse seadusest tulenevalt reeglina digitaalalkirja (vt HMS § 14 lg 4, § 27 lg 1).

288 A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, p 3.1.1, lk 62.

289 RKKHo 10.11.2004, nr 3-3-1-36-04, p 12.

290 Alates 10.12.2004 kehtib märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus, mis asendas avaldustele vastamise seaduse.

291 RKKHm 06.02.2006, nr 3-3-1-4-06, p 15.

PS § 46 näeb ette, et igaühel on õigus pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Sätte eesmärgiks on pöördumistele vastuse saamise tagamine. Haldusmenetluse seadus näeb ette eesmärgipärase, võimalikult lihtsa ja kiire menetluse põhimõtte ning võrdsustab digitaalallkirjastatud elektroonilise pöördumise üheselt kirjalikuga. Avaliku teabe seadus näeb otseselt ette suulise pöördumise; (digitaalallkirjastamata) elektrooniline pöördumine on avaliku teabe seaduse järgi kirjalik pöördumine. Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus kohustab asutusi looma tingimused vahetuks suuliste pöördumiste vastu võtmiseks.

Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse, haldusmenetluse seaduse ja avaliku teabe seaduse koostoimest ja analoogiast tuleneb, et isikutel peab olema võimalik pöörduda asutuste poole liigsete formaalsusteta. Selline tõlgendus vastab ka põhiseaduse mõttele. Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskirja järgi peab haldusmenetlust tegev haldusorgan haldusmenetluse käigus lähtuma haldusmenetluse eesmärgist ning vajadusest viia menetlus läbi võimalikult tõhusalt. Efektiivsuse nõue on tuletatav eesmärgipärasusest – mingi abinõu, mida valitakse, peab aitama kaasa eesmärgi saavutamisele kõige paremini. Menetluses peab menetleja otsustama nende abinõude kasutamise, mis teiste kõrval on lihtsamad, aitavad saavutada taotletavat eesmärki kiiremini ja on sealjuures vähem kulukad.²⁹²

Kui seadus ei näe ette kirjalikku vormi, võib pöörduda ka muus vormis. Avaldaja pöördumine oli käsitletav märgukirjana, mille esitamisel ei ole ette nähtud kirjalikku vormi. Seega oleks tulnud ka küsimus, kas isik on märgukirja esitanud kellegi esindajana või enda nimel, lahendada juba e-kirja saamisel, mitte eeldada, et järgneb kirjalik pöördumine, et seejärel võtta pöördumise suhtes seisukoht.

(5) Lähtuvalt eeltoodust ja tuginedes ÕKS § 35¹ lõikele 2, tegi õiguskantsler Notarite Kojale ettepaneku tagada, et edaspidi vastataks nõuete järgi ja põhjendamatu viivitusega kõigile pöördumistele olenemata nende vormist. Seejuures osundas õiguskantsler ka sellele, et ta pöördus Notarite Koja poole juba 2004. aastal märgukirjaga, mis puudutas isikute avaldustele vastamist.

10. Väärteotsuste topelttäitmine

Asi nr 7-1/050559

(1) Õiguskantsleri poole pöördus isik avaldusega, mille järgi kolm kohtutäiturit olid tema suhtes kohaldanud täitemenetlust samas asjas.

(2) Politsei koostas avaldajale väärteoprotokollil liikluseaduse rikkumise eest ning karistas teda rahatrahviga. Avaldaja vaidlustas otsuse Harju Maakohtus. Kohus jättis väärteotsuse muutmata. Riigikohus ei võtnud kaebust menetlusse. Põhja Politseiprefektuuri Lääne-Harju politseiosakonna avalduse alusel alustas üks kohtutäitur avaldaja suhtes täitemenetluse kohtuvälise menetleja rahatrahviotsuse täitmiseks. Kohtutäitur arestis avaldaja töötasu. Kui sissenõue oli koos kohtutäituritasuga kohtutäituri ametialase arve kaudu täielikult rahuldatud, lõpetas kohtutäitur menetluse.

Kuu aega hiljem alustas teine kohtutäitur Harju Maakohtu avalduse alusel Harju Maakohtu otsuse täitmist. Menetlust alustanud kohtutäitur tagandati ametist ning tema toimikud anti üle järgmisele (kolmandale) kohtutäiturile, kes arestis samuti avaldaja töötasu. Otsust täitis kaks täiturit.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmistega kohtutäiturite ja Põhja Politseiprefektuuri poole.

Esimesena täitemenetlust alustanud kohtutäituri sõnul ei tasunud avaldaja trahvi 15 päeva jooksul Harju Maakohtu otsuse jõustumisest ning Põhja Politseiprefektuuri Lääne-Harju politseiosakond esitas avalduse täitemenetluse alustamiseks. Lisaks trahvisummale kuulus tasumisele seadusest tulenev kohtutäituritasu.

²⁹² Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

Kohtutäitur selgitas, et avaldaja ei olnud teda teavitatud sama asja täitmisest teise täituri menetluses. Täituri selgituste järgi ei oleks saanud otsust teise täituri juures täita, sest trahviotsuse originaal saadetakse täitemenetlust läbiviivale täiturile. Teise täituri menetluses olevat olnud kohtuotsus, mille alusel jäeti trahviotsus muutmata. Teine kohtutäitur väljendas seisukohta, et kohtuotsuse alusel ei tekkinud avaldajale rahalisi kohustusi; täitmisele kuuluvaks lahendiks olevat olnud jõustunud trahviotsus, mille politsei oli talle täitmiseks esitanud.

Kolmas kohtutäitur selgitas teabe nõudmise vastuses, et menetlus alustati Harju Maakohtu avalduse alusel Harju Maakohtu otsuse täitmiseks. Otsus oli osaliselt täidetud. Täituri selgituste järgi ei olnud avaldaja menetluse käigus kaebusi esitanud. Teine täitur oli talle edastanud otsuse täitemenetluse lõpetamise kohta ning kohtutäitur pidas võimatuks menetluse jätkamist selles täiteasjas.

Põhja Politseiprefektuuri vastuse järgi ei vastanud seaduses sätestatud õigusnormid praktilistele võimalustele igapäevases töös, mistõttu olevat kohtute ja Põhja Politseiprefektuuri vahel kujundatud praktika, mille järgi kohtuotsused, millega jäetakse muutmata kohtuvälise menetleja otsus ega määrata rahatrahvi täitmiseks kohtuvälise menetleja otsusest erinevat korda, pöörab täitmisele kohtuvälise menetleja, mitte kohus, nagu seadusest tuleneb. Need otsused täidetakse kontodele, mille laekumist saab kontrollida politsei. Kohtutel ei ole tehniliselt võimalik laekumisi kontrollida. Põhja Politseiprefektuur oli teisele täiturile teatanud, et määratud rahatrahv on teises täitemenetluses täies ulatuses tasutud. Kirjas paluti ka koostöös Harju Maakohtuga avaldajalt alusetult kinni peetud summa kiiresti tagastada.

(3) Selles menetluses tuli vastus leida küsimusele, miks pöörati sama vääртеasja otsus täitmisele kaks korda.

(4) Menetluse ajal kehtinud TMS § 1 lg 1 punkti 3 järgi kuulusid selle seaduse alusel täitmisele kohtuotsused vääртеasjadest vääртеo eest karistusena mõistetud rahatrahvi sissenõuete kohta; punkti 6 järgi kohtuvälise menetleja otsused vääртеo eest karistusena mõistetud rahatrahvi sissenõuete kohta. Vastavalt VTMS § 201 lõikele 1 pööratakse kohtuvälise menetleja otsus ja kohtuotsus täitmisele, kui see on jõustunud ja kui täitmisele pööramist ei ole edasi lükatud vastavalt seaduses sätestatud korrale. Kuni 01.01.2006 kehtinud § 202 lg 1 nägi ette, et kohtuvälise menetleja jõustunud otsuse pööras täitmisele kohtuvälise lahendi teinud kohtulahendi teinud maa- või linnakohus. Paragrahv 199 lõike 1 järgi jõustub kohtuvälises menetluses tehtud otsus, kui selle peale ei ole esitatud kaebust ja selle esitamise tähtaeg on möödunud. Kuni 01.01.2006 kehtinud § 204 lg 2 lause 2 nägi ette, et täitmisele pöörav menetleja saatis lahendi koopia kaaskirjaga kohtutäiturile, märkides lahendile selle jõustumise kuupäeva.

Avaldaja vääртеasjas tehtud kohtuvälise menetleja otsus ei jõustunud, kuna ta kaebas selle edasi (tulenevalt VTMS § 199 lõikest 1). Avaldaja suhtes jõustus Harju Maakohtu otsus. Lähtuvalt sel ajal kehtinud VTMS § 202 lõikest 2 pidi avaldaja suhtes otsuse täitmisele pöörama Harju Maakohus. Põhja Politseiprefektuuri selgituste järgi ei vastanud seesugune regulatsioon praktilistele võimalustele ja seetõttu oli kohtute ja Põhja Politseiprefektuuri vahel kujundatud praktika, mille järgi kohtuotsused, millega jäeti muutmata kohtuvälise menetleja otsus, pööras täitmisele kohtuvälise menetleja. Antud asjas jättis kohus kohtuvälise menetleja otsuse muutmata ning seadusenormist erineva praktika järgi pööras politsei otsuse täitmisele. Seadusnormi järgides pööras otsuse täitmisele ka Harju Maakohus. Õiguskantsler tõdes, et mõningatel juhtudel ei pruugi õiguslik regulatsioon tõepoolest vastata praktika vajadustele ja võimalustele. Ühelgi juhul ei saa aga aktsepteerida normi eiravat praktikat, kui selle tagajärjel rikutakse isikute õigusi. Normi eirava praktikaga rikkus Põhja Politseiprefektuur avaldaja õigusi, kui pöördus avaldusega täitemenetluse alustamiseks kohtutäituri poole.

Sel ajal kehtinud TMS § 23 lõike 1 järgi algatati täitemenetlus sissenõudja avalduse ning sellele lisatud täitedokumendi alusel. Vastavalt § 25 lõikele 2 oli selle seaduse mõttes sissenõudjaks õigustatud isik, kelle kasuks on sundtäitmisele esitatud täitedokument varaliste või mittevaraliste tsiviilnõuete täitmiseks. Kuigi nii kohus kui ka kohtuvälise menetleja tegutseb otsuse täitmisele pööramisel riigiasutusena ja riigi huvides ning laekumise koht on sama, sai siiski otsust täitmisele pöörata ainult see riigiasutus, kellele see õigus on

seadusega antud. Nii nagu kohtutäitur pidi kontrollima, kas täitemenetluse alustamise avaldus on esitatud õigustatud isiku poolt, pidi ta riigiasutuste puhul kontrollima, kas tegu on õige, st täitemenetlust alustama õigustatud asutusega. Politseiasutuse avalduse alusel esimesena menetlust alustanud kohtutäitur seda ei kontrollinud.

Täiendaval järelepärimisel Põhja Politseiprefektuurist ja Harju Maakohtust selgus, et avaldajale ei olnud enamtäidetud summat tagastatud. Selgus, et avaldaja pidi enamtäidetud summa tagasi saamiseks esitama kohtule sellekohase avalduse, mille alusel annab kohus välja määruse raha tagastamiseks. VTMS 17. peatüki 4. jaos reguleeritakse kohtuvälise menetleja lahendi ja kohtulahendi täitmisel tekkivate küsimuste lahendamist. Paragrahv 212 lõike 1 järgi lahendab selles peatükis reguleerimata küsimused ning muud kohtuvälise menetleja lahendi või kohtulahendi täitmisel ilmnevad kahtlused ja ebaselgused lahendi teinud kohus või kohtuvälise menetleja või lahendit või kohtulahendit täitmisele pööranud kohtuvälise menetleja või maakohtu kohtunik oma määrusega kirjalikus menetluses. Selles jaos sätestatud muude küsimuste lahendamisel tehtavate määruste aluseks on isiku või kohtutäituri avaldus. Analoogiat rakendades peab ka tagasitäitmise aluseks oleva määruse aluseks olema isiku avaldus. Avaldaja väärteoasjas tegi jõustunud lahendi Harju Maakohus, samuti oli Harju Maakohus lahendi õiguspäraselt täitmisele pöörajaks. Sellest lähtuvalt tuli avaldajal esitada enamtäidetud summa tagasi saamiseks vastavasisuline avaldus Harju Maakohtule.

(5) Õiguskantsler pöördus märgukirjadega nii Põhja Politseiprefektuuri kui ka ekslikult täitemenetlust alustanud kohtutäituri poole. Märgukirjades juhtis õiguskantsler tähelepanu vajadusele täpselt järgida õigusnormides sätestatud ning pöörata seejuures erilist tähelepanu isikute õiguste ja vabaduste tagamisele.

01.01.2006 jõustus seadusmuudatus, mille tulemusena seesuguseid topelttäitmisi tulevikus enam tekkida ei tohiks. Uue VTMS § 204 lõike 2 järgi saadetakse kohtuotsus rahatrahvi kohaldamise kohta pärast otsuse jõustumist justiitsministri määratud asutusele (Kohtute Raamatupidamiskeskusele), kes kontrollib, kas süüdlane on rahatrahvi tasunud täies ulatuses või mitte. Paragrahv 202 lg 3 sätestab, et kaebemenetluses maakohtus või kassatsioonimenetluses tehtud jõustunud kohtuotsuse pöörab täitmisele samas väärteoasjas esmakordselt lahendi teinud kohtuvälise menetleja. Vastavalt lõikele 1 pöörab kohtuvälise lahendi teinud kohtuvälise menetleja täitmisele samuti enda tehtud jõustunud otsuse ja määruse.

11. Lihtkirjaliku hüpoteegi seadmise lepingu alusel algatatud täitemenetlus

Asi nr 7-6/061439

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes palus abi seoses tema suhtes algatatud täitemenetlusega.

(2) Maareformi käigus erastas riik Viljandi Maavalitsuse kaudu 16,9 ha suuruse maaüksuse Viljandi maakonnas Halliste vallas, mille kohta maavalitsuse esindaja sõlmis ostjaga 03.06.1999 kirjaliku ostu-müügi lepingu. Lepingus oli sätestatud, et ostja tasub maa eest järelmaksuga 50 aasta jooksul. Lisaks võlaõiguslikule lepingule sõlmiti ka kirjalik hüpoteegi seadmise ja asjaõiguse leping, mille järgi kinnistusraamatusse pidi kantama järelmaksusumma ulatuses hüpoteek Eesti Vabariigi kasuks ning märges, et kinnistu igakordsel omanikul on kohustus alluda kohesele sundtäitmisele hüpoteegiga tagatud nõude rahuldamiseks. Hüpoteek koos kirjeldatud märkega kanti kinnistusraamatusse 30.09.1999.

2000. aastal suri maa erastanud isik ning avaldaja oli üks tema vara pärijatest. Nii omandas avaldaja 1/3 mõttelist osa kõnealusest kinnistust Halliste vallas. Pärijad võtsid pärandi vastu ilma inventuurita. Avaldaja ning teine pärija kanti kaasomanikena kinnistusraamatusse 01.06.2000.

Avalduse järgi on avaldaja igal aastal maksnud korralikult maamaksu oma osale vastavas ulatuses. Maa järelmaksu ei ole avaldaja aga tänaseni tasunud, sest ei olnud sellest võlgnevusest teadlik. Avaldaja sõnul ei saanud ta ka ühtegi kirja ega teadet oma maksekohustuse kohta.

Riik otsustas Viljandi Maavalitsuse kaudu võlgnevuse täitemenetluse korras välja nõuda ning pöördus selleks

kohtutäituri poole. 12.09.2006 algatas kohtutäitur avaldaja suhtes täitemenetluse ning toimetas temale kätte täitmisteate. Täitmisteate järgi oli täitemenetluse algatamise alus sissenõudja Eesti Vabariigi (Viljandi Maavalitsuse kaudu) avaldus ja Viljandi Maavalitsuse 03.06.1999 notariaalselt tõestatud leping nr 1613. Täitmisteatele oli lisatud koopia nimetatud lepingust, millest ilmnest, et nii võlaõiguslik müügileping kui ka hüpoteegi seadmise ja asjaõiguse leping olid tegelikult lihtkirjalikud, st notariaalselt tõestamata.

Avalduses toodud asjaolude pinnalt tekkis õiguskantsleril kahtlus, kas täitemenetlus avaldaja suhtes on algatatud õiguspäraselt.

Õiguskantsler pöördus asjaolude selgitamiseks teabe nõudmisega asja menetleva kohtutäituri poole.

Kohtutäitur selgitas, et tema hinnangul olid täidetud täitemenetluse alustamise tingimused, eelkõige TMS § 2 lg 1 punkti 19 ja § 2 lõike 2 nõuded. Hüpoteek ja igakordse omaniku nõusolek alluda kohesele sundtäitmisele on kinnistusraamatusse kantud 30.09.1999. Kohtutäitur viitab ka sel ajal kehtinud asjaõigusseaduse redaktsioonile, täpsemalt AÕS § 120 lõikele 1. Selle sätte järgi ei olevat olnud asjaõiguslepingu notarialne tõestamine nõutav.

(3) Põhiküsimus antud asjas oli, kas täitemenetluse algatamine lihtkirjaliku hüpoteegi seadmise lepingu alusel on õiguspärane, arvestades, et hüpoteek ja märke kohesele sundtäitmisele allumise kokkuleppe kohta on lepingu alusel kinnistusraamatusse kantud.

(4) Alates 01.01.2006 kehtiva täitemenetluse seadustiku § 23 lõike 1 järgi algatab kohtutäitur täitemenetluse sissenõudja avalduse ja täitedokumentide alusel. Tsiivilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse § 11 järgi saab pärast 01.01.2006 täitemenetlust alustada üksnes nende täitedokumentide alusel, mis vastavad täitemenetluse seadustiku nõuetele. Sama paragrahvi lõikes 4 toodud erand antud juhul ei kohaldu.

Täitedokumentide ammendav loetelu on toodud TMS §-s 2. Selle esimese lõike p 19 sätestab täitedokumentideks notariaalselt tõestatud kokkuleppe, mis näeb ette kinnisasja omaniku kohustuse alluda kohesele sundtäitmisele hüpoteegiga tagatud nõude rahuldamiseks. Teise lõike järgi kehtib sama paragrahvi lg 1 punktis 19 nimetatud kokkuleppe kinnisasja või laeva omaniku õigusjärglase suhtes üksnes juhul, kui selle kohta on tehtud märke kinnistusraamatusse.

Kohtutäitur tugines asjaõigusseaduse varasemale redaktsioonile. AÕS § 120 lg 1 sätestas lepingute sõlmimise ajal: kinnisomandi ülekandmiseks, samuti kinnisasja koormamiseks asjaõigusega on vajalik võõrandaja ja omandaja kokkuleppe ülekandmise või koormamise kohta (asjaõigusleping) ning sellekohase kande tegemine kinnistusaamatusse. Kohtutäituri arvates ei pidanud asjaõigusleping olema notariaalses vormis, kuna seda ei nõudnud lepingute sõlmimise ajal kehtinud AÕS § 120 lg 1. Õiguskantsler leidis, et isegi kui lihtkirjalikus vormis sõlmitud asjaõigusleping oli sõlmimise ajal kehtiv ja vorminõuetele vastav, ei muuda see õiguspäraseks sellise kokkuleppe alusel täitemenetluse alustamist. Samuti ei oma tähtsust asjaolu, et lihtkirjaliku asjaõiguslepingu alusel on hüpoteek ja kokkuleppe omaniku kohesele sundtäitmisele allumise kohta nõuetejärgi kinnistusraamatusse kantud. Täitemenetluse alus ei ole mitte kinnistusraamatu kande, vaid selle kande tegemise aluseks olev dokument, antud juhul maa ostu-müügi leping. TMS § 2 lg 2 seab täitemenetluse alustamisele vaid täiendava tingimuse, mis peab olema täidetud lisaks TMS § 2 lg 1 p 19 nõuetele vastava täitedokumentide olemasolule.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et antud juhul ei täidetud täitemenetluse alustamise tingimusi, sest puudus seaduse nõuetele vastav täitedokument. Õiguskantsleri hinnangul ei olnud täidetud TMS § 2 lg 1 punkti 19 tingimused, sest täitemenetlus algatati lihtkirjaliku hüpoteegi seadmise lepingu alusel. Nimetatud sätte järgi saab täitedokument olla aga vaid notariaalselt tõestatud kokkuleppe.

Kehtiva seaduse järgi on täitedokument alati riigivõimu poolt autoriseeritud dokument²⁹³ (nt kohtuotsused,

293 Täitemenetluse seadustiku eelnõu seletuskiri seisuga 30.09.2003, nr 143 SE, § 1, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

maksuotsused jms). TMS § 2 lg 1 punktides 18–19¹ nimetatud eraõiguslikud kokkulepped on selles mõttes veidi erandlikud, kuna notar eraõigusliku juriidilise isikuna ei loo poolte vahel õigussuhet, vaid kõigest vormistab poolte tahte. Notari osalemine, selgitused ja nõustamine on vajalikud selleks, et mõlemad kokkuleppe sõlmijad saaksid kokkuleppe sisust täielikult aru, kuivõrd kokkulepe kohesele sundtäitmisele allumise kohta on võlgniku jaoks kahtlemata ebasoodus ja võib kaasa tuua raskeid tagajärgi. Seetõttu ei ole võimalik täitemenetlust läbi viia lihtkirjalike eraõiguslike lepingute alusel, vaid nende alusel tekkinud nõuded tuleb rahuldada kohtu kaudu.

(5) Õiguskantsler võttis seisukoha, et rikkumise kõrvaldamiseks tuleks kohtutäituril juhendada TMS § 48 lg 1 punktist 7 ning täitemenetlust lõpetada, sest täitmata on täitemenetluse tingimused – puudu on nõuetekohane täitedokument.

Kohtutäitur teatas, et lõpetas täitemenetluse.

12. Eesti Advokatuuri aukohtu määruse vaidlustamine kohtus

Asi nr 6-6/051204

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes palus kontrollida, kas Eesti Advokatuuri kodukorras sätestatud piirangud aukohtu määruse vaidlustamisel halduskohtus on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega.

(2) Eesti Advokatuuri üldkogu võttis 24.05.2001 advokatuuriseaduse (AdvS) § 9 punkti 5 alusel vastu Eesti Advokatuuri kodukorra (kodukord), mida on muudetud Eesti Advokatuuri üldkogu 04.03.2004 otsusega nr 3 ja 05.05.2005 otsusega nr 1. Käesoleval juhul sätestab vaidlusalune kodukorra § 51⁴ lg 4:

“§ 51⁴. Aukohtu määrus
[...]

(4) Aukohtu määruse peale võib advokaat, kelle suhtes aukohtumenetlus on algatatud, esitada halduskohtule erikaebuse kodukorra § 51³ lg 9 ettenähtud juhul [...]. Erikaebuse esitamise tähtaeg on kümme päeva arvates määruse kättesaamisest või teatavaks tegemisest. Teiste määruste peale erikaebust esitada ei saa, kuid vastuväited nendele määrustele võib esitada aukohtu otsusele esitatavas kaebuses.”

Avaldaja hinnangul ei ole põhiseaduspärane olukord, kus aukohtumenetluse algatamise määruse peale ei ole võimalik esitada erikaebust halduskohtule. Menetluse käigus pöördus õiguskantsler teabe nõudmisega ka Eesti Advokatuuri poole.

Oma vastuses pöördumisele rõhutas Eesti Advokatuuri esimees Eesti Advokatuuri aukohtu otsuste olulisust advokaatide kutsetegevuse standardite kujundamisel, samuti advokaatide distsiplinaarsüütegude tõhusa ja õiglase menetlemise vajalikkust. Esimees võttis seisukoha, et kodukorra § 51⁴ lg 4 ei ole isiku põhiõigusi ja -vabadusi põhiseadusevastaselt piirav.

Eesti Advokatuuri esimees keskendus oma vastuses menetlusotsustest ja -toimingutest eeskätt aukohtumenetluse algatamise määruse vaidlustatavuse küsimusele. Vastuses märgiti, et arvestades halduskohtumenetluse menetlustähtaegu, välistaks menetluse algatamise määruse peale esiseisva kaebeõiguse olemasolu suure tõenäosusega distsiplinaarmenetluse efektiivse menetlemise mõistliku aja jooksul. Eeldatavalt aeguks kohtumenetluse tõttu enamus distsiplinaarsüüteo asju enne nende sisulist läbivaatamist aukohtus. See oleks vastuolus nii advokatuuriseaduse muudatuste kui ka aukohtu tegevuse eesmärkidega. Samuti kujundaks selline olukord kahetsusväärset negatiivselt avalikku arvamust advokatuuri soovimatusest mitte menetleda advokaatide distsiplinaarsüüteo asju.

(3) Kõnealusel juhul tuli leida vastus küsimusele, kas kodukorra norm, mis piirab kohtusse pöördumise õigust aukohtumenetluse määruste kui menetlustoimingute vaidlustamisel üksnes otsuse ilmse ebatäpsuse määruse vaidlustatavusega, on põhiseaduspärane.

(4) AdvS § 4 lg 1 näeb ette, et huvitatud isik võib advokatuuri organi õigusakti või toimingu peale esitada kaebuse halduskohtule. Seaduse § 18 täiendab, et aukohtu otsuse peale võib huvitatud isik esitada kaebuse halduskohtule.

Kodukorra § 51⁴ lõike 4 järgi on advokaadi poolt aukohtu määruse peale erikaebuse esitamine halduskohtule piiratud üksnes määrusega, millega parandati aukohtu otsuses ilmseid ebatäpsuseid. Normist nähtub, et lähtutakse eeldusest, mille järgi saab aukohtu määruseid vaidlustada halduskohtus üldjuhul vaid aukohtu otsuse peale esitatud kaebuses. Seetõttu ei ole kodukorra järgi võimalik vaidlustada näiteks aukohtu määrust, mis oli aluseks aukohtumenetluse algatamisele.

Haldusmenetluses kehtib põhimõte, mille järgi menetlustoimingud, sh menetluse käigus tehtavad otsused (nt menetluse alustamiseks, eksperdi määramiseks, tõendi kogumiseks vms) on vaidlustatavad reeglina koos lõpliku haldusaktiga. Menetlus- ja vormivigade iseseisev vaidlustamine halduskohtus on enne lõpliku haldusakti andmist erandina siiski lubatav: esiteks seaduses sätestatud juhtudel; teiseks lähtuvalt protsessiökonomika põhimõttest, kui tegemist on sedavõrd olulise menetlus- või vormiveaga, mis juba menetluse käigus võimaldab jõuda järeldusele, et sellise menetluse tulemusel antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane; kolmandaks juhul, kui menetlustoiming rikub isiku õigusi sõltumata menetluse lõpptulemusest.²⁹⁴

Ka kohtumenetluses kehtib sama printsiip – kuna kohtumääruste igakordne iseseisev vaidlustamise võimalus lahus peamenetlusest võib oluliselt raskendada järjepidevat menetlust mõistliku aja jooksul, on neid võimalik vaidlustada reeglina üksnes koos asja sisulise otsusega. Kuid sarnaselt haldusmenetlusega on siingi erandeid. Riigikohtu praktika pinnalt võib välja tuua kolm olulisimat kriteeriumit, mida näiteks kriminaalmenetluses kohtumääruse iseseisva vaidlustamise võimaluse välistamisel tuleb arvestada.²⁹⁵

Esiteks ei pruugi tõhus menetlus olla tagatud juhul, kui kohtumääruse alusel isiku põhiõigustesse ja vabadustesse sekkuva menetlustoimingu seaduslikkuse kontroll lükkub edasi asja kohtuliku arutamise staadiumi, kusjuures määruse tegemise ja kohtuliku asja arutamise vahele jääb märkimisväärne ajavahemik. Teiseks ei saa pidada tõhusat kaitset pakkuvaks menetluseks situatsiooni, kus alustatud menetlus ei jõuagi staadiumisse, kus oleks võimalik hinnata isiku õigusi riivava kohtumääruse õiguspärasust. See tähendab, et küsimus ei olegi tõstatatav asja sisulisel arutamisel. Nimetatud aspekt on eriti oluline menetluse jaoks n-ö lõplikku tähendust evivate kohtumääruste vaidlustamise võimaluse puhul.²⁹⁶ Kolmandaks ei ole õigus tõhusale menetlusele tagatud juhul, kui kohtumäärus riivab selle isiku põhiõigusi ja vabadusi, kes ei ole protsessiasuline ega saa seetõttu otsida oma õiguste ja vabaduste rikkumisele menetluses kohtu kaitset.

Eeltoodud haldusmenetluse ja kriminaal(kohtu)menetluse sätetele saab viidata põhjusel, et kuigi üldjuhul loetakse haldusorgani poolset distsiplinaarmenetlust haldusmenetluseks,²⁹⁷ võib isiku õigustesse sekkumise intensiivsus kasvada üle kriminaalsüüdistuseks, seda Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 mõttes.²⁹⁸

Eeltoodust tuleneb, et menetlusõiguse üldpõhimõtete järgi on üldjuhul menetluse käigus vastuvõetavate otsuste vaidlustatavuse piiramine põhjendatud. Tõhusa õiguskaitse tagamiseks²⁹⁹ on erandlikel juhtudel menetluslike otsuste ja toimingute iseseisev vaidlustamise võimalus siiski vajalik.

Eesti Advokatuuri kodukorras aluseks võetud lähenemine piirata menetluslike otsuste vaidlustatavust on

294 RKHKo 18.02.2002, nr 3-3-1-8-02, p 5; 10.06.2003, nr 3-3-1-38-03, p 23; 18.06.2003, nr 3-3-1-53-03, p 18.

295 Eelkõige RKÜKm 22.12.2000, nr 3-3-1-38-00, p 20 põhjal.

296 Vt nt RKPJKo 25.03.2004, nr 3-4-1-1-04; RKKKm 23.11.2004, nr 3-1-1-122-04, p 12.

297 Vt nt RKHKo 17.11.2003, nr 3-3-1-74-03, p 22.

298 Vt nt RKPJKo 11.06.1997, nr 3-4-1-1-97, p 2.

299 Riigikohus on korduvalt märkinud, et Eesti Vabariigi põhiseaduse §-dest 13, 14 ja 15 ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklist 13 tuleneb isiku subjektiivne põhiõigus tõhusale menetlusele enda kaitseks. Selle põhimõtte olulisusele on viidatud 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 26-27; 28.04.2004, nr 3-3-1-69-03, p 24; samuti RKPJKo 25.03.2004, nr 3-4-1-1-04, p 18.

põhimõtteliselt põhjendatud, sest menetluslike otsustega (sh menetluse algatamise otsusega) ei otsustata reeglina lõplikult isiku õiguste ja kohustuste üle. Tuleb aga arvestada, et sellest võib olla erandeid, sh selliseid, mida kodukorra § 51⁴ lg 4 hetkel ette ei näe.

Kuna AdvS § 4 lõikes 1 sätestatud kohtusse pöördumise õigus on laiem ning et halduskohtul tuleb tõhusa õiguskaitse huvides tagada Riigikohtu väljaarendatud põhimõtetele vastavalt ka teatud aukohtumenetluse menetluslike otsuste ja toimingute iseseisev vaidlustatavus, siis kodukorra § 51⁴ lg 4 piirav klausel ei saa olla aluseks isiku põhiõiguste ja vabaduste piiramisele. Ka olemasolev kohtupraktika³⁰⁰ näitab, et halduskohtud on eeltoodu valguses advokatuuriseadust ja Eesti Advokatuuri kodukorda tõlgendanud ning võimaldanud aukohtu määruste vaidlustamist laiemalt kui kodukorra § 51⁴ lg 4 seda otseselt ette näeb.

(5) Õiguskantsler võttis seisukoha, et kodukorra § 51⁴ lg 4 vajab muutmist, tagamaks selle kooskõla Eesti Vabariigi põhiseadusest tuleneva tõhusa õiguskaitse põhimõttega ning selle pinnalt Riigikohtu kohtupraktikas välja arendatud menetluspõhimõtetele. Õiguskantsler saatis Eesti Advokatuuri esimehele sellekohase märgukirja.

Õiguskantsler pidas vajalikuks rõhutada, et mõistagi ei tähenda eeltoodud seisukoht seda, et kodukorras tuleks kajastada kõik need alused, millal menetlusotsused ja -toimingud on vaidlustatavad, millal mitte. Siinkohal tuleb arvestada, et kaebeõiguse küsimus on eeskätt kohtumenetlust reguleeriva seaduse temaatika (PS § 104 lg 2 punkti 14 järgi konstitutsionaalne seadus). Arvestades Eesti Advokatuuri liikmeskonda, ei ole tegu inimestega, kes arusaadavuse huvides vajaksid abi õigusaktides orienteerumisel ning sel eesmärgil kõigi asjakohaste sätete kokkukoondamist ühte õigusakti. Kõnealusel juhul piisaks kodukorra § 51⁴ lg 4 ümbersõnastamisest, jättes sealt välja lõike 4 lause 3. Taoline muudatus ei tähendaks seda, et aukohtumenetluse algatamise otsus muutuks automaatselt halduskohtus vaidlustatavaks, sest halduskohus on kohustatud igal konkreetsel juhul hindama halduskohtumenetluse seadustikust tulenevalt isiku kaebeõiguse olemasolu või puudumist. Vastasel juhul peaksid kõik haldusmenetlust sisaldavad seadused sisaldama keeldu vaidlustada menetlusotsuseid ja -toiminguid.

Oma vastuses väljendas Eesti Advokatuuri esimees valmisolekut vajadusel Eesti Advokatuuri kodukorra 7. peatüki sätteid üle vaadata, ette valmistada vajalikud muudatused ning esitada need Eesti Advokatuuri üldkogule.

13. Kinnipeetava ja advokaadi kohtumise regulatsioon

Asi nr 6-1/051414

(1) Eesti Advokatuur pöördus õiguskantsleri poole avaldusega, milles palus kontrollida kinnipeetava ja advokaadi kohtumise regulatsiooni põhiseaduspärasust.

(2) Avalduse järgi esitas vandeadvokaat advokatuuri juhatusele märgukirja Tartu Vangla tegevuse tõttu kinnipeetavaga kohtumisel. Vandeadvokaat teatas oma avalduses juhatusele, et esitas Tartu Vanglale taotluse kokkusaamiseks kinnipeetavaga, keda esindab tsiviilasjas. Kokkusaamine oli vajalik, et kujundada kliendi positsioonid. Samuti oli vajalik mahukate materjalidega tutvumine. Vanglaametnikud võimaldasid vandeadvokaadile kokkusaamise lühiajalise kokkusaamisena. See aga tähendas advokaadi läbiotsmist, nõuet esitada tutvumiseks kliendisuhte konfidentsiaalsed materjalid, kohtumist telefoni vahendusel kõrvaliste isikute juuresolekul, ajaliste piirangute seadmist ja võimatust tutvustada kliendile kohtuasja materjale. Eeltoodud asjaoludel ei ole advokaadi hinnangul sisulist ja igakülgselt ning kliendi huve arvestavat õigusabi võimalik osutada.

Advokatuur leiab oma avalduses, et VangS § 26, § 27 lg 2 ja § 95, mis olid vangla toimingute aluseks, on vastuolus põhiseaduse ja Euroopa inimõiguste konventsiooniga.

300 Nt Tallinna Ringkonnakohtu halduskollegiumi 02.05.2005 otsus kohtuasjas nr 2-3/602/05.

Õiguskantsler alustas antud asjas menetlust. Teemat arutati 16.09.2005 toimunud nõupidamisel õiguskantsleri ja Justiitsministeeriumi esindajate vahel. Justiitsministeeriumi esindajad teatasid, et kavas on muuta VangS § 26, § 27 ja § 95, ning nõustusid põhimõtteliselt Advokatuuri ettepanekuga.

Vangistusseaduse asjassepuutuvad sätted on järgmised:

„§ 26. Kokkusaamised kaitsja, vaimuliku ja notariga

- (1) Kinnipeetaval on õigus piiramatult kohtuda oma kaitsja ja vaimulikuga ning tõestamistoimingu tegemiseks notariga. Kokkusaamised toimuvad segamatult.
- (2) Kaitsja kaasatoodud kirjalike materjalide ja notari dokumentide sisuline läbivaatus on keelatud.

§ 27. Kinnipeetava kokkusaamise jälgimine

[...]

- (2) Lühiajalisi kokkusaamisi kinnipeetavaga võimaldatakse vanglaametniku juuresolekul. Kokkusaamisi kaitsja, vaimuliku ja notariga on vanglaametnikul lubatud jälgida, kuid mitte pealt kuulata.

[...]

§ 95. Kokkusaamised kaitsja, vaimuliku ja notariga

- (1) Vahistatul on õigus piiramatult kohtuda oma kaitsja ja vaimulikuga ning tõestamistoimingu tegemiseks notariga. Kokkusaamised toimuvad segamatult. Vanglaametnik võib kokkusaamisi jälgida, kuid mitte pealt kuulata.

- (2) Kaitsjal on lubatud vahistatule üle anda kaitse ettevalmistamiseks vajalikke materjale. Materjalide sisuline läbivaatus vanglaametnike poolt on keelatud. Notari dokumentide sisuline läbivaatus vanglaametnike poolt on keelatud.“

- (3) Põhiküsimuseks on, kas osundatud vangistusseaduse sätted on kooskõlas põhiseadusega.

- (4) PS § 15 lõike 1 järgi on igaühel õigus oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral pöörduda kohtusse. PS § 24 lõike 2 järgi on igaühel õigus viibida oma asja arutamise juures. EIÕK art 6 lõike 1 järgi on igaühel oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioon. Õigus õiglasele kohtumenetlusele on olulisemaid õigusi, mis tagab ka teiste inimõiguste reaalse kaitse. Õiglase kohtuliku arutamise õiguste hulka kuulub muu hulgas ka õigus saada piisavalt aega ja võimalusi kaitse ettevalmistamiseks ning õigus kaitsta end ise või advokaadi abi kasutades. Selline õigus peab olema reaalne, mitte ainult formaalne.³⁰¹

Õigusabi põhimõtte järgi on igaühel õigus saada õigusabi ja olla esindatud õigusabistaja (juristi või advokaadi) poolt. Advokaadil on õigus tutvuda kõigi asjakohaste kaitseks vajalike materjalidega, kohtuda vabalt ja segamatult kliendiga ning selline suhtlemine on konfidentsiaalne.³⁰²

PS § 24 lõikes 2 sätestatud õigus olla oma kohtuasja arutamise juures on õigusriikliku kohtupidamise oluline garantii. Õigus olla oma kohtuasja arutamise juures tähendab, et üksikisikut kui õigussubjekti tuleb võtta tõsiselt. Õigus olla oma kohtuasja arutamise juures hõlmab ka õigust võtta kohtuistungist osa koos advokaadiga. Keeruliste õiguslike probleemide puhul ei ole õigus olla oma kohtuasja arutamise juures realiseeritud, kui isikul ei oleks võimalust lasta advokaadil neid probleeme selgitada. Ainult siis, kui üksikisik õiguslikest probleemidest aru saab, on tal võimalik oma kohtuasja arutamist adekvaatselt jälgida.³⁰³

VangS § 26, § 27 ja § 95 sätestavad kinnipeetava ja vahistatu (kinni peetav isik) õiguse kokkusaamisele kaitsjaga. Kaitsja mõistet on kasutatud kriminaalmenetluse seadustikus ja väärtemenetluse seadustikus. Nii on KrMS § 42 lõikes 1 sätestatud, et kriminaalmenetluses on kaitsja advokaat ja teised kriminaalmenetluse

301 U. Lõhmus. Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele. – U. Lõhmus. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Tartu 2003, lk 147.

302 R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 114.

303 Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10725>.

seadustikuga lepingulisele esindajale kehtestatud haridusnõuetele vastavad isikud menetleja loal, kelle pädevus kriminaalmenetluses tuleneb kokkuleppesest kaitsealusega (lepinguline kaitsja) või advokaat, kelle pädevus kriminaalmenetluses tuleneb uurimisasutuse, prokuratuuri või kohtu määramisest (määratud kaitsja). VTMS § 20 lõike 1 järgi võib menetlusosalusel isikul ja süüdlasel olla kaitsja, kelleks on advokaat või menetleja loal muu isik, kes vastab seaduses sätestatud haridusnõuetele.

HKMS § 14 lg 5 sätestab, et protsessiosaline võib halduskohtus asja ajada isiklikult või esindaja kaudu. Esindusele kohaldatakse tsiviilkohtumenetluse sätteid, arvestades halduskohtumenetluse seadustikuga sätestatud erisusi. TsMS § 217 lõike 1 järgi võib menetlusosaline menetluses osaleda isiklikult või tsiviilkohtumenetlusteovõimelise esindaja kaudu, kui seaduses ei ole ette nähtud teisti. Sama paragrahvi lg 2 sätestab, et isiklik osavõtt asjast ei võta menetlusosaliselt õigust omada selles asjas esindajat või nõustajat. Esindaja osavõtt asjast ei piira tsiviilkohtumenetlusteovõimelise menetlusosalise isiklikku osavõttu asjast.

Seega on erinevates kohtumenetlustes kasutatud õigusabi osutajale erinevaid mõisteid. Nii on kriminaal- ja väärtemenetluses õigusabi osutaja kaitsja, tsiviil- ja halduskohtumenetluses aga esindaja. Kriminaalmenetluses on kannatanul ja tsiviilkostjal samuti esindaja (KrMS § 41). Seega VangS § 26, § 27 ja § 95 lingvistilisel tõlgendamisel ei ole kinni peetaval isikul õigust segamatult kohtuda esindajaga.

Oluline on rõhutada ka teatud juhtudel vajadust spetsialiseeritud õigusabi osutajale. Nii võib HKMS § 51 lõike 1 järgi Riigikohtus esindajaks olla vandeadvokaat või vandeadvokaadi vanemabi. TsMS § 218 lg 3 sätestab, et hagimenetluses Riigikohtus võib menetlusosaline menetlustoiminguid teha ning avaldusi ja taotlusi esitada üksnes vandeadvokaadi vahendusel. Hagita menetluses võib menetlusosaline Riigikohtus menetlustoiminguid teha ning avaldusi ja taotlusi esitada ise või advokaadi vahendusel. Ka KrMS § 344 lg 3 punkti 3 järgi on kassatsiooni esitamise õigus teistel kohtumenetluse pooltel (kannatanul ja tsiviilkostjal) advokaadi vahendusel. Eeltoodust tulenevalt saab tsiviil- ja kriminaalasjades Riigikohtusse pöörduda ainult advokaadi vahendusel ning haldusajades saab Riigikohtus esindajaks olla üksnes vandeadvokaat või vandeadvokaadi vanemabi.

Eeltoodust tulenevalt piiravad viidatud vangistusseaduse sätted PS § 15 lõikes 1 sätestatud kohtusse pöördumise õigust ning osaliselt ka PS § 24 lõikes 2 sätestatud õigust olla asja arutamise juures.

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 õigusselguse tagamist ning kolmandaks PS § 3 lõike 1 lausest 1 tulenevast parlamendireservatsioonist kinnipidamist. Riive materiaalse õiguspärasuse eeldused on seaduse eesmärgi legitiimsus ning PS § 11 lausest 2 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte järgimine.

Käesoleval juhul on vangistusseaduses sätestatud põhimõte, mille järgi on kinni peetaval isikul õigus segamatult kohtuda vaid kaitsja, notari ja vaimulikuga, kehtestatud Riigikogus menetluskorda järgides seadusega. Seadus vastab ülalnimetatud formaalse põhiseaduspärasuse tingimustele. Seetõttu keskendus õiguskantsler järgnevalt üksnes piirangu materiaalse õiguspärasuse kontrollile.

Vangistusseaduse viidatud sätete puhul võib piirangu eesmärgiks pidada vangla julgeoleku tagamist. Seadusandja on soovinud piirata isikute ringi – kellega on kinni peetaval isikul õigus segamatult kohtuda ja samas oleks tagatud ka vangla julgeolek –, et kohtumisele tulnud isik ei tooks ega annaks kinni peetava isikuga kokkusaamisel üle vanglas keelatud esemeid. Vangistusseaduse vastuvõtmisel ei osanud seadusandja ilmselt ette näha kinni peetavate isikute nii hulgalist pöördumist oma õiguste kaitseks halduskohtusse ja seal esindajate kasutamist.

PS § 15 lg 1 lause 1 ei sisalda seadusreservatsiooni, PS § 24 lg 2 samuti mitte. Ka reservatsioonita põhiõiguste piiramine on siiski lubatav, kui seda tingivad muud põhiseaduslikku järku õigusväärtused. Riigikohus on öelnud, et ilma seadusreservatsioonita „põhiõiguse või vabaduse piiramise põhjuseks võib olla mõni teine sama kaaluga õigusväärtus. Piirangu põhjustena saab arvesse võtta teiste isikute põhiõigusi ja vabadusi või

Põhiseaduse norme, mis kaitsevad kollektiivseid hüvesid.³⁰⁴

Õiguskantsler on seisukohal, et vangla julgeolek ja seeläbi tagatav avalik kord, ühiskonnaliikmete turvalisus ja riigi sisemine rahu on olulised põhiseaduslikud väärtused. Seega on seadusandja järgitud eesmärk legitiimne.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on sedastanud proportsionaalsuse kontrollimiseks läbitava testi, mille järgi kontrollitakse piirangu vastavust proportsionaalsuse põhimõttele kolmel astmel – abinõu sobivus, vajalikkus ja proportsionaalsus kitsamas tähenduses ehk mõõdukus.³⁰⁵

Seadusandja on viidatud vangistusseaduse sätetega piiranud vabalt kinni peetavate isikutega kokku saavate isikute ringi. Kaitsjaks olev advokaat, notar ja vaimulik on isikud, kellele on riik kehtestanud kõrgendatud eetikanõuded ning nende isikute usaldusväärsust ka kontrollitakse. Kaitsjaks võib menetleja loal olla ka muu isik (vt kriminaalmenetluse seadustiku eelviidatud sätteid), mis tagab igakordse kaitsjaks oleva isiku n-ö kvaliteedikontrolli. Sellest tulenevalt eeldatakse, et nimetatud isikud ei too kinni peetavatele isikutele vanglasse üleandmiseks keelatud esemeid. Seega võib seadusandjapoolset isikute ringi piiramist pidada sobivaks.

Kaaludes vangla julgeolekust tulenevat piirangu vajalikkust, võib piiratud isikute ringi pidada üldjuhtudel vajalikuks. Kaitsja õigused erinevad esindaja õigustest, seda just põhjusel, et kriminaal- ja väärteloasjades on põhiõiguste riive aste ja intensiivsus tunduvalt suurem kui seda haldus- või tsiviilasjades. Esindajaks olemise lubatavuse üldised eeldused on vabamad kui kaitsja puhul. Kui kõigile esindajatele (isikutele, kes võivad seaduse järgi olla esindajad) tagataks vaba võimalus kohtuda kinni peetavate isikutega, võib sätte legitiimne eesmärk – tagada vangla julgeolek – saada kahjustatud. Keeruliseks muutuks isikute kontroll, kas isik on esindaja ja kas kokku soovitakse saada seoses õigusabi osutamise eesmärgil. Sellisel juhul suureneb näiteks oht, et vangla territooriumile tuuakse vanglas keelatud esemeid.

Kuid kõnealune piirang ei ole mõõdukas osas, mis puudutab esindajaks olevaid advokaate. Esindajaks olev advokaat soovib kinni peetava isikuga kohtuda sarnaselt kaitsjaga oma kutsetegevuse tõttu. Seadusega kehtestatud nõuded ja tagatised advokaatide tegevusele ei sõltu tema rollist – kas ta on kaitsja või esindaja. Samuti on riigiõigusabi osutaja advokaat. Õiguskantsler leidis, et advokaatidele tuleks tagada võrdne võimalus kinni peetavate isikutega kohtumiseks sõltumata sellest, kas ollakse kaitsja või esindaja.

AdvS § 40 lõike 1 järgi on õigusteenus kutsetegevusena õigusnõustamine, isiku esindamine või kaitsmine kohtus, kohtueelses menetluses või mujal ning isikule dokumendi koostamine ja tema huvides muu õigustoimingu tegemine. RÕS § 4 lg 1 sätestab, et riigi õigusabi on füüsilisele või juriidilisele isikule riigi kulul õigusteenuse osutamine samas seaduses sätestatud alustel ja korras. Riigi õigusabi liigid on tulenevalt viidatud paragrahvi lõikest 3 järgmised: määratud kaitse kriminaalmenetluses; isiku esindamine kriminaalasja kohtueelses menetluses ja kohtus; isiku kaitsmine väärteloasja kohtuvälises menetluses ja kohtus; isiku esindamine tsiviilasja kohtueelses menetluses ja kohtus; isiku esindamine halduskohtumenetluses; isiku esindamine haldusmenetluses; isiku esindamine täitemenetluses; õigusdokumendi koostamine; isiku muu õigusnõustamine või muu esindamine. Riigi õigusabi osutab tulenevalt RÕS § 5 lõikest 1 advokaat advokatuuriseaduse alusel, arvestades riigi õigusabi seaduse erisusi.

Tartu Halduskohtus leidis, et „oma õiguste kaitseks kohtusse pöördumise õigus kui kõigi ja igatüüpe õigus peab olema tagatud ka kinnipeetavatele. Vastavalt halduskohtumenetluse seadustiku § 14 lõikele 5 võib protsessiosaline halduskohtus asja ajada isiklikult või esindaja kaudu. Haldus- ja tsiviilasjades kinnipeetavate esindamisele ja nendele õigusabi osutamisele vangistusseadus ega ükski teine vangistust reguleeriv õigusakt piiranguid ei sätesta.“³⁰⁶

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

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

306 Tartu Halduskohtu otsus 10.11.2004, nr 3-464/2004.

Kohtusse pöördumise õigus ja õigus olla oma kohtuasja arutamise juures on kaalukad põhiõigused. Põhiõiguse riive on väga intensiivne ja ei kaalu üles taotletavat eesmärki.

VangS § 26 lõikest 1 tulenevalt on kinnipeataval õigus piiramatult kohtuda oma kaitsjaga ning kokkusaamised toimuvad segamatult. Samas esindajale sellist õigust tagatud ei ole. Esindaja puhul võib väita, et kinnipeatav saab temaga kohtuda lühiajalisel kokkusaamisel.

Kinnipeataval on õigus üks kord kuus kuni kolmeks tunniks kokku saada perekonnaliikmete või teiste isikutega (VangS § 24). Lühiajalise kokkusaamise eesmärk vangistusseaduses on kinnipeatava vanglaväline suhtlemine ja sotsiaalsete sidemete säilitamine. Seega ei saa õigeks pidada, et kinnipeatav peaks oma esindajaga kohtuma lühiajalistel kokkusaamistel. See ei saanud olla lühiajaliste kokkusaamiste regulatsiooni kujundamisel ka eesmärgiks.

Vahistatule lubatakse lühiajalisi kokkusaamisi isiklikes, õiguslikes või ärilistes huvides, mida vahistatu ei saa teostada läbi kolmandate isikute. Vahistatu lühiajaliste kokkusaamiste õigust võib vangla direktor piirata uurija, prokurööri või kohtu loal, kui see on vajalik kriminaalmenetluse tagamiseks tulenevalt VangS § 94 lõikest 1.

Lisaks ei võimaldata VangS § 24 lõike 4 järgi lühiajalist kokkusaamist kinnipeatavale, kes on distsiplinaar karistuse kandmiseks paigutatud kartserisse. Võimalik on, et kinnipeatav soovib oma kartserisse paigutamist vaidlustada, aga tal ei ole võimalik esindajaga kokku saada. Justiitsministri 30.11.2000 määrusega nr 72 kinnitatud „Vangla sisekorraeskiri“ (VSkE) § 60 sätestab kartseris lubatud asjad ning nimetatud asjade hulgas ei ole kirjatarbeid ega telefonikaarti. Seega võib väita, et kartserisse paigutatut ei saa telefoni ega kirja teel esindajaga suhelda. Asjaolu, et kinni peetav isik ei saanud esindajaga kokku, kuna ta oli kartserisse paigutatud, ei pruugi aga olla aluseks kaebetähtaegade ennistamisel.³⁰⁷

Vangla sisekorraeskirja 8. peatükk sätestab lühiajalise kokkusaamise korra. VSkE § 31 lõike 1 järgi toimub lühiajaline kokkusaamine vangla territooriumil kokkusaamisruumis või muus kokkusaamiseks ettenähtud kohas vanglaametniku järelevalve all ning lg 2 sätestab, et kokkusaamisruumis või muus kokkusaamiseks ettenähtud kohas võib kinnipeatava ja temaga kokkusaamisele tulnud isiku (kokkusaaja) eraldada klaasist või traatvõrgust vaheseinaga.

VSkE § 32 lõike 1 järgi toimub kokkusaamine kinnipeatava või kokkusaaja kirjaliku taotluse alusel ja vangla direktori või tema volitatud isiku loal. Sama paragrahvi lg 2 sätestab, et saabunud avalduste põhjal koostatakse kokkusaamiste graafik ja taotluse esitajatele teatatakse nende kokkusaamise aeg. Kokkusaamine märgitakse graafikusse ka siis, kui avaldus on esitatud telefoni teel. Loa andmisest võib keelduda, kui kinnipeataval on samal kuul üks kokkusaamine olnud ja kokkusaamisruumis ei ole vaba kohta tulenevalt VSkE § 35 lõikest 1.

Seega ei ole kinni peetaval isikul ei ole võimalik esindajaga kokku saada ainult põhjusel, et kokkusaamisruumis ei ole vaba kohta. Sellega on aga oluliselt piiratud esindajal võimalus asja kohtumenetluseks piisavalt ette valmistada. Samuti tuleb silmas pidada asjaolu, et esindajal ei ole võimalik kinnipeatavale mingeid materjale kohtumenetluseks üle anda, sest selline keeld tuleneb VSkE § 37 lõikest 5.

VangS § 28 lg 1 sätestab kinnipeatava ja § 96 lg 1 vahistatu kirjavahetuse ja telefoni kasutamise, viidatud sätete järgi toimub kirjavahetus ning telefoni kasutamine vangla sisekorraeskirjades sätestatud korras. Viidatud paragrahvide kolmandate lõigete järgi on vangla direktoril õigus nimetatud õigusi piirata, kui see ohustab vangla julgeolekut või sisekorda või kahjustab vangistuse täideviimise eesmärke. Keelatud on kirjavahetuse ja telefoni kasutamise piiramine suhtlemiseks riigiasutuste, kohalike omavalitsuse ja nende ametiisikutega, samuti kaitsjaga. Seega on viidatud sätete järgi kinni peetaval isikul lubatud suhelda telefoni ja kirja teel kaitsjaga, mitte esindajaga. Samas võib esineda olukord, kus kinni peetav isik on paigutatud distsiplinaar karistuse kandmiseks kartserisse ning tema suhtes on kohaldatud ka kirjavahetuse ja telefoni kasutamise piirangut, sellisel juhul ei ole isikul oma esindajaga mingil viisil võimalik suhelda.

³⁰⁷ Vt HKMS § 10 lg 4 ja § 12 lg 3. I. Pilving. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. – Juridica 2002, lk 139–147.

Silmas tuleb pidada ka asjaolu, et telefoni saab kinni peetav isik kasutada vastavalt vangla tehnilistele võimalustele. Nii näiteks on Tallinna Vanglas piiratud kinni peetavate isikute helistamise aega nädalas kümne minutini.

Seega ei võimalda vangistusseadus (seisuga 02.05.2006) kinni peetud isiku advokaadist esindajal täielikult oma ülesandeid täita, kuna kokkusaamiste arv on piiratud, piirdudes ühe korraga kuus (seaduses sätestatud minimaalne kokkusaamiste arv). Advokaadist esindajaga kohtudes võib kinnipeetav kaotada võimaluse kokku saada oma lähedastega. See ei ühti eesmärgiga soodustada kinnipeetava kontakte perekonna ja teiste lähedaste isikutega, et vältida vangistuse ajal sotsiaalsete sidemete katkemist. Teiseks ei pruugi olla kokkusaamisruumis vaba kohta. Seega pelgalt tehniliste administratiivsete raskuste tõttu võib kinni peetav isik ilma jääda põhiõigusest pöörduda kohtu poole. Riigikohus on rõhutanud, et näiteks võrdsuspõhiõiguse riivet ei saa õigustada pelgalt administratiivsete raskustega.³⁰⁸ Kolmandaks ei ole läbi telefoni (mida on põhimõtteliselt vanglateenistujatel võimalik ka pealt kuulata) ja koos teistega kokkusaamisruumis võimalik suhelda konfidentsiaalselt. Lühiajalisel kokkusaamisel ei ole kinni peetavale isikule võimalik üle anda ka dokumente. Sisuliselt ei pruugi sellistes tingimustes olla võimalik asjakohase õigusabi osutamine.

Riigikohus on leidnud, et esindajaga peab kinnipeetaval olema võimalik kohtuda põhjendatud vajaduse korral. Kokkusaamiseks peab esindaja või esindatav esitama vangla juhtkonnale põhjendatud taotluse, mille alusel vangla juhtkond hindab, kas esindaja isiku ja tema maine suhtes ei ole vangla juhtkonnal põhjendatud kahtlusi ning kas esindaja ja kinnipeetava kokkusaamiseks on mõjuv põhjus. Sellel alusel otsustab vangla juhtkond kinnipeetava ja tema esindaja kohtumise toimumise võimaldamise. Nimetatud otsusega mittenõustumise korral võib kokkusaamist taotlenud isik esitada kaebuse halduskohtusse.³⁰⁹

Õiguskantsler leidis, et taoline lahendus jätab vanglale väga suure otsustusruumi ning isik võib jääda õigusabita. Näiteks ei ole hilisemalt võimalik enam tühistamiskaebuse esitamine, kui selle esitamiseks on tähtaeg mööda lastud.

Eeltoodud asjaoludest tulenevalt leidis õiguskantsler, et piirangut, mille järgi kinni peetaval isikul ei ole kehtivate õigusaktide järgi võimalik vabalt kokku saada oma advokaadist esindajaga haldus- ja tsiviilasjades, ei saa pidada põhiseaduspäraseks. Piirang võib olla küll legitiimsel eesmärgil – tagada vangla julgeolek –, kuid ei ole proportsionaalne.

(5) Õiguskantsler leidis, et VangS § 26, § 27 lg 2 ja § 95 ei ole kooskõlas PS § 15 lõikega 1 ja § 24 lõikega 2 nende koostoimes, kuna ei võimalda kinni peetava isiku advokaadist esindajal kohtusse pöördumise korral osutada vanglas viibivale isikule tõhusat õigusabi.

Antud juhul ei pidanud õiguskantsler vajalikuks teha ettepanekut Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve algatamiseks, kuna Justiitsministeerium valmistas ette ja saatis kooskõlastamisele vangistusseaduse, karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja kriminaalhooldusseaduse muutmise seaduse eelnõu, milles on täiendatud vaidlustatud sätteid. Riigikogu võttis 13.12.2006 vastu vangistusseaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse, millega muudeti kõnealuseid sätteid järgmiselt:

„§ 26. Kinnipeetava kokkusaamised kaitsja, advokaadist esindaja, vaimuliku, notari ja oma riigi konsulaartöötajaga

(1) Kinnipeetaval on õigus piiramatult kohtuda oma kaitsja, advokaadist esindaja, vaimuliku ja oma riigi konsulaartöötajaga ning tõestamistoimingu tegemiseks notariga. Kokkusaamised toimuvad segamatult.

(2) Kaitsjal, advokaadist esindajal või konsulaartöötajal on lubatud kinnipeetavale üle anda kaitse ettevalmistamiseks vajalikke materjale. Kaitsja, advokaadist esindaja või konsulaartöötaja poolt kaasa toodud kirjalike materjalide ning notari dokumentide sisuline läbivaatus on keelatud.

§ 27. Kinnipeetava kokkusaamise jälgimine

[...]

308 Vt nt RKPJKo 20.03.2006, nr 3-4-1-33-05, p 30.

309 RKHko 26.05.2005, nr 3-3-1-21-05, p 18.

(2) Lühiajalisi kokkusaamisi kinnipeetavaga võimaldatakse vanglaametniku juuresolekul. Kokkusaamisi kaitsja, advokaadist esindaja, vaimuliku, notari ja konsulaartöötajaga on vanglaametnikul lubatud jälgida, kuid mitte pealt kuulata.

[...]

§ 95. Kokkusaamised kaitsja, advokaadist esindaja, vaimuliku, notari ja oma riigi konsulaartöötajaga

(1) Vahistatult on õigus piiramatult kohtuda oma kaitsja, advokaadist esindaja, vaimuliku ja oma riigi konsulaartöötajaga ning tõestamistoimingu tegemiseks notariga. Kokkusaamised toimuvad segamatult. Vanglaametnik võib kokkusaamisi jälgida, kuid mitte pealt kuulata.

(2) Kaitsjal, advokaadist esindajal või konsulaartöötajal on lubatud vahistatule üle anda kaitse ettevalmistamiseks vajalikke materjale. Materjalide sisuline läbivaatus vanglaametnike poolt on keelatud. Notari dokumentide sisuline läbivaatus vanglaametnike poolt on keelatud.”

Nimetatud muudatused jõustusid 01.02.2007.

14. Kartseris lubatud asjad

Asjad nr 7-1/050670, 7-1/051659, 7-1/060507

(1) Õiguskantsleri poole pöördus mitu kinnipeetavat, kelle avaldustest nähtus, et neil ei olnud kartserikaristuse kandmise ajal võimalik pidada kirjavahetust.

(2) Avaldajad märkisid oma avaldustes, et neil ei ole oma lähedastele võimalik teatada, mis põhjustel nad kartseris viibivad, kuna kartseris ei ole lubatud kirjatarbed. Samuti märkis üks avaldajatest, et temale ei antud kätte tema naiselt saabunud kirju ajal, mil ta viibis kartseris. Ühtlasi sai ta hilinenult kätte kirjad Euroopa Inimõiguste Kohtult.

Õiguskantsler palus vanglatelt, kus kinnipeetavad viibisid, teavet.

Vanglad vastasid, et tuginevad oma tegevuses justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri” (VSKE) § 60 lõikele 1, mille järgi ei ole kinnipeetavatel kartseris lubatud kirjavahetuseks vajalikke tarbeid ja seega ei saa kinnipeetav pidada ka kartseris kirjavahetust. VSKE § 60 lg 1 kuni 15.08.2006 kehtinud redaktsioonis sätestas:³¹⁰

„§ 60. Kartseris lubatud asjad

(1) Kartseris võivad kinnipeetaval olla kaasas pühakiri, vangistusseadus, vangla sisekorraeeskiri ja vangla kodukord, mõistlikus koguses õppekirjandust, seep, hambapasta, hambahari, käterätt ja rull tualettpaberit ning naiskinnipeetaval hügieenisidemed.

[...]”

(3) Antud kaasuse lahendamiseks oli vaja leida vastus küsimusele, kas kinnipeetavate kirjavahetuse piiramine kartseris viibimise ajal on õiguspärane.

(4) PS § 15 lõike 1 järgi on igal õiguspärasel isikul õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse ning § 24 lg 5 näeb ette kohtu otsuse peale seadusega sätestatud korras edasikaebamise õiguse kõrgemalseisvasse kohtusse. PS § 26 sätestab, et igal isikul on õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel. Vastavalt PS §-le 46 on igal isikul õigus pöörduda märgukirjadega ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole.

310 Samas märkis nt Tallinna Vangla, et vastavalt VangS § 28 lõikele 3 on vangla direktoril keelatud piirata kirjavahetust ja telefoni kasutamist suhtlemiseks riigiasutuste, kohalike omavalitsuse ja nende ametiisikutega, samuti kaitsjaga. Tulenevalt VangS § 28 lõikest 3 jäetakse kartserisse paigutatud kinnipeetavale võimalus kirjavahetuse ja telefoni teel suhtlemiseks eespool toodud loetelus sätestatud isikute ja ametiasutustega.

Kinnipeetava kirjavahetuse piiramine võib sõltuvalt asjaoludest riivata perekonna- või eraelu puutumatus,³¹¹ näiteks kinnipeetava kirja teel suhtlemisel perekonnaliikmetega oma sotsiaalsete suhete hoidmise eesmärgil. Kuna õiguste kaitsmiseks kohtus peab esitama kirjaliku kaebuse või hagiavalduse, siis võib kinnipeetava kirjavahetuse piiramine riivata ka PS § 15 lõikes 1 sätestatud põhiõigust. Samuti võib kirjavahetuse piiramine riivata õigust edasikaebamisele (sh võivad apellatsiooni ja kassatsiooni esitamise tähtajad piirangu tõttu mööduda) ning õigust pöörduda riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste poole.

Kuni 15.02.2007 kehtinud VSKE § 58 sätestas kinnipeetavale vanglas lubatud asjade loetelu. Selle paragrahvi lõigete 4 ja 5 järgi on kinnipeetavale muu hulgas lubatud tema kirjadele ja avaldustele saanud vastused ning mõistlikus koguses fotosid, postmarke ja -kaarte, ümbrikuid, kirjapaberit ja kirjutusvahendeid. VSKE § 58 kehtis kinnipeetavate suhtes, kes ei kannu kartserikaristust.

VSKE § 60 lg 1 sätestas, et kartseris võivad kinnipeetaval olla kaasas pühakiri, vangistusseadus, vangla sisekorraeskiri ja vangla kodukord, mõistlikus koguses õppekirjandust, seep, hambapasta, hambahari, käterätt ja rull tualettpaberit ning naiskinnipeetaval hügieenisidemed. Loetelu on ammendav ning järelikult ei tohi kartseris viibival kinnipeetaval olla muid, sh VSKE § 58 lõigetes 4 ja 5 sätestatud asju.

Selleks, et kinnipeetav saaks pidada kirjavahetust oma perekonna, sugulaste ja teiste lähedaste inimestega, vajab ta kirjade kirjutamiseks kirjapaberit, kirjutusvahendeid, ümbrikuid ja postmarke. Neid vajab ta ka suhtlemiseks kaitsjaga (esindajaga) ja riigiasutustega, sh vaiete ning kaebuste kirjutamiseks. Kui kinnipeetaval ei või kartseris kaasas olla kirjutusvahendit ja kirjapaberit, ei ole tal võimalik kirjavahetust pidada.

Samuti ei saa kinnipeetav kartseris vastu võtta temale saanud kirju, sh kohtulahendeid. VSKE § 46¹ järgi käsitatakse vanglas kirjana paberil esitatud sõnumit või fotot, mis edastatakse posti teel. VSKE § 50 lõike 1 järgi edastatakse kiri kinnipeetavale allkirja vastu kirja vanglasse saabumisest alates kolme tööpäeva jooksul, § 52 lg 1 kohustab vanglat andma kohtumääruse või -otsuse koopia vahistatule allkirja vastu viivitamatult üle. VSKE § 60 lõikes 1 ei ole vastuseid kinnipeetava kirjadele ja avaldustele ning fotosid nimetatud kartseris lubatud asjadena. Eeltoodust tulenevalt ei ole kartseris viibivatele kinnipeetavatele kirjade kätteandmine lubatud.

Seega piirab VSKE § 60 lg 1 kartseris viibiva kinnipeetava kirjavahetust ning riivab kinnipeetava õigust perekonna ja eraelu puutumatusse, samuti õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse, õigust kohtuotsus edasi kaevata ning õigust pöörduda märgukirjadega ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole.

Põhiõiguste piiramine on lubatav, kui see on formaalselt ja materiaalselt õiguspärane. Muu hulgas hõlmab täidesaatva võimu õigustloova akti formaalne põhiseaduspärasus täitevvõimu kohustust järgida pädevusnõudeid ja kinni pidada seaduse volitusnormist. Kui on tuvastatud õigusakti formaalne põhiseaduspärasus, puudub vajadus hinnata selle materiaalsel põhiseaduspärasust.

Formaalõiguslikult tähendab seaduse reservatsioon seda, et vastavat põhiõigust saab piirata kas seadusega või seaduse alusel – iga riive peab olema taandatav seaduses sisalduvale volitusnormile.³¹²

PS § 24 lõikes 5 sätestatud edasikaebeõigus on lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigus – seadus peab sätestama edasikaebeõiguse teostamise korra.

PS §-s 26 sätestatud õigus perekonna- ja eraelu puutumatusse on kvalifitseeritud seadusreservatsiooniga põhiõigus. Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Kvalifitseeritud seaduse reservatsioon tähendab, et põhiõiguseid võib piirata vaid vastavas sättes loetletud eesmärkidel.

311 U. Lõhmus. Kommentaarid §-le 26. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 13.2.

312 M. Ernits. II peatüki sissejuhatus. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 8.1.

PS § 15 lõikes 1 ja §-s 46 sätestatud põhiõigused ei sisalda seaduse reservatsiooni. Siiski võib ka seaduse reservatsioonita põhiõiguseid piirata, kui see on vajalik mingi muu põhiseaduslikku järku väärtuse või teise põhiõiguse kaitseks. PS § 3 lõikest 1 ja §-st 11 tulenevalt tuleb ka sellisel juhul põhiõiguste piiranguid kehtestada üksnes seadusega.³¹³

PS § 94 lõike 2 järgi annab minister seaduse alusel ja täitmiseks määrusi. Täitevvõimu üldakti andmiseks peab olema seaduses vastavasisuline delegatsiooni- ehk volitusnorm.³¹⁴ Täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes lisapiiranguid.³¹⁵

Vastavalt VangS § 28 lõikele 1 on kinnipeetaval õigus kirjavahetusele. Kirjavahetus toimub vangla sisekorraeskirjas sätestatud korras. Justiitsminister võib antud sätte alusel kirjavahetuse korda täpsustada, kuid tal ei ole õigust kehtestada kirjavahetusega seonduvaid ja põhiõigusi sisuliselt piiravaid sätteid. Ka Riigikohus on rõhutanud, et formuleering „kord” hõlmab otsuse tegemisele suunatud menetluskorda – toimingute jada, mis on suunatud otsustamiseks vajalike asjaolude kontrollimisele ning otsustamise muul viisil ettevalmistamisele; seejuures saab haldusmenetluse eesmärkide saavutamiseks menetluskorra raames menetlusosalisele panna ka menetlustoimingutes osalemise ja tõendite esitamise kohustuse ning teisi kohustusi, mille täitmine on vajalik õige otsuse tegemiseks, samuti kehtestada vorminõudeid toimingutele.³¹⁶ Korra kui tehniliste nõuete kehtestamise õigus ei anna põhiõiguste piiramise tingimuste kehtestamise õigust.³¹⁷

Alused kinnipeetava kirjavahetuse piiramiseks on sätestatud VangS § 28 lõikes 3: vangla direktor võib piirata kinnipeetava õigust kirjavahetusele, kui see ohustab vangla julgeolekut või sisekorda või kahjustab vangistuse täideviimise eesmärke. Vangla direktoril on antud sätte alusel õigus teha kaalutletud otsus konkreetse kinnipeetava kirjavahetuse piiramiseks. Volitust anda kirjavahetust piirav üldakt VangS § 28 lg 3 ei sisalda.

VangS § 15 lg 2 kuni 01.02.2007 kehtinud redaktsioon volitas justiitsministrit kehtestama kinnipeetavale vanglas lubatud asjade loetelu. Ka viidatud sätte alusel ei tohi justiitsminister kirjavahetuseks vajalike asjade keelamisega piirata kinnipeetavate kirjavahetust, kuna seadusandja on ise kehtestanud kirjavahetuse piiramise aluste ammendava loetelu ning selgesõnaliselt keelanud kirjavahetuse piiramise suhtlemiseks riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikutega, samuti kaitsjaga (VangS § 28 lg 3 lause 2).

Eeltoodust tulenevalt leidis õiguskantsler, et VSKE § 60 lg 1 ei ole kooskõlas põhiseadusega ja vangistusseadusega osas, milles nimetatud sätte riivab ilma seadusliku aluseta kinnipeetava PS § 15 lõikes 1, § 24 lõikes 5, §-s 26 ja §-s 46 sätestatud põhiõigusi. Asjaolu, et vanglates eiratakse antud sätet ning kartseris viibivatele kinnipeetavatele võimaldatakse oma äranägemise järgi kirjavahetust ja kirjutusvahendit ning juurdepääsu mõningatele õigusaktidele, ei mõjuta VSKE § 60 lõike 1 põhiseadusele vastavust.

(5) Õiguskantsler pöördus justiitsministri poole märgukirjaga, milles palus esitada seisukoht VSKE § 60 lg 1 põhiseadusele ja seadusele vastavuse kohta. Justiitsminister nõustus õiguskantsleri arvamusega ja teatas, et peatselt on kavas laiendada VSKE § 60 lõikes 1 sätestatud kartseris lubatud asjade loetelu. Seetõttu ei pidanud õiguskantsler esialgu otstarbekaks teha justiitsministrile ettepanekut VSKE § 60 lõike 1 muutmiseks.

Paraku ei muutnud justiitsminister vaidlusalust sätet mõistliku aja jooksul ning õiguskantslerile laekus taas avaldusi kinnipeetavatel, milles kaevati VSKE § 60 lõikest 1 tulenevate piirangute üle. Õiguskantsler tegi seejärel justiitsministrile ettepaneku viia 30.11.2000 määrus nr 72 „Vangla sisekorraeskiri“ § 60 lg 1 põhiseaduse ja vangistusseadusega kooskõlla.

313 Vt nt RKÜKo 11.10.2001, nr 3-4-1-7-01.

314 RKPSJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96.

315 RKPSJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02.

316 RKPSJKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-00.

317 Vt nt RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02: „Kui palgaandmete avalikustamise kord tähendab seaduses sisalduva üldkorra tehnilist täpsustamist, siis avalikustamise tingimuste kehtestamine võimaldab täitevvõimul kehtestada uusi seadusega sätestamata reegleid, mis piiravad isikute põhiõigusi.”

Justiitsministri 25.07.2006 määrusega nr 22 „Justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeskiri” ja 18.12.2002 määruse nr 97 „Pärnu Vangla teenistujate koosseis” muutmine” muudeti VSKE § 60 lõiget 1 viisil, mille järgi on kartseris lubatud ka kirjatarbed.³¹⁸

15. Käeraudade kasutamine eluaegsete kinnipeetavate saatmisel

Asi nr 6-10/060972

(1) Õiguskantsler kontrollis omal algatusel eluaegsete kinnipeetavate saatmisel käeraudade kasutamise regulatsiooni kooskõla põhiseadusega ja seadusega.

(2) Mitmes kinnipeetavate avalduste põhjal alustatud menetluses tuvastas õiguskantsler rikkumisi seoses käeraudade kasutamisega kinnipeetavate saatmisel.³¹⁹ Seetõttu otsustas õiguskantsler omaalgatuslikult analüüsida asjassepuutuvat õiguslikku regulatsiooni. Analüüsi käigus tekkis kahtlus justiitsministri 30.05.2006 määruse nr 17 „Vangla saatemeeskonna ülesanded ja töökord” (töökord) § 17 lõike 2 põhiseadusele ja seadusele vastavuse osas.

Viidatud norm sätestab: „Kui saadetakse eluaegse vangistusega karistatud saadetavat või kui on olemas kõrgendatud põgenemisoht, võib saatmise ajal kasutada käeraudu.”

(3) Põhiküsimuseks on, kas osundatud säte on kooskõlas vangistuseseadusega ja põhiseadusega.

(4) PS § 20 lõikes 1 sätestatakse, et igapähele on õigus vabadusele ja isikupuutumatusse. Tegemist on klassikalise *habeas corpus* õigusega, mis peab tagama füüsilise vabaduse ehk isikuvabaduse ja on ajalooliselt tekkinud kui ebaseadusliku vahistamise vastu suunatud õigus. Õigus vabadusele tähendab isiku füüsilist vabadust kõige laiemas tähenduses. Isikupuutumatus tähendab õigusvastase vahistamise keeldu. Isikupuutumatus on füüsilise vabaduse kaitse erijuht, mis viimase laia ulatuse tõttu ei oma iseseisvat tähendust PS § 20 lõike 1 esemelise kaitseala defineerimisel. Käeraudade kasutamine piirab isikuvabadust, kuna nii takistatakse kinnipeetava käte liigutamise võimalusi ja ta on sunnitud liikuma kindlas kehaasendis.

PS § 3 lõikest 1 ja §-st 11 tulenevalt võib põhiõiguste piiranguid kehtestada üksnes seadusega.³²⁰

Igal konkreetsel juhul tuleb arvestada seda, et tarvitusele võetud meetmed peavad tuginema seadusele ja olema proportsionaalsed. Teatud juhtudel võib julgeolekukaalutlustel olla põhjendatud tavatingimustest rangemate meetmete tarvitusele võtmine ning põhiõiguste ulatuslikum piiramine eriti ohtlike või põgenemiskalduvusega kinnipeetavate puhul. Täiendava julgeolekuabinõuna ohjeldusmeetme kasutamine on äärmuslik abinõu, mida tuleb põhjendada ja mille kasutamine peab olema põhjalikult kaalutletud.

VangS § 69 lõike 1 järgi võib täiendavaid julgeolekuabinõusid kohaldada kinnipeetavale, kes süstemaatiliselt rikub vangistuseseadust või vangla sisekorraeskirja, tahtlikult kahjustab oma tervist või on suitsiidi- või põgenemiskalduvustega või teiste isikute suhtes vägivaldne. Täiendava julgeolekuabinõuna on lubatud ka ohjeldusmeetmete kasutamine (VangS § 69 lg 2 p 5). Ohjeldusmeetmeks on VangS § 70 lõike 1 järgi muu hulgas käeraudade kasutamine. Kuni 31.01.2007 kehtinud VangS § 70 lg 1 sätestas, et ohjeldusmeetmeid võib kasutada ka kinnipeetava saatmisel, kui oli olemas kõrgendatud põgenemisoht. Ohu all tuleb mõista vahetult eesseisvat soovimatut tagajärjega sündmuse toimumist (antud juhul kinnipeetava põgenemine). Käeraudade kasutamine kinnipeetava saatmisel on õigustatud, kui näiteks toimus teo katse, millega kinnipeetav üritas

318 VSKE § 60 lõike 1 aktuaalne sõnastus: „Kartseris võivad kinnipeetaval olla kaasas pühakiri, tema õiguste kaitseks vajalikud õigusaktid (eelkõige «Eesti Vabariigi põhiseadus», «Vangistuseseadus», «Vangla sisekorraeskiri» ja «Vangla kodukord»), mõistlikus koguses õppekirjandust, kirjapaberit, kirjutusvahendeid, kirjamarke, ümbrikke, tema kohta tehtud kohtuotsuseid ja -määruseid, süüdistuskokkuvõtteid, tema kirjadele saabunud vastuseid, üks telefonikaart, seep, kamm, hambapasta, hambahari, käterätt, rull tualettpaberit ning naiskinnipeetaval hügieenisidemed.”

319 Vt nt õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade, lk 17–179.

320 Vt nt RKÜKo 11.10.2001, nr 3-4-1-7-01.

soovimatut tagajärge saavutada, või kui on võimalik tugineda kindlatele asjaoludele, mis viitavad soovimatu tagajärgjega teo peatsele sooritamisele kinnipeetava poolt, kelle suhtes käeraudu kasutatakse. Konkreetsete asjaoludega põhistamata kahtlus ei saa olla käeraudade kasutamise põhjuseks.

Töökorra § 17 lg 2 sätestab, et kui saadetakse eluaegse vangistusega karistatud kinnipeetavat või kui on olemas kõrgendatud põgenemisoht, võib saatmise ajal kasutada käeraudu. VangS § 70 lg 1 kuni 31.01.2007 kehtinud redaktsioon sätestas sõnaselgelt, et käeraudade kasutamise eeltingimuseks on kinnipeetava kõrgendatud põgenemisohu tuvastamine igal konkreetsel juhul eraldi. Seega peab ka eluaegse kinnipeetava suhtes käeraudade kasutamisel olema tuvastatud igal üksikjuhul eraldi, et tegemist on kõrgendatud põgenemisohuga ja selle takistamiseks on vajalik kasutada käeraudu. Erinevalt vangistusseaduse regulatsioonist kohustab töökorra § 17 lg 2 kontrollima kõrgendatud põgenemisohtu üksnes saadetavate puhul, keda ei ole karistatud eluaegse vangistusega. Eluaegse vangistusega kinnipeetavate puhul justkui eeldatakse, et kinnipeetav on kõrgendatud põgenemisohtlikkusega ja tema puhul ei ole tarvis käeraudade kasutamisel seda eraldi kontrollida. Seega on välistatud konkreetse juhtumi asjaoludega arvestamine ning eluaegse vangistusega kinnipeetava puhul tuleks saatmisel käeraudu kasutada igal juhul, hindamata selle vajalikkust konkreetsel erijuhul. Sellise regulatsiooniga kehtestab justiitsminister määrusega rangema isikupuutumatus riivamise aluse, kui seda nõuab seadus.

Töökorra kehtestamise aluseks on VangS § 109 lg 2. Viidatud sätte järgi sätestatakse saatemeeskonna ülesanded ja töökord justiitsministri kehtestatud korras. Justiitsminister võib antud sätte alusel kehtestada saatemeeskonna ülesanded ja töökorra, kuid tal ei ole õigust kehtestada saatmisel ohjeldusmeetmete kasutamise seonduvaid isiku põhiõigusi sisuliselt piiravaid sätteid. Alused kinnipeetava suhtes saatmisel ohjeldusmeetmete kasutamiseks on sätestatud VangS § 70 lõikes 1.

PS § 3 lõike 1 järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel ning § 94 lõikes 2 sätestatakse, et minister annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja käskkirju. Täidesaatev võim on üldjuhul volitatud andma üksnes *intra legem* määrusi ehk seadust täpsustavaid määrusi.³²¹ Õiguse teooria järgi peab täitevvõimu üldakti andmiseks olema seaduses vastavasisuline delegatsiooni- ehk volitusnorm. Selles normis täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Peale selle võib seaduse delegatsioonisäte kehtestada ka muid norme täitevvõimu kohustamiseks või tema legislatiivfunktsiooni piiramiseks. Volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse sätestamine seaduses on vajalik selleks, et igaüks saaks aru, missugust halduse üldakti anda tohib.³²² Seega peab volitusnormi tõlgendamisruum olema piiratud. Volitusnormi rakendamiseks antud määrusega ei tohi volitatava seaduse sätteid laiendada ega kitsendada ehk määrusega kehtestada seda, milleks volitusnormiga volitust antud ei ole.³²³ Määrusandluse puhul tähendab see sätte täitevvõimu kohustust järgida talle volitusnormiga antud volitusi ja neid mitte ületada.

VangS § 109 lõikes 2 sätestatud volitus kehtestada saatemeeskonna ülesanded ja töökord ei hõlma õigust kehtestada täiendavaid käeraudade kasutamise tingimusi saatmisel võrreldes seaduses sätestatuga.

Eeltoodud asjaoludel on justiitsminister töökorra § 17 lõike 2 kehtestamisel eluaegse vangistusega karistatud kinnipeetavate osas väljunud talle seadusandja antud volituse piiridest, rikkudes sellega PS § 3 lõiget 1, § 11, § 20 lõiget 1 ja § 94 lõiget 2 ning kehtestanud eluaegse vangistusega karistatud isikutele piiranguid, milleks VangS § 70 lg 1 ega § 109 lg 2 volitust ei anna.

(5) Õiguskantsler tegi 07.07.2006 justiitsministrile ettepaneku viia 30.05.2006 määruse nr 17 „Vangla saatemeeskonna ülesanded ja töökord” § 17 lg 2 põhiseadusega ja vangistusseadusega kooskõlla kahekümne päeva jooksul pärast ettepaneku saamist. Justiitsminister nõustus õiguskantsleri ettepanekuga, kuid möönis, et nõutud aja jooksul ei ole võimalik ettepanekut täita, kuna uue regulatsiooni kehtestamine nõuab põhjalikku arutelu. Vaidlusalune säte tunnistati kehtetuks 22.10.2006.

321 RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96, p 2. Sama seisukohta on väljendanud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma 05.11.2002 otsuses nr 3-4-1-8-02 milles leiti, et täitevvõim on volitatud andma *intra legem* määrusi ehk seadust täpsustavaid määrusi.

322 Samas, p 3.

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

16. Tallinna Vangla tervishoiuosakonna olmetingimused

Asi nr 7-1/0600096

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldustega Tallinna Vangla tervishoiuosakonnas viibiv kinnipeetav, kes kaebas tervishoiuosakonna olmetingimuste ja ametnike tegevuse peale.

(2) Avaldaja märkis, et Tallinna Vangla tervishoiuosakonnas puuduvad kambris öökapid ning haiglariideid vahetatakse neil üks kord kuus.

Õiguskantsler alustas avalduse alusel menetlust ning palus teavet Tallinna Vanglalt ja Põhja-Eesti Regionaalhaiglalt.

Tallinna Vangla selgitab oma vastuses, et nad ei ole muutnud kohustuslikku kambrite sisustust. Vastuse järgi ei ole justiitsministri 30.11.2000 määrusega nr 72 kinnitatud „Vangla sisekorraeskiri“ (VSkE) sätestanud öökapi täpsemat kirjeldust. Seega võib öökapp olla puidust, metallist, klaasist või papist. Papist kast täidab täpselt samasuguseid funktsioone nagu igast muust materjalist valmistatud öökapp. Vangla selgitas, et asetades puidust või metallist öökapi pikali asendisse võib seda samuti nimetada kastiks. Sotsiaalministri 15.11.2002 määruse nr 132 „Haiglate majutuse standardtingimused“ § 3 lg 6 punkti 8 järgi peab palatis olema igal patsiendil kapp isiklike asjade hoidmiseks. Tallinna Vangla leidis, et viidatud sotsiaalministri määruse järgne funktsioon on täidetud. Pigem on olukord vastupidine, sest näiteks öökapid, mis on kasutusel Tallinna Vangla Magasini tänava elusektsioonides, mahutavad vähem isiklike asju kui papist kastid tervishoiuosakonnas. Vangla leidis, et tõenäoliselt on eksitav kinnipeetava avalduses kasutatud sõna „karp“. Vastuses kinnitatakse, et papist kastid täidavad täielikult öökapi funktsioone. Arvestatud on tervishoiuosakonna erisustega ning papist kastid on kordades parema kasutusefektiivsusega kui mis tahes muust materjalist kapid. Neisse ei ole võimalik teha peidikuid ning infektsiooni edasikandumise vältimiseks kuulub iga patsiendist kinni peetava isiku kasutuses olnud papist kapp hävitamisele, mis on ökonoomsem püsivamast materjalist kappide desinfitseerimisest ja puhastamisest. Samuti lisati, et Tallinna Vangla on enne pappkastide kasutusele võtmist öökappidena kooskõlastanud oma tegevuse Justiitsministeeriumi vanglate osakonnaga. Vanglale teadaolevalt on VSkE 7 lg 1 punkti 2 osas olemas muudatusettepanek, et vähendada õigusaktide tekste sõna-sõnalt ja enda huvides tõlgendavates kinni peetavates isikutes ebaselgeid arusaamu.

Tallinna Vangla direktori 26.10.2005 käskkirjaga nr 52 on kinnitatud „Tallinna Vangla tervishoiuosakonna sisekord statsionaarse tervishoiuteenuse osutamisel“ (tervishoiuosakonna sisekord). Tervishoiuosakonna sisekorra punkti 4.7 järgi on tuberkuloosiga patsiendid kohustatud riietuma vastuvõtu järel kontaktisiku antud dressidesse, ülejäänud patsiendid pidžamasse. Punkti 7.2 sätestab, et haiglariietust vahetatakse üks kord kuus või vastavalt valveõe ettekirjutusele. Vangla leiab, et tõenäoliselt on kinni peetav isik oma avalduses eeltoodud lause viimase osa unustanud. Tallinna Vangla tervishoiuosakonnas pikaajalist ravi saav avaldaja ei ole seni kordagi pöördunud Tallinna Vangla direktori poole oma probleemiga üleriiete (dressi) määrdumise osas. Vajadusel on võimalik organiseerida vahetusriiete sagedasem pesemine, millest tulenevalt on tagatud ka hügieeninõuetest kinnipidamine. Vajaduse teeb kindlaks valveõe.

Regionaalhaigla vastuse järgi ei käsitle regionaalhaigla hügieenijuhend otseselt nõudeid haigla mööblile. Mööbel on tuberkuloosiosakonda valitud arvestusega, et mööbel taluks igapäevast niisket koristust, vajadusel pesemist ja tööpinna töötlust pindade desinfitseerimisvahendiga. Et mööbel võimalikult vähe mikroobidega saastuks, peab pind olema sile, värvitud heleda (et näha määrdumist) läikiva või poolläikiva niiskuskindla värviga ja tööpinnad (lauaplaadid, öökappide pealisplaadid jne) kaetud mingi sileda vastupidava plastikuga. Kuna pappkastid oma olemuselt ei vasta ülaltoodud nõuetele, siis muutuvad need mõne päevaga tõeliseks hospitaalinfektsiooni reservuaariks. Põhimõtteliselt tuleks suhtuda neisse nagu papist ühekordsetesse lauanõudesse, mida tuleks iga päev vahetada. Haigla hügieenijuhend näeb ette patsientide pesuvahetuse (voodipesu, ihupesu, pidžamad, öösärgid) nende nähtaval määrdumisel või kehavedelikega saastumisel, kuid mitte harvemini kui kord nädalas.

(3) Antud kaasuse lahendamisel oli vaja leida vastused küsimustele, kas Tallinna Vangla tervishoiuosakonnas kambri sisustuse muutmine on õiguspärane ning riiete vahetamise sagedus on põhjendatud.

(4) VSke § 7 lg 1 punkti 2 järgi kuulub toa või kambri sisustusse öökapp igale kinnipeetavale. Nimetatud säte on imperatiivne. Ka sotsiaalministri 15.11.2002 määruse nr 132 „Haiglate majutuse standardtingimused” § 3 lg 6 punkti 8 järgi peab palatis olema igal patsiendil kapp isiklike asjade hoidmiseks. Tallinna Vangla direktori kinnitatud tervishoiuosakonna sisekorra punkti 7.7 järgi võib kambri sisustus erineda VSke § 7 lõikes 1 sätestatust, kui see on ravi tõhususe seisukohalt vajalik.

Tallinna Vangla direktoril ei ole õigust kõrvale kalduda üldaktiga – ministri määrusega – kehtestatud kambri nõuetest ka juhul, kui selline tegevus on väidetavalt Justiitsministeeriumiga kooskõlastatud. Öökapi mõiste alla ei mahu esemed, mis on valmistatud papist. Kapp kui mööbliese peab olema valmistatud olulisemalt püsivamast materjalist, kui seda on papp. Samuti ei saa nõustuda Tallinna Vangla seisukohaga, et papist kastide kasutamine on parema kasutusefektiivsusega kui muust materjalist kapid. Vangla viitas oma vastuses, et papist kastid visatakse pärast nende kasutamist ära edaspidise infektsiooni vältimiseks. Samas selgitas Regionaalhaigla oma vastuses, et pappkastid kannavad juba paari päeva pärast endas edasi infektsiooni ning, et neid tuleks iga päeva vahetada. Tervishoiuasutustes peab olema mööbel valitud sellise arvestusega, et see saastuks võimalikult vähe mikroobidega ja et seda oleks võimalik kergesti puhastada. Eeltoodud asjaoludest tulenevalt on Tallinna Vangla direktor öökappide asendamisel papist kastidega läinud vastuollu kehtestatud vangla kambri sisustusnõuetega.

Samuti ei nõustunud õiguskantsler Tallinna Vangla seisukohaga, et VSke § 7 lg 1 p 2 võimaldab mitmeti tõlgendamist.

VSke p 4.7 järgi on tuberkuloosihaiged patsiendid kohustatud riietuma vastuvõtu järel kontaktisiku antud dressidesse ning p 7.2 järgi vahetatakse haiglariietust üks kord kuus või vastavalt valeõe ettekirjutusele esmaspäeviti kella 13.00–16.00. Kasutatud pesu ja haiglariietus saadetakse pesemisele.

Regionaalhaigla viitas oma vastuses, et patsientide pesuvahetus toimub nende nähtaval määrdumisel või kehavedelikega saastumisel, kuid mitte harvemini kui kord nädalas. Vanglates kehtestatud kordade järgi vahetatakse kinni peetavate isikute voodivarustust kord nädalas (näiteks Murru Vanglas) või kord kahe nädala tagant (näiteks Tartu Vanglas). Seega arvestades asjaolu, et tervishoiuosakonnas viibivad isikud ravil, on nõutav, et ka nende voodivarustust ning väljastatud riideid vahetataks mitte harvemini kui kord nädalas.

(5) Õiguskantsler leidis, et Tallinna Vangla direktor on lubamatult muutnud VSke § 7 lg 1 punktis 2 sätestatud kohustust, asendades öökapid papist kastidega. Samuti leidis ta, et riie vahetus üks kord kuus ei ole põhjendatud.

Eeltoodud asjaoludest tulenevalt tegi õiguskantsler Tallinna Vangla direktorile ettepaneku viia tervishoiuosakonna kambrite sisustus kooskõlla VSke § 7 lg 1 punktis 2 sätestatuga ning vahetada tuberkuloosiosakonnas viibivate isikute riideid ja voodivarustust mitte harvemini kui kord nädalas, et täita hügieeninõudeid.

Tallinna Vangla teatas oma vastuses õiguskantsleri ettepanekule, et arutab tervishoiuosakonnas kasutusel olevate papist öökappide väljavahetamist vastupidavamast materjalist öökappide vastu. Samuti taotletakse Justiitsministeeriumilt vangla sisekorraeeskirja muutmist asendades sõna „öökapp” sõnaga „panipaik”, seda just põhjusel, et öökapp ei kanna funktsionaalses mõttes vangla kambri sisustuselemendina oma rolli. Panipaiga eesmärk on kinni peetava isiku igapäevases kasutuses olevate asjade paigutamine ning samal ajal peab olema viidud miinimumini keelatud esemete peitmise võimalus. Samuti teatas Tallinna Vangla, et tervishoiuosakonnas vahetatakse voodipesu kord nädalas ning öde-perenaine ei ole keeldunud vanglariietuse vahetamisest ka sagedamini kui kord kuus.

17. Vanglate ülerahvastatus

Asi nr 7-1//51493

(1) Õiguskantsleri poole pöördus Murru Vanglas karistust kandva kinnipeetava abikaasa, kes kaebas, et kambris, kus tema abikaasa karistust kannab, viibib lubatust rohkem kinnipeetavaid.

(2) Avaldaja väitis, et kambris, kus tema abikaasa karistust kandis, elas 14,3 ruutmeetrisel põrandapinnal kümme kinnipeetavat ning et selles kambris oli rohkem kinnipeetavaid kui voodikohti.

Avaldaja väidete kontrollimiseks nõudis õiguskantsler teavet Murru Vanglalt. Vastusest nähtus, et eluosakonnas, kus avaldaja abikaasa viibis, oli kaks kuud enne avalduse kirjutamist 113 kinnipeetavat, avalduse kirjutamise hetkel 107 kinnipeetavat ja õiguskantsleri teabe nõudmisele vastamise hetkel 106 kinnipeetavat, kuigi vangla sisekorraeskirja § 6 lõikest 6 lähtudes võiks sinna paigutada vaid 89 kinnipeetavat. Kõnealuses eluosakonnas oli vaid 104 voodikohta ning ülerahvastatuse tingimustes ei jätku kõigile kinnipeetavatele voodeid, mistõttu peab osa kinnipeetavaid magama põrandal madratsil.

Õiguskantsler oli ka varasemates menetlustes tuvastanud kinnipidamiskohtade ülerahvastatust ja seetõttu otsustas ta pöörduda justiitsministri poole. Justiitsministri ettekandes kriminaalpoliitika arengusuundade kohta aastani 2010 elluviimise kohta 2005. aastal³²⁴ märgiti, et Justiitsministeeriumis on välja töötatud vangide vähendamise tegevuskava ning õiguskantsler palus, et talle edastaks nimetatud tegevuskava koopia. Samuti palus ta teada anda kõigist arengukavas nimetatud abinõudest, mida kavatakse rakendada kinnipidamiskohtade ülerahvastatuse vähendamiseks või selle mõjude leevendamiseks.

Justiitsminister vastas, et nimetatud tegevusplaan on osa Justiitsministeeriumi arengukavast aastani 2010.³²⁵ Ühe strateegilise eesmärgina on sätestatud kinnipeetavate arvu vähendamine, milleks on kavandatud mitmeid tegevusi. Justiitsminister tutvustas vastamise hetkel kavandatud meetmeid. Näiteks plaaniti muuta ennetähtaegse vabastamise süsteemi: plaanide järgi saab kinnipeetav tulevikus varem kui avaldusluse asja lahendamise ajal kehtiva regulatsiooni järgi ennetähtaegselt vangistusest vabaneda, kui ta nõustub elektroonilise järelevalvega. Justiitsministeerium oli vastava eelnõu juba koostanud. Lisaks nägi sama eelnõu ette ennetähtaegse vabastamise korraldusliku poole muutmist nii, et enam ei otsustaks vangla juhtkond, kas edastada süüdimõistetu ennetähtaegse vabastamise taotlus kohtule või mitte. Uue korra järgi läheksid kõigi kinnipeetavate taotlused koos vangla koostatud lisamaterjalidega otsustamiseks kohtule. Samuti kaaluti rida teisi meetmeid, nagu näiteks mõningate kuritegude eest ettenähtud karistuste ülevaatamist ja sõltuvushaigetele sõltuvusravi kohaldamist alternatiivina vanglakaristusele. Ülerahvastatuse probleemi lahendamisele peaks kaasa aitama ka lähiaastail uute vanglate kasutuselevõtmine (nt Viru Vangla, mis valmib eeldatavasti 2007. aastal).

(3) Avaldusluses asjas tuli leida vastus küsimusele, kas avaldaja abikaasale tagati kambris ettenähtud põrandapind.

(4) Justiitsministri 30.11.2005 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeskiri” (VSkE) § 6 lg 6 sätestab, et kinnipeetavale on toas või kambris ette nähtud vähemalt 2,5 m² põrandapinda. Nagu nähtus Murru Vangla vastuskirjast, paigutati osakonda ja kambrisse, kus avaldaja abikaasa viibis, lubatust rohkem kinnipeetavaid. Murru Vangla oli ülerahvastatud. Avaldaja abikaasale ei olnud tagatud VSkE § 6 lõikes 6 ettenähtud pinda. Eriti murettekitav oli seejuures asjaolu, et vangla oli niivõrd ülekoormatud, et kõigile kinnipeetavatele ei jätkunud voodikohti.

Õiguskantsler oli ka varasemates menetlustes korduvalt tuvastanud kinnipidamiskohtade ülerahvastatust ning juhtinud asjassepuutuvate asutuste tähelepanu probleemile ja selle lahendamise hädavajalikkusele. Siiski on õiguskantsleri võimalused antud probleemi lahendamisel piiratud, kuna peaaegu kõigi Eesti vanglate

³²⁴ Kätesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/17123>.

³²⁵ Kätesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/6591>.

mahutavus oli avaldusaluse asja lahendamise ajal täiel määral kasutusel või isegi ületatud. Seetõttu oleks ühele vanglale tehtud ülerahvastatusest hoidumise ettepaneku mõju olnud piiratud.

Õiguskantsler leidis, et vanglate ülerahvastatuse probleemi ei saa lahendada mõne üksiku abinõuga. Selleks on vaja pikaajalist ja ressursidega tagatud strateegiat. Õiguskantsler võttis seisukoha, et Justiitsministeerium on oma arengukavaga vastava plaani loonud ning õiguskantsler jälgib tähelepanelikult, kas kavandatud tegevused viiakse ellu ja kas nendest piisab vanglate ülerahvastatuse probleemi lahendamiseks.³²⁶

(5) Eelnevast lähtudes piirdus õiguskantsler avaldusaluses asjas olukorda tauniva seisukoha võtmisega, mille ta edastas Justiitsministeeriumile ja Murru Vanglale.

18. Ämari Vangla ülerahvastatus

Asi nr 7-1/060047

(1) Kinnipeetav pöördus õiguskantsleri poole kaebusega, et temale ei tagata Ämari Vangla kambris piisavalt põrandapinda.

(2) Kinnipeetava avalduse järgi ei tagatud temale Ämari Vanglas õigusaktidega ettenähtud 2,5 m² suurust põrandapinda. Kinnipeetava arvates rikutakse kambrite ülerahvastatuse tõttu vanglas tema õigusi, ta on sunnitud viibima ebainimlikes tingimustes ja ohtu seatakse tema tervis.

Avaldusealuses asjas tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamiseks nõudis õiguskantsler teavet Ämari Vanglalt ja justiitsministrilt.

Teabe nõudmisele saabunud Ämari Vangla vastuse järgi ei olnud perioodil juuli-detsember 2005 ja jaanuar 2006 Ämari Vangla II eluosakonna kambris nr 10 täidetud 2,5 m² põrandapinna nõuet. Ämari vangla põhjendas kambrite ülerahvastatust vanglate ülerahvastatusega.

Esmased andmed Ämari Vangla ülerahvastatuse kohta jõudsid õiguskantslerini juba peaaegu kaks aastat tagasi. Seejärel toimusid 28.10.2004 ja 03.11.2004 õiguskantsleri nõunike kontrollkäigid Ämari Vanglasse. Kontrollkäikude tulemusena juhtis õiguskantsler muuhulgas Ämari Vangla tähelepanu asjaolule, et Ämari Vanglas ei ole suudetud tagada kõigis eluruumides igale kinnipeetavale vangla sisekorraeeskirja § 6 lõikes 6 ettenähtud vähemalt 2,5 m² põrandapinda. Tulenevalt eelnenust tegi õiguskantsler Ämari Vangla direktorile 2004. aastal ettepaneku aidata kaasa vangla ülekoormatuse vältimisele, kui vanglas viibivate kinnipeetavate arv läheneb vangla kapatsiteedile. Justiitsministeeriumi vanglate aseksleril soovitas õiguskantsler põhjalikumalt võrrelda vanglate koormusi ning võtta tarvitusele meetmed vanglate koormuste ühtlustamiseks.

(3) Avaldusealuses asjas tuli leida vastus küsimusele, kas kinnipeetavale oli Ämari Vanglas tagatud piisavalt põrandapinda.

(4) Vangla sisekorraeeskirja³²⁷ (VSkE) § 6 sätestab kinnipeetavate paigutamise vanglas. VSkE § 6 lõike 1 järgi paigutatakse kinnipeetav vanglas ühe- või mitmekohalisse tuppa või kambrisse. VSkE § 6 lõike 2 järgi on kamber kinnipeetava majutamiseks ettenähtud ruum kinnises vanglas ning lõike 6 järgi on kinnipeetavale toas või kambris ette nähtud vähemalt 2,5 m² põrandapinda.

Kinnipeetav viibis Ämari Vangla II eluosakonna kambris nr 10 07.07.2005 kuni 26.09.2005 ja 03.10.2005 kuni 05.12.2005. Ämari Vangla vastusest selgus, et II eluosakonna kambri nr 10 üldpindala on 22, 4 m² ja kamber on üheksa voodikohaga.

³²⁶ Juba ellurakendatud meetmed kinnipeetavate arvu vähendamiseks on nimetatud Justiitsministeeriumi valitsemisala üldiseloomustuses. Vt 2. osa III 1.3. Vangistusõigus.

³²⁷ Kinnitatud justiitsministri 30.11.2000 määrusega nr 72.

Arvutuste järgi viibis kambris nr 10 lubatust suurem arv kinnipeetavaid, kellele polnud tagatud 2,5 m² põrandapinda 07.07.–05.08.2005 (30 päeva), 12.08–26.10.2005 (76 päeva ehk rohkem kui 2 kuud), 02.11.–04.11.2005 (3 päeva) ja 05.12.2005 (1 päev), kokku 110 päeva.

Tulenevalt eelnenust ei olnud õiguskantsleri hinnangul kinnipeetaval 2005. aastal Ämari Vangla kambris nr 10 viibides tagatud kehtiva õiguse järgne põrandapind (2,5 m²) kokku 104 päeva. Sellega rikuti avaldusealuses asjas õiguskantsleri poole pöördunud kinnipeetava ja temaga koos samas kambris viibivate kinnipeetavate õigusi, kuna kinnipeetaval ja teistel kambris viibijatel oli kasutada vähem kui 2,5 m² põrandapinda.

Õiguskantsler on jätkuvalt seisukohal, et kui kinnipeetavale ei tagata VSke § 6 lõikes 6 ettenähtud põrandapinda, võib seda teatud tingimustes käsitleda kinnipeetava inimvääriskust alandava kohtlemisena, mis on PS § 18 lg 1 järgi keelatud.

Olukorras, kus kinnipeetavate arv vanglas läheneb vangla kapasiteedile, võib julgeolekukaalutluste tõttu tekkida vajadus jaotada kinnipeetavaid kambritesse eirates VSke § 6 lõikes 6 sätestatud. Sellise vajaduse mitte tekkimiseks tuleb vältida vangla ülekoormust. Muuhulgas võib ühe vangla ülekoormuse põhjus seisneda erinevate vanglate ebaühtlases koormuses.

Täitmisplaani § 5 lõike 1 järgi võib Justiitsministeeriumi vanglate asekskantsler kinnipeetavat vanglasse paigutades kalduda täitmisplaani §-st 4 kõrvale, kui see on vajalik vangla ülekoormuse tõttu või kinnipeetava julgeoleku huvides või muudel erandlikel asjaoludel. VSke § 13 järgi otsustab Justiitsministeeriumi vanglate asekskantsler kinnipeetava ümberpaigutamise selle vangla direktori taotlusel, kus kinnipeetav karistust kannab. VSke § 19 lõike 3 järgi võib Justiitsministeeriumi vanglate asekskantsler erandjuhtudel otsustada kinnipeetava ümberpaigutamise sisekorraeskirjas ettenähtud menetlust järgimata.

(5) Õiguskantsler soovitas Ämari Vanglal edaspidigi aegsasti teatada Justiitsministeeriumi vanglate asekskantslerile Ämari Vanglasse paigutatud kinnipeetavate arvu lähenemisest vangla kapasiteedile ja seega aidata kaasa Ämari Vangla ülekoormuse vältimisele. Koopia soovitusel saatis õiguskantsler teadmiseks Justiitsministeeriumi vanglate asekskantslerile.

Õiguskantsler palus end teavitada oma ettepaneku saamisest ettevõetud meetmetest Ämari Vangla ülerahvastatuse vältimiseks.

Ämari Vangla nõustus õiguskantsleri soovitusel. Ämari Vangla on arvestanud ka õiguskantsleri 2004. aasta soovitusel, teatades korduvalt Justiitsministeeriumi vanglate asekskantslerile kinnipeetavate arvu lähenemisest vangla kapasiteedile.

Õiguskantsler pöördus 22.02.2006 seoses Ämari Vangla ülerahvastatuse ja vanglate ülerahvastatuse probleemiga uuesti justiitsministri poole, paludes end teavitada abinõudest, mida kavatakse rakendada kinnipidamiskohtade ülerahvastatuse vähendamiseks või selle mõjude leevendamiseks enne kavandatava Viru Vangla valmimist. Justiitsministeeriumi vastuse järgi on kavandatud mitmeid meetmeid vanglate ülerahvastatuse probleemi lahendamiseks, milleks on uute vanglate rajamine, kinnipeetavate arvu vähendamine ja karistuspoliitika muutmine.

19. Vene keele kasutamine ja tõlkimine kinnipidamiskoha asjaajamises

Asi nr 7-1/ 060226

(1) Õiguskantsleri poole pöörduti avaldusega, milles avaldaja kaebas, et ta ei saa aru vangla esitatud dokumentidest, sest neil puudus tõlge vene keelde.

(2) Tallinna Vanglas viibiv kinni peetav isik märkis avalduses, et vangla antud dokumendid on eesti keeles,

mida ta ei oska. Avaldaja soovis, et dokumendid esitataks talle vene keeles. Oma avalduses avaldaja ei täpsustanud, milliseid dokumente ta silmas pidas – kas neid, mille on koostanud vangla, või neid, mille on koostanud mingi teine isik või asutus ning mida vangla üksnes vahendab. Kuna avaldusest ei nähtunud dokumentide sisu ning kui olulised need avaldaja õiguste teostamiseks või kohustuste täitmiseks olid, siis jäi avaldus selgusetuks.

Avalduses sisalduvate väidete kontrollimiseks tegi õiguskantsler teabe nõudmise Tallinna Vangla direktorile.

Tallinna Vangla vastusest nähtus, et viimasel ajal on avaldajale tutvustatud ja allkirja vastu kätte antud järgmisi vastuskirju tema märgukirjadele ja taotlustele: vastus Pärnu Vanglasse üleviimise taotlusele; vastuskiri lühiajalise väljasõidu taotlusele; vastuskiri märgukirjale, milles selgitati, et avaldaja saab oma Kodakondsus- ja Migratsiooniameti Põhja regionaalosakonnas oleva isikutunnistuse kätte pärast vanglast vabanemist.

Tallinna Vangla selgitas, et vangistusosakonna inspektor-kontaktisik annab vastuskirjad kinnipeetavatele kätte allkirja vastu kirjade üleandmise-vastuvõtmise raamatus. Kui kinnipeetav ei saa kirjade sisust aru, siis selgitab inspektor-kontaktisik kinnipeetavale vangla vastuskirja sisu vene keeles. Kui kinnipeetavale jääb midagi arusaamatuks, on tal võimalus esitada küsimusi. Vajadusel tõlgib inspektor-kontaktisik kinnipeetavale vastuskirja vene keelde täies ulatuses. Kui kinnipeetaval küsimusi ei ole, järeldeb inspektor-kontaktisik, et isik on vastusest aru saanud.

Tallinna Vangla on kinnipeetavatele, kes on soovinud saada vanglalt venekeelset vastust või vastuskirja venekeelset tõlget, vastanud, et Tallinna Vangla venekeelseid vastuskirju ei koosta. Seda põhjusel, et HMS §-de 20 ja 21 järgi on haldusmenetluse keeleks eesti keel. Samuti on selgitatud, et tõlk kaasatakse haldusmenetluse menetlusosalise taotlusel, kes katab tõlgi kasutamise seotud kulud.

(3) Kõnealusel juhul oli oluline leida vastus küsimusele, kas vangla on kohustatud tõlkima vangla enda koostatud dokumente teistesse keeltesse.

(4.1) Eesti Vabariigi põhiseaduse preambula järgi on riigi üheks eesmärgiks eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade. Eesti keel on rahvuse ja kultuuri olemuslik komponent – selle võõrandamatu osa, ilma milleta ei ole eesti rahvuse ja kultuuri säilimine võimalik. Selle eesmärgi saavutamiseks kehtestab põhiseaduse üldsäte § 6, et Eesti riigikeel on eesti keel.

Eelnevale toetudes sätestab ka PS § 52 lg 1, et riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asjaajamiskeel on eesti keel. PS § 51 lg 1 alusel on igal ajal õigus pöörduda riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole eesti keeles ja saada eestikeelseid vastuseid. Kõnealused põhiseaduse sätted on osaks Eesti põhiseaduslikust korrast ning PS § 54 lõikest 1 ja §-st 55 tulenevalt on nii Eesti kodanikud kui ka Eestis viibivad teiste riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud kohustatud neid oma tegevuses järgima.

Ka Riigikohus on sedastanud, et “[...] eesti keele kaitse ja kasutus on sätestatud põhiseadusliku eesmärgina ja riigivõim peab kindlustama selle eesmärgi saavutamise. Seega on eesti keele kasutust tagavate sammude astumine põhiseaduslikult õigustatud. PS § 1 deklareerib, et Eesti on demokraatlik vabariik. Demokraatia täidab oma eesmärgi siis, kui ta toimib. Demokraatia toimimise üks tingimus on see, et võimu teostavad isikud mõistavad igakülgset Eestis toimuvat ja kasutavad asjaajamises ühte märgisüsteemi. Seega on esindusdemokraatias ja riiklikus asjaajamises eesti keele kasutamise nõude esitamine Eestis kooskõlas üldiste huvidega ja ajalooliselt kujunenud olustikus õigustatud.”³²⁸

Riigikohus on PS §-st 14 tuletanud õiguse heale haldusele.³²⁹ Hea halduse põhimõtte on n-ö katusmõiste, mis hõlmab mitmeid olulisi alapõhimõtteid, mida kõik haldusorganid on oma igapäevatoos kohustatud järgima: eesmärgipärasust, lihtsust, kiirust, isikute kaasamist ja ärakuulamist, abivalmidust, erapooltust,

328 RKPJKo 05.02.1998, nr 3-4-1-1-98.

329 RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, punktid 12 ja 16: “Kuigi PS § 14 on sõnastatud objektiivselt, tulenevad sellest sättest ka subjektiivsed õigused, sh üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele [...] Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtete analüüs viib järeldusele, et PS §-st 14 tuleneb isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest.”

avaliku võimu tegevuse läbipaistvust jne. Nimeratud hea halduse põhimõtted on olulised ka isikutega suhtlemise vormi ja viisi üle otsustamisel.

PS § 46 sätestab, et igaihel on õigus pöörduda märgukirjadega ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole; vastamise korra sätestab seadus. Tegemist on igaihe õigusega esitada märgukirju ja avaldusi. PS § 46 eesmärgiks on lisaks pöördumisõiguse andmisele ka tagada märgukirjadele ja avaldustele vastuste saamine. Üksnes vastuse saamise õigus annab pöördumisele mõtte. PS § 46 lauses 2 sätestatud kohustus näha vastamise kord ette seadusega kohustab samuti kaudselt pöördumisele vastama, sest seadusega saab sätestada üksnes vastamise menetlusliku korra, mitte aga pöördumisõiguse piiranguid (vastamise tingimusi).³³⁰

(4.2) Keeleseaduse (KeeleS) kui keeleküsimumi reguleeriva eriseaduse § 3 lõike 1 järgi on riigiasutuse, kohaliku omavalitsuse ja tema asutuste asjaajamiskeel eesti keel. KeeleS § 8 lg 1 sätestab, et kui riigiasutusele või kohalikule omavalitsusele esitatav avaldus, taotlus või muu dokument on võõrkeelne, on asutusel õigus nõuda dokumendi esitajalt dokumendi tõlget eesti keelde, välja arvatud KeeleS §-s 10 sätestatud juhul (omavalitsusüksuses vähemusrahvuse keele korral). Sama sätte lõike 2 järgi loetakse võõrkeelne dokument asutuse poolt vastuvõetuks, kui riigiasutus või kohalik omavalitsus ei nõua kohe avalduse, taotluse või muu dokumendi tõlget eesti keelde.

Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse § 5 lg 9 punkti 5 järgi võib vastamisest loobuda, kui märgukiri või selgitustaotlus ei ole esitatud eesti keeles ja KeeleS § 8 järgi ei ole adressaat kohustatud sellele vastama. Sama paragrahvi lg 11 sätestab, et viidatud alusel vastamisest loobumisel nõuab adressaat KeeleS § 8 järgi märgukirja või selgitustaotluse esitajalt kohe selle tõlget eesti keelde.

Seega on seadustega jäetud haldusorganile kaalutusõigus muukeelsete pöördumiste **vastuvõtmise** otsustamisel (“on õigus nõuda”, “võib”). Küll peab haldusorgan reageerima viivitamatult (“ei nõua kohe”), kui ta soovib siiski tõlget; vastasel juhul loetakse dokument vastuvõetuks ja haldusorgan peab avaldusele, taotlusele vms vastama.

Erinevalt haldusorgani poolt isiku pöördumiste vastuvõtmisest ei näe keeleseadus ette erinorme isikule haldusorgani poolt kirjaliku **vastamise** keelt, sh vastamise tõlget (v.a KeeleS §-s 10 sätestatud vähemusrahvuse keeles vastamine eesti keele kõrval, millega kõnealusel juhul tegemist ei ole). Seega kehtib üldine eeldus, et vastused koostatakse eesti keeles.

Haldusmenetluse keel on tulenevalt HMS § 20 lõikest 1 eesti keel ning sama sätte lõike 2 järgi kasutatakse haldusmenetluses võõrkeeli keeleseaduses sätestatud korras. Seega laienevad haldusmenetlusele pea kõik eelnevalt kirjeldatud keeleseaduses keele kasutamise kohta sätestatud põhimõtted.

HMS § 21 lg 1 täpsustab lisaks, et kui menetlusosaline ei valda keelt, milles asja menetletakse, kaasatakse menetlusosalise taotlusel asja menetlemisele tõlk. Viidatud sätte lg 2 näeb ette, et tõlgi kasutamise kulud katab tõlgi kaasamist taotlenud menetlusosaline, kui seadusega või määrusega ei ole sätestatud teisiti või kui haldusorgan ei otsusta teisiti. Seega on tõlgi kaasamise eelduseks menetlusosalise taotlus, kes peab aga arvestama sellega, et tõlgi kaasamise kulud kannab eelduslikult tema. Siiski on haldusorganile jäetud otsustusvabadus (kaalutusõigus) ning ta võib kanda tõlgi kulud ise.

Suulise suhtluse kohta sätestab KeeleS § 8 lg 4, et eesti keelt mittevaldavad isikud võivad **suulises suhtlemises** riigiasutuse ja kohaliku omavalitsuse asutuse teenistujatega ning töötajatega poolte kokkuleppel kasutada ka võõrkeelt, mida need teenistujad või töötajad oskavad. Kui kokkulepet ei saavutata, suheldakse tõlgi vahendusel ning kulud katab eesti keelt mittevaldav isik, kui seadusega ei sätestata teisiti.

Eelnevalt viidati korduvalt kaalutusõigusele haldusorgani suhtlemise keele valiku tegemisel (nii võõrkeelse

330 O. Kask. Kommentaarid §-le 46. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002. § 46 komm 3.

dokumendi vastuvõtmisel kui ka vastukirjast haldusorgani arvelt võõrkeelse tõlke tegemisel). HMS § 4 reguleerib haldusorgani kaalutusõiguse teostamist, selle sätte lg 2 järgi tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiridega, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. HMS § 5 lg 1 sätestab, et menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad määrab haldusorgan kaalutusõiguse alusel, kui seadusega või määrusega ei ole sätestatud teisiti. Lõike 2 järgi toimub haldusmenetlus eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et tulenevalt PS §-s 14 sätestatud hea halduse põhimõttest, mis kohustab haldusorganeid käituma kõige üldisemalt n-ö kodanikusõbralikult, ning eeltoodud haldusmenetluse seaduse kaalutusõiguse teostamist ja haldusmenetluse eesmärgipärasust reguleerivatest normidest, ei ole haldusorgan suhtlemises eesti keele kasuks valiku tegemisel täiesti vaba ning peab arvestama konkreetse juhtumi asjaolusid.

(4.3) Eeltoodud keele- ja teiste seaduste normid ei kohusta iseenesest sõnaselgelt vanglaid ega ka teisi haldusorganeid võõrkeelseid dokumente vastu võtma, kinni peetavale isikule muus keeles peale eesti keele vastama või eestikeelsetele vastustele tõlget tagama. Seda on põhimõtteliselt Tallinna Vangla oma vastuses ka selgitanud, sedastades, et vangla venekeelseid vastuskirju ei koosta, kuna haldusmenetluse keel on eesti keel, ning et vanglal puudub ka kohustus kinni peetavatele isikutele tõlketeenuse osutamiseks.

Siiski on normides jäetud kaalutusõigus. Vanglal tuleb analüüsitava küsimuses, kas ta peab võõrkeelseid dokumente vastu võtma ning oma vastuskirju tõlkima (mitteametlikult) võõrkeelde, õiguskantsleri hinnangul arvestada ka järgnevaga:

Kinni peetavatel isikutel on tõlke korraldamine oluliselt enam raskendatud kui vabaduses viibivatel isikutel. Esiteks võivad kinni peetaval isikul puududa materiaalsed vahendid tõlke saamiseks väljastpoolt vanglat. Materiaalsed vahendid võivad puududa ka otseselt isikust mitteolenevatel põhjustel, näiteks kuna vanglal ei ole võimalik tagada talle tööd (VangS § 38 lg 1: “Vangla juhtkond kindlustab võimaluse korral kinnipeetava tööga [...]”). Seetõttu on näiteks kohtud korduvalt rõhutanud, et olukorras, kus on tuvastatud (isikuarve väljavõtte alusel), et kinnipeetaval puuduvad materiaalsed vahendid tõlketeenuse tellimiseks, on halduskohtu poolt kaebuse tagastamine ainuüksi kaebuse eestikeelse tõlke esitamata jätmise tõttu ebaõige.³³¹

Teiseks võib õiguskantsleri hinnangul pidada kinni peetavate isikute võimalust paluda kaaskinnipeetavatele abi vastuste tõlkimiseks üksnes teoreetiliseks.³³² Kinni peetavad isikud sageli ei soovi oma pöördumisi või vastuseid teistele kinnipeetavatele näidata. Sõnumisaladust (PS § 43), konkreetse vastuse sisu ning kinni peetavate isikute isikulist koosseisu, (muulaste suur osakaal³³³) arvestades ei saa neilt seda ka põhimõtteliselt eeldada. Samuti ei saa kinni peetavat isikut kohustada igal juhul vanglaametniku poole pöörduma. Näiteks võib kinni peetava isiku avaldus või vangla vastuskiri puudutada just esimese kaebust konkreetse(te) ametniku(e) tegevuse peale. Ehk teisisõnu, kui vabaduses viibival isikul on küllalt lai võimalus valida endale usalduslik isik, kes talle avalduse või vastuse tõlgib või selgitab selle sisu, siis kinnipidamisasutuses viibival isikul on selline valikuvabadus oluliselt piiratum. Ka ei saa kinni peetav isik olla kindel ega mingil viisil kontrollida, kas kaaskinnipeetava tehtud tõlge on adekvaatne või mitte.

Vangla tegevus puudutab vahetult pea kõiki kinni peetava isiku elukorralduse üksikasju: elamistingimusi, tervishoidu, töötamist, hariduse omandamist, suhtlemist lähedastega jne. Seega puudutab vangla tegevus vahetult mitmeid kinni peetava isiku põhiõiguseid (nt õigus isiku-, perekonna- ja eraelu puutumatusel jne) ning seejuures võib põhiõiguste riive aste ja intensiivsus olla vägagi suur. Seetõttu on äärmiselt oluline, et kinni peetav isik ka tegelikult saaks aru ja mõistaks, millised on tema õigused ja kohustused suhetes vanglaga, kaaskinnipeetavatega ja vanglaväliste isikutega. Seejuures tuleb arvestada ka asjaoluga, et õigusaktide nõuete rikkumise eest ähvardab isikut distsiplinaarkorras karistamine.

331 Nt Tln RingKm 30.12.2005, nr 2-3/1126/05, p 5.

332 Sama seisukoht nt Tln RingKm 31.01.2006, nr 3-05-1069, p 7.

333 Nt Eesti vanglasüsteemi aastaraamat 2003. Tallinn 2004, lk 44, joonis 21.

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 11.01.2006 soovitus Euroopa Vanglareeglistiku kohta (Rec(2006)2) rõhutab, et vastuvõtmisel vanglasse ja hiljem, nii sageli kui vaja, teavitatakse kõiki kinnipeetavaid vangla distsipliini käsitlevatest normidest ning kinnipeetava õigustest ja kohustustest kirjalikult ja suuliselt keeles, millest nad saavad aru (p 30.1). Seejuures tuuakse välja vajadus kasutada ka kompetentseid tõlke (p 38.3) ning kohustus igal juhul tagada, et kinnipeetav mõistaks distsiplinaarmenetlusega seotud üksikasju (p 59).³³⁴

Õiguskantsler rõhutas, et peab eesti keele kui riigikeele kaitset eesti kultuuri osana äärmiselt oluliseks põhiseaduslikuks eesmärgiks. Ametlikus asjaajamises eesti keele kasutamine on muu hulgas motivaatoriks Eestis elavatele välismaalastele eesti keele õppimiseks. Siiski võttis õiguskantsler seisukoha, et vanglad peavad PS §-s 14 sätestatud hea halduse tavast tulenevalt tagama, et kinni peetavad isikud saaksid oma muredega (avaldustega ja taotlustega vms) vangla poole pöörduda ning mõistaksid vangla antud vastuseid. Vajadusel on vanglad kohustatud oma ametlikud vastused ka tõlkima. Seda vaatamata asjaolule, et konkreetne kohustav seadusnorm puudub ning näiteks haldusmenetluse seadus jätab siin kaalutusõiguse. Tõlke vajaduse (kas tõlkida või mitte), viisi (osaline või täielik) ja vormi (suuline või kirjalik) hindamisel tuleb kaaluda konkreetse juhtumi asjaolusid.

Õiguskantsleri hinnangul tuleb vanglal konkreetsel juhul hinnata, kas kinnipidamisasutuses viibival isikul on reaalne ja praktikas realiseeritav võimalus riigikeelset avaldust esitada ning riigikeelsest vastusest aru saada või on see võimalus siiski ainult teoreetiline. Vastus antud küsimusele sõltub eeskätt kinnipeetava eesti keele valdamise võimest, samuti tema majanduslikest võimalustest.

Vastuse tõlkimise kohustuse hindamisel võib lisaks eeltoodud kaalutlusele määravaks saada küsimus, millised ja kui olulised kinnipidamiskohas viibiva isiku õigused on kaalul. Mida olulisem on avalduse esitamine ja vangla vastuse sisuline mõistmine põhiõiguste ja vabaduste kaitse seisukohalt, seda rangemalt tuleks suhtuda vastuvõtmisest keeldumisse ja vanglapoolsesse tõlke mitteteegemisse.

Oluline on ka rõhutada, et põhiõiguste piiramist ei saa õigustada pelgalt administratiivsete ja tehnilist laadi raskustega ning riigieelarvega.³³⁵ Nii on vanglal võimalik kasutada ka mitmeid kinnipeetavate avalduste ja vangla üksikvastuste tõlkimise kulusid vähendavaid meetmeid, nt:

- venekeelsete õigusaktide (vangistusseaduse, vangla sisekorraeeskirja, vangla kodukorra) kättesaadavaks tegemine;
- kuna mitmed vangla vastused on n-õ stampvastused standardolukordades, siis nn põhjade tõlkimine, mis vajaksid vaid täiendamist konkreetsest kaasusest lähtudes;
- pikemate vastuste osaline ja lihtsamate vastuste suuline tõlkimine;
- eelnev selekteerimine valdkondadest, mis igal juhul vajavad tõlkimist ning mis mitte jne.

See lihtsustaks nii kontaktisikute tööd kui ka oleks oluline kinni peetavate isikute õiguste kaitse seisukohalt.

Haldusmenetluses on oluline võrkeelsete dokumentide vastuvõtmisel ning vangla vastuste tõlkimisel arvestada ka asjaolu, et tõhusa kaebeõiguse kui ühe olulisima põhiõiguse kaitse eesmärgil on ka halduskohtud võtnud vastu võrkeelseid kaebusi. Olukorras, kus tulevikus võib kohtueelne haldusesisene vaidemenetlus muutuda vangistusõiguses kohustuslikuks, ei tohiks viimane isikute õiguste kaitset kindlasti kahjustada.

Tuleb rõhutada, et isiku põhiõiguseid intensiivselt riivava dokumendi kirjaliku tõlke tagamine on isiku kaebeõiguse seisukohalt tähtis. Dokumendist arusaamine võimaldab isikul teha kaalutletud otsus, kas pöörduda vaideorgani või kohtu poole või mitte, vältida mittemõistmisest tingitud arusaamatusi ning vähendada nii asutuste kui kohtute töökoormust.

³³⁴ *Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules* (Adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006 at the 952nd meeting of the Ministers' Deputies).

³³⁵ Nt RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p 39: "Ebvõrdset kohtlemist ei saa õigustada pelgalt administratiivsete ja tehnilist laadi raskustega. Ülemäärane koormus riigieelarvele on argument, mis on arvestatav sotsiaalabi ulatuse üle otsustamisel, kuid sellega ei saa õigustada puudustkannatavate inimeste ja perekondade ebavõrdset kohtlemist."

(5) Eeltoodust tulenevalt võttis õiguskantsler seisukoha, et:

1. õigusaktidest tulenevalt ei pea vangla vastu võtma võõrkeelseid avaldusi, taotlusi ja muid dokumente (olgu tegemist märgukirjaga, taotlusega, avaldusega vms). Õigusaktid ei kohusta vanglat tagama oma eestikeelsetele vastustele tõlget mingisse muusse keelde;
2. kaalutusõiguse teostamise põhimõtetest ning hea halduse tavast tulenevalt peab vangla muukeelse märgukirja, selgitustaotluse, avalduse vms vastuvõtmisel ning oma vastusest vms dokumendist tõlke tegemise vajaduse hindamisel arvestama selle esitamise asjaolusid kooskõlas kaalutusõiguse põhimõtetega. Haldusorgan peab tõlgi kasutamisel arvestama isiku eesti keele oskusega ja majanduslike võimalustega. Määravat tähendust omab kaalulolevate isiku põhiõiguste ja -vabaduste olulisus.

Kõnealusel juhul ei olnud õiguskantslerile teada kõik vajalikud andmed otsustamiseks, kas vangla oleks pidanud oma vastuseid tõlkima või mitte (arusaamisvõime, majanduslikud võimalused, üleviimist tingivad asjaolud jms). Seetõttu ei olnud põhjendatud õiguskantsleri lõpliku seisukoha kujundamine vangla tegevuse õiguspärasuse ja hea halduse tava nõuetele vastavuse küsimuses. Õiguskantsler palus hinnata Tallinna Vanglal lähtudes eelkirjeldatud põhimõtetest avaldajale antud vastuste tõlkimise vajalikkust.

Tallinna Vangla vastuse järgi ei ole avaldajalt laekunud täiendavalt ühtegi kaebust keelekasutuse või tõlgete tegemise kohta. Lisaks suunati avaldaja riigikeele õppegruppi. Tallinna Vangla jäi konkreetses asjas oma esialgse seisukoha juurde.

Samuti pöördus õiguskantsler soovitusena Justiitsministeeriumi poole, paludes kujundada nii Tallinna Vangla kui ka teiste vanglate edasine praktika võõrkeele kasutamise ja tõlke tegemise küsimuses arvestades soovitusel väljatoodud.

Justiitsministeerium selgitas oma vastuskirjas õiguskantslerile põhjalikult meetmeid keeleprobleemi lahendamiseks vanglas. Ka jõustusid 15.02.2007 justiitsministri 30.11.2000. määrusega nr 72 kinnitatud "Vangla sisekorraeeskirjas" muudatused. Nii sätestab uus sisekorraeeskirja § 49¹ Justiitsministeeriumile saadetava võõrkeelse kirja ning vaide tõlkimise korralduse.

20. Kinnipeetava eraldatud lukustatud kambrisse paigutamine

Asi nr 7-1/060395

(1) Õiguskantsleri poole pöördus kinnipeetav, kes kaebas, et ta paigutati Murru Vanglas eraldatud lukustatud kambrisse.

(2) Murru Vangla 3. eluosakond, kuhu kinnipeetav algselt paigutati, ei osutunud sobilikuks ja kinnipeetav viidi 2005. aasta juulis üle 8. eluosakonda, kus ta viibis kuni 2006. aasta jaanuari lõpuni. Selle eluosakonna kambrites nr 1–4 viibivatele kinnipeetavatele võimaldati äratusest kuni öörahu liikuda korruse piires. Kambrites nr 5–11 karistust kandvad kinnipeetavad osakonna korruse piires liikuda ei saanud – tegemist oli kinniste kambritega. Kinnipeetav paigutati 8. eluosakonna kambrisse nr 8 ning tal puudus õigus liikuda osakonna piires, kuid vastavalt 8. eluosakonna päevakavale võimaldati kinnises kambris viibivatele kinnipeetavatele üks tund päevas jalutusaega. Muid täiendavaid piiranguid (nt telefoni kasutamise osas) kinnipeetava suhtes ei rakendatud.

2006. aasta veebruaris viidi kinnipeetav 8. eluosakonnast üle 9. eluosakonda, kus ta viibis kuni 2006. aasta märtsi alguseni. Selles eluosakonnas on kinnised kambrid eluaegsetele kinnipeetavatele, kartserikaristust kandvatele kinnipeetavatele ja VangS § 69 lg 2 punkti 4 alusel eraldatud lukustatud kambrisse paigutatud kinnipeetavatele ja kinnised kambrid tavarežiimil karistust kandvatele kinnipeetavatele. Peale kinniste kambrite on 9. eluosakonnas päevakorruga kehtestatud režiim sarnane teiste osakondadega (nt võimaldatakse kinnipeetavatele ühetunnine jalutuskäik).

Avaldusaluse asja lahendamiseks vajaliku teabe saamiseks pöördus õiguskantsler kahel korral Murru Vangla poole. Murru Vangla esimeses vastuskirjas märgiti, et kinnipeetava paigutamist 8. ja 9. eluosakonda ei teostatud VangS § 69 lõikes 1 sätestatud eesmärgil. Ümberpaigutamise eesmärgiks oli kinnipeetava enda julgeoleku tagamine teiste kinnipeetavate suhtes ning see toimus VangS § 66 lg 1 ning justiitsministri 01.04.2003 määruse nr 23 „Vangistuse ja eelvangistuse täideviimise üle järelevalve korraldamine” § 4 lg 5 alusel.

Murru Vangla teises vastuskirjas märgiti, et ümberpaigutamine toimus vastavalt VangS § 12 lõikes 2 sätestatud vangla direktori õigusele paigutada kinnipeetavaid vanglasiseselt eraldi ja ümber. Ümberpaigutamine ei ole karistusliku iseloomuga ja selle teostamiseks vormistatakse dokument „Ülekanne”, mida tutvustatakse vastava eluosakonna ülemale ja korrapidajale. Murru Vangla kirjas võeti seisukoht, et eraldi haldusakti koostamist ei näe seadus ette, kuna tegemist on vanglasisesel ümberpaigutamisega ühest osakonnast teise. Kinnipeetaval ei ole õigust otsustada, millises osakonnas ta karistust kannab.

(3) Avaldusaluses asjas kontrollis õiguskantsler, kas kinnipeetava paigutamine kambrisse, kus tal puudus õigus äratusest kuni öörahuni vabalt liikuda oma osakonna territooriumil, 2005. aasta juulist kuni 2006. aasta märtsini oli õiguspärane.

(4) VangS § 8 lõike 1 järgi on kinnipeetaval äratusest kuni öörahu alguseni lubatud liikuda kinnise vangla territooriumil vangla sisekorraeskirjas ja kodukorras sätestatud kohtades ning ajal. Justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeskiri” (VSkE) § 8 lg 1 täpsustab, et kinnipeetaval on õigus äratusest kuni öörahuni vangla kodukorras sätestatud ajal vabalt liikuda oma osakonna territooriumil. Õigust vabalt liikuda ei ole kartseris, eraldatud lukustatud kambris, vangla meditsiini- või tervishoiuosakonna statsionaaris.

Osakond ehk ala, kus kinnipeetaval on õigus vabalt liikuda, on määratletud VSkE § 5 lõikes 1: osakond on kinnise vangla ühest või mitmest kinnipeetavate majutamiseks mõeldud hoonest või hoone osast moodustatud üksus, kus asuvad kambrid. Seega peab üldjuhul kinnipeetavale olema tagatud suurem ala liikumiseks kui kamber (nt võib ta veel liikuda mitmeid kambreid ühendavas koridoris ja ühiskasutuses olevates olmeruumides).

PS § 3 lõikest 1 tulenevalt võib piirata isiku põhiõigusi ja -vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel. Seejuures tuleb arvestada, et seaduse reservatsioon õiguste piiramisel kehtib ka vangistuses ning vastava seadusliku aluse puudumisel ei saa vangla oma äranägemise järgi piirata kinnipeetava õigusi isegi siis, kui seda vajalikuks peatakse. Ka Riigikohus on selgelt väljendanud: „Asjaolu, et isik kannab karistust kuriteo toimepanemise eest ja sellega seoses on tema suhtes seaduse alusel kohaldatud põhiõiguste ja -vabaduste piiranguid, ei anna õigustust sekkuda isiku põhiõigustesse enam, kui see tuleneb otse seadusest.”³³⁶

Õiguskantsler nõustus Murru Vangla kirjas väljendatud seisukohaga, et vanglal on õigus paigutada kinnipeetavaid vanglasiseselt ümber, st määrata osakond, kus konkreetne kinnipeetav karistust kannab, samuti kamber, kuhu ta majutatakse. Kinnipeetavate paigutamisel peab järgima VangS § 12 lõikes 1 sätestatud eraldihoidmisprintsipi, mis sisaldab abstraktseid tunnuseid nii kinnipeetavate jaotamiseks erinevate vanglate vahel kui ka paigutamiseks konkreetse vangla tasandil.³³⁷ VangS § 12 lõike 2 järgi võib vangla direktor erandkorras paigutada kinnipeetavaid eraldi ka VangS § 12 lõikes 1 nimetatud tunnuste alusel. Vangla direktoril on selle sätte alusel õigus määratleda abstraktseid tunnuseid, millest lähtuvalt jaotada kinnipeetavad erinevatesse osakondadesse ja kambritesse. Näiteks on võib vangla direktor luua narkovaba osakonna ja eraldi osakonna töötavatele kinnipeetavatele.

Osundatud sätetest ei tulene aga vangla direktori volitust piirata kinnipeetava VangS § 8 lõikega 1 tagatud liikumisvabadust. Ka Murru Vangla esimeses vastuskirjas nimetatud VangS § 66 lõikest 1 ja justiitsministri 01.04.2003 määruse nr 23 „Vangistuse ja eelvangistuse täideviimise üle järelevalve korraldamine” § 4 punktist 5 ei tulene sellekohast volitust. VangS § 66 lg 1 sätestab, et kinnipeetavate

³³⁶ RKHKo 22.03.2006, nr 3-3-1-2-06, p 10.

³³⁷ J. Sootak/P. Pikamäe. Kriminaaltäiteõigus. Tallinn 2001, lk 89.

järelevalve korraldatakse viisil, mis tagab vangistusseaduse ja vangla sisekorraeeskirjade täitmise ja üldise julgeoleku vanglas. Osundatud säte on üldsõnaline suunis, kuidas rakendada seaduses sätestatud abinõusid kinnipeetavate üle järelevalve teostamisel. Kinnipeetava subjektiivsete õiguste piiramine saab tugineda vaid selgelt määratletud volitusnormile, millest nähtub piirangu sisu, eesmärk ja ulatus. Samal põhjusel ning eespool viidatud PS § 3 lõikest 1 lähtudes ei saa ka käsitleda VangS § 8 lõikest 1 tuleneva liikumisvabaduse piiramise volitusnormina justiitsministri määruse sätet, mille järgi tagatakse kõigi vanglas viibivate isikute julgeolek.

Vangistusseadus lubab pikaajaliselt piirata kinnipeetava liikumisvabadust kartserikaristuse määramisega (VangS § 63 lg 1 p 4) või VangS § 69 lg 2 punktides 1 ja 4 nimetatud täiendavate julgeolekuabinõudega. Avaldusaluses asjas tuli analüüsida kinnipeetava eraldatud lukustatud kambris paigutamise tagajärgi (VangS § 69 lg 2 p 4).

VSkE § 7 lg 1 sätestab kambri sisustuse ja lg 2 kartseri sisustuse, § 58 sätestab kinnipeetavale lubatud asjad ning § 60 kartseris lubatud asjad. Eraldatud lukustatud kambri sisustuse ja seal lubatud asjade osas puudub eriregulatsioon ja seega kuulub antud juhul kohaldamisele tavapärasel kambris viibiva kinnipeetava suhtes sätestatu. VangS § 55 lõikes 2 sätestatud kinnipeetava õigus vähemalt ühetunnisele jalutuskäigule värskes õhus laieneb nii tavapärasel kambris, eraldatud lukustatud kambris kui ka kartseris viibivale kinnipeetavale.

Eraldatud lukustatud kambris viibimise erisused tulenevad ennekõike VSkE § 8 lg 1 lausest 2 ja §-st 101: eraldatud lukustatud kambris viibijal puudub õigus vabalt liikuda osakonna territooriumil ja kinnipeetavat, kes õpib üld- või kutsekoolis, lukustatud kambrit tundidesse ei viida, kuid tal võimaldatakse õppida iseseisvalt ja saada õppejõududelt konsultatsioone.

Eelnevast nähtub, et eraldatud lukustatud kambris viibimisel on võrreldes majutamiseks ettenähtud kambris viibimisega üksainus oluline kitsendus – piirang vabalt liikuda³³⁸ (osakonna territooriumil). Seega leidis õiguskantsler, et kinnipeetav paigutati avaldusaluses asjas eraldatud lukustatud kambris VangS § 69 lg 2 punkti 4 mõttes, kuna tal puudus võimalus liikuda väljaspool kambrit (v.a ühetunnine jalutuskäik päevas).

Sellisel viisil saab kinnipeetava liikumisvabadust piirata vaid VangS § 69 lõikes 1 sätestatud alustel. Osundatud sätte avaldusaluse asja lahendamise hetkel kehtinud redaktsiooni järgi võis täiendavaid julgeolekuabinõusid (sh eraldatud lukustatud kambris paigutamist) kohaldada kinnipeetavale, kes süstemaatiliselt rikub vangistusseadust või vangla sisekorraeeskirju, kahjustab tahtlikult oma tervist või on suitsiidi- või põgenemiskalduvustega ja on vägivaldne teiste isikute suhtes. Samuti on raske distsipliinirikumise korral vangla direktoril või kõrgemal kohalviibival vanglaametnikul õigus paigutada distsipliinirikkuja eraldi kambris enne distsiplinaarmentluse lõpetamist (VangS § 63 lg 4).

Murru Vangla vastuskirjades õiguskantsleri teabe nõudmistele märgitakse, et kinnipeetava ümberpaigutamise eesmärgiks oli kinnipeetava enda julgeoleku tagamine teiste kinnipeetavate ees. Seaduses puudus avaldusaluse asja lahendamise ajal alus kinnipeetava sunniviisiliseks eraldatud lukustatud kambris paigutamiseks tema enda julgeoleku tagamise eesmärgil. Kui vangla tuvastas ohu mõne kinnipeetava julgeolekule, pidi ta rakendama teisi meetmeid. Muu hulgas võis kinnipeetavat vanglasiseselt ümber paigutada (piiramata tema õigust osakonna piires liikuda) ning samuti oli võimalik julgeolekukaalutustel teise vanglasse ümberpaigutamine VangS § 19 lõike 1 järgi. Eraldatud lukustatud kambris saab paigutada vaid kinnipeetava, kes põhjustab ohtu vanglale või teiste kinnipeetavate julgeolekule.

Kuna avaldaja ei vastanud VangS § 69 lõikes 1 kirjeldatud tunnustele ja avaldusaluses asjas ei olnud tegemist ka VangS § 63 lõikes 4 kirjeldatud olukorraga, võttis õiguskantsler seisukoha, et kinnipeetava paigutamise eraldatud lukustatud kambris 2005. aasta juulist kuni 2006. aasta märtsini piirati õigusvastaselt tema VangS § 8 lõikest 1 ja VSkE § 8 lõikest 1 tulenevat õigust liikuda äratusest kuni öörahuni osakonna territooriumil.

338 Vt Tartu Halduskohtu 08.06.2005 otsus nr 3-156/05. Antud otsuse peale esitati nii apellatsioon- kui kassatsioonkaebus. Osundatud seisukoht jäi Tartu Ringkonnakohtu 09.11.2005 otsusega nr 2-3-296/2005 ja Riigikohtu Halduskolleegiumi 28.03.2006 otsusega nr 3-3-1-14-06 muutmata.

Lisaks pidas õiguskantsler vajalikuks juhtida Murru Vangla tähelepanu järgnevale aspektidele: 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 poolt haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt.

Vangla on haldusorgan, kes on kinnipeetavaga avalik-õiguslikus suhtes. Julgeoleku tagamine on üks vangla haldusülesannetest (vt VangS § 66 lg 2). Iga vangla otsus paigutada konkreetne kinnipeetav eraldatud lukustatud kambrisse ja piirata tema VangS § 8 lõikest 1 tulenevat õigust on seega haldusakt ja see peab vastama haldusaktile kehtestatud nõuetele.

Muu hulgas tuleb HMS § 55 lg 2 lause 1 järgi anda haldusakt kirjalikus vormis, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisti. HMS § 62 lg 2 punkti 1 järgi tehakse haldusakt teatavaks kättetoimetamisega HMS 1. peatüki 7. jaos sätestatud korras isikule, kelle õigusi haldusaktiga piiratakse.

Eelmärgitu valguses oli õiguskantsleri arvates avaldusaluses asjas äärmiselt taunitav asjaolu, et Murru Vangla ei vormistanud poole aasta jooksul, mil kinnipeetav viibis eraldatud lukustatud kambris, vastavasisulist haldusmenetluse seaduse nõuetele vastavat haldusakti.

(5) Avaldusaluses asjas tuvastatud õigusrikkumiste tõttu tegi õiguskantsler järgnevad ettepanekud Murru Vangla halduspraktika muutmiseks ja edasistest rikkumistest hoidumiseks:

1. Lõpetada kinnipeetavate paigutamine eraldatud lukustatud kambrisse (kinnipeetavate VangS § 8 lõikest 1 ja VSkE § 8 lõikest 1 tuleneva liikumisvabaduse piiramine), kui selleks puudub VangS § 69 lõikest 1 või VangS § 63 lõikest 4 tulenev alus.
2. Kui kinnipeetav paigutatakse eraldatud lukustatud kambrisse, vormistada vastavasisuline nõuetele vastav kirjalik haldusakt ning toimetada see kinnipeetavale kätte.

Õiguskantsleri tegi ka justiitsministrile ettepaneku teenistusliku järelevalve korras kontrollida Murru Vangla tegevuse seaduslikkust kinnipeetavate paigutamisel eraldatud lukustatud kambritesse, kui Murru Vanglal on olnud piisavalt aega õiguskantsleri ettepanekute täitmiseks.

Murru Vangla nõustus õiguskantsleri ettepanekutega. Ka Justiitsministeeriumi hilisemalt korraldatud teenistusliku järelevalve käigus selgus, et Murru Vanglas ei esinenud enam rikkumisi kinnipeetavate eraldatud lukustatud kambritesse paigutamisel.

21. Haldusakti kättetoimetamine ja esemete hävitamine vanglas

Asi nr 7-1/060057

(1) Kinnipeetavast avaldaja kaebas õiguskantslerile, et temalt võeti Ämari Vanglas läbiotsimisel ära ja hävitati vanglas lubatud esemed.

(2) Ämari Vanglas viibiva kinnipeetava avalduse järgi võeti temalt läbiotsimisel ära Ämari Vangla kauplusest ostetud vanglas lubatud esemed. Esemete äravõtmise kohta koostati akt. Kinnipeetavale akti keelatud esemete äravõtmise kohta ei antud. Kinnipeetav selgitas vanglale antud seletuskirjas, et äravõetud esemed on ostetud vangla kauplusest ja seega vanglas lubatud. Vanglaametnikud hävitasid kinnipeetavalt äravõetud esemed. Vanglaametnikud koostasid esemete hävitamise kohta akti. Pärast asjade hävitamist kirjutas kinnipeetav alla esemete hävitamise aktile.

Asjaolude väljaselgitamiseks nõudis õiguskantsler teavet Ämari Vanglalt.

Vastuse järgi toimus Ämari Vangla II eluosakonna kinnipeetava läbiotsimine III eluosakonna lokaalaia juures, kuna vanglaametnikud märkasid, et kinnipeetav sai III eluosakonna kinnipeetavalt koti. Ämari Vangla kodukorra punkti 2.5 järgi on kinnipeetavatel keelatud omavoliliselt üksteisele asju üle anda, müüa või vahetada. Läbiotsimise käigus avastasid vanglaametnikud kotist toiduained, mille kohta koostati akt. Asja vanglasise uurimise käigus selgus, et kinnipeetav ei ostanud toiduaineid, nagu näeb ette Ämari Vangla kodukorra p 6.1. Äravõetud toiduained ostis teine kinnipeetav ning toiduained olid omakorda mõeldud andmiseks kolmandale kinnipeetavale. Kinnipeetavalt äravõetud esemed hävitati, selle kohta vormistati akt. Akti koostamiseks kutsuti kokku komisjon, mille koosseisu arvati ka kaks esemete hävitamise juures viibinud kinnipeetavat. Kinnipeetavale koopiat aktist ei antud.

(3) Avaldusealuses asjas tuli leida vastus küsimusele, kas läbiotsimisel leitud esemete võetus ning hävitamine oli õiguspärane.

(4) Kinnipeetava läbiotsimist reguleerib VangS § 68, mille lõike 1 järgi on vanglaametnikul õigus kinnipeetavat läbi otsida, kontrollida tema isiklikke asju, elu- ja olmeruume, samuti korraldada teiste ruumide ja territooriumi läbiotsimist keelatud esemete ja ainete avastamiseks. Sama seaduse § 68 lõike 2 järgi kuuluvad läbiotsimisel leitud keelatud esemed ja ained äravõtmisele ning realiseerimisele või hävitamisele.

Justiitsminister kehtestas VangS § 15 lõike 2 alusel vangla sisekorraeskirja³³⁹ (VSkE) §-s 58 kinnipeetavale vanglas lubatud asjade loetelu. VSkE § 57 sätestab loetelule lisaks kinnipeetavale vanglas lubatud asjad, milleks lõike 1 järgi on vanglasse saabumisel kaasa võetud asjad ja vangla vahendusel soetatud isiklikud asjad. Nimetatud lubatud asju on kinnipeetaval õigus hoida enda juures või isiklike asjade laos. Asju, mida ei ole loetletud VSkE §-s 58, käsitletakse kui kinnipeetavale vanglas keelatud asju. Kuid ka VSkE §-s 58 loetletud asi on § 57 lõikest 1 tulenevalt kinnipeetavale vanglas keelatud, kui see ei ole soetatud vangla vahendusel või ei olnud tema vanglasse vastuvõtmisel kaasas.

VangS § 74 lõigete 1 ja 2 järgi teeb kinnipeetav sisseoste vangla vahendusel ja tasub sisseostude eest oma isikuarvelt. Tulenevalt vangistusseaduse mõttest ja eesmärgist ning VangS §-st 74 on kinnipeetaval lubatud vangla vahendusel osta oma isikuarvel oleva raha eest esemeid ainult enda tarbeks. Ämari Vangla direktori 08.06.2004 käskkirjaga nr 163 kinnitatud kodukorra³⁴⁰ punkti 2.5 järgi on kinnipeetavatel keelatud omavoliliselt üksteisele asju üle anda, müüa ja vahetada.

Ämari Vangla vastuse järgi võeti läbiotsimisel kinnipeetavalt ära vangla kauplusest mittesoetatud esemed. Kinnipeetav omandas äravõetud esemed Ämari Vangla kodukorra punktis 2.5. nimetatud keelatud viisil teise kinnipeetava käest ja need olid mõeldud üleandmiseks kolmandale kinnipeetavale. Äravõetud esemete kolmandast eluosakonnast teise kinnipeetava käest saamist kinnitab ka avaldaja õiguskantslerile saadetud avalduses. Samuti märgib kinnipeetav läbiotsimise kohta antud seletuskirjas, et sai temalt äravõetud toiduained teiselt kinnipeetavalt üleandmiseks kolmandale kinnipeetavale. Lisaks kinnitab avaldajalt äravõetud esemete omapoolset kauplusest ostmist oma seletuskirjas teine kinnipeetav.

Kinnipeetavalt võeti läbiotsimisel ära vangla sisekorraeskirjas lubatud, kuid kauplusest mitteostetud ja kinnipeetavale mittekuulunud esemed. Kinnipeetavalt leitud esemed olid vanglas keelatud Ämari Vangla kodukorra p 2.5. rikkumise tõttu, kuna kinnipeetav võttis esemed teiselt kinnipeetavalt vastu üleandmiseks kolmandale kinnipeetavale. Tulenevalt eelnenust leidis õiguskantsler, et vanglaametnikel oli õigus avaldajalt läbiotsimise käigus leitud esemed kui keelatud esemed ära võtta.

VangS § 68 lõike 2 järgi kuuluvad läbiotsimisel leitud keelatud esemed ja ained äravõtmisele ning realiseerimisele või hävitamisele. Leitud eseme kohta koostab läbiotsimiserühma juht vastavalt VSkE §-le 71 akti, mille lõike 1 punktide 2–4 järgi märgitakse selles muu hulgas esemete leidmise kellaeg, kinnipeetava nimi (sh eesnimi) ning ettepanek esemete tagastamise, võõrandamise või hävitamise kohta.

³³⁹ Kinnitatud justiitsministri 30.11.2000 määrusega nr 72.

³⁴⁰ Muudetud Ämari Vangla direktori 14.07.2004 käskkirjaga nr 203.

Ämari Vangla läbiotsimise aktis kinnipeetavalt leitud esemete kohta puuduvad esemete leidmise kellaeg, kinnipeetava eesnimi ja ettepanek esemete tagastamise, võõrandamise või hävitamise kohta. Õiguskantsler leidis, et tulenevalt eelnenust ei ole akt koostatud kooskõlas VSKE § 71 lõike 1 punktidega 2–4.

VSKE § 71 lõike 2 järgi kinnitab nimetatud akti vangla direktor või tema määratud isik, kes otsustab ka politseile eseme edastamise või eseme võõrandamise, hävitamise, riigi tuludesse pööramise või kinnipeetavale tagastamise. Seega otsustab vangla direktor või tema määratud isik igakordselt leitud eseme akti kinnitamisel, mida eseme(te)ga VangS § 68 lõike 2 alusel tehakse, arvestades muu hulgas ka akti koostanud isiku ettepanekut leitud esemete tagastamise, võõrandamise või hävitamise kohta.

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 poolt haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, tekkirjutus, käskkiri või muu õigusakt.

Vangla on haldusorgan, kes on kinnipeetavaga avalik-õiguslikus suhtes. Kinnipeetava läbiotsimist, keelatud esemete äravõtmist ja nende hävitamist või realiseerimist teostatakse ennekõike vangla julgeoleku tagamiseks, mis on üks vangla haldusülesannetest. VSKE §-s 71 sätestatud akt reguleerib üksikjuhul kinnipeetava juurest leitud asjadega toimimist.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et kui vangla direktor või tema määratud isik otsustab kinnipeetava valdusest äravõetud asja hävitada 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 asjad hävitada, on VSKE §-s 71 kirjeldatud aktis sisalduv vastav otsus haldusakt HMS § 51 lõike 1 mõttes. Kui nimetatud otsus kui haldusakt sisaldub aktis, peab VSKE §-s 71 kirjeldatud akt vastama haldusmenetluse seaduses sätestatud haldusakti õiguspärasuse nõuetele.

HMS § 54 sätestab, et haldusakt on õiguspärane, kui selle on andnud pädev haldusorgan andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja akt on õigusega 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 järgi peab haldusakt olema selge ja üheselt mõistetav. VSKE §-s 71 sätestatud haldusaktist peab selgelt nähtuma, millise § 71 lõikes 2 sätestatud otsustest vangla direktor või tema määratud isik iga aktis mainitud 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 järgi tuleb haldusakti põhjenduses märkida akti 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 kinnipeetava läbiotsimise aktist leitud esemete kohta ei nähtu ära võetud asjade hävitamise otsust ega otsuse faktilist ja õiguslikku alust. Lisaks puudub aktil vaidlustamisviide. Nimetatud otsuse võib põhimõtteliselt vormistada ka eraldi dokumendina, kuid õiguskantsleril puudusid andmed sellise dokumendi vormistamise kohta. Ämari Vangla ei lisanud kinnipeetavalt äravõetud esemete hävitamise otsust õiguskantsleri esitatud teabe nõudmisele.

HMS § 62 lg 2 punkti 1 järgi tehakse haldusakt kättetoimetamisega teatavaks haldusmenetluse seaduse 1. peatüki 7. jaos sätestatud korras isikule, kelle õigusi haldusaktiga piiratakse. Kui vangla direktor või tema määratud isik otsustab hävitada kinnipeetavale kuulunud eseme, kujutab see endast kinnipeetava omandiõiguse riivet. Sellisel juhul tuleb VSKE §-s 71 sätestatud akt, milles sisaldub direktori või tema

määratud isiku otsus või vangla direktori (tema määratud isiku) eraldi dokumendina vormistatud otsus, teha kinnipeetavale teatavaks kättetoimetamisega.

HMS § 25 lõike 1 järgi toimetatakse haldusakt menetlusosalisele kätte vastavalt seaduses või määruises ettenähtud korrale kas postiga, dokumendi väljastanud haldusorgani poolt või elektrooniliselt. Vangla eripärasid arvestades on õiguskantsler seisukohal, et soovitatav on toimetada VSke §-s 71 kirjeldatud akt või direktori (või tema määratud isiku) otsus kinnipeetavale kätte HMS §-des 28 ja 29 sätestatud korras vahetult vangla poolt.

Kui vangla direktor (või tema määratud isik) on otsustanud kinnipeetavalt äravõetud asjad hävitada, tuleneb VSke §-s 71 sätestatud akt või direktori (või tema määratud isiku) eraldi dokumendina vormistatud otsus kätte toimetada riivatud õigustega isikule haldusmenetluse seaduse 1. peatüki 7. jaos sätestatud korras.

Õiguskantsleri hinnangul tulnuks õigusaktides ettenähtud korras ja VSke §-s 71 sätestatud leitud esemete äravõtmise akt (direktori või tema määratud isiku otsusega) või vangla direktori (või tema määratud isiku) otsus esemete hävitamise kohta kätte toimetada eelkõige esemete omanikule – teisele kinnipeetavale. Haldusakti adressaadile saatmise eesmärk on isikule haldusakti kättesaadavaks tegemine ja tema informeerimine selles sisalduvatest õigustest ja kohustustest.³⁴¹ Haldusakt tuleb teatavaks teha kõigile menetlusosalistele ja ka menetlusse kaasamata jäänud isikutele, keda haldusakt võib puudutada. See on haldusõiguses oluline põhiseaduslik põhimõte.³⁴² Kuna teisele kinnipeetavale kuulnud esemed võeti ära vahetult avaldajalt ja need olid mõeldud kolmandale kinnipeetavale, oleks Ämari Vangla pidanud HMS § 62 lg 2 punkti 1 järgi ja tulenevalt eelnenust akti või direktori (või tema määratud isiku) otsuse esemete hävitamise kohta kätte toimetama ka avaldajale ja kolmandale kinnipeetavale. VSke §-s 71 sätestatud akti (läbiotsimise akt leitud esemete kohta) kättetoimetamine ei ole vajalik sel juhul, kui direktori (või tema määratud isiku) otsus leitud esemetega toimimiseks on vormistatud eraldi dokumendiga. Seda põhjusel, et nimetatud toiming iseenesest ei riku kinnipeetava õigusi, kuid sellegipoolest tuleks vanglal heast haldustavast lähtudes esemete äravõtmise akti tutvustada kinnipeetavale, kellele esemed ära võeti. Asutuse või ametiisiku toiming saab rikkuda kaebuse esitaja õigusi üksnes siis, kui toiming lisaks õigusvastasusele toob kaasa ka kaebaja õiguste lõppemise või kitsendamise.³⁴³

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 või eraldi haldusaktina ja see akt on kinnipeetavale kätte toimetatud, võib asja hävitada.

VSke § 68 lõike 1 järgi hävitab eseme vangla direktori määratud komisjon. Hävitamise kohta koostatakse akt, kuhu kantakse eset või ainet iseloomustavad andmed, hävitamise aeg, koht ja viis, hävitamist korraldavate ametnike nimed ja allkirjad ning hävitamise kuupäev. Akti kinnitab vangla direktor või tema määratud isik. Ämari Vangla koostas akti esemete hävitamise kohta, millel on hävitamise komisjoni koosseisu hulka märgitud ka avaldaja ja teine kinnipeetav. Tulenevalt VSke § 68 lõikest 3 ei tohiks esemete hävitamise komisjoni (mis vastutab hävitamise korraldamise õiguspärasuse eest) kuuluda kinnipeetavad, vaid üksnes direktorile alluvad vanglateenistujad. Kuna avaldajalt leitud esemete hävitamisel on loetud komisjoni kuuluvaks ka kinnipeetavad, ei ole akt vormistatud kooskõlas õigusaktidega.

Esemete hävitamise aktiga fikseeritakse hävitamise toiming. Nimetatud toimingu tegemise kohustus tuleneb vangla direktori eespool nimetatud esemete hävitamise otsusest. Kuna nimetatud toiming iseenesest ei riku kinnipeetava õigusi, ei ole toimingut fikseeriva akti (kui protokoll) kättetoimetamine kinnipeetavale tulenevalt õigusaktidest nõutav. Sellegipoolest tuleks vanglal heast haldustavast lähtudes kinnipeetavale, kellele vastavad esemed kuulusid, akti tutvustada.

(5) Õiguskantsler tegi Ämari Vangla direktorile ettepaneku muuta Ämari Vangla halduspraktikat järgides

341 RKHK 18.12.2001.a. otsus nr 3-3-1-60-01, p 2.

342 RKHK 21.02.2000.a. otsus nr 3-3-1-52-99, p 3; RKHK 20.06.2003.a. otsus nr 3-3-1-49-03, p 14.

343 RKHK 12.02.1999.a. määrus nr 3-3-1-3-99, p 3.

kinnipeetavalt keelatud eseme(te) äravõtmisel ja hävitamisel ning direktori lubatud eseme võetusel rangelt õigusaktides sätestatud nõudeid:

1. kinnipeetavalt äravõetud esemete hävitamise või realiseerimise otsus vormistada haldusaktina ja see kinnipeetavale kätte toimetada;
2. kinnipeetava läbiotsimisel leitud esemete võetuse ja esemete hävitamise aktid vormistada kooskõlas vangla sisekorraeskirjaga ja vältida vormivigu.

Õiguskantsler palus Ämari Vanglal teavitada teda tehtud ettepanekute täitmiseks konkreetsetest ettevõetavatest ja praktikas järgimist tagavatest meetmetest Ämari Vanglas.

Ämari Vangla direktor sedastas oma vastuses, et nõustub õiguskantsleri seisukohtadega ning vanglas on plaanis korraldada täiendav infopäev vanglaametnikele haldusmenetluse põhimõtetest ja dokumentide vormistamisest.

22. Kinnipeetava pöördumise õigusvastane edastamine

Asi nr 7-1/050907

(1) Kinnipeetav kaebas õiguskantslerile, et Justiitsministeerium edastas tema pöördumise vastamiseks Tallinna Vanglale.

(2) Kinnipeetav esitas kaebuse Tallinna Vangla direktorile, kuna üks vanglaametnik olevat teda solvanud. Tallinna Vangla direktor vastas, et ta ei tuvastanud süüdistatud vanglaametniku õigusvastast käitumist. Seejärel pöördus kinnipeetav Justiitsministeeriumi poole. Ta kirjeldas toimunut ning palus selgitada, kuidas saab kinnipeetav kirjeldatud olukorras oma õigusi kaitsta. Justiitsministeeriumi teatas kinnipeetavale, et tema pöördumine edastati vastamiseks Tallinna Vanglale.

Avaldusaluse asja lahendamiseks vajaliku teabe saamiseks pöördus õiguskantsler Justiitsministeeriumi poole. Vastuskirjas märgitakse, et kuigi kinnipeetav kirjeldas oma selgitustaotluses ka vanglaametniku tegevust ning Tallinna Vangla juba antud vastust, lähtus Justiitsministeerium selgitustaotluse menetlemisel selles välja toodud tegelikust tahtest – saada informatsiooni oma õiguste kaitsmise võimaluste kohta. Selgitustaotluse osa, milles kinnipeetav kirjeldas vanglaametniku tegevust, tõlgendas Justiitsministeerium kui põhjendust, miks kinnipeetav nimetatud informatsiooni saada soovib.

Justiitsministeerium leidis, et kinnipeetav ei väljendanud selget soovi saada ministeeriumi arvamust Tallinna Vangla vastuse kohta. Seega soovis kinnipeetav Justiitsministeeriumi tõlgenduse järgi selgitustaotluses saada informatsiooni oma õiguste kaitsmise võimaluste kohta.

Justiitsministeeriumi vastuskirjas võetakse seisukoht, et antud selgitustaotlusele olid pädevad vastama nii ministeerium kui vangla. Kinnipeetavale informatsiooni jagamine kuulub eelkõige vangla ülesannete hulka. Ka VangS § 14 lõikest 2 tuleneb vanglale muu hulgas kohustus anda kinnipeetavale peale vanglasse saabumist kirjalikku teavet kaebuse esitamise võimaluste kohta. Kui kinnipeetav oleks oma selgitustaotluses soovinud Justiitsministeeriumi seisukohta Tallinna Vangla vastuse peale, oleks selgitustaotlusele tõepoolest saanud vastata vaid ministeerium. Et aga kinnipeetava tegelik tahe oli suunatud üldise informatsiooni saamisele enda õiguste kaitsmise võimaluste kohta, on Justiitsministeerium arvamusel, et nimetatud selgitustaotlusele saab ning peabki vastama vangla.

(3) Menetletavas asjas tuli leida vastus küsimusele, kas kinnipeetava Justiitsministeeriumile esitatud pöördumise edastamine vastamiseks Tallinna Vanglale oli lubatav.

(4) Justiitsministeeriumi seisukoha järgi oli kinnipeetava pöördumine selgitustaotlus, mistõttu pöörati tähelepanu vaid avaldaja esitatud küsimusele. Pöördumises sisalduvat kirjeldust vanglaametniku käitumisest

käsitleti küsimuste esitamise põhjendusena.

Isikute pöördumistele vastamise üldist korda reguleerib märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus (MSVS). MSVS § 2 lõigetes 2 ja 3 eristatakse tööpoolest märgukirju ja selgitustaotlusi. Märgukiri on isiku pöördumine, millega ta teeb adressaadile ettepanekuid asutuse või organi töö korraldamiseks või valdkonna arengu kujundamiseks, samuti pöördumine, millega isik annab adressaadile teavet. Selgitustaotlus on isiku pöördumine, milles ta taotleb adressaadilt teavet, mille andmiseks on vajalik adressaadi käsutuses oleva teabe analüüs, süntees või lisateabe kogumine, ning pöördumine, millega taotletakse MSVS §-s 3 sätestatud õiguslase selgituse andmist.

Kuid tihti ei ole isik selget väljendanud, millena ta oma pöördumist näeb. Samuti pole märgukirjale ja selgitustaotlusele ettenähtud kindlat vormi. Isiku pöördumise ühtne klassifitseerimine MSVS § 2 järgi ei ole alati võimalik ega seadusega nõutud. Ainuüksi küsimuste esitamine pöördumises ei tähenda veel, et isik soovib riigiasutuselt vaid vastuseid nendele küsimustele. Sageli eelneb küsimustele mõne sündmuse kirjeldus või oma arvamuse avaldamine ning vaid kirja lõpus esitatud konkreetsetele küsimustele vastamine ei pruugi olla piisav kogu pöördumisele vastamiseks. Seetõttu võib isikule vastamisel olla vajalik käsitleda pöördumise üht osa selgitustaotlusena ja teist osa märgukirjana.

Kinnipeetava pöördumine Justiitsministeeriumi poole oli pealkirjastatud sõnaga „ходатайство” (e.k. taotlus, palve, avaldus³⁴⁴), millest ei saa üheselt järeldada, kas pöördumist tuli käsitleda märgukirjana või selgitustaotlusena. Pöördumises on selgelt kirjeldatud ühe vanglaametniku väidetavalt õigusvastast käitumist. Samuti avaldab ta rahulolematust vangla reaktsiooni üle tema kaebusele. Seetõttu leidis õiguskantsler, et Justiitsministeerium andis kinnipeetava pöördumise lõpus esitatud küsimusele liiga suure kaalu avaldaja tegeliku tahte väljaselgitamisel.

MSVS § 3 lg 2 punkti 2 järgi võib märgukirjaga muu hulgas anda adressaadile teavet ning teabe esitamisele peab MSVS § 5 lõikest 1 tulenevalt vastama ka siis, kui pöördumises ei ole selgesõnaliselt väljendatud vastav taotlus. Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus ei näe ka ette kohustust selgitustaotlusi põhjendada. Seetõttu pole õigustatud käsitleda isiku pöördumises esitatud konkreetsetele küsimustele eelnevaid märkusi pelgalt selgitustaotluse põhjendusena, millele ei pea vastama, v.a MSVS § 5 lg 9 punktis 4 sätestatud juhul.

Kui pöördumisest ei selgu, mida teabe esitamisega taotletakse, peab pöördumise adressaat rakendama HMS §-s 6 sätestatud uurimisprintsipi ning vajadusel võtma pöördumise esitajaga ühendust, et välja selgitada, mida ta teabe esitamisega saavutada soovib.

Vanglad on Justiitsministeeriumi valitsemisalas olevad asutused ja justiitsminister teostab vanglate üle teenistuslikku järelevalvet tulenevalt VangS § 105 lõikest 1 ja VVS § 95 lõikest 1. Samuti on justiitsministril õigus määrata distsiplinaarkaristus igale vanglaametnikule (VangS § 148). Seega oli Justiitsministeerium pädev asutus kinnipeetava pöördumises esitatud küsimustele vastamiseks.

Eelnevast lähtudes võttis õiguskantsler seisukoha, et Justiitsministeeriumil oli kohustus vastata lisaks kinnipeetava pöördumises esitatud küsimusele ka teabele vanglaametniku väidetava ebaadekvaatse käitumise ning vanglapoolse kirja kohta. Kui pöördumisest ei selgunud, mida teabe esitamisega taotleti, oli Justiitsministeerium HMS §-st 6 tulenevalt kohustatud selle välja selgitama.

MSVS § 5 lg 5 sätestab, et märgukirja või selgitustaotluse saanud asutus või organ võib edastada selle vastamiseks asutusele või organile, mille üle ta teostab teenistuslikku järelevalvet, kui selline edastamine ei ole vastuolus märgukirjas või selgitustaotluses väljendatuga. Kahtlemata hõlmab osundatud säte kuni 09.12.2004 kehtinud avaldustele vastamise seaduse §-s 5 sätestatud keeldu suunata kaebusi sisaldavaid märgukirju lahendamiseks neile organitele või ametiisikutele, kelle tegevuse peale kaevatakse.

344 Allikas: <http://www.ase.ee/dict/>.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et kinnipeetava pöördumise edastamine vastamiseks Tallinna Vanglale oli vastuolus pöördumises väljendatuga ja seega lubamatu, kuna pöördumine sisaldas teavet selle vangla ametniku väidetavalt ebaadekvaatse käitumise kohta. Samuti oli avaldaja sama küsimusega juba kord Tallinna Vangla poole pöördunud ning ka vangla vastuse üle avaldatakse pöördumises rahulolematust.

(5) Avaldusaluses asjas andis õiguskantsler Justiitsministeeriumile järgnevad soovitused, mida tuleb järgida isikute pöördumistele vastamisel märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduses sätestatud korras:

1. Kui isiku pöördumises on lisaks konkreetsetele küsimustele esitatud ka teavet mõne sündmuse kohta, peab kontrollima, kas küsimustele vastamisest piisab ka teabe esitamisele reageerimiseks.
2. Kui küsimustele vastamisest ei piisa teabe esitamisele reageerimiseks, tuleb vastata ka pöördumise osale, milles esitatakse teavet mõne sündmuse kohta.
3. Kui isiku pöördumisest ei selgu, mida teabe esitamisega taotletakse, soovitab õiguskantsler võtta esimesel võimalusel pöördumise esitajaga ühendust, et selgitada välja, mida teabe esitamisega saavutada soovitakse.
4. Kui isiku pöördumine sisaldab teavet mõne Justiitsministeeriumi valitsemisalas oleva asutuse tegevusest, mille kohta pöördumise esitaja väljendab rahulolematust, ei tohi pöördumist edastada vastamiseks samale asutusele.

Samuti soovitas õiguskantsler täiendada soovitustest nr 1–4 lähtudes justiitsministri vanglate osakonna kirjalikku juhendmaterjali, milles käsitletakse kirjadele vastamist.

Justiitsministeerium nõustus esimese kolme soovitusega. Soovituse osas, mille järgi ei tohi isiku pöördumist edastada asutusele, mille tegevuse üle väljendatakse rahulolematust, võttis Justiitsministeerium seisukoha, et neid pöördumisi peab Justiitsministeerium ise lahendama juhul, kui isik on juba eelnevalt vastava asutuse poole pöördunud. Näiteks on vangla olmeprobleemidega tegelemine ja ametnike igapäevatöö kontrollimine esmalt vangla juhtkonna ülesanne, kes saab neid ülesandeid vahetult ja efektiivsemalt teostada. Vanglal on oluliselt lihtsam ning kiirem võimalus lahendada pöördumises välja toodud probleeme. Justiitsministeeriumil tuleks sekkuda juhul, kui vangla ei ole pöördumises tõstatatud küsimusele või probleemile lahendust leidnud. Õiguskantsleri arvates oli osundatud Justiitsministeeriumi täpsustav seisukoht konstruktiivne ja selline lähenemine on kooskõlas hea halduse tavaga, võimaldades samas riigiasutuste töö efektiivset korraldamist. Seetõttu ei pidanud õiguskantsler vajalikuks antud küsimuses menetlust jätkata.

23. Kinnipeetava ümberpaigutamine suuremahulise läbiotsimisoperatsiooni ajaks

Asi nr 7-1/050545

(1) Õiguskantsleri poole pöördus kinnipeetav, kes kaebas Murru Vanglas toimunud läbiotsimisoperatsiooni peale.

(2) Vanglate relvastatud eriüksus korraldas Murru Vanglas suuremahulise läbiotsimisoperatsiooni. Ajaks, mil otsiti läbi kinnipeetava eluosakonda, anti avaldajale ja teistele samas osakonnas viibinud kinnipeetavatele korraldus lahkuda eluosakonnast. Seejärel paigutati kinnipeetavad umbes pooleteiseks tunniks õue jalutusboksidesse (kell 10.00 kuni kell 11.30). Kõnealusel päeval oli õhutemperatuur Eestis³⁴⁵ -3,4°C kuni +1,5°C. Kinnipeetav oli avaldusaluses asjas eelnevalt pöördunud Murru Vangla ning Justiitsministeeriumi poole.

Avalduse järgi ei antud kinnipeetavatele enne kambrite juurest äraviimist teada, et nad peavad järgneval poolteist tundi viibima jalutusboksides. Väidetavalt ei osanud kinnipeetavad seetõttu ilmastikuoludele vastavalt riietuda.

³⁴⁵ Internetilehekülje www.ilm.ee andmetel.

Avaldusaluse asja lahendamiseks vajaliku teabe saamiseks pöördus õiguskantsler justiitsministri poole. Avaldajale antud korraldust lahkuda oma osakonnast ning tema paigutamist jalutusboksidesse põhjendatakse vastuskirjas viidetega VangS § 68 lõikele 1, sama seaduse § 67 punktile 2 ning HMS § 5 lõikele 2. Justiitsministri vastuskirjas märgitakse, et vangistusseadusest ja haldusmenetluse seadusest ei tulene kinnipeetava õigust viibida tema asjade läbiotsimise juures. Efektiivseks läbiotsimiseks ja aja säästmiseks antakse kinnipeetavatele korraldus kambrist väljuda. Kinnipeetava kambrist väljaviimise eesmärk on vältida läbiotsimise otsest takistamist või segamist ning vähendada võimalusi varjata keelatud esemeid või neid peita.

Justiitsministri vastuskirja järgi ei asu Murru Vangla 9. eluosakonna lähedal, kus kinnipeetav läbiotsimisoperatsiooni ajal karistust kandis, ühtegi hoonet, millesse võiks kinnipeetavaid eraldi paigutada. Kinnipeetavate toimetamine kaugemale ei olnud julgeolekukaalutlustel otstarbekas ning läbiotsimise seisukohalt efektiivne. Kinnipeetavatele ei teatatud, et neid paigutatakse rohkem kui tunniks ajaks jalutusboksidesse, kuid neile anti korraldus soojalt riidesse panna. Kinnipeetavatele anti riietumiseks aega 10 minutit. Relvastatud üksuse läbiotsimine oli kavandatud justiitsministri 12.12.2002 määruse nr 81 „Relvastatud üksuse tegevuse kord” (edaspidi relvastatud üksuse tegevuse kord) § 6 lõike 2 alusel.

(3) Avaldusaluses asjas tuli kontrollida, kas avaldajale antud korraldus lahkuda eluosakonnast oli kooskõlas kehtiva õigusega. Avaldajale antud korraldusest eraldiseisvana hindas õiguskantsler, kas avaldaja paigutamine jalutusboksidesse oli õiguspärane.

(4.1) Kuna vastavalt VangS § 1¹ lõikele 1 kohaldatakse vangistusseaduses ja selle alusel ettenähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid, käsitles õiguskantsler avaldajale antud korraldust lahkuda eluosakonnast edasilükkamatu korralduse tegemiseks HMS § 55 lg 1 lause 2 mõttes antud suulise haldusaktina.

Avaldusaluses asjas ei pidanud õiguskantsler vajalikuks hinnata avaldajale antud korralduse formaalset õiguspärasust (st vastavust pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele). Seega tuli esmalt tuvastada, millisest seaduslikust alusest tuleneb vanglaametnike volitus sellelaadset korraldust anda. Seejärel kontrolliti, kas korraldus anti kooskõlas asjassepuutuvate seadusesätetega.

PS § 3 lõikest 1 tulenevalt võib isiku põhiõigusi ja -vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi piirata ainult seaduse alusel. Seejuures tuleb silmas pidada, et seaduse reservatsioon õiguste piiramisel kehtib ka vangistuses, vastava seadusliku aluse puudumisel ei saa vanglaametnikud oma äranägemise järgi anda kinnipeetava õigusi piiravaid korraldusi isegi siis, kui vanglaametnik seda vajalikuks peab. Ka Riigikohus on selgelt väljendanud: „Asjaolu, et isik kannab karistust kuriteo toimepanemise eest ja sellega seoses on tema suhtes seaduse alusel kohaldatud põhiõiguste ja -vabaduste piiranguid, ei anna õigustust sekkuda isiku põhiõigustesse enam, kui see tuleneb otse seadusest.”³⁴⁶

VangS § 8 lg 1 sätestab, et äratusest kuni öörahu alguseni on kinnipeetaval lubatud vabalt liikuda kinnise vangla territooriumil vangla sisekorraeskirjadega sätestatud kohtades. Justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 “Vangla sisekorraeskiri” § 8 lõike 1 järgi on kinnipeetaval õigus äratusest kuni öörahuni vangla kodukorras sätestatud ajal vabalt liikuda oma osakonna territooriumil. Õigust vabalt liikuda ei ole kartseris, eraldatud lukustatud kambris, vangla meditsiini- või tervishoiuosakonna statsionaaris.

Kinnipeetavale antud korraldus lahkuda läbiotsimise ajaks oma osakonnast piirab kinnipeetava VangS § 8 lõikest 1 tulenevat õigust. Õiguskantsler analüüsis kõigepealt, kas Justiitsministri vastuskirjas viidatud sätete alusel võis avaldusaluses asjas anda kinnipeetavale sellelaadse korralduse.

VangS § 68 lõike 1 järgi on vanglaametnikul õigus kinnipeetav läbi otsida, sh läbi otsida tema isiklikke asju, elu- ja olmeruume, et avastada keelatud esemeid ja aineid. Kinnipeetava läbiotsimisel peab läbiotsitav kahtlemata kohal seisma ning tema õigus vabalt liikuda on piiratud. Kinnipeetava läbiotsimisest tuleb aga

346 RKKHo 22.03.2006 nr 3-3-1-2-06.

eristada tema kambri ja asjade läbiotsimist. Viimasel juhul ei tulene viidatud sättest alus saata kinnipeetav tema asjade läbiotsimise ajaks kambri ära. VangS § 67 punktis 2 sätestatud kinnipeetava kohustus mitte takistada vanglaametnike kohustuste täitmist on täidetud juba siis, kui kinnipeetav ei sega vanglaametnikke läbiotsimisel. Selleks ei pea ta tingimata kambri lahkuma.

HMS § 5 lõikes 2 sätestatud haldusmenetluse eesmärgipärasuse ja tõhususe nõue on vaid suunis, kuidas haldusorgan peab haldusmenetluse käigus kasutama seaduses sätestatud volitusi. Sellest ei tulene erandit seadusliku aluse nõudele ning efektiivsuse ja eesmärgipärasuse tagamiseks ei tohi haldusorgan kasutada abinõusid, mille rakendamiseks puudub seaduslik alus.

Lisaks eelnevale väideti Murru Vangla vastuses kinnipeetava pöördumisele, et tulenevalt VangS § 55 lõikest 2 ei ole kinnipeetavate viibimine värskes õhus rohkem kui üks tund seaduse rikkumine. Osundatud sättele viidates kinnipeetavate sunnikorras õue paigutamine (eriti talvisel ajal) on aga lubamatu. VangS § 55 lg 1 sätestab, et kinnipeetavale võimaldatakse jalutuskäik värskes õhus vähemalt üks tund päevas. Võimaldamine tähendab aga võimaluse pakkumist mingiks tegevuseks, mitte selleks sundimist.

Eelnevast nähtub, et justiitsministri vastuskirjas viidatud vangistusseaduse ja haldusmenetluse seaduse sätted ei anna alust piirata kinnipeetava õigust osakonna territooriumil vabalt liikuda sellisel viisil, nagu seda avaldusaluses asjas tehti.

Vangistusseadus lubab kinnipeetava VangS § 8 lõikes 1 sätestatud liikumisvabadust piirata näiteks distsiplinaar karistusena (kartserisse paigutamine) ja täiendavate julgeolekumeetmete kohaldamisega, kui esinevad VangS § 69 lõikes 1 sätestatud asjaolud. Samuti ei ole välistatud kinnipeetava liikumisvabaduse piiramine tema kambri ja asjade läbiotsimise ajaks. Kinnipeetava liikumisvabadust võib piirata vastavalt VangS § 71 lõikele 3, mille järgi võib vanglaametnik teenistusülesannete täitmisel ohutuse tagamiseks kehtestada enda, teiste isikute või objektide ümber ohutsooni, millesse ei tohi tema loata siseneda. Selle nõude rikkumisel võib vanglaametnik kasutada füüsilist jõudu, erivahendeid ning külmi- ja gaasirelvi.

Kinnipeetava ja tema kambri läbiotsimine on vanglaametniku teenistusülesannete täitmine. Seega on läbiotsimisoperatsioonide ajal VangS § 71 lg 3 kohaldamise eeldus olemas ning vanglaametnikul on õigus kehtestada ohutsoon, millest tuleneb ka õigus anda kinnipeetavatele korraldusi ohutsoonist lahkuda. Avaldajale antud korralduse materiaalse õiguspärasuse hindamiseks kontrollis õiguskantsler temale menetluse käigus teatavaks saanud teabe põhjal, kas avaldusaluses asjas kehtestatud liikumisvabaduse piirang oli kooskõlas VangS § 71 lõikega 3.

Kuna ohutsooni kehtestamine ei ole kohustuslik, peab vanglaametnik kaaluma, kas see kehtestada või mitte. HMS § 4 lõike 2 järgi peab kaalutusõigust teostama kooskõlas kaalutusõiguse eesmärgiga. Haldus ei tohi kaalutusõiguse teostamisel vastuollu minna kohaldatava seaduse eesmärgi ja mõttega, kitsamalt vaadeldes kaalutusnormi eesmärgiga.³⁴⁷

VangS § 71 lõikes 3 on *expressis verbis* sätestatud ohutsooni kehtestamise eesmärk: ohutsooni saab kehtestada ainult ohutuse tagamiseks. Vangistusseadus ei sätesta õiguslikku alust piirata kinnipeetava liikumisvabadust kambrite läbiotsimise efektiivsuse tagamiseks, st läbiotsimise otsese takistamise, keelatud esemete peitmise võimaluste vähendamiseks, aja säästmiseks vms.

Seega leidis õiguskantsler, et ohutsooni kehtestamine Justiitsministri vastuskirjas märgitud eesmärgil oleks VangS § 71 lõikest 3 tuleneva kaalutusõiguse väärkohaldamine. Samas leidis õiguskantsler, et üldjuhul teenib kambrite läbiotsimise ajaks ohutsooni kehtestamine ka vanglaametnike ohutuse tagamise eesmärki, sõltumata sellest, milline eesmärk hilisemas põhjenduses nimetatakse. Seega võis avaldusaluses asjas kaalutusotsuse tulemusena kehtestatud ohutsoon ja avaldajale antud korraldus olla siiski õiguspärane. Kuna õiguskantsleril ei olnud võimalik tagantjärele hinnata olukorda, milles vanglaametnikud tegutsesid, ei saanud ta antud küsimuses võtta ühest seisukohta.

³⁴⁷ K. Pikamäe. Kaalutusvigadest – Juridica 2006, lk 80.

Õiguskantsler ei välistanud seejuures, et ka läbiotsimise tõhususe tagamine oleks legitiimne eesmärk, mille saavutamiseks võib olla vajalik kinnipeetava VangS § 8 lõikes 1 sätestatud liikumisvabaduse piiramine ohutsooniga või muul viisil. Kuid õiguskantsler rõhutas veel kord, et õiguste piiramine saab toimuda vaid seaduse alusel. Kui praktika käigus peaks selguma, et kehtiv seaduslik raamistik ei võimalda kinnipeetavate üle järelevalvet teostada piisavalt efektiivselt, peab seaduse täiendama.

Lisaks eelnevale pidas õiguskantsler vajalikuks juhtida edasise praktika kujundamiseks tähelepanu järgnevatele aspektidele.

Kui vanglate relvastatud eriüksus viib läbi ettekavandatud üritust relvastatud üksuse tegevuse korra § 6 lõike 2 mõttes, puudub kiiret tegutsemist nõudev konkreetne oht vangla julgeolekule või mõnele muule õigushüvele. HMS §-s 6 sätestatud uurimisprintsip kohustab sellisel juhul läbiotsimisoperatsiooni ettevalmistamisel selgitama välja kõik tähtsust omavad asjaolud, mis mõjutavad vanglaametnike ohutust läbiotsimise ajal (nt kinnipeetavate arv eluosakonnas, eluosakonna suurus ja ehituslikud omapärad, läbiotsitavas eluosakonnas viibiva kontingendi meelestatus). Vaid nii on võimalik langetada korrektne kaalutusotsus, kus tööpoolest arvestatakse kõigi tähtsust omavate asjaoludega.

Tulenevalt PS § 11 lausest 2 ja HMS § 3 lõikest 2 peab ohutsooni kehtestamine ning selle ulatus ja kestus olema proportsionaalne taotletava eesmärgi suhtes. Legitiimseks eesmärgiks, mille kaudu ohutsooni proportsionaalsust kehtiva õigusliku regulatsiooni järgi hinnata tuleb, on läbiotsimist teostavate vanglaametnike või muude isikute ohutus. Põhimõtteliselt pole välistatud kogu eluosakonda hõlmava ohutsooni kehtestamine (ennekõike siis, kui vanglaametnike või teiste isikute ohutust pole mõne teise, kinnipeetavaid vähem koormava abinõuga võimalik tagada). Sellega kaasneva kinnipeetavate liikumisvabaduse piirangu intensiivsuse tõttu peaks nii ulatusliku ohutsooni kehtestamine jääma siiski erandiks.

(4.2) Avaldusaluses asjas paigutati kinnipeetavad talvisel ajal rohkem kui tunniks ajaks jalutusboksidesse, kus kinnipeetavad on ilmastikutingimuste eest vaid vähesel määral kaitstud. Seega seati kinnipeetavad sundkorras olukorda, kus oht tervisekahjustuste tekkimiseks on märgatavalt suurem, kui tavapäraselt eluosakonnas viibides – isegi siis, kui kinnipeetavatele anti korraldus „soojalt riidesse panna”.

Õigusaktides ei ole täpselt sätestatud, kuhu võib kinnipeetavaid läbiotsimise ajaks paigutada. See ei tähenda aga, et kinnipeetavaid võib vanglaametnike suva järgi paigutada õue, külmale põrandale istuma vms. Eluosakonnast väljasaatmisel puudub kinnipeetaval VangS § 8 lõikest 1 tulenev õigus vabalt liikuda. Kinnipeetava liikumisvabaduse ja tema viibimiskoha määrab tema üle järelevalvet teostav vanglaametnik kaalutusõiguse alusel, juhindudes VangS § 66 lõikest 1, mille järgi korraldatakse kinnipeetavate järelevalve viisil, mis tagab vangistusseaduse ja vangla sisekorraeskirjade täitmise ja üldise julgeoleku vanglas.

Kui läbiotsimisoperatsiooni käigus antakse kinnipeetavate korraldus eluosakonnast lahkuda, peab ka tema edasise viibimiskoha valikul järgima proportsionaalsuse põhimõtet, st sellega võib kaasneda vaid nii palju koormavaid tagajärgi, kui VangS § 66 lõike 1 täitmiseks vältimatult vajalik.

Seejuures tuleb arvestada, et tulenevalt PS §-st 18 ei tohi kinnipeetavat eluosakonnast äraoleku ajaks paigutada kohta, kus alandatakse tema inimväärikust. Samuti peab arvestama PS § 28 lõikega 1, mille järgi on igalühel õigus tervise kaitsele. Sellest järeldub, et vangla peab oma ülesannete täitmisel tagama kinnipeetava tervise kaitse võimaluste piires parimal viisil ja hoiduma kinnipeetava paigutamisest tervist ohustavatesse tingimustesse.

Kuna Justiitsministri vastuses õiguskantsleri teabe nõudmisele põhjendati kinnipeetavate paigutamist jalutusboksidesse väga napisõnaliselt, jäi arusaamatuks, miks ei olnud julgeolekukaalutlustel otstarbekas paigutada kinnipeetavaid hoonesse, mis ei asunud 9. eluosakonna läheduses. Pelgalt määratlemata ja abstraktsetele mõistele viitamisega ei saa põhjendada kinnipeetavate koormavate meetmete õiguspärasust.

Avaldusaluses asjas toimus ettekavandatud üritus relvastatud üksuse korra § 6 lõike 2 mõttes. Operatsiooni ettevalmistamisel on piisavalt aega, et pöörata tähelepanu kinnipeetavate ümberpaigutamisele võimalikult

vähekoormaval viisil ja kohta, kus on tagatud tema tervise kaitse parimal viisil ka siis, kui vangla eripäradest tulenevalt on see ülesanne keerukas.

Üldsónaliste põhjenduste tõttu oli õiguskantsleril põhjust arvata, et avaldusaluses asjas ei analüüsitud piisava põhjalikkusega võimalusi kinnipeetavate paigutamiseks läbiotsimisoperatsiooni ajaks, ning kinnipeetavad paigutati kergekäeliselt kohta, kus nad olid talvisel ajal kaitsetud ilmastikutingimuste eest. Seetõttu võttis õiguskantsler seisukoha, et avaldaja paigutamise ja jalutusboksi rikuti tema õigust tervise kaitsele.

Sellele lisaks leidis õiguskantsler, et kui vanglal ei ole teada asjaolusid, mis viitavad konkreetsele ohule vangla julgeolekule või mõnele muule olulisele õigushüvele, peab vähendama plaanitud läbiotsimisoperatsiooni ulatust või selle korraldamisest üldse loobuma, kui operatsiooni korraldamiseks on vältimatult vajalik kinnipeetavate paigutamine tingimustesse, kus on kõrgendatud tervisekahjustuste tekkimise oht.

(5) Vastavalt relvastatud üksuse tegevuse korra § 7 lõikele 2 allub üksuse ülem Justiitsministeeriumi vanglate asekanteri kaudu justiitsministrile, mistõttu tegi õiguskantsler justiitsministrile vanglate relvastatud üksuse edasise tegevuse kujundamiseks järgnevad ettepanekud:

1. Läbiotsimise ajaks kehtestada kinnipeetavate liikumisvabaduse piiramiseks ohutsoone VangS § 71 lõikest 3 lähtudes ainult vanglaametnike või muude isikute ohutuse tagamiseks. Sellest eesmärgist tuleb lähtuda ka ohutsooni ulatuse ja kestuse proportsionaalsuse hindamisel.
2. Kui ohutuse tagamiseks on vältimatult vajalik kehtestada kogu eluosakonda hõlmav ohutsoon, tuleb vältida kinnipeetavate paigutamist tervist ohustavatesse tingimustesse.
3. Kui vanglate relvastatud eriüksus korraldab etteavandatud üritust, märkida justiitsministri 01.04.2003 määruse nr 23 „Vangistuse ja elvangistuse täideviimise üle järelevalve korraldamine” §-s 45 nimetatud tegevusplaani kehtestatavad ohutsoonid ja valiku põhjused. Muu hulgas tagatakse sellega, et võimalike kaebuste korral oleks võimalik tagantjärele hinnata ohutsoonide õiguspärasust.
4. Kui ohutuse tagamiseks on vältimatult vajalik kehtestada kogu eluosakonda hõlmav ohutsoon, määrata läbiotsimise tegevusplaanis kindlaks koht, kuhu kinnipeetavad läbiotsimise ajaks paigutada, esitada koha valiku põhjused.
5. Täiendada läbiotsimist ja vanglate relvastatud eriüksuse tegevust reguleerivaid õigusakte lähtudes ettepanekutest nr 3. ja 4.

Justiitsminister võttis seisukoha, et vanglate relvastatud eriüksuse senine läbiotsimise praktika on tänast vanglasüsteemi ja vangla arhitektuurilist eripära arvestades õiguspärane ning vajalik nii kinnipeetavate kui ka ametnike elu ja tervise kaitsmiseks ning vangistuse eesmärkide saavutamiseks ega riiva põhjendamatult kinnipeetavate õigusi. Kinnipeetava vabadust on piiratud süüdimõistva kohtuotsuse täitmiseks ja seega on temalt seaduse alusel võetud õigus vabadusele. Seetõttu ei rakendata tema suhtes PS §-s 20 sätestatud garantiisid. Justiitsminister nõustus, et kinnipeetava VangS §-st 8 tuleneva õiguse piiramine ei saa olla põhjendamatu ja ebaproportsionaalne, kuid kinnipeetava lühiajaline eemaldamine läbiotsimise objektilt on proportsionaalne. Samuti nõustus justiitsminister seisukohaga, et kinnipeetavate paigutamine läbiotsimise ajaks tuleb korraldada nii, et sellega ei seataks ohtu nende elu ja tervist. Justiitsministri arvates piisab sellest, kui kinnipeetavatele teatakse läbiotsimise alguses, et neid viiakse õue, ja soovitatakse soojalt riidesse panna. Õiguskantsler otsustas avaldusaluses asjas küll menetluse lõpetada, kuid peab vajalikuks analüüsida 2007. aastal põhjalikumalt kinnipeetavate liikumisvabaduse piiramise lubatavuse eeldusi suuremahuliste läbiotsimisoperatsioonide ajal ning teha oma seisukoht koos võimalike ettepanekutega praktika muutmiseks ka teatavaks Justiitsministeeriumile.

24. Kinni peetava isiku isiklike asjade hävitamine ja talle vabanemistoetuse maksmine

Asi nr 7-1/051596

(1) Õiguskantsleri poole pöördus Tartu Vangla kinnipeetav, kes palus seisukohta vabanemistoetuse maksmise korra ja kinni peetava isiklike asjade hävitamise kohta.

(2) Avaldaja oli vahistatu (kohtualune) ja viibis alates 23.11.2004 Tartu Vanglas. 04.08.2005 konvoeeriti ta 08.08.2005 Narva Linnakohtus toimuvaks kohtuistungiks Ida Politseiprefektuuri Narva arestimajja. Avaldaja isiklikud asjad jäid vangla lattu hoiule. Narva Linnakohus mõistis avaldaja süüdi ja karistas teda 10-kuulise vangistusega, mille hulka loeti ka eelvangistuses viibitud aeg (üle üheksa kuu). Karistuse kandmiseks valiti Narva arestimaja. Karistuseks mõistetud kümme kuud täitus 29.08.2005, mil kinnipeetav ka Narva arestimajast vabastati. Vabanemisel ei makstud avaldajale vabanemistoetust, kuna kohtuotsus, millega isik süüdi mõisteti, ei jõudnud enne vabastamise kuupäeva arestimajja. Seega vabastati isik enne kohtuotsuse arestimajja jõudmist.

21.09.2005 toimus kohtuistung sama avaldajat puudutavas uues kriminaalasjas ning avaldaja võeti kohtusaalis vahi alla. Tema isiklikud asjad, mis eelmisest vanglas veedetud ajast jäid Tartu Vangla lattu, hävitati 04.10.2005, st ajal, kui avaldaja oli uuesti vahi all.

Avaldaja märgib, et kohe peale vabanemist ei olnud tal raha, et isiklikele asjadele järgi minna. Viibides 10.10.2005 Tartu Vanglas pöördus avaldaja vangla poole, et saada kätte oma isiklikud asjad, kuid talle teatati, et tema asju laos enam ei ole.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmisega Tartu Vangla ja Ida Politseiprefektuuri poole.

Tartu Vangla direktori kinnitusel jäid avaldaja asjad vanglasse, kuna ei olnud teada tema võimalik vabanemine arestimajast. Seda põhjusel, et koos kinnipeetavaga saadeti arestimajja ka viimase isiklik toimik.

Ida Politseiprefektuuri politseiprefekti vastusest teabe nõudmisele nähtub, et avaldaja vabastati Narva arestimajast 29.08.2005 kell 10.35 karistustähtaja lõppemise tõttu. 30.08.2005 saatis Narva Linnakohtu kantslei jõustunud kohtuotsuse koopia Narva arestimajale.

Narva arestimaja juhtkond ei teavitanud Tartu Vanglat avaldaja vabanemisest. Teatamist ei peetud vajalikuks, kuna kinnipeetava karistuse lõpptähtaeg ja vabastamise kuupäev on jälgitavad ühtselt riiklikust kinnipeetavate, arestiaaluste ja vahistatute registrist (kinnipeeturegister). Kinnipeeturegistrisse sisestatud üldandmetele omavad juurdepääsu nii vanglate kui ka arestimajade ametnikud.

Ida Politseiprefektuuri politseiprefekti sõnul ei makstud avaldajale vabanemistoetust. Tema vabastamise ajal puudus arestimaja juhtkonnal informatsioon kohtuotsuse jõustumisest või määruskaebuse esitamisest kõrgemalseisvale kohtule. Jõustunud kohtuotsus saabus prefektuuri andmetel postiga Narva arestimajja 01.09.2005, s.o ajal, kui avaldaja oli juba vabastatud.

(3) Nimetatud kaasuse põhiküsimus oli, kas avaldaja isiklike asjade hävitamine ja vabanemistoetuse mitteraksumine oli kooskõlas hea halduse tavaga.

(4) Isiklike asjadega toimimist vanglast vabanemise korral reguleerib justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri” § 64. Nimetatud sätte süstemaatilises tõlgendusest nähtub, et norm eristab isiklike asjadega toimimist n-ö (loodetavasti) jäädavalt vanglast lahkumisel (vabanemisel) ning kinnipeetava lahkumist vanglast olukorras, kus ta jätkab karistuse kandmist ja tema vabadus on jätkuvalt piiratud. Nii on selge, et kui kinnipeetav vanglast vabastatakse, tagastatakse talle vanglas hoiul olevad asjad (lg 1). Vabaduses viibides peavad isikud oma asjade kättesaamise eest hoolitsema ise. Seetõttu, kui kinnipeetav jätab pärast vanglast lahkumist oma asjad vanglasse ega tule neile ka hiljem järele, siis need hävitatakse kinnipeetava vanglast lahkumisest alates ühe kuu pärast (lg 4).

N-ö ajutist eemalolekut (nt põhjusel, et viiakse teise vanglasse või arestimajja või ta on muul põhjusel ajutiselt konkreetsest vanglast eemal) reguleerivad lõiked 2 ja 5. Nii sätestab lõige 5, et kui kinnipeetav lahkub ajutiselt vanglast, jäetakse asjad vangla hoiule. Viimasel juhul on selge, et kuna isikul ei ole täiel määral kontrolli oma liikumisvõimaluste üle, peab vangla säilitama asju kauem kui sisekorraeeskirja § 64 lõikes 4 nimetatud tähtaeg ette näeb.

Hinnates eeltoodut on selge, et avaldaja asjade hävitamine toimus põhimõtteliselt sisekorraeskirjas sätestatud tähtaega järgides: avaldaja vabastati 29.08.2006 ning asjad hävitati 04.10.2006. Seega oli vabastamisest möödas enam kui üks kuu.

Õiguskantsleri hinnangul oli taoline lähenemine siiski liialt formaalne. Kõiki asjas tähtsust omavaid asjaolusid tuleb hinnata koosmõjus, et saavutada heale halduse tavale vastav lahendus. Oluline oli eeskätt fakt, et avaldaja isiklike asjade hävitamine toimus ajal, kui viimane oli uuesti vahistatud. Tema liikumisvabadus ning võimalus asjadele järele tulla oli seega oluliselt piiratud. Vangla juhtkond oleks saanud ja pidanud sellega arvestama. Isikule võiks põhimõtteliselt küll ette heita, et miks ta kohe pärast vabanemist asjadele järgi ei läinud aga siinkohal tuleks siiski arvestada asjaoluga, et talle ei makstud vabanemisel vabanemistoetust, mis võimaldaks isikul tasuda mh liikumiskulude eest, ning teiseks on isikul vabadus sooritada toiming kogu seaduses ette nähtud tähtaja jooksul ja temalt ei saa eeldada, et ta teeks seda kohe.

Ida Politseiprefektuuri vastusest nähtub, et avaldaja vabastati arestimajast 29.08.2005. Jõustunud kohtuotsus, millega viimane süüdi tunnistati, saabus arestimajja aga 01.09.2005, seega pärast süüdimõistetud vabanemist. Väidetavalt just nimetatud põhjusel ei maksnud arestimaja ka vabanemistoetust. Üheselt ei olnud arusaadav, mille alusel kinni peetav isik üldse vabastati.

VangS § 75 lõike 3 järgi tagastatakse kinnipeetavale vangla hoiul olnud esemed ja dokumendid ning isiklikud riided. Sama paragrahvi 4. lõige sätestab, et vabastamisel makstakse kinnipeetavale välja tema isikuarvel olevatest summadest hoiustatud vabanemistoetus. Kui kinnipeetava vabanemistoetusena hoiustatud summa on väiksem töötü ühe kuu töötutoetusest, makstakse kinnipeetavale ühekordset toetust vabanemistoetusena hoiustatud summa ja ühe kuu töötutoetuse vahe ulatuses. Kuna avaldaja suhtes oli kohtuotsus jõustunud 20.08.2005, tuli talle viidatud sätte järgi tagastada tema esemed ning maksta vabanemistoetust.

Menetluse käigus ilmnis kohtu, vangla ja arestimaja vaheline informatsioonisulg. Õiguskantsler võttis seisukoha, et informatsioonivaeguse põhjuseks oli puudulik koostöö. Sama õigusakti alusel ja sarnase sisuga ülesandeid täitvad ametiasutused peavad omavahelise koostöö viima tasandile, et isiku õigused ei saaks kahjustatud.

(5) Avaldusaluses asjas andis õiguskantsler justiitsministrile, siseministrile, Tartu Vangla direktorile ja Ida Politseiprefektuuri politseiprefektile järgnevad soovitused:

1. olemasolevate võimaluste põhjal töötada välja ühine poliitika juhtudeks, kui eelvangistuses viibiv isik konvoeeritakse kohtuistungiks arestimajja ning jäetakse sinna karistust lõpuni kandma (mis saab isiku isiklikest asjadest, kuidas talle vabanemistoetust maksta jne);
2. leida vastus küsimusele, miks Tartu Vangla hävitas avaldaja isiklikud asjad olukorras, kus viimane viibis taas vahi all (kui vanglal puudus info isiku vahi alla võtmisest, siis mis põhjustel ei kontrollitud enne asjade hävitamist, kas isik on endiselt vabaduses);
3. kaaluda eri osapoolte koostöös võimaliku lahenduse leidmist probleemile, et kinnipeetava vabastamise aluseks olev dokument (kohtuotsus) ei jõua kinnipidamisasutusse enne isiku vabastamist. Võimalik, et edukas koostöö suudab tulevikus vältida olukordi, kus kinnipeetav jääb ilma vabanemistoetusest pelgalt seetõttu, et jõustunud kohtuotsuse koopia ei jõua kinnipidamisasutusse enne tema vabanemist;
4. vaadata läbi ja korrigeerida ministeeriumite haldusalas olevate asutuste informatsiooni vahetust, et vältida ebaselgeid olukordi kinnipeetavate konvoeerimisel ja kinni peetava isiku isikliku toimiku liikumise kord vanglate ja arestimajade vahel.

Justiitsminister märkis oma vastuses, et peab vajalikuks Vangla sisekorraeskirja muutmist sättega, mille järgi tuleb enne asjade hävitamist järgi kontrollida asjade omaniku võimalikku taas vanglas viibimist. Samuti märkisid justiits- ja siseminister, et kaaluvad koostöös vanglatele ja arestimajadele ühise kirja koostamist, milles sätestatakse juhised kinnipeetavate vabastamisel ette tulevate erandlike olukordade lahendamiseks viisil, et isikute õigused ei saaks riivatud. Vastavasisuline juhend on koostatud ning erinevate ministeeriumite haldusalas olevatele kinnipidamisasutustele järgimiseks edastatud.

25. Kaalutusotsus kinnipeetavale väljasõiduloa andmisel

Asi nr 7-1/051574

(1) Õiguskantsleri poole pöördus kinnipeetav, kes kaebas, et temale ei võimaldatud notari vastuvõtule minekuks vajalikke lühiajalisi väljasõite.

(2) Esimest korda taotles kinnipeetav lühiajalist väljasõitu (VangS § 32 mõttes) 2005. aasta mais seoses oma ema (pärandaja) surmaga, kuid temale võimaldati lühiajaline väljaviimine järelevalve all vastavalt VangS §-le 33. Kuigi tema lühiajalise väljasõidu taotlusele lisatud väljasõiduplaan sisaldas ka notari vastuvõtule minemist pärandi vastuvõtmiseks, seda talle ei võimaldatud. Kinnipeetav esitas teise lühiajalise väljasõidu taotluse 2005. aasta septembris. Kinnipeetavale pakuti taas kord lühiajalist väljaviimist vastavalt VangS §-le 33.

Avaldusaluse asja lahendamiseks vajaliku teabe saamiseks pöördus õiguskantsler Murru Vangla poole. Vastuskirja järgi ei võimaldatud kinnipeetavale ema matustel osalemiseks VangS §-s 32 sätestatud lühiajalist väljasõitu, lähtudes justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri” (VSkE) § 83 punktist 3¹, kuna tal oli neli kehtivat distsiplinaar karistust. Ka kinnipeetava teist lühiajalise väljasõidu taotlust ei rahuldatud, kuna tal oli kehtiv distsiplinaar karistus.

(3) Avaldusaluses asjas tuli kontrollida, kas Murru Vangla direktori otsused jätta andmata luba lühiajaliseks väljasõiduks olid kooskõlas asjassepuutuvate õigusaktidega.

(4) Murru Vangla direktor andis kinnipeetavale 2005. aasta mais esitatud taotluse põhjal loa lühiajaliseks väljaviimiseks järelevalve all (VangS § 33), kuid luba lühiajaliseks väljasõiduks (VangS § 32) ei antud. Lühiajaline väljaviimine on kinnipeetava vaatenurgast oluliselt ebasoodsam kui lühiajaline väljasõit, kuna ta on pideva järelevalve all ja tal on väga piiratud tegutsemisvabadus. Samuti peab kinnipeetav kandma lühiajalisel väljaviimisel vähemalt osaliselt järelevalve korraldamisest tulenevad kulud (vt VangS § 33 lg 2) ja seega on see ka rahaliselt koormavam kui lühiajaline väljasõit, mille puhul tulenevad kulutused enamjaolt vaid kinnipeetava enda tegevusest.

Vastavalt VangS § 32 lõikele 1 võib vangla direktor anda kinnises vanglas karistust kandvale kinnipeetavale, kes on karistusest ära kandnud vähemalt ühe aasta, loa lühiajaliseks väljasõiduks³⁴⁸ kuni kahekümne üheks kalendripäevaks aastas. Loa lühiajaliseks väljasõiduks (kuni seitse päeva) võib vangla direktor anda ka erakorralise perekondliku sündmuse puhul (VangS § 32 lg 5).

Väljasõiduloa andmine on vangla direktori diskretsiooni- ehk kaalutusotsus, st õigusaktid ei kirjuta direktorile üheselt ette, mida ta teatud asjaolude esinemisel tegema peab, vaid tal on õigus valida erinevate tegutsemisvõimaluste vahel. Kui mõned erandlikud olukorrad välja arvata, puudub üksikisikul sellisel juhul subjektiivne õigus nõuda haldusorganilt teatud viisil tegusemist. Siiski on isikul õigus sellele, et otsust kaalutaks õiguspäraselt ja kaalutusvigadeta.

Seega kontrollis õiguskantsler avaldusaluses asjas, kas kaalutusotsuste tegemisel esines menetlus- ja vormivigu, mis võisid mõjutada sisulist otsustamist, kas kaalutusotsus on kooskõlas õigusnormidega ja õiguse üldpõhimõtetega, kas otsus tugineb seaduslikule alusele ega ei ole väljutud diskretsiooni piiridest ning ei ole tehtud muud sisulist kaalutusviga.

VangS § 1¹ lõike 1 järgi kohaldatakse vangistuseseaduses ja selle alusel ettenähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid. HMS § 4 lõike 2 järgi tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiridega, kaalutusõiguse eesmärgiga ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.

³⁴⁸ Arusaamise hõlbustamiseks kasutatakse edaspidi VangS §-s 32 sätestatud väljendi „luba lühiajaliseks väljasõiduks“ asemel ka väljendit „väljasõiduluba“.

Riigikohtu halduskollegium on leidnud, et „[...] diskretsiooni kohaldamine juhtudel, kui seadus näeb ette diskretsiooni, pole mitte üksnes administratsiooni õigus, vaid ka kohustus.“³⁴⁹ Kui loobutakse kaalutusõiguse teostamisest üksikjuhul, esineb kaalutusviga. Riigikohtu halduskollegiumi 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.“³⁵⁰

VangS § 32 lõike 4 järgi arvestab vangla direktor lühiajalise väljasõidu lubamise otsustamisel kuriteo toimepanemise asjaolusid, individuaalse täitmiskava täitmist ja kooskõla vangistuse täideviimise eesmärkidega.

Nii vastusest õiguskantsleri teabe nõudmisele kui ka vastavatest Murru Vangla direktori käskkirjadest nähtus, et kinnipeetava taotluste lahendamisel ei pööratud tähelepanu kinnipeetava toimepandud kuriteo asjaoludele ja individuaalse täitmiskava täitmisele. Taotletava väljasõidu kooskõla vangistuse täideviimise eesmärgiga hinnati ainult lähtudes kinnipeetava kehtivatest distsiplinaarkaristustest ning võeti seisukoht, et kehtivate distsiplinaarkaristuste tõttu ei ole tema lubamine lühiajalisele väljasõidule kooskõlas vangistuse täideviimise eesmärkidega.

Tõepoolest sätestab VSKE § 83 p 3¹, et vangla direktor võib keelduda väljasõiduloo andmisest, kui kinnipeetavale kohaldatud distsiplinaarkaristus kehtib. Antud säte ei ole aga imperatiivselt sõnastatud ning seega pole välistatud, et ka kehtiva distsiplinaarkaristusega kinnipeetavale antakse lühiajalise väljasõidu luba. Kehtiv distsiplinaarkaristus on küll lühiajalise väljasõidu loa andmise otsustamisel tähtis,³⁵¹ kuid see ei vabasta vangla direktorit kohustusest kaaluda oma otsust ning võtta arvesse ka teisi asjaolusid (ennekõike VangS § 32 lõikes 4 nimetatut).

Samuti ei ole kehtiva distsiplinaarkaristuse olemasolu või puudumine ainus asjaolu, mis määrab taotletava lühiajalise väljasõidu kooskõla vangistuse täideviimise eesmärkidega. Milliseid asjaolusid arvesse võtta tuleb, sõltub konkreetsest juhtumist. Avaldusaluses asjas võib näiteks esile tuua järgnevad aspektid, mis õiguskantsleri hinnangul olid ka vanglale teada või vähese ajakuluga väljaselgitatavad.

Juba esimese väljasõiduloo taotlemise hetkeks oli kinnipeetav kandnud ära olulise osa talle mõistetud vangistusest ja vangistuse lõpuni oli jäänud vähem kui aasta. Kinnipeetav taotles lühiajalist väljasõitu, et korraldada pärandi vastuvõtmist. Materiaalne kindlustatus pärast vabanemist on oluline tagatis saavutamaks ühte vangistuse täideviimise eesmärki – suunata kinnipeetav õiguskuulekale käitumisele (VangS § 6 lg 1). Notarit on küll võimalik kutsuda toimingute sooritamiseks vanglasse, kuid reeglina on see keerukam ja kinnipeetava jaoks kulukam kui lühiajalise väljasõidu käigus notaribüroo külastamine: väljaspool notaribürood või väljaspool notari tööaega tehtud notariaaltoimingu eest tasutakse notarile täiendavalt toimingute tegemiseks kulutatud aja eest 60 krooni tunnis. Notariaaltoimingu tegemiseks vajaliku transpordi tagab notariaaltoimingu taotleja. Notari isikliku sõiduvahendi kasutamisel tasub notariaaltoimingu taotleja notarile täiendavalt 60 krooni iga sõiduvahendi kasutamise tunni eest (notari tasu seaduse § 36 lõiked 2 ja 3). Avaldusaluses asjas võis esineda veel asjaolusid, mis omavad tähtsust väljasõiduloo andmise otsustamisel.

Tulenevalt HMS §-st 6 on vangla kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel. Seega ei saa vangla õigustada lisaks kehtivate distsiplinaarkaristuste olemasolule muude asjaolude arvestamata jätmist sellega, et kinnipeetav ei ole taotluses vastavat soovi selgesõnaliselt väljendanud.

Avaldusaluses asjas võttis õiguskantsler seisukoha, et Murru Vangla direktor ei teostanud kinnipeetavale väljasõiduloo andmise otsustamisel kaalutusõigust kooskõlas HMS § 4 lõikega 2, kuna ta ei võtnud arvesse kõiki olulisi ja asjas tähtsust omavaid asjaolusid ning ei kasutanud täies ulatuses talle antud kaalutusõigust.

349 RKKHo 11.11.2002 nr 3-3-1-49-02, p 11.

350 RKKHo 06.11.2002 nr 3-3-1-62-02, p 18.

351 Seejuures ei saa pelgalt piirduda kehtiva distsiplinaarkaristuse olemasolu või puudumise tuvastamisega, kuna VangS § 63 lg 1 lubab kinnipeetavale kohaldada erineva raskusastmega karistusi. Vähetähtsa distsipliinirikkkumise eest määratud noomitus ei saa omada lühiajalise väljasõidu lubamise otsustamisel samaväärset kaalu kui tõsise õigusrikkumise eest määratud mitmenädalane kartserikaristus.

Õiguskantsler ei välistanud samas, et avaldusaluses asjas oleks ka kaalutusõiguse korrektse teostamise korral jõutud tulemuseni, et väljasõiduluba tuleb andmata jätta, kuid tulenevalt HMS § 56 lõigetest 1 ja 3 peab vangla oma otsuse põhjenduses siiski ära märkima kõik kaalutlused, millest vangla on soodustava haldusakti andmisest keeldumisel lähtunud.

(5) Avaldusaluses asjas tegi õiguskantsler Murru Vanglale järgnevad soovitusel, mida tuleb järgida, kui lahendatakse kinnipeetavate taotlust lühiajalise väljasõiduloo andmiseks:

1. Kinnipeetavale ei tohi väljasõiduluba andmata jätta üksnes põhjusel, et tal on kehtiv distsiplinaarkaristus.
2. Isegi siis, kui kinnipeetaval on kehtiv distsiplinaarkaristus, peab taotluse lahendamisel välja selgitama teised tähtsust omavad asjaolud ning need väljasõiduloo andmisel arvesse võtma.
3. Kui kinnipeetavale jäetakse väljasõiduluba andmata, tuleb loa andmisest keeldumise otsuses ära märkida kõik otsuse asjaolud ja kaalutlused, millest otsuse langetamisel lähtuti.

Vastuses õiguskantsleri ettepanekutele kinnitas Murru Vangla direktor, et edaspidi vaagitakse Murru Vangla lühiajaliste väljasõitude komisjonis ka lisaks taotleja kehtivatele distsiplinaarkaristustele muid asjaolusid.

26. Kinni peetava isiku telefoni kasutamise piiramine Tartu Vanglas

Asi nr 7-4/060144

(1) Õiguskantsleri poole pöördus mitu Tartu Vangla kinni peetavat isikut, kes kaebasid, et vangla piirab nende õigust helistada vabalt valitud ajal ametiisikutele ning kaitsjatele.

(2) Avaldajad väitsid, et Tartu Vangla ametnikud ei luba vangla eelvangistusosaluste eluhoones (nn E-hoones) viibivatel kinni peetavatel isikutel kasutada telefoni helistamiseks kaitsjale või ametiisikutele selleks vabalt valitud ajal. Avaldustest nähtuvalt rakendab Tartu Vangla eelvangistusosaluste eluhoones viibivate kinni peetavate isikute suhtes Tartu Vangla kodukorra punkti 16.2.2. Viimane sätestab, et taksofoni kasutamine Tartu Vangla eelvangistushoones toimub järgnevalt: neljapäeviti võimaldatakse taksofoni kasutada 1., 3., 5., 7., 9. ja 11. sektsioonis ning meditsiinilises karantiinis asuvatel kinni peetavatel isikutel; reedeti võimaldatakse taksofoni kasutada 2., 4., 6. ja 10. sektsioonis asuvatel kinni peetavatel isikutel ning kolmapäeviti ja reedeti võimaldatakse taksofoni kasutada 8., 12. ja 4. sektsioonis asuvatel avatud sektsiooni kinni peetavatel isikutel. Kinni peetavatele isikutele, kellele on helistamine lubatud ja kes on avalduse õigeaegselt esitanud, võimaldatakse ülaltoodud päeval helistada ühel korral kokku kuni kümme minutit. Nimetatud aja jooksul erinevate telefoninumbrite valimiste arvu ei piirata. Kinni peetavad isikud saavad, arvestades päevakava ja ülaltoodut, taksofoni kasutada ajavahemikul 9.00–12.00 ja 14.00–19.45.

Kinni peetavate isikute kõnealustes avaldustes esitatud väidete kontrollimiseks tegi õiguskantsler teabe nõudmise justiitsministrile ja Tartu Vangla direktorile.

Oma vastuses õiguskantsleri teabe nõudmisele kinnitas Tartu Vangla direktor vangla eelvangistusosaluste eluhoones viibivate kinni peetavate isikute suhtes kohaldatavat telefoni kasutamise piirangut. Direktor põhjendas kindlate kuupäevade kehtestamist kinni peetavate isikute telefoni kasutamisele ametnike vähesusega. Nimelt ei ole Tartu Vanglas piisavalt ametnikke, kes suudaksid kõik kinni peetavate isikute avaldused telefoni kasutamiseks, selleks vabalt valitud ajal, rahuldada.

(3) Kõnealusel juhul oli oluline leida vastus küsimusele, kas Tartu Vangla tegevus kinni peetavate isikute telefonikõnede sageduse ning kestvuse piiramisel riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ametnikele ja kaitsjatele on õiguspärane.

(4) Tartu Vangla kodukorra XVI peatüki järgi tohivad kinni peetavad isikud kasutada telefoni kindlaks määratud aegadel ning kõne kestvus on piiratud. Neil piirangutel peab olema seaduslik alus.

VangS § 96 sätestab, et vahistatul on õigus kirjavahetusele ja telefoni (välja arvatud mobiiltelefoni) kasutamisele, kui selleks on tehnilised tingimused. Kirjavahetus ja telefoni kasutamine toimub vangla sisekorraeskirjadega sätestatud korras ning vahistatu kulul. Vahistatu õigust kirjavahetusele ning telefoni kasutamisele võib vangla direktor piirata üksnes uurija, prokurööri või kohtu loal, kui see on vajalik kriminaalmenetluse tagamiseks. Keelatud on vahistatu kirjavahetuse ja telefoni kasutamise piiramine suhtlemiseks riigiasutustega, kohalike omavalitsustega ja nende ametiisikutega, samuti kaitsjaga.³⁵²

Justiitsministri 30.11.2000 määrus nr 72 "Vangla sisekorraeskiri" (VSkE) § 51 sätestab, et kinnipeetav võib kasutada talle helistamiseks ettenähtud telefoni. Kinnipeetaval võimaldatakse telefoni kasutada vähemalt üks kord nädalas ning täpsem telefoni kasutamise aeg ja kestus nähakse ette vangla kodukorras. Vahistatu kartserisse või eraldatud lukustatud kambrisse paigutatud kinnipeetav saab telefoni kasutada taotluse alusel. Kasutada võib teisaldatavat või paikset telefoni. Telefoni kasutamise korral tuleb kinnipeetavale tagada telefoni teel edastatava sõnumi saladuse kaitse.

VSkE § 52 järgi peab telefoni kasutamise korraldus välistama eri kambritesse paigutatud vahistatute omavahelise sidepidamise ja kokkusaamise. Kui vangla direktoril on põhjust arvata, et vahistatule kirjavahetuse või telefoni kasutamise võimaldamine takistab kriminaalmenetlust, teatab ta sellest kirjalikult uurijale, prokuröörile või kohtule. Uurija, prokurööri või kohtu taotlus piirata kirjavahetuse pidamist või telefoni kasutamist paigutatakse vahistatu isiklikku toimikusse koos vangla direktori vastavasisulise otsusega. Direktori otsusest piirata vahistatu kirjavahetuse pidamist või telefoni kasutamist teatatakse asjaomastele vanglatöötajatele.

Oluline on nende sätete tõlgendamisel arvestada kahtlustatava (vahistatu) õigusega kaitsja abile. Riigikohus on sedastanud, et kriminaal- ja väärteoasjades on põhiõiguste riive aste ja intensiivsus tunduvalt suurem kui näiteks haldusasjades.³⁵³ Seega on kahtlustatava (vahistatu) õiguste tagamiseks vajalik oluliselt suurem riigi tähelepanu. Kaitse institutsionaalne garantii tuleneb PS §-st 151, mille järgi sätestab esinduse, kaitse, riikliku süüdistuse ja seaduslikkuse järelevalve korralduse kohtumenetluses seadus.

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) art 6 lg 3 p c sätestab, et süüdistataval on õigus kaitsta end ise või enda valitud kaitsja abil. Nimetatud normi eesmärgiks on tagada poolte võrdsuse ja võrdsuse võimaluste kaudu õiglane õigusemõistmine. Õigus kaitsjale tagab kohtualuse õiguste kaitse, menetluse aususe ja õigluse ning kohtupidamise reeglite parema järgimise. Õigus kaitsele laieneb menetluse kõigile staadiumitele nii eeluurimisel, esmasel kohtulikult arutamisel kui ka apelleerimisel ja kasseerimisel.³⁵⁴

Kriminaalmenetluse seadustikus (KrMS) on sätestatud kaitsja osavõtu kohustuslikkus, mis täidab võrdse ja õiglase kriminaalmenetluse tagamise rolli. Kaitsjal on avalik ülesanne kaasa aidata süütuse presumptsiooni tagamisele (kõigi kahtlustatava kasuks rääkivate asjaolude väljaselgitamisele) ning menetluse seaduslikkuse tagamisele. Õigusriigis on need ülesanded riigi ja avalikkuse huvides. Kaitsja tegevuse avalik tähendus ilmneb eriti neil seadusega ettenähtud juhtudel, mil kaitsja osavõtt kriminaalmenetlusest on kohustuslik. Ka see, et kohtumenetluses on kaitsja osalemine kohustuslik (KrMS § 45 lg 4), viitab kaitsja funktsiooni avalikule tähendusele. Tehes kaitsja osalemise kriminaalmenetluses kohustuslikuks, möönab seadusandja, et ilma kaitsjata ei suuda uurimisasutus, prokuratuur, kohus ega ka kahtlustatav ja süüdistatav ise täielikult kaitseõigust realiseerida.³⁵⁵

EIÕK art 6 lg 3 punkti b järgi peab süüdistataval olema vähemalt õigus saada piisavalt aega ja võimalusi enda kaitse ettevalmistamiseks. Ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele

352 13.12.2006 võttis Riigikogu seadusena vastu „Vangistusseaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse” eelnõu nr 964 SE. Viimane jõustus 01.02.2007 ning tunnistab kehtetuks VangS § 96 lõike 3, kuid viib kinni peetava isiku kirjavahetuse, kokkusaamiste ja telefonikõnede piirangu vangistusseadusest kriminaalmenetluse seadustikku.

353 RKHKo 26.05.2005, nr 3-3-1-21-05, p 16.

354 R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 315–316.

355 E. Kergandberg/M. Sillaots. Kriminaalmenetlus. Tallinn 2006, lk 142.

vanglareeglistiku kohta³⁵⁶ sätestab punktis 23.1, et kõikidel vangidel on õigus õigusabile ning vanglaasutused peavad tagama piisavad vahendid juurdepääsuks sellisele abile. Sama dokumendi p 98.2 täpsustab, et vahistatule tuleb tagada kõik vajalikud vahendid, et aidata tal ette valmistada kaitset ning kohtuda oma seaduslike esindajatega.

Telefoni kasutamise piiramine võib mõjutada negatiivselt kinni peetava isiku võimalusi operatiivselt pöörduda näiteks Justiitsministeeriumi või õiguskantsleri poole. Eriti oluline on tagada vahistatule suhtlemise võimalus advokaadiga kaitse ettevalmistamiseks või muudeks toiminguteks, mida vahistatu võib sooritada, et kindlustada õiglane kriminaalmenetlus.

Vahistatu õigust telefonikõnedeks reguleerib VangS § 96, mille lg 1 sätestab, et vahistatul on õigus telefoni (välja arvatud mobiiltelefoni) kasutamisele, kui selleks on tehnilised tingimused. Telefoni kasutamine toimub vangla sisekorraeeskirjadega sätestatud korras. Mainitud paragrahvi lg 3 sätestab telefonikõnede piirangu vahistatule järgnevalt. Lause 1 näeb ette, et vahistatu õigust telefoni kasutada võib vangla direktor piirata üksnes uurija, prokurööri või kohtu loal, kui see on vajalik kriminaalmenetluse tagamiseks. Lause 2 lisab, et keelatud on vahistatu telefoni kasutamise piiramine suhtlemiseks kaitsjaga. Võrdväärselt kaitsjaga ei tohi piirata telefoni kasutamist suhtlemiseks riigiasutustega, kohalike omavalitsustega ja nende ametiisikutega.

VangS § 96, sh selles sätestatud piiranguid tuleb tõlgendada selliselt, et kahjustada ei saaks vahistatu kaitseõigust. Sellest tulenevalt ei saa lõike 3 lauset 2 tõlgendada selliselt, nagu see laieneks üksnes lõike 3 lause 1 suhtes ehk direktori kehtestatud telefoni kasutamise keelule. Tulenevalt riigiasutustega, kohaliku omavalitsusega ja nende ametiisikutega ning kaitsjaga suhtlemise olulisusest ei tohi seaduses ette nähtud delegatsiooni alusel kehtestatav "kord" kujuneda selliseks, et see tooks sisuliselt kaasa nimetatud asutustega ja isikutega suhtlemise piirangu. St piiramise keeld laieneb kogu paragrahvile. Nii ei saa piirata vahistatu kirjavahetust ja telefoni kõnesid VangS § 96 lg 3 lauses 2 nimetatud asutustele ja isikutele, kehtestades näiteks neile helistamiseks kindlad kuu- või nädalapäevad ja kellaajad. Piirangud on põhjendatud üksnes üldtuntud asjaoludest tulenevalt – asutuste ja ametiisikute tööpäevadega ja -aegadega.

Õiguskantsler leidis, et Tartu Vanglas kehtestatud keeld helistada kaitsjale ning ametiisikutele vahistatu vabalt valitud ajal on õigusvastane.

Lisaks peatus õiguskantsler põgusalt Tartu Vangla väitel, et vanglal ei ole piisaval hulgal ametnikke, kes vajaduse korral kinni peetavatele isikutele telefoni kasutamist võimaldaksid.³⁵⁷ Õiguskantsler leidis, et tõenäoliselt ei teki olukorda, kus kõik kuus telefoni oleksid korraga kasutuses ning seega hõivatud kuus valvurit. Samas mõõnis õiguskantsler, et kui taoline situatsioon peaks tekkima, siis peab kinni peetav isik arvestama, et tema õigus telefonikõnedele tagatakse esimesel võimalusel.

(5) Õiguskantsler tegi Tartu Vanglale ettepaneku tagada kinni peetavatele isikutel piiramatu telefoni kasutamise õigus suhtlemiseks VangS § 96 lg 3 lauses 2 nimetatud adressaatidega (riigiasutuste- ja kohalike omavalitsuste ametiisikutega ning kaitsjaga).

Tartu Vangla direktor märkis oma vastuses, et vangla on kaalunud kõiki võimalikke negatiivseid ja positiivseid tagajärgi ning vangla ei näe võimalust Tartu Vanglas kehtestatud telefoni kasutamise korda muuta. Viimane on vangla kinnituseks ainus teadaolev viis, kuidas tagada kõigile kinni peetavatele isikutele telefoni kasutamiseks võrdsed võimalused ja seda vähemalt kord nädalas.

Õiguskantsleri nõunikud korraldasid 21.01.2007 Tartu Vanglas etteteatamata kontrollkäigu. Nimetatud kontrollkäigul kontrolliti ka telefoni kasutamist Tartu Vangla eelvangistusosaluste eluhoones. Kontrollimisel selgus, et vangla üritab tagada eelvangistusosaluste eluhoones viibivatele kinni peetavatele isikutele helistamise võimaluse kaitsjatele ja ametiisikutele selleks vabalt valitud ajal.

356 Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele REC(2006)2 Euroopa vanglareeglistiku kohta, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.coe.ee/?op=body&id=452>.

357 Vt RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03.

27. Kinnipeetava töölt kõrvaldamine

Asi nr 7-1/051647

(1) Kinnipeetav kaebas õiguskantslerile, et ta kõrvaldati töölt Ämari Vangla territooriumil asuvast käitisest.

(2) Kinnipeetava avalduse järgi töötas ta vangla direktori korraldusel vangla territooriumil asuvas käitisest. Pärast kinnipeetava suhtes vanglas teostatud ja positiivseks osutunud narkotesti tegemist kõrvaldati kinnipeetav vangla direktori korraldusel töölt. Kinnipeetav leidis, et tema töölt kõrvaldamine ei ole õiguspärane. Töötamata ei ole tal võimalik tasuda tsiviilhagisid ega sooritada sisseoste vangla kauplusest.

Asjaolude väljaselgitamiseks nõudis õiguskantsler teavet Ämari Vanglalt.

Teabe nõudmisele saabunud Ämari Vangla vastuse järgi töötas kinnipeetav vangla territooriumil asuvas käitisest. 01.06.2005 tehti Ämari Vanglas kinnipeetaval narkotest, mis osutus positiivseks ja tema suhtes alustati KarS § 331 alusel kriminaalasi. 13.07.2005 andis Ämari Vangla direktor välja käskkirja, millega kinnipeetav kustutati käitise tööliste nimekirjast alates 14.07.2005 julgeoleku kaalutlustel. Käskkirja andmise aluseks oli Ämari Vangla põhimääruse § 3 lg 2 p 7, VangS §-d 66 ja 67 ning julgeolekuosakonna spetsialisti 07.07.2005 ettekanne. 07.07.2005 julgeolekuosakonna spetsialisti koostatud ettekande järgi alustati kinnipeetava suhtes kriminaalmenetlust seoses narkootiliste ainete tarvitamisega. Ettekandes tegi julgeolekuosakonna spetsialist Ämari Vangla direktorile ettepaneku mitte lubada kinnipeetavat tööle suurenenud julgeolekuriski tõttu. Risk seisnes ettekande järgi selles, et narkootilised ained tekitavad nende tarvitamisel kinnipeetaval joobeseisundi, mille tulemusena kinnipeetava reaktsioon aeglustub ja liigutused muutuvad ebatäpseks, mis omakorda võivad kaasa tuua tööõnnetusi.

(3) Avaldusealuses asjas tuli leida vastus küsimusele, kas kinnipeetava tööliste nimekirjast kustutamine oli kooskõlas kehtiva õigusega.

(4) Kinnipeetava töötamist vanglas reguleerivad VangS §-d 37–44. VangS § 37 lõike 1 järgi on kinnipeetav kohustatud töötama, kui vangistusseadus ei sätesta teisiti. VangS § 37 lõike 2 järgi ei ole kohustatud töötama üle kuuekümneme kolme aasta vanune kinnipeetav, üldharidust või kutsekeskharidust omandav või tööalasel koolitusel osalev kinnipeetav, samuti kinnipeetav, kes ei ole tervislikel põhjustel võimeline töötama, ja kuni kolmeaastast last kasvatav kinnipeetav.

VangS § 38 sätestab tööga kindlustamise üldised alused vanglas. VangS § 38 lõike 1 järgi kindlustab vangla juhtkond võimaluse korral kinnipeetava tööga, arvestades kinnipeetava füüsilisi ja vaimseid võimeid ning oskusi. Kui kinnipeetavat ei ole võimalik kindlustada tööga, rakendatakse teda võimaluse korral vangla majandustöödel. VangS § 38 lõike 2 järgi võib vangla kinnipeetavate kindlustamiseks tööga rajada oma territooriumil või väljaspool seda käitiseid, võimaldada kinnipeetavatel töötada väljaspool vanglat või rakendada neid vangla majandustöödel. VangS § 38 lõike 3 järgi võib vangla kinnipeetavale töö tagamiseks territooriumile käitise rajamist lubada ka füüsilisel isikul või äriühingul, kui ta on selleks sõlminud riigiga või riigi haldusüksannet täitva eraõigusliku juriidilise isikuga vastava lepingu. Lepingu nõuded kehtestab justiitsminister.

VangS § 39 sätestab töötingimused vanglas. VangS § 39 lõike 1 järgi peavad kinnipeetava töötingimused vastama töökaitseadustega kehtestatud nõuetele, välja arvatud vangistusseadusest tulenevad erisused. Vangla juhtkond on kohustatud kindlustama kinnipeetava elule ja tervisele ohutud töötingimused.

Vastavalt Eesti Vabariigi töölepingu seaduse § 7 punktile 12 ei laiene töölepingu seadus töötamisele vabadusekaotuse kandmise ajal. Erandiks on VangS § 41 lg 2, mille järgi kohaldatakse kinnipeetava järelevalveta töötamisel väljaspool vanglat tööseaduste sätteid, sealhulgas töölepingu sõlmimise, töötasu ja puhkuse kohta.

Töösuhe kinnipeetavaga ei põhine eraõiguslikul lepingul, vaid kinnipeetavale seadusega pandud kohustusel töötada. Vangla juhtkond on tulenevalt VangS § 38 lõikest 1 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 lg 1 alusel distsiplinaarkorras töölt eemaldamisega üheks kuuks. Seega on vangla ja kinnipeetava vahelise töösuhte puhul õiguskantsleri hinnangul tegemist pigem avalik-õigusliku suhtega ning kinnipeetava tööerakendamine on vangla haldusülesanne, mille käigus võidakse teostada täidesaatva võimu volitusi.

Vangistusseadus näeb ainsa töökohustusest vabastamise alusena ette VangS § 42, mille lõike 1 järgi võib kinnipeetav taotleda enda töökohustusest vabastamist kuni kahekümne üheks kalendripäevaks, kui kinnipeetav on töötanud ühe aasta või teinud ühe aasta jooksul vangla majandustöid (lisaks üheks kuuks eemaldamisele distsiplinaarkaristusena VangS § 63 lg 1 p 3 alusel).

Seega ei sätesta vangistusseadus vangla territooriumil töötava kinnipeetava töölt kõrvaldamist, vabastamist ega tööliste nimekirjast kustutamist, samuti täpsemaid aluseid, millal ja millistel tingimustel see võiks toimuda. Vangistusseadus ei sätesta ka ühtki volitusnormi nimetatud kehtestamiseks.

VangS § 105 lõike 1 järgi on vangla Justiitsministeeriumi valitsemisalas olev valitsusasutus, mille ülesandeks on vangistuse, aresti ja eelvangistuse täideviimine vangistusseaduses sätestatud korras. VangS § 105 lõike 3 järgi kinnitab vangla direktor kooskõlastatult Justiitsministeeriumiga vangla kodukorra. Ämari Vangla direktor kinnitas 08.06.2004 käskkirjaga nr 163 Ämari Vangla kodukorra. Kodukorra punkti 16.19 järgi võib kinnipeetavaid vabastada töölt juhul, kui kinnipeetava tegevus vangla töötsoonis ohustab vangla, tema enda ning teda ümbritsevate julgeolekut, on muul viisil ebaseaduslik, vangla distsiplinaar- ning õiguskorda ohustav. Kodukorra punkti 16.21 alusel vabastatakse kinnipeetav töölt direktori käskkirja alusel, mida tutvustatakse kinnipeetavale allkirja vastu.

Tulenevalt eelnenust võttis õiguskantsler seisukoha, et täpne õiguslik alus kinnipeetava tööliste nimekirjast kustutamiseks oli Ämari Vangla kodukorra p 16.19. Kuigi Ämari Vangla kodukord ei sätesta kinnipeetava tööliste nimekirjast kustutamist, võib seda sisuliselt tõlgendada kinnipeetava töölt (töökohustusest) vabastamisena, kuna mõlemal juhul töösuhe katkeb ja kinnipeetav vabaneb kohustusest teha tööd.

Kinnipeetav vabastati töölt Ämari Vangla direktori 13.07.2005 käskkirjaga, mille järgi kustutati ta vangla territooriumil asuva käitise tööliste nimekirjast Ämari Vangla põhimääruse § 3 lg 2 p 7, VangS §-d 66, 67 ja julgeolekuosakonna spetsialisti 07.07.2005 ettekande alusel julgeoleku kaalutlustel alates 14.07.2005.

VangS § 1¹ lõikest 1 tuleneb, et vangistusseaduses ja selle alusel ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades vangistusseaduse erisusi. Seega kuuluvad kinnipeetava tööliste nimekirjast kustutamisel kohaldamisele kõik haldusmenetluse põhimõtted, mis ei ole vangistusseaduses teisiti reguleeritud. Haldusakt (antud juhul direktori 13.07.2005 käskkiri) peab vastama haldusaktile esitatavatele nõuetele.

HMS § 54 järgi on haldusakt õiguspärane, kui see on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. HMS § 56 lõike 1 järgi peab kirjalik haldusakt olema kirjalikult põhjendatud. Haldusakti põhjendus esitatakse haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Üksnes seaduse sättele viitamine ei ole põhistus. HMS § 56 lõigete 2 ja 3 järgi tuleb haldusakti põhjenduses märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus ning kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud. Tööliste nimekirjast kustutamise ehk töölt vabastamise otsus on koormav haldusakt (kinnipeetav võib jääda selle tõttu ilma hilisematest soodustustest). Koormava haldusakti põhjendus peab sisaldama nii faktilist kui ka õiguslikku põhistust. Faktilises põhistuses peavad olema ära näidatud asjaolud, mis toovad kaasa akti aluseks oleva õigusnormi kohaldamise. Oluline on ka faktilise ja õigusliku põhistuse omavaheline loogiline sidumine, mis peab haldusakti adressaati ja aktiga tutvujat veenma, et juhtumi asjaolud koostoimes kohaldatavate õigusaktidega

toovad tõepoolest kaasa just sellesisulise haldusotsustuse tegemise.³⁵⁸ Kui olemasolev informatsioon ei ole piisav õiguspärase ja õiglase kaalutusotsuse tegemiseks, peab vangla koguma otsustamiseks täielikumat teavet.³⁵⁹

Tulenevalt eelnenust leidis õiguskantsler, et Ämari Vangla direktori 13.07.2005 käskkirjas puudub korrektne ja täpne õiguslik alus selle andmiseks. Käskkirjas nimetatud alused ei anna vanglale õigust julgeolekukaalutlustel kinnipeetavat tööliste nimekirjast kustutada ega töölt vabastada. Vangla oleks pidanud käskkirjas viitama eeskätt Ämari Vangla kodukorra punktidele 16.19 ja 16.21. Kõnealuses käskkirjas puuduvad ka kaalutlused, mis põhjustel jõudis vangla direktor otsusele kustutada kinnipeetav käitise tööliste nimekirjast julgeolekukaalutlustel alates 14.07.2005.

Käskkirjas viidati julgeolekuosakonna spetsialisti ettekandele. HMS § 56 lg 1 võimaldab haldusakti (käskkirja) põhjenduse esitada ka muus menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, kui sellele on haldusaktis viidatud. Kohtupraktika järgi võib seda võimalust aga kasutada vaid juhul, kui haldusakti põhjendus oleks ebaproportsionaalselt mahukas. Ka sellisel juhul tuleb haldusakti põhjendus kokkuvõtlikult aktis ära tuua .

Kuna iga kaalutlustel põhinev otsus tehakse iga konkreetset juhtumit arvestades, jätab kaalutusotsuse tegemisel aluseks võetud kaalutluste käskkirjas välja toomata jätmise kahtluse, et vangla direktor ei ole talle seadusega antud kaalutusõigust üldse teostanud ega kaalunud kõiki isiku seisukohalt olulisi negatiivseid ja positiivseid asjaolusid.

Õiguskantsleri hinnangul tekitab kinnipeetava tööliste nimekirjast kustutamine julgeolekukaalutlustel mitmeid küsitavusi. Tehtud narkotest osutus positiivseks 01.06.2005, kriminaalasi kinnipeetava suhtes alustati samuti 01.06.2005 ja saadeti Lääne-Harju Politseiosakonnale 21.06.2005. Ettekanne julgeolekukaalutlustel töölt vabastamise kohta tegi vangla 07.07.2005 põhjendusega, et on suurenenud julgeolekurisk. Töölt vabastati isik alles alates 14.07.2005. Vangla direktori 13.07.2005 käskkirjast ei nähtu ja põhjendamata on asjaolu, kas alates 01.06.2005 kuni 14.07.2005 ei olnud julgeolekurisk piisav, et kinnipeetav julgeolekukaalutlustel narkootikumide tarvitajana töölt vabastada.

Narkotesti positiivseks osutumisel võib kinnipeetava sellele järgnevast päevast töölt kõrvaldada juba lähtuvalt töötervishoiu- ja tööohutuse seadusest (TTOS). TTOS § 13 lg 1 punkti 15 alusel on tööandja kohustatud kõrvaldama töölt narkootilises või toksilises joobes või psühhotroopse aine olulise mõju all oleva töötaja.

Käitise õiendi järgi vabastati kinnipeetav töölt kuni tema kohta algatatud kriminaalasjas lahendi leidmiseni. Sama kinnitab ka Ämari Vangla oma 06.01.2006 õiguskantslerile saadetud vastuses. Ka käskkirjas tulnuks vastavat asjaolu kajastada.

Haldusakti põhjendamine on üldine nõue, mis peab tagama PS § 15 lõikes 1 sätestatud kaebeõiguse reaalse teostamise võimaluse. Haldusakti põhjendus on vajalik selleks, et isik, kellele haldusakt on adresseeritud, mõistaks, miks ja millisel õiguslikul alusel on akt antud. Haldusakti põhjendus on abinõu, et isik, kellele on akt adresseeritud, saaks aru, kas tema õigusi on kitsendatud seaduslikult, ja ta saaks vajadusel oma õigusi kaitsta. Samuti võimaldab haldusakti põhjendus akti seaduslikkust kontrollival asutusel otsustada kas haldusakt on seaduslik. Seega tagab haldusakti põhjendus selle kontrollitavuse. Ilma põhjenduseta haldusakt on õigusevastane juba seepärast, et pole võimalik kontrollida, miks ja millisel õiguslikul alusel haldusakt on antud.³⁶⁰

Eeltoodust tulenevalt leidis õiguskantsler, et käesoleval juhul on kinnipeetava töölt kõrvaldamist, vabastamist ja tööliste nimekirjast kustutamist arvestades tegemist õigusliku lüngaga. Töötava kinnipeetava töölt vabastamine, tööliste nimekirjast kustutamine või kõrvaldamine toimub ilma sõnaselge seadusliku aluseta. Töölt vabastamine võib aga üle kasvada kinnipeetava põhiõiguste riiveks, mis vajab seadusest tulenevat volitust (mööndes, et otsest subjektiivset õigust tööle kinnipeetavale VangS §-st 38 sõnaselgelt ei tulene).

358 RKHKo 19.03.2002, nr 3-3-1-13-02, p 14.

359 RKHKo 06.11.2002, nr 3-3-1-62-02, p 18.

360 RKHKo 22.05.2000, nr 3-3-1-14-00, p 5.

Näiteks võib see riivata kinnipeetava õigust vabale eneseteostusele. VangS § 43 lõike 1 järgi on kinnipeetaval õigus saada tehtud töö eest töötasu, millega tasuda nt seaduses ettenähtud korras tsiviilnõudeid kuriteoga tekitatud kahju hüvitamiseks. Kinnipeetava töötamisel saadud töötasu hoiustatakse VangS § 44 alusel ka vabanemistoetusena, mida kinnipeetaval on võimalik vabanemisel kasutada enda elatamiseks ja näiteks elamispinna muretsemiseks.

Mõistagi ei pea seadusandja sätestama seadusega kõiki kinnipeetavate töötamisega seotud üksikasju. Küll peavad aga olulisemad küsimused (milleks on näiteks töölt vabastamisega seonduv) nähtuma seadusest.

PS § 3 lg 1 ja § 11 lubavad isiku põhiõigusi ja vabadusi piirata üksnes Riigikogu poolt või rahvahääletusel vastuvõetud seadusega sätestatud juhtudel ja korras. Seadusandja peab kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise ega tohi nende sätestamist delegeerida täitevvõimule. Täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja -vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid.³⁶¹

Õigusliku lünga tõttu kinnipeetavate töölt (töötamiskohustusest) vabastamise täpsemate aluste puudumisel ei ole järgitud ka põhiseadusest tulenevat õiguselguse põhimõtet. PS § 13 lõikes 2 sätestatud õiguselguse põhimõte tuleneb nõudest, et isikul peab olema mõistlik võimalus ette näha õiguslikke tagajärgi, mida tema tegevus võib kaasa tuua – isikul peab olema õigusnormidele tuginedes võimalik prognoosida avaliku võimu käitumist. Kõnealune põhimõte tähendab seda, et õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad.³⁶²

Põhiseadusega nõutava ja vajaliku õiguselguse määra piiritlemisel saab kohus arvestada ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikaga.³⁶³ Euroopa Inimõiguste Kohus on otsuses *Sunday Times vs. Ühendkuningriik*³⁶⁴ leidnud: “Normi saab pidada “seaduseks” üksnes siis, kui see on formuleeritud piisava täpsusega, võimaldamaks kodanikul oma käitumist reguleerida: ta peab saama – kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga – asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mille teatud tegevus võib kaasa tuua. Need tagajärjed ei pea olema absoluutse kindlusega ettenähtavad: kogemus näitab, et see on saavutamatu. Kuigi kindlus on väga soovitatav, võib sellega kaasneda ülemäärane jäikus, ent õigus peab suutma muutuvate oludega kaasa minna.”

Ka vanglate senine praktika näitab õiguskantsleri hinnangul, et niisugune regulatsioon on vajalik, kuna teatud juhtudel on vaja kinnipeetav töölt vabastada või kõrvaldada. Näiteks Tartu ja Ämari Vanglas on vangla territooriumil töötavaid kinnipeetavaid vabastatud ja kõrvaldatud töölt eelkõige töörežiimi rikkumise ja julgeolekukaalutluste tõttu, milleks on enamasti töösoonist keelatud asjade vanglasse toomine ja narkootikumide tarvitamise kahtlus.

Justiitsministeeriumiga kooskõlastatud vanglate kodukordades on kinnipeetava tööle määramine ja töölt vabastamine erinevalt reguleeritud. Näiteks Tallinna Vangla kodukord ei sätesta üldse kinnipeetava töötamist. Harku Vangla kodukord ei reguleeri kinnipeetava töölt kõrvaldamist ja vabastamist, kuid sätestab kinnipeetavate ümbervahetamise võimaluse juhaks, kui ilmnevad asjaolud, mis takistavad tööde nõuetekohast tegemist (näiteks korduvad töörežiimi rikkumised). Samas on kodukorras täpsustamata asjaolu, mis tingimustel kinnipeetavate ümbervahetamine toimub. Murru Vangla kodukord, Pärnu Vangla kodukord, Tartu Vangla kodukord ja Viljandi Vangla kodukord ei sätesta kinnipeetava töölt kõrvaldamise ja vabastamise võimalust ega reguleeri kinnipeetava töölt kõrvaldamise ja vabastamise protseduuri, küll aga reguleerivad kinnipeetava tööle määramist.

Tulenevalt eelnenust võttis õiguskantsler seisukoha, et vanglate kodukordades on kinnipeetava vangla territooriumil töötamine, sealhulgas töölt vabastamine või kõrvaldamine erinevalt reguleeritud. Nimetatud koos vanglates rakendatava praktikaga näitab aga niisuguse regulatsiooni vajalikkust, eelkõige kinnipeetavate

361 RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02, p 24.

362 RKPJKo 27.06.2005, nr 3-4-1-2-05, p 31.

363 RKPJKo 15.12.2005, nr 3-4-1-16-05, p 21–22.

364 Euroopa Inimõiguste Kohtu 26.04.1979 otsus asjas nr 6538/74, *Sunday Times vs. Ühendkuningriik*, p 49.

tööle määramise ja töölt kõrvaldamise ja vabastamise ühtseks rakendamiseks vanglates. Vanglate ühtse praktika huvides on eelkõige vajalik seadusest tulenev selge volitusnorm vangla territooriumil töötava kinnipeetava töölt vabastamiseks või kõrvaldamiseks.

Avalduse lahendamise ajal oli Justiitsministeeriumis ettevalmistamisel vangistusseaduse muutmise seaduse eelnõu³⁶⁵, mille eesmärgiks oli täiendada VangS § 41, andes justiitsministrile volitusnormi kehtestada kinnipeetava väljaspool vanglat töötamise ning selleks loa andmise tingimused ja kord. Nimetatud eelnõu seletuskirjas leiti, et väljaspool vanglat töötamine on reguleeritud vaid VangS §-ga 41, kuid praktika on näidanud, et see on selgelt ebapiisav kuna vanglad toimivad erinevalt.

Nimetatud muudatus puudutab küll väljaspool vanglat töötamist, kuid ka selles osas on nähtuvalt eelnenust regulatsioon puudlik ja vanglate praktika erinev, mistõttu on ministeerium leidnud, et on vaja sätestada täpsem kord ning sätestada selle andmiseks volitusnorm vangistusseaduses. Õiguskantsler leiab, et analoogne probleemne ja täpsustamist vajav olukord valitseb ka kinnipeetava vangla territooriumil töötamise osas.

(5) Õiguskantsler soovitas Ämari Vangla direktoril muuta vangla halduspraktikat – järgida edaspidi kinnipeetava töölt vabastamisel rangelt õigusaktides sätestatud nõudeid. Ämari Vangla nõustus õiguskantsleri soovitusel.

Õiguskantsler tegi Justiitsministrile ettepaneku algatada vangistusseaduse muutmise osas, mis puudutab vangla territooriumil töötava kinnipeetava töölt (töötamiskohustusest) vabastamist, eelkõige vabastamise täpsemaid aluseid ja korda, muutes ja ühtlustades seeläbi Eesti Vabariigi vanglates seni kasutusel olevat praktikat. Justiitsministeerium vastas, et kaalub õiguskantsleri ettepaneku alusel vangistusseaduse muutmist.

Vastav muudatus viidi vangistusseadusesse vangistusseaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seadusega, mille võttis Riigikogu vastu 13.12.2006 ja mis jõustus 01.02.2007. Uus VangS § 38 lg 2² kõlab järgmiselt: „Kinnipeetava võib töölt kõrvaldada või töökohustusest vabastada, kui kinnipeetav ei ole võimeline töökohustust täitma või töötamine ohustab kinnipeetava enda või vangla julgeolekut või töötamine on vangla distsiplinaarkorda ohustav. Kinnipeetava tööle võtmise, töölt kõrvaldamise ja töölt vabastamise korra kehtestab justiitsminister määrusega.”

28. Kinni peetava isiku toitlustamine etapeerimise päeval

Asi nr 7-1/051113

(1) Õiguskantsleri poole on korduvalt pöördunud avaldustega kinni peetavad isikud, kes kaebavad, et nad jäävad etapeerimise päeval lõunasöögita.

(2) Avaldajad märkisid, et nad on lõunasöögist jäänud ilma 01.07.2005, mil nad etapeeriti Pärnu Vanglast Tallinna Vanglasse, samuti 24.11.2005 Tallinna Vanglast Ämari Vanglasse etapeerimisel. Korduvalt on märgitud, et isikud on jäänud jäävad lõunasöögita, kui neid on etapeeritud Lääne Politseiprefektuuri Pärnu Politseiosakonna arestimajast Tallinna Vanglasse (01.07.2005, 09.09.2005, 14.10.2005, 11.11.2005 ja 13.01.2006). Kinni peetavad isikud leiavad, et sellise tegevusega on politsei ja vanglad rikkunud seadust.

Õiguskantsler alustas avalduste alusel menetlust ning palus teavet Pärnu Vanglalt, Tallinna Vanglalt, Siseministeeriumilt ja Justiitsministeeriumilt.

Pärnu Vangla vastuse järgi toimub kinni peetavate isikute toitlustamine etapeerimisel teise vanglasse või kohtusse vastavalt etapi kavale. Kui kavandatava etapi väljumise aeg jääb vanglas toimuvale lõuna ajale, siis

³⁶⁵ Vangistusseaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse võttis Riigikogu vastu 13.12.2006 ja see jõustus 01.02.2007. Uus VangS § 41 lg 11 kõlab järgmiselt: „Kinnipeetavale väljaspool vanglat töötamiseks loa andmise täpsemad tingimused ja korra ning kinnipeetava väljaspool vanglat töötamise korra kehtestab justiitsminister määrusega.”

toitlustab ärasaadetavaid kinni peetavaid isikuid Pärnu Vangla. Pärnu Vanglas toimub lõuna kell 13.00. Kui etapi väljumise aeg jääb hiljemaks kui kell 12.00, siis toitlustab ärasaadetavaid kinni peetavaid isikuid Pärnu Vangla. Varasema väljumisaja korral ei arvestata toidu valmistamisel lahkuvate kinni peetavate isikutega ja neid toitlustab vastuvõttev vangla. 01.07.2005 etapi kava järgi oleks pidanud etapp saabuma Pärnu Vanglasse kell 11.10 ja lahkuma kell 11.30 ning saabuma Tallinna Vanglasse kell 13.00. Seetõttu ei valmistatud Pärnu Vangla etapiga ärasaadetavatele vahistatutele lõunasööki ning toitlustamine oleks pidanud toimuma Tallinna Vanglas. Etapeerimine sellel päeval hilines Pärnu Vanglast mitteolenevatel põhjustel ja toimus kell 12.45–13.00. Kuna toidu valmistamisel lähtuti etapi kavast ja toit oli selleks ajaks juba valmistatud, ei olnud võimalik lahkuvaid vahistatud toitlustada.

Tallinna Vangla vastuse järgi on vangistusosakonna eelvangistushoones viibivate kinni peetavate isikute hommikusöök ajavahemikul 06.10–07.20. Pärast sööki viiakse kohtusse ja teise vanglasse saadetavad kinni peetavad isikud selleks ette nähtud etapikambritesse. Kinni peetavad isikud, kes lähevad kohtusse ning viibivad lõunasöögi ajal kohtus, saavad enne lahkumist kaasa kuivtoidu. Teise vanglasse saadetavad kinni peetavad isikud seda ei saa. Avaldajad saabusid Pärnu Vanglast Tallinna Vanglasse 01.07.2005 kell 15.00. Kõik vanglasse vastu võetavad kinni peetavad isikud paigutatakse esmalt eelvangistushoonesse ning seal viibivate kinni peetavate isikute lõuna on 11.45–13.00. Täpsed andmed lõunasööki söövate isikute kohta edastab inspektor korrapidaja-abi umbes üks tund enne söögi algust sööklasse. Kuna vahistatud saabusid Pärnu Vanglast kell 15.00, siis ei olnud neile lõunasööki arvestatud.

Siseministeeriumi vastuse järgi toitlustatakse politseiprefektuuride arestimajades kinni peetud isikuid kolm korda päevas, tagades neile nii hommiku-, lõuna- kui õhtusöögi. Toitlustamine on korraldatud lepinguliste teenusepakkujate kaudu. Etapeerimisel kohtusse tagatakse reeglina kinni peetavale isikule lõunasöögikord selliselt, et isik toimetatakse toitlustamise ajaks tagasi arestimajja. Kui see ei ole võimalik, siis pannakse kinni peetava isiku toiduportsjonid kõrvale ning toitlustatakse pärast seda, kui ta on kohtust tagasi toodud arestimajja. Reeglina on arestimajadele teada kinni peetavate isikute arv, kes etapeeritakse päeva jooksul arestimajja, ning vastavalt sellele tellitakse ka toiduportsjonid. Kui arestimajja tuuakse isik, kes ei ole saanud eelnevalt lõunasööki ning arestimajas on lõunasöögi aeg möödunud, siis tagatakse ka sellise juhul kinni peetavale isikule ettenähtud toitlustamine. Selleks, et vältida kinni peetavate isikute mittekorrapärasest toitlustamisest etapipäevadel, on üheks võimaluseks kinnipidamisasutuste vaheline üldine kokkulepe selles, et etapeeritava isiku toitlustamise korraldab konvoi sihtkoha kinnipidamisasutus. Vastavalt kokkuleppele tuleks järgida seda, et võimalusel toimuks kinnipeetavate etapeerimine ühest kinnipidamisasutusest teise sellises ajavahemikus, mis ei kattu toitlustamise ajaga. Etapeerimine peaks toimuma vahetult pärast hommikust või lõunast toitlustamise korda. Reeglina on arestimajadel olemas ülevaade sellest, kui palju kinni peetavaid isikuid päeva jooksul arestimajja tuuakse, sealt vabastatakse või viiakse üle teise kinnipidamisasutusse. Ülevaade on vajalik, et teada mitmele kinnipeetule toitlustus tellida. Juhul kui arestimajja tuuakse isik, kes eelmises kinnipidamiskohas jäi toitlustamata, siis tagatakse kinni peetavale isikule vajalik toidu norm sisemiste ressursside arvelt.

Justiitsministeeriumi vastuse järgi teavitavad lähtekoha kinnipidamisasutused saatmise päeva hommikul sihtkoha kinnipidamisasutust saadetavate kinnipeetavate arvust. Sihtkoha kinnipidamisasutused lisavad saabuvad kinni peetavad isikud lõunasööki ja õhtusööki saavate kinni peetavate isikute nimekirjadesse. Kinni peetavate isikute saatmisel kohtusse väljastatakse neile toidupakk. Reeglina on tagatud kinni peetavate isikute toitlustus saatmise päevadel, kuid mõningatel üksikutel juhtudel on jäänud kinni peetavad isikud lõunasöögita, kuna saateauto on sihtkohta hilinenud. Saateauto hilinemisel ei ole võimalik sihtkohavanglas kinni peetavatele isikutele valmistatud lõunat anda, kuna lähtuvalt sotsiaalministri 14.11.2002 määruse nr 131 „Tervisekaitseõuded toitlustamisele tervishoiu- ja hoolekandeesutuses” § 8 lõigetest 2 ja 3 ei ole lubatud toitu säilitada rohkem kui kaks tundi. Seega peaks hakkama neile eraldi uuesti toitu valmistama, mis omakorda takistaks õhtusöögi valmistamist. Kinni peetavate isikute mittekorrapärase toitumise vältimiseks etapipäevadel peab sihtkohavangla saateauto hilinemisel kinni peetavatele isikutele väljastama kuivtoidupaki, millest on ka vanglaid teavitatud.

(3) Antud kaasuse lahendamisel oli vaja leida vastus küsimusele, kas kinni peetava isiku jätmine etapeerimise päeval toiduta on kooskõlas kehtiva õigusega.

(4) VangS § 47 lõike 1 järgi korraldatakse kinnipeetava toitlustamine vastavuses elanikkonna üldiste toitumistavade ja arvestades elutegevuseks vajalikku toidutarvet. Kinnipeetava toitlustamine peab olema korrapärane ja vastama toiduhügieeni nõuetele. Sama sätet kohaldatakse ka vahistatute toitlustamisele tulenevalt VangS § 93 lõikest 2. Igal juhul ei ole lubatav olukord, kus isik jääb söömata.

Sotsiaalministri 31.12.2002 määruse nr 150 „Toidunormid kinnipidamisasutustes” § 3 lõike 6 järgi antakse kinnipeetavatele toidunormile vastavat toitu kolmes osas, vähemalt kolm korda päevas ja kindlatel kellaaegadel. Sotsiaalministri 14.11.2002 määruse nr 131 „Tervisekaitsenõuded toitlustamisele tervishoiu- ja hoolekandeesutuses” § 8 lõigetest 2 ja 3 tulenevalt ei ole lubatud kuumtöödeldud toitu säilitada rohkem kui kaks tundi.

Viidatud õigusaktidest tuleneb, et kinni peetavaid isikuid tuleb toitlustada vähemalt kolm korda päevas, seega peab olema neile tagatud nii hommiku-, lõuna- kui ka õhtusöök. Samuti ei ole lubatud kuumtöödeldud toitu serveerida pärast kahe tunni möödumist selle valmistamisest.

Vanglad on oma vastustes teabe nõudmistele teatanud, et kinni peetavad isikud on lõunasöögist ilma jäänud seoses etapikavade nihkumisega ning saateautode hilinemisega vanglatesse.

Õiguskantsler nõustus Justiitsministeeriumi seisukohaga, et juhul, kui kinni peetavaid isikuid ei ole lõunasööki saanud, siis neile eraldi toidu valmistamine vanglates on seotud takistustega, kuna valmistatakse juba järgmist toitu. Justiitsministeeriumi vastusest nähtub, et kinni peetavaid isikuid toitlustab vastuvõttevangla, kui tegemist on vanglate vahelise liikumisega. Samas ei ole vanglatel lubatud serveerida toitu, mille valmistamisest on möödunud enam kui kaks tundi. Sellisel juhul on võimalik asendada kuumtöödeldud toit kuivtoiduga. Justiitsministeeriumi vastusest nähtub, et nad on vanglaid sellest ka teavitanud.

Eeltoodust tulenevalt on õiguskantsler seisukohal, et põhimõtteline korraldus selleks, et kinni peetud isikud ei jääks etapeerimisel ühest vanglast teise täiesti toiduta, on olemas. Seega kui konkreetsel juhul ei ole Justiitsministeeriumi antud juhtnõore järgitud, on tegemist vangla õigusvastase tegevusega.

Õiguskantsler leidis aga, et probleemsem on olukord toitlustamisega aga vanglate ja arestimajade vahelise liikumise korral. Siseministeerium on leidnud, et võimalikuks lahenduseks on kinni peetavate isikute etapeerimine sellise arvestusega, et see toimub vahetult pärast sööki ja nad on järgmises kinnipidamisasutuses juba enne uut söögikorda. Õiguskantsler toetab Siseministeeriumi pakutud lahendust. Kui põhimõttest ei ole võimalik kinni pidada, tuleb sarnaselt etapeerimisele vanglast vanglasse kuumtöödeldud toit asendada kuivtoiduga.

Õiguskantsler on seisukohal, et nii vanglate vahelise kui ka vanglast arestimajja ja vastupidi kinni peetavate isikute etapeerimisel tuleb esmajoones asutuste pöörata tähelepanu etapeerimise aegadele, minimeerides nii võimaliku söögist ilmajäämise. Kui aegasid järgida ei ole võimalik, tuleb sihtkoha kinnipidamisasutusel tagada isiku toitlustamine, võimalusel kuumtöödeldud toiduga või vajadusel asendada see kuivtoiduga.

Õiguskantsler tuvastas, et lõunasöögist ilmajätmisega on aset leidnud kinni peetavate isikute õiguste rikkumine.

(5) Õiguskantsler tegi Justiitsministeeriumile ja Siseministeeriumile ettepaneku korraldada koostöös kinni peetavate isikute etapeerimine viisil, mis välistaks kinni peetavate isikute söögist ilma jäämise, st võimalusel planeerida etapeerimine kahe toidukorra vahelisele ajale. Kui isik saabub kinnipidamisasutusse pärast söögiaega ja teda ei ole ka eelmises kohas toitlustatud, tuleb sihtkoha kinnipidamisasutusel tagada tema toitlustamine. Toitlustamine võib toimuda kas kuumtöödeldud toiduga või vajadusel kuivtoiduga. Välistada tuleb aga olukord, et isik jääb toitlustamata.

Justiitsminister teatas, et kinni peetavate isikute saatmine ühest vanglast teise või vanglate ja arestimajade vahel on kavandatud viisil, mis võimaldab nende võimalikult korrapärase toitlustamise. Saateplaani koostamisel arvestatakse, et saatmisega ei tekiks ülemääraseid kulutusi. Samuti on vanglaid teavitatud

kohustusest tagada kinni peetavate isikute toitlustamine kolm korda päevas sooja toiduga või selle võimatusel kuivtoidupakiga.

Siseministeerium teatas, et nõustus õiguskantsleri ettepanekuga ning igal etapeerimise päeva hommikul vahetatakse politsei arestimajade ja vanglate vahel infot saadetavate isikute arvu ning saabumiskellaegade kohta. Vastavalt sellele planeeritakse ka toiduvalmistamine. Isikud, kes viibivad toitlustamise ajal kohtuistungil antakse kaasa toidupakk. Siseministeeriumi hinnangul on siin tegemist igapäevase asutuse töökorraldusega ning oluliseks saab politsei arestimajade ning vanglate vaheline koostöö ja tõhus infomatsiooni vahetus. Ministeeriumi korraldusel on Politseiamet saanud arestimajadele ka vastavasisulise meeldetuletava märgukirja.

29. Välisriigis karistatud isikute ületoomine karistuse kandmiseks Eestisse

Asi nr 7-1/060403

(1) Õiguskantsleri poole pöördus Murru Vangla kinnipeetav, kes palus õiguslikku hinnangut välisriigis kriminaalkorras karistatud isikute Eestisse ületoomise ja karistuse kohaldamise kohta.

(2) Avaldaja pani 1999. aastal Soome Vabariigis toime narkokuriteo ning Tampere Linnakohus langetas 03.10.2000 avaldaja suhtes süüdimõistva kohtuotsuse, millega teda karistati 9-aastase vangistusega.

25.05.2005 anti avaldaja üle karistuse kandmiseks Eesti Vabariigile ning kinnipeetav toimetati Murru Vanglasse.

15.05.2006 seisuga ei olnud avaldajale teada, kas tema suhtes jätkatakse vabaduskaotusliku karistuse täideviimist või viiakse välisriigis mõistetud karistus kohtuprotsessi teel vastavusse Eestis samasuguse kuriteo eest ettenähtud karistusega. Seetõttu esitas ta avalduse õiguskantslerile.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmisega justiitsministri poole.

Justiitsministri kinnitusel on välisriigis mõistetud vabaduskaotusliku karistuse n-ö ülevõtmise eelduseks samasuguse teo kriminaliseerimine Eestis, ehk siis tegu peab olema karistatav karistusseadustiku järgi vangistusega ning üleandmise taotluses esitamise ajaks peab karistatud isikul olema vangistust kanda vähemalt kuus kuud. Kui välisriigis inkrimineeritud teo eest näeb karistusseadustik isikule karistusena ette vangistuse, mille „pikkuse” sisse mahub välisriigis mõistetud karistus, kohaldatakse ületoomisel karistuse viivitamatut jätkamist.

Justiitsministri sõnul oli avaldaja suhtes rakendatud kohtulikult karistatud isikute üleandmise konventsiooni ja selle lisaprotokollil alusel Soome Vabariigist ületoomisel karistuse täideviimise jätkamist. Viimast ei saa justiitsministri kinnitusel tõlgendada karistuse raskendamisega, sest mõistetud karistus – üheksa aastat vangistust – ületoomisel ei muutunud.

(3) Kaasuse põhiküsimus oli, kas avaldaja ületoomine Soome Vabariigist Eesti Vabariiki on toimunud kohtulikult karistatud isikute üleandmise konventsiooni ja selle lisaprotokollil art 10 järgi.

(4) Kohtulikult karistatud isikute üleandmise konventsiooni ja selle lisaprotokollil alusel vabaduskaotusliku karistuse jätkamiseks ületoodud isikute suhtes kohaldatakse karistuse kandmise jätkamiseks kahte võimalust: (1) kas jätkatakse karistuse kandmise täideviimist viivitamatult konventsiooni artiklis 10 kehtestatud tingimustel (konventsiooni art 9 lg 1 p „a”) või (2) viiakse vastavalt konventsiooni artiklis 11 kehtestatud tingimustele (konventsiooni art 9 lg 1 p „b”) välisriigis mõistetud karistus uue kohtuprotsessiga vastavusse Eestis samasuguse kuriteo eest ettenähtud karistusega. Siseriiklikult on eelnimetatud võimalus reguleeritud KrMS § 478 lõigetes 3 ja 4.

Kohtulikult karistatud isikute üleandmise konventsiooni lisaprotokolli art 10 sätestab, et karistuse täideviimise jätkamisel peab elukohariik pidama kinni karistava riigi määratud karistuse juriidilisest iseloomust ja kestusest. Juhul kui see karistus ei vasta oma iseloomu või kestuse poolest elukohariigi seadusele või kui seadus näeb nii ette, võib elukohariik kohtu- või halduskorras kohandada sanktsiooni karistusega või meetmega, mille selle riigi seadus näeb ette samasuguse kuriteo eest. Mis puutub karistuse iseloomu, siis peab karistus või abinõu võimaluse korral vastama täide viidava karistuse iseloomule – see ei tohi oma iseloomu või kestuse poolest raskendada karistust, mis on määratud karistavas riigis, ega tohi ka ületada elukohariigi seadusega ette nähtud ülemmäära.

Kinnipeetava avaldusest nähtus, et ta pani toime süüteo, mille eest teda Soome Vabariigis karistati, kriminaalkodeksi kehtivuse ajal. Kriminaalkodeksi järgi olid narkootiliste ja psühhotroopsete ainetega seotud kuriteod märksa leebemalt sanktsioneeritud, kui on hetkel kehtivas karistusseadustikus.

Soome Vabariigi kohus mõistis avaldajale kehtiva seaduse alusel karistuseks üheksa aastat vabadusekaotust. Eestisse toomisel jätkati mõistetud karistuse täideviimist ning seega vangistuse pikkust ei muudetud, kuna karistusseadustikus on vastava teo sanktsioon sarnane.

Õiguskantsleri hinnangul oleks tulnud avaldaja ületoomisel arvestada faktiga, et tema toime pandud süüteo ajal kehtis Eestis kriminaalkodeks. Avaldajale Soomes määratud karistus tulnuks viia kohtuprotsessi teel vastavusse Eesti seadusega, antud juhul kriminaalkodeksiga.

Välismaal mõistetud karistuse vastavusse viimist Eesti õigusnormidega reguleerib kriminaalmenetlus seadustik. KrMS § 482 sätestab, et välisriigi kohtuotsuste tunnustamise otsustab kohtunik ainuisikuliselt. Kohtuistung, kus arutatakse välisriigi kohtuotsuse tunnustamist, korraldatakse taotluse kohtusse saabumisest alates kolmekümne päeva jooksul. Vajaduse korral taotletakse välisriigilt Justiitsministeeriumi kaudu lisateavet, määrates kindlaks vastamise tähtaja. Kohtuistungile võib kutsuda menetlusvälise isiku, kelle huve kohtuotsus puudutab, kui ta viibib Eestis. Karistatud isiku ja riigiprokuröri osavõtt kohtuistungist on kohustuslik.

(5) Avalduse menetlemiseks võttis õiguskantsleri nõunik ühendust Justiitsministeeriumi rahvusvahelise õigusabi talituse juhatajaga ning juhtis tema tähelepanu eespool toodud juriidilistele asjaoludele, millega tulnuks arvestada avaldaja ületoomisel. Talituse juhataja kinnitas, et arvestab mainitud seisukohtadega ja saadab ületoomist puudutavad materjalid kooskõlastatult riigiprokuröri kohtusse karistuse vastavusse viimiseks Eesti õigusnormidega (kriminaalkodeksis ettenähtud karistusega).

Justiitsministeeriumi kinnitusel saadeti avaldajale mõistetud kohtuotsuse tunnustamist puudutavad materjalid kohtule. Eelneva põhjal lõpetas õiguskantsler kinnipeetava avalduse menetlemise, kuna avaldaja probleem leidis menetluse käigus lahenduse.

30. Kontrollkäik Tartu Vanglasse

Asi nr 7-2/060237

(1) Õiguskantsler ja tema nõunikud tegid 27.03.–28.03.2006 omaalgatusliku kontrollkäigu Tartu Vanglasse.

Tartu Vangla on Justiitsministeeriumi haldusalas olev kinnipidamisasutus, kus viibivad meessoost vahistatud ja süüdimõistetud ning naissoost vahistatud. Kinni peetavaid isikuid oli 27.03.2006 seisuga Tartu Vanglas 930, nendest 555 kinnipeetavat ja 375 vahistatut. Nende hulgas oli 64 alaealist, eluaegse vangistusega karistatud 8 ning naisi 25.

Tartu Vangla alustas oma tegevust 16.10.2002, samal ajal alustas tegevust ka vangla meditsiiniosakond. Alates 11.04.2005 osutatakse Tartu Vangla meditsiiniosakonnas ka statsionaarset psühhiaatrilist abi, kuna seal asub vanglate psühhiaatriaosakond.

(2) Õiguskantsler kontrollis, kas Tartu Vangla direktori antud haldusaktid on õiguspärased ja kooskõlas hea halduse tavaga. Samuti kontrollis õiguskantsler, kas Tartu Vanglas kinni peetavate isikute põhiõigusi piiratakse kooskõlas põhiseadusega.

(3.1) Asjaspepuutuvate vangla direktori käskkirjadega tutvumisel selgus, et mõningatel juhtudel põhjendati väljasõiduloo³⁶⁶ andmisest keeldumist vaid kehtivate distsiplinaar karistustega.

Vastavalt vangistuseseaduse (VangS) § 32 lõikele 1 võib vangla direktor anda kinnises vanglas karistust kandvale kinnipeetavale, kes on karistusest ära kandnud vähemalt ühe aasta, loa lühiajaliseks väljasõiduks kuni kahekümne üheks kalendripäevaks aastas. Väljasõiduloo andmine on vangla direktori diskretsiooni- ehk kaalutusotsus, st õigusaktid ei kirjuta direktorile üheselt ette, mida ta teatud asjaolude esinemisel tegema peab, vaid tal on õigus valida erinevate tegutsemisvõimaluste vahel. Kui mõned erandlikud olukorrad välja arvata, puudub üksikisikul sellisel juhul subjektiivne õigus nõuda haldusorganilt teatud viisil tegutsemist. Siiski on isikul õigus sellele, et otsust kaalutaks õiguspäraselt ja kaalutusviisiga.

Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 4 lõike 2 järgi tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. VangS § 32 lõike 4 järgi arvestab vangla direktor lühiajalise väljasõidu lubamise otsustamisel kuriteo toimepanemise asjaolusid, individuaalse täitmiskava täitmist ja kooskõla vangistuse täideviimise eesmärkidega.

Lisaks haldusmenetluse seadusele ja vangistuseseadusele reguleerib lühiajalise väljasõiduloo andmist ka justiitsministri 30.11.2000 määrus nr 72 "Vangla sisekorraeskiri" (VSkE). VSkE § 83 p 3¹ sätestab, et vangla direktor võib keelduda väljasõiduloo andmisest, kui kinnipeetavale kehtib kohaldatud distsiplinaar karistus. Antud säte ei ole aga imperatiivselt sõnastatud ning seega pole välistatud, et ka kehtivat distsiplinaar karistust omavale kinnipeetavale antakse lühiajalise väljasõidu luba.

Kehtiva distsiplinaar karistuse olemasolu omab küll lühiajalise väljasõidu loa andmise otsustamisel tähtsust, kuid see ei vabasta vangla direktorit kohustusest kaaluda oma otsust ning võtta arvesse ka teisi asjaolusid (ennekõike VangS § 32 lõikes 4 nimetatut). Vangla direktor ei saa ka piirduda üksnes kehtiva distsiplinaar karistuse olemasolu või puudumise tuvastamisega, kuna VangS § 63 lg 1 lubab kinnipeetavale kohaldada erineva raskusastmega karistusi. Vähetähtsa distsipliinirikumise eest määratud noomitus ei saa omada lühiajalise väljasõidu lubamise otsustamisel samaväärset kaalu kui tõsise õigusrikkumise eest määratud mitmenädalane kartseri karistus.

(3.2) Asjaspepuutuvate dokumentide kontrollimisel selgus, et enesetapukatse sooritanud vahistatutele kohaldati eraldatud lukustatud kambrisse paigutamist ja isiklike riiete kandmise ja esemete kasutamise keelamist, ühele vahistatule lisaks veel kehakultuuriga tegelemise keelamist ja vanglasisese liikumis- ja suhtlemisvabaduse piiramist.

VangS § 69 lõike 1 järgi võib täiendavaid julgeolekuabinõusid kohaldada muu hulgas kinnipeetavale, kes kahjustab oma tervist või on suitsiidikalduvustega. Kriitilistes olukordades, nt kui kinnipeetav on just sooritanud enesetapukatse, saab julgeolekuabinõude kohaldamisega küll teatud ajaks raskendada uue enesetapukatse sooritamist. Suitsiidikatseni viinud (enamjaolt psüühilist) probleemi VangS § 69 lõikes 2 nimetatud meetmetega siiski lahendada ei saa. Pikemas perspektiivis ei kõrvaldata seega julgeolekumeetmete kohaldamisega kinnipeetava enesevigastamis- või suitsiidikalduvust.

(3.3) Kontrollimisel selgus, et Tartu Vangla meditsiini osakonnas hoiustati kinnipeetavate ja vahistatute tervisekaarte lukustamata puidust kapis.

VSkE § 9¹ lõike 1 järgi luuakse vahistatutele ja kinnipeetavatele vanglas tervisekaart. Vastavalt isikuandmete kaitse seaduse (IKS) § 4 lg 3 punktile 3 on andmed tervise seisundi või puude kohta delikaatsed isikuandmed.

³⁶⁶ Arusaamise hõlbustamiseks kasutatakse edaspidi VangS §-s 32 sätestatud väljendi "luba lühiajaliseks väljasõiduks" asemel ka väljendit "väljasõiduluba".

Sama seaduse § 6 punkti 6 järgi peab isikuandmete töötaja järgima andmete töötlemisel muu hulgas turvalisuse põhimõtet, st isikuandmete kaitseks tuleb rakendada turvameetmeid nende tahtmatu või volitamata muutmise, avalikuks tuleku või hävimise eest. Ka VSKE § 9¹ lg 2 sätestab, et tervisekaarte hoitakse viisil, mis tagab isikuandmete terviklikkuse, käideldavuse ja konfidentsiaalsuse. Nimetatud põhimõtteid ei ole aga järgitud juhul, kui delikaatseid isikuandmeid hoitakse kapis, mida ei ole võimalik lukustada, ega isegi mitte korralikult sulgeda.³⁶⁷

Lisaks kohustab IKS § 19 lg 1 p 2 isikuandmete töötajat kasutusele võtma organisatsioonilised, füüsilised ja infotehnilised turvameetmed isikuandmete kaitseks andmete käideldavuse osas, mis kaitsevad andmeid muu hulgas ka juhusliku hävimise ja tahtliku hävitamise eest. Hoiustades paberil andmekandjad puust kapis, ei ole tagatud nende säilimine näiteks tulekahju puhul.

(3.4) Kontrollkäigul meditsiiniosakonda tehtud ringkäigul selgus, et ravimeid hoiustatakse kahes lukustatud ruumis ning ülemõe toas lukustatavates kappides. Ringkäigu ajal olid kõik ülemõe toas asuvad ravimite hoiustamise kapid avatud ning ühe kapi ees rippus võtmekimp. Ülemõde oma ruumis ei viibinud.

Vastavalt sotsiaalministri 17.02.2005 määruse nr 19 “Ravimite säilitamise ja transportimise tingimused ja kord” § 2 lõikele 4 peab olema välistatud kõrvaliste isikute juurdepääs ravimitele. Sama määruse § 4 lõike 1 järgi peab ravimite säilitamiseks olema eraldi lukustatav ruum või lukustatav kapp. Lisaks tuleb jälgida ka, et ravimitele ei pääseks ligi kõrvalised isikud. Kõrvalisteks isikuteks ei saa pidada ainult kinnipeetavaid, vaid ka teisi meditsiiniosakonnas liikuvaid isikuid, nt vangla töötajad jne.

(3.5) Kontrollimisel selgus, et kinnipeetavad, kes soovivad esmakordselt registreeruda psühhiaatri vastuvõtule, peavad pöörduma üldarsti või psühholoogi poole, kes selgitab välja ravivajaduse.

Ravikindlustuse seaduse § 70 lõike 3 järgi võib isik saada psühhiaatrilist abi ka ilma saatekirjata või muu eelneva meditsiinilise kontrollita. Nimetatud normi põhjuseks on asjaolu, et teatud tervisehäirete suhtes on ühiskonna suhtumine oluliselt tundlikum. Näiteks psüühikahäiretega patsiendid on tavapärasest haavatavamad ning häiretega kaasnevad probleemid on väga isiklikud. Otsepöördumiste võimaldamine psühhiaatriliste probleemide korral vähendab pöördumisega seotud stressi ning väldib stigmatisatsiooni. Seega on igati oluline soodustada vaimse tervise häirete diagnoosi ja ravi varajases staadiumis ning selleks ei tohiks teha takistusi.

(3.6) Kontrollimisel selgus, et kõik Tartu Vangla meditsiiniosakonna psühhiaatriatalituses viibivad patsiendid olid kontrollkäigu ajal paigutatud eraldi kambritesse. Viis kambrit on varustatud valvekaameraga, mille pilti saab öde jälgida ööpäevaringselt. Edastatavat pilti ei salvestata. Kambrid on analoogsed kinnipeetavate kambritega, kuid hügieeninurgal puudub uks, mis võimaldab psüühikahäirega kinnipeetava tegevuste jälgida ka hügieeninurgas.

Kinnipeetava tegevuse jälgimine valvekaameraga riivab tema õigust eraelu puutumatusse (PS § 26). Seaduslik alus riiveks tuleneb VangS § 7 lõikest 2, mille järgi peavad kinnipeetavate majutamiseks ettenähtud kambrid võimaldama kinnipeetavate pideva visuaalse või elektroonilise jälgimise.

Tulenevalt PS §-st 11 peab iga põhiõiguse riive olema proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes. Proportsionaalsuse põhimõtte järgi on põhiõigusi riivava abinõu õiguspärasuse üheks eelduseks selle vajalikkus: “Abinõu on vajalik, kui eesmärgi ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene.”³⁶⁸ Meditsiiniosakonna juhataja põhjendas psühhiaatriatalituses kinnipeetavate jälgimist hügieeninurgas asjaoluga, et statistika järgi toimub just hügieeninurgas mitmeid enesetappe.

³⁶⁷ Kontrollkäigu ajal kehtinud VSKE § 91 lg 2 redaktsioon sätestas selgesõnaliselt, et tervisekaarte hoitakse lukustatud kapis või lukustatud ruumis.

³⁶⁸ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-2.

Isikute jälgimine nende kõige intiimsemate toimingute sooritamisel on äärmiselt intensiivne eraelu riive. Proportsionaalsuse põhimõttest tulenevalt tuleb aga enesetapukatsete tõkestamiseks eelistada kinnipeetavat vähemkoormavaid abinõusid. Kui on kahtlus, et psüühikahäirega kinnipeetavad võivad end vigastada või proovida sooritada enesetappu just hügieeninurgas, tuleks isikult ajutiselt ära võtta kõik esemed, millega isik võib end ohustada. Isiku intiimsete tegevuste filmimine võib olla õigustatud ainult väga ekstreemsetel juhtudel ning siis, kui on tuvastatud tõenäosus, et kinnipeetav sooritab lähitulevikus enesetapukatse ja ühegi muu abinõuga ei saa järelvalvealuse kinnipeetava enesetapukatse sooritamist ära hoida.

Lisaks tuleb märkida, et tegelikkuses ei jälgita valvekaamera pilti ööpäev läbi. Kontrollikäigu ajal ei viibinud monitoride ruumis ühtki öde ning selgus, et valves olev öde on lõunat söömas. Seega võivad psüühikahäirega kinnipeetavad end ohustada ilma, et keegi sekkuks. Seda enam tuleks tähtsustada muude vahendite kasutamist isikute ohutuse tegelikuks tagamiseks (potentsiaalselt ohtlike asjade ajutine kambrist eemaldamine, kolmveerand kõrgusega ukse paigaldamine jne).

(4) Õiguskantsler tegi kontrollkäigu tulemusena Tartu Vanglale järgmised ettepanekud ja soovitused:

- Järgida Tartu Vanglal kinnipeetavate lühiajalise väljasõiduloo taotluse lahendamisel järgnevaid põhimõtteid: kinnipeetavale ei tohi väljasõiduluba jätta andmata üksnes põhjusel, et tal on kehtiv distsiplinaararistus. Isegi siis, kui kinnipeetaval on kehtiv distsiplinaararistus, peab taotluse lahendamisel HMS §-s 6 sätestatud uurimispõhimõttest tulenevalt välja selgitama teised tähtsust omavad asjaolud ning neid väljasõiduloo andmisel arvestama. Kui kinnipeetavale jäetakse väljasõiduluba andmata, tuleb loa andmisest keeldumise otsuses ära märkida kõik asjas tähtsust omavad asjaolud ja kaalutlused, millest otsuse langetamisel lähtuti.
- Võimaldada enesevigastamis- ja suitsiidikalduvustega kinnipeetavatele üheskoos täiendavate julgeolekumeetmete kohaldamisega psühhiaatrilist abi või vähemalt psühholoogi vastuvõttu.
- Järgida kinnipeetavate ja vahistatute tervisekaartide säilitamisel õigusaktidest tulenevaid nõudeid.
- Järgida meditsiiniosakonnas ravimite käitlemisele kehtestatud nõudeid.
- Kaaluda Tartu Vangla juhtkonnal koostöös Justiitsministeeriumiga lisapsühhiaatrite palkamist vangla meditsiiniosakonda, eesmärgiga võimaldada kõigile abivajavatele kinnipeetavatele juurdepääs psühhiaatrilisele ravile ilma ülemäärase eelkontrollita.
- Varustada Tartu Vangla meditsiiniosakonna kambrite hügieeninurgad ustega. Suitsiidikatsete ennetamiseks tuleb ennekõike kambritest eemaldada kõik esemed, millega saab kinnipeetav ennast vigastada. Ainult siis, kui on olemas tõenäosus, et kinnipeetav sooritab lähiajal suitsiidikatse ning muude abinõude rakendamise selle tõkestamiseks ei piisa, võib eemaldada hügieeninurga ukse, et jälgida kinnipeetavat igal hetkel.

Lisaks soovitas õiguskantsler Tartu Vangla meditsiiniosakonna töö tõhusamaks korraldamiseks teha mõningaid muudatusi, mille elluviimine tagaks kinnipeetavate põhiõiguste ja -vabaduste tõhusama kaitse:

- Selgitada välja Tartu Vangla tegelik vajadus psühhiaatriaeriala arstide järele, vajadusel palgata inimesi juurde.
- Puuduvate tervishoiutöötajate, eriti just psühholoogide ning psühhiaatrite värbamisel kaaluda koostöö tegemist asjaomaste koolitusasutustega.

Tartu Vangla kinnitas oma vastuses, et vangla on varasemalt teinud kinnipeetavate lühiajaliste väljasõitude taotluste menetlemisel kaalutusvigu. Viimasest tulenevalt on vangla asunud senist praktikat muutma ning haldusaktides kajastatakse edaspidi kõik asjas olulised õiguslikud ja faktilised asjaolud.

Enesevigastamise ja suitsiidikalduvustega kinni peetavatele isikutele täiendavate julgeolekumeetmete

kohaldamisel informeeritakse tehtust alati ka meditsiini- ja sotsiaalosakonna töötajaid. Lähtuvalt situatsiooni tõsidusest võimaldatakse psühholoogi, psühhiaatri ja kaplani vastuvõtte.

Kinni peetavate ja vahistatute tervisekaartide nõuetekohaseks säilitamiseks on Tartu Vangla hankinud lukustatavad metallist kapid, mis asuvad omakorda lukustatavas ruumis meditsiinosakonnas.

Tartu Vangla kinnituseel asuvad narkootiliste ja psühhotropsete ravimite nimekirja kuuluvad ravimid meditsiinosakonna juhataja kabinetis lukustatavas koodiga avatavas seifis, mida väljastab osakonna juhataja allkirja vastu. Teised ravimid asuvad selleks ettenähtud lukustatavas ruumis, ka kapid on eraldi lukustatavad. Kappide ja ruumide lukustamise eest vastutab vanemõde.

Tartu Vanglas on muudetud psühhiaatri töökorraldust. Erakorraline vastuvõtt toimub perearsti või psühholoogi suunatud nimekirja alusel. Plaanilisele vastuvõtule saab kinni peetav isik registreeruda inspektor kontaktisiku kaudu.

Suitsidaalsete ja psüühikahäiretega kinni peetavate isikute jälgimisel ei olnud Tartu Vangla õiguskantsleri pakutud lahendustega nõus. Kuid Tartu Vangla praktika järgi lülitatakse vajadusel kinni peetavat isikut jälgivad kuvarid välja, mis tagab jälgitavale teatava privaatsuse.

Tartu Vangla ei pidanud otstarbekaks lisa psühhiaatri ametikoha taotlemist, kuna olemasolevate kohtade täitmine on olnud tööturu olukorda arvestades ootamatult keeruline. Tartu Vangla nõustus õiguskantsleri seisukohaga, et vanglas olevad inimesed vajavad tavapärasest enam psühhiaatrilist abi. Olemasolevate psühhiaatrite abiga on Tartu Vangla suutnud sõeluda vanglas viibivate hulgast välja märkimisväärse osa sundravi vajajaid, kellele sundravi on ka määratud.

IV KAITSEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

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. Ministeeriumi valitsemisalas on kaitsevägi, Kaitseliit, Teabamet ja Kaitseressursside Amet.

Õiguskantsler algatas avalduse alusel või omal initsiatiivil 2006. aastal ministeeriumi ja selle valitsemisalas olevate asutuste tegevuse kontrollimiseks ning riigikaitset reguleerivate õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse järelevalveks 17 menetlust.

Õiguskantsleri riigikaitsealased menetlused võib jagada üldistatult kolme rühma:

Esimene rühm menetlusi tulenes kaitseministri ja kaitseväge juhataja ning vastavalt ministeeriumi ja kaitsejõudude peastaabi vahelistest erimeelsustest riigikaitse juhtimise põhimõtetes ja kaitseväge praktilises korraldamises. Puudujäägid kaitseväge korralduse õiguslikus regulatsioonis töid kaasa kaitseväge juhataja mitmed pöördumised õiguskantsleri poole, palvega anda autoriteetne ja ühene tõlgendus lünklikule riigikaitsealasele õiguslikule baasile.

Teine probleemide valdkond seondus kaitseväge teenistusega, kusjuures pöördujateks olid nii ajateenijad kui ka kaadrikaitsevägealased. Siin võib välja tuua järgmised küsimused, kus kehtiva õiguse kohaldamine või kohaldamata jätmine ajendas kaitsevägealasi õiguskantsleri poole oma põhiõiguste kaitseks pöörduma: kaitsevägealaste teenistusstaaži arvestamine, hambaravi ja eriarstiravi hüvitamine kaitsevägealastele, töö- ja puhkeaeg, töötamine ööajal ja teenistusest vabastamine.

Kolmandaks analüüsiti Õiguskantsleri Kantsleis mitme Kaitseministeeriumis välja töötatud seaduse eelnõu põhiseaduspärasust. Kaitseministeeriumi ja Õiguskantsleri Kantslei konstruktiivses koostöös viidi eelnõudega kavandatavad regulatsioonid põhiseadusega kooskõlla.

1.1. Kaitseväge korraldus ja juhtimine

Õiguskantsler on varasemates aastaülevaadetes juhtinud korduvalt tähelepanu sellele, et PS § 126 lõikest 2 tulenev seadus, mis sätestab Eesti kaitseväge korralduse, on seni vastu võtmata.

Kaitseväge korralduse seaduse puudumine on toonud kaasa hulgaliselt õiguslikke ja praktilisi konflikte nii kaitsevägealastes kui ka kaitseväge ja Kaitseministeeriumi vahelistes suhetes. 2006. aastat jäävad kahetsusväärseks kombel ilmestama kaitseväge Afganistani missiooni juhtimisel lahvatanud konfliktid, mis päädisid kaitseministri teostatud teenistusliku järelevalvega kaitseväge juhataja tegevuse üle ning kaitseväge juhataja kõrgemalseisva õigusega vastuollu minnes antud käskkirjade kehtetuks tunnistamisega. Kuigi Kaitseministeeriumi initsiatiivi kasutada kaitseväge üle tsiviilkontrolli teostamisel rahuaja riigikaitse seadusega ettenähtud teenistusliku järelevalve vahendeid tuleb pidada ainuõigeks ja positiivseks, selgus õiguskantsleri analüüsi tulemusel, et probleemide sügavamate põhjustena võib välja tuua ka ministeeriumi enda õigusloomealaseid tegematajätmise ning puuduliku tsiviilkontrolli.

Õiguskantsleri poole pöördus ülevaate aastal kaitseväge juhataja palvega anda seisukoht, kuidas tagada kaitseväge juhtimiseks vajalik õiguslik regulatsioon sellisel viisil, et see ei seaks ohtu Eesti koostööd NATOga. Õiguskantsler analüüsis kaitseväge missiooniüksuste õiguslikku regulatsiooni ja leidis riigikaitsealases

õigusloomes ulatuslikke ja tõsiseid vajakajäämisi. Kaitseväge korralduse seaduse puudumine on tinginud selle, et riigikaitse põhineb paljuski seadusetusel, lünklikul ja vastuolulisel määrandlusel, mitmetiõlgendatavatel normistikel ning kaitseväge juhataja kehtestatud nn iseõigusel. Eesti kaitseväge vajab süsteemset, praktikaga ühilduvat ning üheselt kohaldatavat õiguslikku regulatsiooni, mille printsiibid ja alused peavad tulenema kaitseväge korralduse seadusest. Põhiseaduse nõue sätestada kaitseväge korraldus seadusega tähendab, et kaitseväge õiguslik seisund, struktuur ja juhtimine peavad olema ammendavalt, üheselt ja õiguselgelt reguleeritud seaduse tasandil. Seadusega tuleb reguleerida kõik kaitseväge korralduse olulised küsimused

Õiguskantsleri hinnangul on täiesti lubamatu olukord, et nimetatud seadus Eesti õiguskorras puudub. Tegu on ühtlasi ainsa põhiseaduses nõutud seadusega, mida 15 põhiseaduse kehtivusaasta jooksul ei ole vastu võetud. Kaitseväge korralduse seaduse ettevalmistamisel on oluline töö tegemata Kaitseministeeriumil, kelle prioriteetne ülesanne peab olema eelnõu valitsusele esitamine. Vastutust seaduse puudumise eest kannavad ka Vabariigi Valitsus ja Riigikogu.

Kuid kaitseväge korralduse seaduse puudumine ei ole kahjuks ainus märk riigikaitse valdkonna põhiseadusvastasest ja puudulikust õigusloomest. Riigikohus³⁶⁹ otsustas, et Kaitseväe kodukorra §-d 71 ja 275 on põhiseadusega vastuolus ja kehtetud alates 05.03.1999, kui jõustus kehtiv Kaitseväe seadus. Kaitseväe kodukorra normistik on sisuldas ennesõjaaegne õigus, mis kehtestati algselt Kaitseväe ülema 14.12.1934 käskkirjaga nr 86. Pärast Eesti Vabariigi taasiseisvumist taaskehtestas Vabariigi Valitsus Kaitseväe kodukorra 28.04.1992 määrusega nr 128. Kaitseväe seaduse § 6 lõike 2 järgi pidanuks Vabariigi Valitsus andma uue määruse kodukorra kehtestamise kohta, kuid seda ei ole seni tehtud. Riigikohus võttis seisukoha, et Kaitseväe kodukord on Kaitseväe seaduse alusel kehtestamata, mistõttu on kodukorra normid formaalselt vastuolus PS §-st 4 tuleneva võimude lahususe ja §-s 10 sätestatud demokraatliku õigusrõõgi printsiibiga. Riigikohus hindas ka kodukorra regulatsioonide materiaalsel kooskõla põhiseadusega ja leidis, et Kaitseväest väljaarvamine ning väe liikmete sõnavabaduse piirangud peavad olema reguleeritud seadusega, mitte Vabariigi Valitsuse määrusega. Õiguskantsleri hinnangul on ennesõjaaegsete normistike taaskehtestamises küll olemas teatav õigusajalooline võlu, kuid sellest olulisem on siiski Kaitseväe kodukorra formaalne ja materiaalne kooskõla põhiseadusega. Analoogiliselt Kaitseväe kodukorraga on Vabariigi Valitsus kehtestanud ennesõjaaegsete regulatsioonide eeskujul ka kaitseväge sisemäärustiku, garnisonimäärustiku ja rivimäärustiku, mille regulatsioonid on samuti põhiseadusega formaalses ja materiaalses vastuolus. Tulenevalt eeltoodust on õiguskantsler seisukohal, et Kaitseministeerium peab töötama välja ja algatama vastavad õigustloovate aktide muudatused, et tagada nimetatud Vabariigi Valitsuse määruste formaalne ja materiaalne põhiseaduspärasus.

2006. aastasse jäi ka kaitseväge juhataja viitseadmiral Tarmo Kõutsi tagasiastumine, et kandideerida Riigikokku, ning uue kaitseväge juhataja kindralmajor Ants Laaneotsa ametisse nimetamine. Riigikogu võttis 23.11.2006 vastu kaitseväge teenistuse seaduse muutmise seaduse, millega määrati seni tähtajatult ametisse nimetatud kaitseväge juhatajale kindel ametiaeg – viis aastat.

1.2. Kaitseväge teenistus

Kontrollkäigul Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljoni pöördus õiguskantsleri poole kaadrikaitsevägeväelane, kelle sõnutsi ei küsitud temalt kui alla 12-aastast last kasvatava vanema öisesse toimkonda määramisel tema nõusolekut. Analüüsinud kehtivat õigust ning kaalunud ühelt poolt riigikaitse vajadusi ja teiselt poolt lapse huve ning kaitset, võttis õiguskantsler seisukoha, et olukordi, kus lapse eest hoolitsemist tuleb seada teenistuskohustuste täitmise vajadusest ettepoole, ei ole võimalik kuigi pika ajaperioodi kohta ette näha. Seetõttu on alla 12-aastast last kasvatava kaadrikaitsevägeväelase teenistust korraldav ülem kohustatud igal kaadrikaitsevägeväelase ööajal tööle rakendamise juhtumil välja selgitama, kas kaadrikaitsevägeväelase ööajal tööle rakendamine ei kahjusta konkreetsel ajahetkel tema lapse huve. Kaadrikaitsevägeväelase tegevteenistuse lepingus märgitud nõusolekust täita teenistuskohustusi ka ööajal ei piisa. Õiguskantsler tegi kaitseväge juhatajale

369 RKPJKo 02.11.2006, nr 3-4-1-8-06.

soovituse anda väeosadele ja teistele kaitseväeasutustele juhised rakendada kehtivat õigust alla 12-aastast last kasvatavate kaadrikaitseväelaste suhtes selliselt, et oleks tagatud kaadrikaitseväelaste igal ööajal tööle rakendamise juhtumil nendelt selleks nõusoleku saamine, sõltumata sellest, kas nõusolek on fikseeritud põhimõttelisel kujul tegevteenistuse lepingus või mitte. Õiguskantsleri soovitus täideti.

2006. aastal uuris õiguskantsler Kaitseväe Ühendatud Õppeasutustes (KVÜÕA) töötavate riigiametnikest õppejõudude puhkuse küsimust. KVÜÕA-s on erinevad õppejõudude ametikohad: kaitseväeteenistuse, riigiteenistuse ja töölepingulised ametikohad. Põhimõtteliseks küsimuseks antud juhul oli, kas riigiametnikest õppejõududele laieneb ATS § 45 ja PuhKS § 9 lg 2 punkti 3 regulatsioon riigiametniku 35 puhkusepäevast või PuhKS § 9 lg 2 punktis 4 sätestatud töölepingulise pedagoogilise ja teadustöö tegijate puhkus kuni 56 kalendripäeva. Väga oluline on õppejõudude võrdne kohtlemine (võrdse töö eest võrdsed hüved), samas tuleb arvestada aga ka konkreetse töö- ja teenistussuhte eripära. Õiguskantsler leidis, et kuna riigiametnikest õppejõududele laienevad mitmed kõrgemad nõuded, piirangud ja sotsiaalsed garantiid, mis töölepingu alusel töötavatele õppejõududele ei laiene, siis ei ole nende kõrvutamise ja võrdlemise täiesti asjakohane. Antud juhtumil on siiski oluline arvestada ka õppejõudude töö eripäraga ning õppetegevuses olulise 56-päevase puhkuse vajalikkusega. Õiguskantsler pöördus märgukirjaga justiitsministri poole ning tegi ettepaneku lahendada küsimus koostöös Kaitseministeeriumi ja Siseministeeriumiga. Õiguskantsleri järeltegevus antud küsimuse lahendamisel jätkub 2007. aastal.

2006. aastal pöördus õiguskantsleri poole avaldaja, kes tõstas küsimuse piirivalveametnikele hambaravi hüvitamisest. Avaldaja kirjeldas, et Lääne Piirivalvepiirkonnas kehtib kord, kus hambaarstiravi ja eriarstiravi hüvitatakse aastas 750 krooni ulatuses. Vastavalt kaitseväeteenistuse seadusele ja selle alusel kehtestatud kaitseministri määrusele kehtib põhimõte, mille järgi tagatakse kaitseväelasele, kelle teenistuskohal on Siseministeeriumi valitsemisalas, eriarstiabi (milleks on vastavalt tervishoiuteenuste korraldamise seadusele ka hambaravi) täies ulatuses. Siseminister selgitas, et vastav kaitseministri määrus kehtestati 2006. kalendriaasta sees, millega pandi piirivalvele kohustus, mida reaalselt ei olnud võimalik täita ning mille täitmiseks ei olnud võimalik leida vahendeid. Õiguskantsleri hinnangul on seadusega tagatud isikute subjektiivsed õigused väga suure kaaluga ning juhul, kui seadus ei võimalda alama astme õigusaktiga õiguse kasutamisele piiranguid kehtestada, siis see ei ole ka võimalik. Riik ja selle asutused peavad leidma võimalused seaduse nõuete täitmiseks. Õiguskantsleri järeltegevus antud küsimuse lahendamisel jätkub 2007. aastal.

1.3. Õigusloome

Õiguskantsleri Kantsleis analüüsi kahe Kaitseministeeriumis välja töötatud seaduseelnõu põhiseaduspärasust. Mõlemal juhul õnnestus viia kavandatavad regulatsioonid põhiseadusega kooskõlla juba enne eelnõude Riigikogule esitamist, mis tagas omakorda eelnõude ladusa ja efektiivse menetlemise Riigikogu komisjonides ja täiskogus.

Õiguskantsler uuris punase risti nimetuse ja embleemi seaduse eelnõu kooskõla põhiseadusega. Punase risti nimetuse ja embleemi kaitse tuleneb 12.08.1949 Genfi konventsioonidest ja nende konventsioonide 1977. aasta lisaprotokollidest, millega Eesti Vabariik on ühinenud 1993. aastal. Punase risti nimetuse ja embleemi näol on tegemist relvakonfliktis võitlevate poolte meditsiinipersonali ja vaimulike tähistamiseks kasutatava sümbolikaga. Eelnõu eesmärgiks oli viia kehtiv õigus kooskõlla nimetatud konventsioonidest tulenevate nõuetega – sätestada siseriiklikult tingimused punase risti nimetuse ja embleemi kasutamiseks ning vastutus väärkasutamise eest. Eelnõuga sätestati ulatuslikud piirangud punase risti nimetuse ja sümbolika kasutamisel ning karistusõiguslikud sanktsioonid nende piirangute rikkumise eest.

Õiguskantsler juhtis tähelepanu, et eelnõu mõju on ulatuslik – kõik seni punase risti nimetust või embleemi kasutanud või tulevikus kasutada soovivad füüsilised ja juriidilised isikud peavad arvestama seadusest tulenevate keeldude ja piirangutega. Muuhulgas hõlmab see näiteks laste mänguarstikohvreid, autoapteeke, teatrietendusi jne. Samal ajal tuleb arvestada, et punane rist on Eesti ühiskonnas üks paremini tuntud sümboleid ja suuremal osal elanikkonnast on välja kujunenud arusaam selle tähendusest.

Juriidiliselt oli eelnõu kavandatud regulatsioonide näol tegemist väga ulatusliku piiranguga PS §-s 19 sätestatud õigusele vabale eneseteostusele. Eelnõu seletuskirjast ei nähtunud, kas eelnõuga soovitud legitiimse eesmärgi (punase risti embleemi ja nimetuse sõjaajal väärkasutamise välistamine) saavutamiseks on nii ulatuslikud keelud ja piirangud vahenditena sobivad, vajalikud ja mõõdukad. Ei olnud analüüsitud, kuidas nende piirangutega realselt väheneb väärkasutuse oht. Ei ole selgunud, kas soovitud eesmäärke oleks võimalik saavutada ka vähem piiravate vahenditega (näiteks rahuajal märgi kasutamise lubamisega, kui märgi kasutaja ei ole tervishoiuvaldkonnas tegutsev isik).

Õiguskantsler võttis seisukoha, et eelnõu regulatsioonid, mis puudutavad punase risti embleemi kasutamise õigust rahuajal, tuleb ümber vaadata. Ulatuslike piirangute ning sanktsioonide sätestamine pole põhjendatud, kui isegi eelnõu seletuskirjas mõõndakse, et nende keeldude täitmise kontrollimine oleks ebamõistlik. Õiguskantsler tegi ettepaneku laiendada punase risti embleemi kasutamise aluseid ning kasutamiseks õigustatud isikute ringi. Samuti tehti ettepanek loobuda karistusõiguslikust vastutusest juhudel, kui punase risti, punase poolkuu või punase lövi ja päikse nimetuse või embleemi või nendega sarnase nimetuse või embleemi väärkasutus ei ole seostatav punase risti nimetuse või embleemi, punase poolkuu nimetuse või embleemi või punase lövi ja päikese nimetuse või embleemi kaitsval eesmärgil kasutamisega.

Õiguskantsleri esindajate ja Kaitseministeeriumi esindajate vahelisel kohtumisel jõuti kokkuleppele, et Kaitseministeerium viib eelnõu põhiseadusest tuleneva põhiõiguste piiramise proportsionaalsuse printsiibiga kooskõlla, arvestades punase risti embleemi laialdast kasutust Eestis ning täites teisalt ka rahvusvahelisest õigusest tulenevaid nõudeid.

Eelnõu ja seletuskirja täiendati asjakohaselt ning Vabariigi Valitsus esitas seejärel eelnõu menetlemiseks Riigikogule. Peamiste muudatustena sätestati kirjaliku kokkuleppe vorm punase risti nimetuse ja embleemi viitaval eesmärgil kasutamiseks. Eelnõusse kirjutati sisse tasu võtmise keeld, kui punase risti nimetust või embleemi kasutatakse kultuurivaldkonnas. Samuti välistati karistusõiguslik vastutus juhul, kui punase risti või punase poolkuu või punase lövi ja päikse nimetuse või embleemi, samuti nendega sarnase nimetuse või embleemi väärkasutus on küll toime pandud, kuid see ei ole seostatav punase risti nimetuse või embleemi, punase poolkuu nimetuse või embleemi või punase lövi ja päikese nimetuse või embleemi kaitsval eesmärgil kasutamisega.

Riigikogu võttis Punase Risti nimetuse ja embleemi seaduse eelnõu vastu 05.04.2006; seadus jõustus 01.06.2006.

Teine eelnõu, mille kohta kujundas õiguskantsler oma arvamuse, oli rahuaja riigikaitse seaduse ja riigisaladuse seaduse muutmise seaduse eelnõu. Eelnõu nägi ette relvastatud jõu kasutamise tsiviilõiduki tekitatud ohu tõrjumisel, kui tsiviilõhusõiduki lendu on ebaseaduslikult sekkunud ja seda võidakse kasutada inimeste või vara kahjustamiseks või Eesti Vabariigi vastu suunatud relvastatud ründeks, eesmärgiga põhjustada väljaspool õhusõidukit viibivate isikute surm.

Vajadus tõrjuda renegaadiohtu relvastatud jõuga tuleneb NATO nõuetest ning Eesti riigikaitse ja julgeoleku vajadustest. Samas piirab taoline relvastatud jõu kasutamine ulatuslikult lennukis viibivate inimeste õigust elule, mis on kaitstud PS §-ga 16. Kuid põhiseadus ei välista elu võtmist absoluutselt. Elu võtmine võib osutuda õiguspäraseks, kui tegemist on mõne muu olulise õigushüve kaitsega. Õiguskantsler võttis seisukoha, et riigipoolne relvastatud jõu kasutamine renegaatlennuki ründe tõrjumiseks saab olla õigustatud vaid siis, kui on piisav alus eeldada, et renegaatlennukiga kavatsetakse relvastatud rünnet, mille tagajärjel renegaatlennukis viibivad isikud hukkuksid niikuinii. Relvastatud rünnet võib pidada vajalikuks vahendiks soovitud eesmärgi saavutamisel vaid siis, kui kõik muud, põhiõigusi mitteriivavad või vähem riivavad vahendid ei ole andnud soovitud tulemust. Kuna relvastatud ründe tegelikku toimumist ei saa kunagi 100% ette näha, on siinkohal oluline veel üks lisakriteerium, mille järgi peab renegaatlennuki vastu jõu kasutamise kaasnep kahju olema oluliselt väiksem kui ründega võimalik kaasnep kahju. Nimetatud kahju tuleb mõõta läbi PS §-s 16 kaitstud väärtuste. Lisaks tuleb seaduses ära tuua kriteeriumid, millele peab vastama tsiviilõhusõiduk, et teda lugeda renegaatlennukiks.

Samuti tuleb pidada oluliseks, et relvastatud jõu kasutamise või mittekasutamise üle otsustamine peab võimaldama poliitilist vastutust. On tähtis saavutada tasakaal kiire reageerimise vajaduse ning kogutud teabe adekvaatsuse ja piisavuse vahel.

Õiguskantsleri Kantsleis tehtud analüüsi tulemusel kirjutati seaduse eelnõusse sisse järgmised nõuded:

- tsiviilõhusõiduki vastu tohib relvastatud jõudu kasutada vaid juhul, kui ühegi teise vahendiga pole võimalik Eesti Vabariigi vastu suunatud relvastatud rünnet ära hoida;
- relvastatud jõudu tohib kasutada vaid tingimusel, et relvastatud jõu kasutamisega kaasnev kahju on oluliselt väiksem kui ründega võimalik kaasnev kahju;
- relvastatud jõu kasutamisel tuleb valida viis, mis eeldatavasti toob kaasa kõige vähem kahjustusi.

Samuti sätestati eelnõus, et tõrjemeetmete või relvastatud jõu kasutamise üle otsustab kaitseminister või teda asendav minister.

Riigikogu võttis rahuaja riigikaitse seaduse ja riigisaladuse seaduse muutmise seaduse vastu 09.11.2006. Seadus jõustus 15.11.2006. Õiguskantsler on seisukohal, et seaduse asjakohased ja põhjalikult läbi kaalutud regulatsioonid tagavad selle, et kelleltki ei võeta meelevaldselt elu. Samuti võimaldavad nimetatud sätted kaitsta riigil nende inimeste õigust elule, kes hukkuksid, kui renegaatlennuk korraldaks relvastatud ründe. Seadusega sätestatud meetmed on läbi kaalutud ja saavutatava eesmärgi suhtes proportsionaalsed ega ole vastuolus PS §-ga 16.

2. Alla 12-aastast last kasvatava kaadrikaitseväelase ööajal tööle rakendamine

Asi nr 7-2/051516

(1) Õiguskantsleri poole pöördus Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljoni kaadrikaitseväelane, kelle sõnutsi ei küsitud temalt kui alla 12-aastast last kasvatava vanema öisesse toimkonda määramisel tema nõusolekut.

(2) 29.11.2005–30.11.2005 toimus õiguskantsleri tööplaanijärgne kontrollkäik Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljoni ja Kaitseväe Võru Lahingukooli. Kontrollkäigul pöördus õiguskantsleri poole Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljoni kaadrikaitseväelane, kelle sõnutsi ei küsitud temalt kui alla 12-aastast last kasvatava vanema öisesse toimkonda määramisel tema nõusolekut.

Õiguskantsler juhtis tõstatatud probleemile Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljoni ülema tähelepanu. Ülema vastuse järgi sõlmitakse kõigi kaadrikaitseväelastega kaitseväeteenistuse seaduse § 82 järgi leping, milles on muuhulgas klausel, et kaadrikaitseväelane nõustub töötama ööajal. Seetõttu ei ole igakordsel ööajal tööle rakendamisel vastava nõusoleku küsimine otstarbekas. Samas on püütud alati leida kompromisslahendus kaadrikaitseväelastega, kes kasvatavad alla 12-aastast last.

Õiguskantsler juhtis nimetatud probleemile kaitseväe juhataja tähelepanu. Kaitseväe juhataja vastuse järgi tuleb kaadrikaitseväelaste ööajal tööle rakendamise nõusolekuks lugeda tegevteenistuse lepingusse lisatud tingimust, mille järgi kaadrikaitseväelane nõustub ööajal töötama. Teenistus kaadrikaitseväelasena on lepinguline teenistus, kuhu kaadrikaitseväelane astub omal vabal tahtel. Selle teenistuse eripäraks on valmisolek vajadusel asuda teenistuskohustuste täitmisele igal ajal, sealhulgas ka ööajal, et tagada riigi pidev ja jätkusuutlik sõjaline valmisolek.

(3) Käesoleva kaasuse lahendamise oli vaja leida vastus küsimusele, kas alla 12-aastast last kasvatavat kaadrikaitseväelast võib rakendada tööle ööajal ilma tema igakordse nõusolekuta.

(4) Vastavalt töö- ja puhkeaja seaduse (TPS) § 11 lõikele 4, mis kehtib ka kaadrikaitseväelastele, võib isikut, kes kasvatab alla 12-aastast last, rakendada tööle ööajal üksnes tema nõusolekul. Sellest sättest tuleb muu hulgas juhinduda ka tegevteenistuse lepingu sõlmimisel, sest vastavalt kaitseväeteenistuse seaduse §-le 82

peab lepingulisse teenistusse võetav isik alluma kaitseväeteenistuse seaduses, kaitseväge määrustikes ja muudes õigusaktides sätestatud tingimustele ja korrale, lepingut sõlmiv ülem aga kohustub kaadrikaitseväelasele maksuma tegevteenistuse ajal tasu ja tagama muud kaitseväeteenistuse seaduses, kaitseväge määrustikes ja teistes õigusaktides sätestatud kaitseväelase õigused. Tegevteenistuse lepingus võib kajastada ka kaadrikaitseväelase ööajal tööle rakendamise küsimusi, kuid vastavad lepingu sätted peavad olema kooskõlas õigusaktide nõuetega ega tohi kitsendada vastavates õigusaktides sätestatud kaitseväelase õigusi.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et ühekordse nõusoleku andmise korral, mis teeb alla 12-aastast last kasvatava vanema ööajal tööle ilmumise ülema nõudel kohustuslikuks, võivad saada kahjustatud lapse huvid, tema tervis ja julgeolek. TPS § 11 lõikes 4 sisalduv regulatsioon rajaneb põhimõttel, et laps vajab oma füüsilise ja vaimse ebaküpsuse tõttu erilist kaitset ja hoolt eelkõige oma vanematelt, sõltumata sellest, kus tema vanemad töötavad. Lapse huvidega tuleb arvestada ka kaadrikaitseväelaste teenistuse korraldamisel. Lapse kaitsmise ja tema eest hoolitsemise prioriteediga on vastuolus olukord, kus laps jääb haiguse korral hoolitsuseta või üldse järelevalveta või lapse elu ja tervist ohustavas situatsioonis abita seetõttu, et tema kaadrikaitseväelasena teeniv vanem rakendatakse ööajal tööle.

Olukordi, kus lapse eest hoolitsemist tuleb seada teenistuskohustuste täitmise vajadusest ettepoole, ei ole võimalik kuigi pika ajaperioodi kohta ette näha. Seetõttu on alla 12-aastast last kasvatava kaadrikaitseväelase teenistust korraldav ülem kohustatud igal kaadrikaitseväelase ööajal tööle rakendamisel välja selgitama, kas kaadrikaitseväelase ööajal tööle rakendamine ei kahjusta konkreetsel ajahetkel tema lapse huve. Kaadrikaitseväelase tegevteenistuse lepingus märgitud nõusolekust täita teenistuskohustusi ka ööajal ei piisa TPS § 11 lg 4 täimiseks.

(5) Õiguskantsler tegi kaitseväge juhatajale soovitusena anda väeosadele ja teistele kaitsevägeasutustele juhised TPS § 11 lõike 4 rakendamiseks alla 12-aastast last kasvatavate kaadrikaitseväelaste suhtes selliselt, et oleks tagatud kaadrikaitseväelaste igal ööajal tööle rakendamise korral nende nõusolek, sõltumata sellest, kas see on fikseeritud põhimõttelisel kujul tegevteenistuse lepingus või mitte.

Kaitseväge juhataja teatas, et Kaitsejõudude Peastaabi personaliosakond on õiguskantsleri soovitusena täitmiseks saatnud kaitseväge väeosade ja asutuste ülematele ning Kaitseleidiu ülemale ringkirja, kus pannakse üksuste ülematele kohustus lisaks tegevteenistuse lepingus antud nõusolekule selgitada välja alla 12-aastast või puudega last kasvatava kaadrikaitseväelase võimalus täita teenistusülesandeid öisel ajal iga öötööle rakendamise juhu korral eraldi, lähtudes lapse huvide kaitses konkreetsel ajahetkel.

V KESKKONNAMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

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.

Ülevaateastal jõustus keskkonnatasude seadus (01.01.2006) ning võeti vastu metsaseadus. Keskkonnatasude seaduse näol on tegemist väikesemahulise kodifikatsiooniga. Seadus hõlmab endas varasema saastetasu seaduse ja keskkonnakasutusest laekuva raha kasutamise seadust. Ühtlasi koondati keskkonnatasude seadusesse siiani eriseadustes paiknenud keskkonnakasutuse tasude regulatsioonid ja seega süstematiseeriti keskkonnakasutuse tasudega seonduvat regulatsiooni tervikuna. Keskkonnaõiguse süstematiseerimine on oluline ning loodetavasti jätkuvad sellesuunalised arengud ka edaspidi.³⁷⁰ Endiselt puudub eesti õiguskorras keskkonnaõiguse üldpõhimõtteid sisaldav raamseadus. Vajadus üldisema raamistiku järele on ilmselge, sest sageli on valdkondlike eriseaduste üldsätteid sisaldav osa väga lakooniline. Õigusnormide rakendamisel tuleb seetõttu lähtuda abstraktsetest keskkonnaõiguse üldpõhimõtetest, mida omakorda tuletatakse siseriikliku üldregulatsiooni puudumise tõttu rahvusvahelisest õigusest või Euroopa Ühenduse õigusest. Seda ei saa pidada valeks, sest rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtted ja Euroopa Ühenduse õiguse põhimõtted on meie õigusruumi osaks, kuid õiguselgust arvestades ei ole see alati siiski parim lahendus. Lisaks sellele ei ole sageli rahvusvahelise keskkonnaõiguse põhimõtetele konkreetset ega üheselt mõistetavat sisu, mis teeb nende kohaldamise üksikjuhtumile väga keeruliseks.

Õiguskantslerile saabus ülevaateastal 48 avaldust, mis puudutasid Keskkonnaministeeriumi valitsemisala. Enamikul juhtudel oli tegemist abstraktse normikontrolliga. Avaldustes tõstatatud küsimused hõlmasid suurema osa ministeeriumi valitsemisalast. Kuivõrd kohalikud omavalitsused on asunud korraldama oma haldusterritooriumil üha enam olmejäätmete vedu, siis pöörduti õiguskantsleri poole mitmel korral just jäätmeveo korraldamisega seotud küsimuste põhiseaduspärasuse kontrolliga. Pöörduti eelkõige jäätmete sortimist puudutava regulatsiooni jäätmeseadusele ja põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks ning selleks, et kontrollida jäätmeveo hinna kehtestamise mehhanismi seadusele ja põhiseadusele vastavust.

Vastavalt Õiguskantsleri Kantslei 2006. aasta tööplaanile tehti kontrollkäik isikute ja riigiasutuste vahelist kirjalikku ning suulist suhtlemist reguleerivate õigusaktide järgimise kontrollimiseks Keskkonnaministeeriumis. Kontrollimisel tuvastati, et mitmetel juhtudel ei olnud isikute, asutuste ja organisatsioonide märgukirjadele või selgitustaotlustele vastatud seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Seejuures ei olnud lahendamise tähtaegu õigusaktides sätestatud korras pikendatud. Kontrollimisel tuvastati, et mitmetel juhtudel ei vastatud tähtaegselt ka teabenõuetele. Näiteks võib tuua Eestimaa Looduse Fondi 27.01.2006 teabenõude nr 3/60 juurduse edenemise kohta seoses Laagri nahkhiirte talvituspaigaga. Selles teabenõudes viidatakse ka varasemale vastamata 30.11.2005 päringule looduskaitseosakonna juhatajale. Eestimaa Looduse Fond pidi vastuse saamiseks uuesti pöörduma 06.03.2006 ja Keskkonnaministeerium vastas alles 30.03.2006.

Materjalidega tutvumisel ilmnes, et Keskkonnaministeeriumisse saabub sageli pöördumisi küsimustes, mis edastatakse kuuluvuselt vastamiseks Maa-ametisse sellest adressaati teavitamata. Kuna Maa-amet ei ole Keskkonnaministeeriumi struktuuriüksus, vaid Vabariigi Valitsuse seaduse ning Maa-ameti põhimääruse järgi ministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, siis on nõutav ka kirja edastamisest adressaadi teavitamine.

³⁷⁰ Seejuures võiks välja tuua, et teatavat suunda valdkondlike normide süstematiseerimisest ning kodifitseerimisest võib pidada viimastele aastatele juba omasteks. 2004. a vastu võetud ja jõustunud looduskaitse seadus koondab endas varasema kaitstavate loodusobjektide seaduse, loomastiku kaitse ja kasutamise seaduse ning ranna ja kalda kaitse seaduse regulatsioonid.

2. Olmejäätmete ladestamise ja sortimise kulude võrdsuse nõue Tallinna jäätmehoolduseeskirjas

Asi nr 6-4/060473

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes seadis kahtluse alla Tallinna olmejäätmete ladestamise ja sortimise korra õiguspärasuse.

2) Avaldaja palus kontrollida Tallinna Linnavolikogu 16.09.2004 määrusega nr 34 kinnitatud „Tallinna jäätmehoolduseeskirja” (jäätmehoolduseeskiri) p 10 lause 3 vastavust põhiseadusele, jäätmeseadusele ja konkurentsiseadusele. Tallinna jäätmehoolduseeskirja p 10:

„III Jäätmekäitluse üldnõuded
[...]

10. Et võimaldada olmejäätmete taaskasutamist võimalikult suures ulatuses, tuleb jäätmeid koguda liigiti. Liigiti kogumisest ülejäänud segunenud olmejäätmed tuleb enne prügilale ladestamiseks üleandmist sortida mõnes Tallinnas või selle läheduses paiknevas olmejäätmete töötlemise ettevõttes, lähtudes käesoleva eeskirja punkti 9 nõuetest. Käesolev nõue kehtib juhul, kui olmejäätmete töötlemisettevõttes on segunenud olmejäätmete käitlemiskulud võrdsed käitlemiskuludega Tallinna Prügilas.”

Õiguskantsler küsis Konkurentsiameti seisukohta väidetava vastuolu kohta konkurentsiseadusega ning teavet Tallinna Linnavolikogult.

Vastuseks teabe nõudmisele andis Konkurentsiamet 27.04.2006 seisukoha, et kooskõlas jäätmeseadusega peaks Tallinna jäätmehoolduseeskirja p 10 jätma vedajale valiku, kas viia jäätmed sortimisele või ladestada prügilasse. Sellega ei looks eeskiri jäätmekäitluse kaubaturul konkurentsieeliseid Tallinna Prügilale ega Tallinna Jäätmete Sorteerimise Tehas OÜ-le. Võib-olla ei ole ka kõige õigem olmejäätmete käitlemisel lähtuda ainuüksi läheduse printsiibist, vaid tuleks lubada ettevõtjal otsustada, milliselt ettevõtjalt saaks kõige odavamalt sortimise teenust, kuna Eesti on küllalt väike ja logistilised kulud ei ole suured. Seega saaksid olmejäätmete (liigiti kogumisest üle jäänud jäätmed) sortimise turul võimaluse konkureerida ka teised Eesti territooriumil tegutsevad nõuetele vastavad ettevõtjad, mitte ainult Tallinna läheduses paiknev Tallinna Jäätmete Sorteerimise Tehas OÜ.

Õiguskantsler esitas Tallinna Linnavolikogule küsimused vaidlustatud jäätmehoolduseeskirja sätte eesmärgi, seadusliku aluse, proportsionaalsuse ning võimaluste kohta viia see põhiseaduse ja seadustega kooskõlla.

Tallinna Linnavolikogu esimees vastas 05.10.2006 ning nõustus õiguskantsleri märkusega. Vaidlustatud sätte mõtte ja eesmärgi kohta selgitas volikogu esimees, et p 10 viimane lause lisati eeskirja paranduste vastuvõtmisel linnavolikogus 27.01.2005 keskkonnakomisjoni ettepanekul, eesmärgiga takistada Tallinna Jäätmete Sorteerimise Tehase käitlushindade järsu tõusu taustal jäätmekäitluse üldist hinnatõusu.

Tallinna Linnavalitsus algatas jäätmehoolduseeskirja muudatuse, milles p 10 esitati järgmiselt:

10. Et võimaldada olmejäätmete taaskasutamist võimalikult suures ulatuses, tuleb jäätmeid koguda liigiti. Liigiti kogumisest üle jäänud segunenud olmejäätmed tuleb anda sorteerimiseks üle mõnele Tallinnas või selle läheduses paiknevale olmejäätmete töötlemise ettevõttele vastavalt eeskirja punkti 9 nõuetele, kui nende veokulud ja töötlemiskulud üleandmisel töötlemisettevõttele ei ületa vastavaid kulusid nende üleandmisel prügilale.

(3) Põhiküsimus on see, mis sisuliste kriteeriumide järgi saab kohaliku omavalitsuse jäätmehoolduseeskirjas määratleda, mis juhul tohib segunenud ja sortimata olmejäätmeid ladestada prügilale või viia sortimisele.

(4) Tallinna jäätmehoolduseeskirja p 10 volitusnormiks võib pidada JäätS § 71 lg 2 punkti 1, mille järgi jäätmehoolduseeskiri sätestab jäätmekäitluse ja jäätmete hoidmise korralduse. Volitusnormi piirid, mõte ja eesmärk selguvad antud juhul jäätmeseaduse sätete süsteemsel tõlgendamisel.

JäätS § 30 lg 1 sätestab jäätmehoolduse põhimõtte, et jäätmeid tuleb taaskasutada, kui see on tehnoloogiliselt võimalik ning kui see ei ole muude jäätmekäitlusmoodustega võrreldes ülemääraselt kulukas. JäätS § 35 lg 1 sätestab üldise kohustuse töödelda jäätmeid enne nende prügilasse ladestamist. Olmejäätmete osas sätestab JäätS § 36 täiendavalt, et segunenud olmejäätmed tuleb enne prügilasse ladestamist sortida, et võimaldada olmejäätmete taaskasutamist võimalikult suures koguses. JäätS § 36 lg 2 keelab segunenud ja sortimata olmejäätmete prügilasse ladestamist. Seega tuleneb JäätS §-st 36 kohustus sortida segunenud olmejäätmed enne nende kõrvaldamist (s.o prügilasse ladestamist). JäätS § 36 lg 3 lauses 2 esitatakse sortimise mõiste. Sortimisel eraldatakse taaskasutatavad jäätmed ning ohtlikud jäätmed ülejäänud jäätmetest, kui see on tehniliselt teostatav ja sellega ei kaasne ülemääraseid kulutusi. JäätS § 35 lg 2 sätestab, et jäätmete ladestamiseelse töötlemise kohustus ei laiene jäätmetele, mille töötlemine ei vähenda jäätmete kogust ega ohtlikkust inimese tervisele või keskkonnale, ja püsijäätmetele, mille töötlemine ei ole tehniliselt otstarbekas. Seega ei välista jäätmeseadus alati sortimata jäätmete prügilasse ladestamist, kui ohtlike või taaskasutatavate jäätmete eraldamine olmejäätmetest on tehniliselt teostatav või küll teostatav, kuid väga kulukas. Sellisel juhul võib segunenud ja sortimata jäätmeid prügilasse ladestada.

Asjassepuutuv on ka JäätS § 132 lg 1, mis sätestab üleminekuaja olmejäätmete sortimise nõude rakendamisele. Arvestades läheduse põhimõtet, laieneb JäätS §-s 35 sätestatud keeld võtta prügilasse vastu ja ladestada sortimata olmejäätmeid kuni 01.01.2008 ainult nendele prügilatele, mille asukohajärgses maakonnas on loodud jäätmekäitluskoht olmejäätmete töötlemiseks. Antud rakendussäte viitab jäätmete sorteerimise ettevõttele ning sellest nähtub seadusandja kavatsus mitte jätta vedajatele vaba valikut, kas viia jäätmed sortimisele või otse prügilasse. Eristamine peab toimuma lähtuvalt JäätS § 30 lõikes 1, § 35 lõikes 2, § 36 lõikes 3 sätestatud kriteeriumitest ning jäätmehoolduseeskirja nõuetest.

Keskkonnaministeerium on juhtinud tähelepanu asjaolule, et segunenud olmejäätmete järelsortimine ei täida oma eesmärki, kui selle tulemusena jäätmemassist välja nopitud jäätmeid ei saa taaskasutada. Mis tahes materjali üldist väljanõppimise nõuet ja sellele vastavat prügilasse ladestamise keeldu ei saa olla, sest kui materjal on kahjustatud näiteks kokkupuutel teiste jäätmetega (sealhulgas biojäätmetega), siis ei täida vastav nõue selle kehtestamise eesmärki – eelistada ladestamisele taaskasutamist, kuivõrd materjali on võimalik küll välja sortida, kuid seda ei ole halva kvaliteedi pärast võimalik tegelikult taaskasutada. Nii liigiti kogutud kui ka jäätmekäitlusettevõttes sorditud taaskasutatavatel materjalidel peab olema taaskasutusvõimalus, materjalide liigiti kogumisel ja jäätmevoost välja noppimisel kaob mõte, kui nad pärast sellist tegevust jõuavad ikka ladestusalale.

Jäi arusaamatuks, miks on Tallinna jäätmehoolduseeskirja punktis 10 taotletud käitlemiskulude võrdsust ning miks on välistatud segunenud olmejäätmete sortimine vastavas ettevõttes, kui sortimise hind on madalam käitlemiskuludest Tallinna Prügilas. Vaidlustatud säte võib töötada vastu põhimõttele, et jäätmete sortimist jäätmekäitluskohas ei tohiks eelistada jäätmete liigiti kogumisele, kuivõrd jäätmeid liigiti kogudes on taaskasutatava materjali osakaal ning materjali kvaliteet oluliselt kõrgem. Nimelt avab jäätmehoolduseeskirja p 10 viimane lause võimaluse ladestada segunenud ja sortimata olmejäätmed prügilasse välja arvatud juhul, kui nende käitlemiskulud on võrdsed käitlemiskuludega Tallinna Prügilas. Selline rakendamisvõimalus on selgelt vastuolus JäätS §-des 30 ja 36 sätestatud nõudega, et jäätmeid tuleb taaskasutada võimalikult suures ulatuses.

(5) Õiguskantsler juhtis neile ohtudele tähelepanu 28.10.2006 märgukirjas Tallinna Linnavalikogule.

Kontrollimisel selgus, et linnavalitsuse pakutud kujul ei võetud jäätmehoolduseeskirja p 10 muudatust volikogus vastu. Linnavalitsus koostas ja esitas volikogule jäätmehoolduseeskirja uue redaktsiooni, mille viimane omapoolsete muudatustega 08.03.2007 määrusega nr 6 vastu võttis ning mis jõustus 15.03.2007. Uue Tallinna jäätmehoolduseeskirja paragrahvisüsteemis vastab endisele punktile 10 § 4 lg 3:

„§ 4. Jäätmekäitluse üldnõuded
[...]

(3) Jäätmeid tuleb koguda liigiti, et võimaldada nende taaskasutamist võimalikult suures ulatuses. Liigiti kogumisest ülejäänud segunenud olmejäätmed tuleb anda sortimiseks üle mõnele Tallinnas või selle läheduses paiknevale olmejäätmete töötlemise ettevõttele vastavalt käesoleva paragrahvi lõigete 1 ja 2 nõuetele, kui sellega ei kaasne ülemääraseid kulutusi ning segunenud olmejäätmete üleandmise kulu töötlemisetevõttele ei ületa nende üleandmise ja veokulusid prügilasse rohkem kui 35 protsenti.”

Tallinna jäätmehoolduseeskirja § 4 lg 3 uue redaktsiooni põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimiseks on õiguskantslerile esitatud uus avaldus.

3. Jäätmeveo hinnad Keilas

Asi nr 7-1/060661

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes kaebas piirmäärasid ületavate jäätmeveo hindade üle Keilas.

(2) Keila Vallavolikogu 30.11.2004 määrusega nr 50 on kinnitatud korraldatud olmejäätmeveo teenustasu maksimaalsed piirmäärad (lisa 2). Selle määruse lisa 2 p 1 sätestab:

„Korraldatud olmejäätmete veo teenustasu maksimaalsed piirmäärad sõltuvad jäätmemahuti suuruselt. Korraldatud olmejäätmete veo teenustasu maksimaalsed piirmäärad on toodud järgnevas tabelis [...]”

2005. aastal kuulutati Keilas välja jäätmeveo ainuõiguse andmiseks avalik konkurss. Jäätmevedaja konkursi pakkumise kutse dokumentide hulgas oli ka hinnapakumise vorm osalemaks Keila valla korraldatud olmejäätmete veo ainuõiguse avalikul konkursil. Hinnapakumise vormi täitmisel tuli ära näidata fikseeritud jäätmemahuti/konteineri tühjendushind. Jäätmeveo ainuõiguse konkursi võitis Radix Hoolduse OÜ. Keila Vallavalitsus ja Radix Hoolduse OÜ sõlmisid 31.08.2005 korraldatud jäätmeveo lepingu, mille p 8 reguleerib teenustasu, kuid ei sätesta teenuse hinda. Teenuse hind kajastus pakkumise kutse dokumentides (lepingu lisa 4).

Keila Vallavalitsuse 29.12.2005 korralduse nr 1371 punkti 1 järgi sõlmisid Keila Vallavalitsus ja Radix Hoolduse OÜ 31.08.2005 allkirjastatud korraldatud jäätmeveo lepingule lisa 7 „Jäätmekonteinerite uute tühjendushindade kehtestamine” (korralduse lisa 1). See koosneb kahest punktist:

Punkt 1 sätestab: „Kõik korraldatud jäätmeveo lepingu sätted, mis ei puutu Lissasse 7, jäävad jõusse kokkulepitud kujul”. Punkt 2 sisaldab tabelit jäätmekonteinerite uute tühjendushindadega alates 01.01.2006.

Keila Vallavalitsuse 29.12.2005 korralduse ning 30.12.2005 sõlmitud lepingu Lisa 7 tagajärg jäätmevaldajatele seisnes maksmisele kuuluvate tühjendushindade tõusus.

Avaldaja palus õiguskantsleri hinnangut sellele, kas Keila Vallavalitsuse 29.12.2005 korraldusega nr 1371 kinnitatud jäätmeveo hinnad ületavad Keila Vallavolikogu 30.11.2004 määrusega nr 50 kinnitatud piirmäärasid. Avaldusele lisatud materjalidest selgub, et Radix Hoolduse OÜ ja avaldaja vahel oli 09.11.2005 sõlmitud olmejäätmete äraveo leping, mille punktis 4.1 sisaldub kokkulepe olmejäätmete veo hinnas. Lepingus sätestatud kokkulepet teenuse hinnas saab muuta üksnes lepingupoolte kokkuleppel või tulenevalt seadusest.

Õiguskantsler pöördus 28.04.2006 talle esitatud avalduse lahendamiseks vajaliku teabe saamiseks Keila Vallavalitsuse poole. Keila Vallavalitsus vastas 11.05.2006.

Vallavalitsuse vastusest nähtub, et Keila Vallavalitsuse 29.12.2005 korralduse nr 1371 lisas nr 1 ettenähtud jäätmekonteinerite uued tühjendushinnad on kõigi suurustega jäätmemahutite kohta kõrgemad kui Keila Vallavolikogu 30.11.2004 määruse lisas 2 ettenähtud korraldatud olmejäätmete veo teenustasu maksimaalsed piirmäärad.

(3) Põhiküsimus oli, kas Keila Vallavalitsus käitus jäätmeveo tasusid kehtestades õiguspäraselt.

(4) Keila vallavalitsuse ja Radix Hooldus OÜ vahel sõlmitud korraldatud olmejäätmeveo leping on haldusleping. Vastavalt jäätmeseadusele ei osta kohalik omavalitsus ettevõtjalt jäätmeveoteenust, vaid korraldab jäätmevedu jäätmeseaduses ettenähtud tingimustel. Sarnaselt haldusaktiga peab haldusleping olema kooskõlas seadustega, määrustega ja teiste kõrgemalseisvate õigusaktidega. Vallavalitsus ei saa kokkuleppel jäätmeveo-ettevõtjaga seaduse ning volikogu määrusega kehtestatud nõuetest mööda minna.

Eriregulatsioon tuleneb jäätmeseadusest. Kohaliku omavalitsuse organi korraldatud jäätmevedu reguleerivad eelkõige jäätmeseaduse 4. peatüki sätted. Jäätmeveo teenuse hinna kehtestamisel tuleb juhendada JäätS § 66 lõigetest 4–6 ja § 67 lg 2 punktist 7. Antud sätteid tuleb tõlgendada korraldatud olmejäätmeveo üldist mõtet ja eesmärki arvestades. Kui jäätmeseadus jätab mõne hinnaregulatsiooni küsimuse lahtiseks, on võimalik rakendada õiguse analoogiat teiste universaalteenuse osutamise valdkondadega. Lisaks jäätmeseaduse keskkonnanõugete suunitlusele tuleb hinnaregulatsiooni küsimustes arvestada tarbijakaitsese ja monopolikontrolli aspekte. Kohalik omavalitsus peab korraldatud jäätmeveo puhul tagama, et jäätmeveo-ettevõtja ei hakkaks oma monopoolset seisundit kuritarvitama, surudes tarbijatele peale ebaõiglasi lepingutingimusi.

Vastavalt jäätmeseadusele teostab kohalik omavalitsus korraldatud jäätmeveo hinnakontrolli kahes etapis: esiteks valib kehtivaid nõudeid ja kohalikke vajadusi arvestades kõige soodsama teenusepakkuja; teiseks hoiab ära, et teenusepakkuja ei tõstaks põhjendamatult hinda, jälgides samas, et kehtiv hind kataks jäätmeveo vajalikud kulud (ja põhjendatud tulukuse). Kui seda ei ole võimalik piirhinnaga tagada, tuleb teha volikogule aegsasti ettepanek selle tõstmiseks.

Osa hinnaregulatsiooni küsimusi peab jäätmeseaduse järgi otsustama volikogu. Selliseid küsimusi, mis on seadusega antud volikogu ainupädevusse, ei saa lahendada vallavalitsus. Vastavalt KOKS § 22 lg 1 punktile 36⁶ kuulub jäätmeveo teenustasu piirmäära kehtestamine volikogu ainupädevusse.

Jäätmevedaja valikul määratakse jäätmeveo konkursi pakkumise kutse dokumentides jäätmeveo teenustasu piirmäär. Konkursil osaleva vedaja pakkumises sisalduvad teenuse hinnad ei ole lõplikud, kuid need võimaldavad pakkumisi võrrelda ning selgitada välja parim pakkumine.

Vastavalt JäätS § 66 lõikele 4 kehtestatakse jäätmeveo teenustasu piirmäär valla või linna volikogu määrusega. Piirhinna kehtestamisel peab volikogu arvestama JäätS § 66 lõikes 5 ettenähtud tagatist, mille järgi jäätmeveo teenustasu peab olema piisav, et katta jäätmekäitluskoha rajamis-, kasutamise-, sulgemise- ja järelhoolduskulud ning jäätmete veokulud. JäätS § 66 lõike 6 järgi juhendatakse jäätmeveo teenustasu suuruse kindlaksmääramisel jäätmete liigist, kogusest, omadustest, jäätmeveo teenindussagedusest ning teistest asjaoludest, mis oluliselt mõjutavad käitlemise maksumust. See säte on adresseeritud nii kohaliku omavalitsuse volikogule kui ka valitsusele.

Kohaliku omavalitsuse organid peavad jälgima jäätmeveo teenustasu hinna kujunemist. On loomulik, et kohaliku omavalitsuse organid on ka kursis riigi õigusaktide menetlemisega, mis mõjutavad käitlemise maksumust. Kui nimetatud asjaolud annavad alust jäätmeveo teenustasu tõstmiseks kooskõlas JäätS § 66 lõikega 5, siis tuleb selleks eelkõige üle vaadata jäätmeveo teenustasu piirmäär. See tähendab, et linna- või vallavalitsus ei saa tõsta teenustasu hinda üle volikogu kehtestatud piirhinna. Vastasel korral kaotaks igasuguse mõtte JäätS § 66 lõikes 4 sätestatud nõue, et piirhinna kehtestab volikogu.

Tuleb märkida, et korraldatud jäätmeveo teenuse hinnaregulatsioon ei ole üheselt mõistetavalt jäätmeseadusesse kirja pandud ning see võib tingida tõlgendamisel ebaselgust. Võimaliku lünga ületamiseks

tuleb vaadata teisi eriseadusi, mis reguleerivad analoogilisi suhteid kolmnurgas – universaalteenuse tarbija, turguvalitsev teenuseosutaja ja kohalik omavalitsus regulaatori rollis. Näiteks ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse § 14 lg 2 reguleerib veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinda, sisaldades tarbija majandushuvide kaitseks kahte olulist tagatist:

- hinna reguleerimise korda ning hinna kehtestamise määrust. Määruse puhul on tagatud selle avalikustamine kooskõlas KOKS §-ga 23. Avalikustamata määrus kehtima ei hakka. (Haldusakti puhul piisab üldjuhul selle teatavaks tegemisest normadressaadile – antud juhul Radix Hoolduse OÜ-le).
- hinna jõustumisele eelneb kohustuslik kolmekuuline etteteatamise tähtaeg.

Korraldatud jäätmeveo teenuse hinna kehtestamisel on tarbija majandushuvide elementaarsed tagatised sätestatud JäätS § 66 lõikes 4. Kui linna- või vallavalitsus lubab jäätmevedajal tõsta teenuse hinda üle volikogu määrusega kehtestatud piirmäära, siis selline hinnatõus on vastuolus universaalteenuse hinnakujunduse põhimõtetega.

Antud asjaoludel on tuvastatud, et Keila Vallavalitsus tõstis oma 29.12.2005 korraldusega nr 1371 jäätmeveo teenustasu hinna üle volikogu kinnitatud piirmäära. Sellega tõusid kõrgemaks ka jäätmekonteinerite tühjendushinnad, mida jäätmevedaja ja jäätmevaldaja vahel sõlmitud leping ette nägi.

Keila Vallavalitsuse 29.12.2005 korraldus nr 1371 oli antud volitusnormi ja pädevuse piire ületades ning seetõttu vastuolus PS § 3 lg 1 lausega 1, § 154 lõikega 1, HMS §-ga 54, KOKS § 22 lg 1 punktiga 36⁶ ja JäätS § 66 lõikega 4.

(5) Õiguskantsler saatis menetluse tulemusel kujundatud seisukoha Keila Vallavalitsusele.

Keila Vallavalitsus osutab oma 12.10.2006 vastuses sundseisule, mille tekitas jäätmeseaduses sätestatud hinna kehtestamise korra ning 01.01.2006 jõustunud keskkonnatasude seaduse koosmõju. 01.01.2006 jõustunud keskkonnatasude seadus sätestas senisest mitu korda kõrgemad saastetasumäärad olme- ja tavajäätmete kõrvaldamisel, mis mõjutavad oluliselt jäätmeveokulusid.

Keskkonnatasude seaduse äärmiselt lühike jõustumise aeg (11 päeva Riigi Teatajas avaldamisest) ei võimaldanud vallavalitsusel teha aegsasti ettepanekut korraldatud jäätmeveo teenuse piirhinna tõstmiseks tasemele, mis katab jäätmehoolduse hinnatõusu.

Vallavalitsus märkis, et nad ei pea põhjendatuks teha piirhinna tõstmise ettepanekut pärast iga muutuse ilmsikstulekut (teenuse hinda mõjutava) õigusakti menetlemise käigus.

Jäätmeveo teenuse hinna tõus Keila Vallavalitsuse korraldusega oli tingitud asjaolust, et teenuse hinnaregulatsioon ei ole jäätmeseaduses piisavalt selgelt ja täpselt sätestatud.

Õiguskantsler edastas Keila Vallavalitsusele saadetud seisukoha ka Keskkonnaministeeriumisse ning palus ministeeriumi seisukohta seaduse rakendamise kohta. Õiguskantsler palus kaaluda võimalusi jäätmeseaduse täiendamist korraldatud jäätmeveo hinnaregulatsiooni osas, pidades silmas tarbijate õiguste kaitset ja õigusselgust hinna kehtestamisel.

Keskkonnaminister ei ole õiguskantslerit teavitanud (kuni valimiste järgse valitsuse vahetumiseni 2007. a kevadel) kavandatavatest meetmetest, mis parandaks teenuse hinna kehtestamise aluseid ja korda.

4. Kontrollkäik Keskkonnaministeeriumi

Asi 7-7/061239

(1) Õiguskantsler korraldas 28.09.2006–29.09.2006 omal algatusel kontrollkäigu Keskkonnaministeeriumi.

(2) Õiguskantsler kontrollis, kas Keskkonnaministeeriumis järgitakse tähtaegselt isikule vastamise kohustust.

(3.1) Kontrollimisel selgus, et mitmetel juhtudel ei olnud isikute, asutuste ja organisatsioonide märgukirjadele või selgitustaotlustele vastatud seaduses sätestatud 30-päevase tähtaja jooksul. Samuti ei pikendatud mainitud märgukirjade ja selgitustaotluste puhul lahendamise tähtaegu.

Õigus pöörduda avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole on igäihe põhiõigus ja tuleneb põhiseaduse §-st 46. Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse (MSVS) § 6 järgi vastatakse märgukirjale või selgitustaotlusele viivitamata, kuid mitte hiljem kui 30 kalendripäeva jooksul selle registreerimisest. Erilise vajaduse korral ja lähtuvalt vastamise keerukusest võib vastamise tähtaega pikendada kuni kahe kuuni. Isikut teavitatakse vastamise tähtaja pikendamisest ja pikendamise põhjusest.

(3.2) Kontrollimisel ilmnis ka üksikuid rikkumisi avalduste edastamisel. Samuti ilmnis materjalidega tutvumisel, et Keskkonnaministeeriumisse saabub sageli pöördumisi küsimustes, mis edastatakse kuuluvuselt vastamiseks Maa-ametisse sellest adressaati teavitamata. Kuna Maa-ameti ei ole Keskkonnaministeeriumi struktuuriüksus, vaid Vabariigi Valitsuse seaduse ning Maa-ameti põhimääruse järgi ministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, siis on ka adressaadi teavitamine kirja edastamisest märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse järgi nõutav.

MSVS § 5 lõike 3 järgi edastab adressaat juhul, kui ta leiab, et ühtegi märgukirjas esitatud seisukohta või ettepanekut arvestada või märgukirjale vastata või selgitustaotluses soovitud teavet või selgitust anda ei ole tema pädevuses, märgukirja või selgitustaotluse pädevale asutusele või organile vastamiseks viivitamata, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul märgukirja või selgitustaotluse registreerimisest ning teavitab sellest isikut märgukirjas või selgitustaotluses märgitud aadressil kirjalikult või kokkuleppel muul viisil. Isiku teavitamine ei ole vajalik, kui märgukiri või selgitustaotlus edastatakse sama asutuse või organi teisele ametnikule või töötajale.

(3.3) Kontrollimisel tuvastati, et mitmetel juhtudel ei vastata tähtaegselt ka teabenõutele. Lisaks oli ministeeriumi dokumendihaldussüsteemis arvel mitu teabenõudena registreeritud pöördumist, mille vastamise tähtaeg oli avaliku teabe seaduse järgi ammu möödunud.

Avaliku teabe seaduse §-st 18 tuleneb nõue, et teabenõue täidetakse viivituseeta, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul. Kui teabevaldajal on vaja teabenõuet täpsustada või kui teabe väljaselgitamine on aeganõudev, võib teabenõude täitmise tähtaega pikendada kuni 15 tööpäevani. Tähtaja pikendamisest tuleb koos põhjendustega teatada viie tööpäeva jooksul.

(3.4) Keskkonnaministeeriumis asjaajamistoimikutega tutvudes ilmnis juhtumeid, kus pärast isikupoolset taotluse esitamist tegi ministeerium järgmise toimingu haldusmenetluses alles hiljem kui ühe kuu möödudes.

Euroopa õigusruumis on haldusõiguse üldprintsipiina üldiselt tunnustatud muuhulgas ka õigus menetlusele mõistliku aja jooksul. Riigikohus on korduvalt märkinud, et põhiseaduse §-dest 13, 14 ja 15 ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklist 13 tulenev õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks on oluline isiku subjektiivne põhiõigus. Igäihe õigust heale haldusele on otsesõnu nimetatud ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 41.

Formuleering “mõistlik aeg” on määratlemata õigusmõiste, mis halduspraktikas tuleb sisustada igal üksikjuhtumil, pidades silmas konkreetset kaasust. Menetluse pikkuse “mõistlikkus” sõltub konkreetse juhtumi asjaoludest, keerukusest, menetlusosaliste käitumisest ning muudest objektiivsetest asjaoludest.

Mõistliku tähtaja põhimõtet ning hea halduse tava selles osas on sisustanud haldusmenetluse seaduse sätted ning Riigikohus. HMS § 5 lõike 4 järgi tehakse menetlustoimingud viivituseeta, kuid mitte hiljem kui seaduses või määruses sätestatud tähtaja jooksul.

Riigikohus on rõhutanud, et hea halduse põhimõtte järgi tuleb isikule anda mõistliku aja jooksul teavet teda puudutava asja menetlemise käigust, asja lahendamist mõjutavatest õigusaktidest ning jagada muud asjakohast teavet³⁷¹. Haldusorgan peab tegutsema mõistliku aja jooksul, mis võib olla ka kiiremini, kui õigusaktis sätestatud³⁷².

(4) Kontrollkäigul ilmnes, et Keskkonnaministeeriumis esineb probleeme tähtaegselt vastamisega ning hea halduse tava järgimisega haldusmenetluses. Kuigi ametniku jaoks võib tunduda vastamise tähtaja järgimine pelgalt formaalsusena, on sellel siiski riigiasutuse poole pöörduva inimese jaoks väga tihti äärmiselt oluline tähtsus. Oma pöördumise kohta tagasiside saamine on sageli ainsaks infosillaks isiku ja riigivõimu teostajate vahel ning vastamisega viivitamisel võivad riigiasutuse poole pöörduja jaoks olla mitte ainult erinevad faktilised, vaid ka õiguslikud tagajärjed. Viivitamine ning tegevusetus esmaste menetlustoimingute sooritamisel võib viia hea halduse tava rikkumiseni.

Põhiseaduse §-s 46 sätestatud pöördumisõiguse mõte avaldub just adressaadi vastamiskohustuse täitmise tagamises, mistõttu soovitas õiguskantsler keskkonnaministril pöörata senisest enam tähelepanu isikute avaldustele, märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamisele.

371 RKKKo 18.11.2004 nr 3-3-1-33-04, p 16; RKKKo 25.10.2004 nr 3-3-1-47-04, p 18.

372 RKKKo 10.03.2005 nr 3-3-1-2-05, p 14.

VI KULTUURIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

Kultuuriministeeriumi valitsemisalasse kuulub riigi kultuuri-, kehakultuuri-, spordi- ning muinsuskaitsetöö korraldamine ja kunstide edendamine, osalemine riigi meediatöö kavandamisel ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Kultuuriministeeriumi valitsemisalas on Muinsuskaitseamet, samuti mitmed avalik-õiguslikud juriidilised isikud nagu Eesti Televisioon, Eesti Raadio, Rahvusoooper Estonia, Eesti Rahvusraamatukogu ja Eesti Kultuurkapital. Kultuuriministeeriumi valitsemisalas on ka mitmed teatrid, kontsertorganisatsioonid, muuseumid, riiklikud spordibaasid, raamatukogud, sihtasutused ja muud asutused.

Õiguskantsler ei teinud 2006. aastal kultuuriministrile ega Kultuuriministeeriumi valitsemisala asutustele ühtegi ettepanekut, soovitusi ega märgukirja. Põhiõiguste- ja vabaduste tagamise kontrollimiseks menetles õiguskantsler 2006. aastal üheksat kultuuriministri ja Kultuuriministeeriumi valitsemisala asutuste tegevusega seotud avaldust ning tuvastas isikute põhiõiguste ja hea halduse tava rikkumise ainult ühel korral. Kuid ka sel juhul ei pidanud õiguskantsler kultuuriministri poole soovitusena pöörduma, kuna minister likvideeris õigusvastase olukorra juba menetluse käigus.

Õiguskantsler kontrollis talle laekunud avalduse alusel kultuuriministri ja Kultuuriministeeriumi ametnike tegevuse seaduslikkust vähemusrahvuse rahvusnimekirja koostamiseks esitatud taotluse menetlemisel. Avaldaja kaebas, et kultuuriminister ei avalikustanud tema taotlust rahvusnimekirja koostamiseks vähemalt ühes eesti- ja venekeelses päevalehes nagu Vabariigi Valitsuse määrus "Vähemusrahvuste rahvusnimekirjade pidamise ja kasutamise kord" ette näeb. Pärast seda, kui õiguskantsler selgituse saamiseks teabe nõudmisega kultuuriministri poole pöördus, avalikustas kultuuriminister avaldaja taotluse vastavalt Vabariigi Valitsuse määrusega ettenähtud korrale.

Kultuuriministeeriumi valitsemisala reguleerivatest seadustest jõustus 2006. aastal uus spordiseadus. Olulisim muudatus võrreldes varem kehtinud seadusega seisnes treeneri mõiste defineerimises. Enne kehtiva spordiseaduse jõustumist 01.01.2006 ei olnud treeneri mõiste seaduse tasemel defineeritud ning treeneri staatus oli Eestis seetõttu määratlemata. Sisuliselt võis treenerina tegutseda igaüks. Spordiseaduse jõustumisega olukord muutus – uues spordiseaduses on sätestatud treeneri mõiste ja tingimused, millele treener peab vastama.

Spordiseadusega kehtestati nõue, et alates 01.09.2006 peab sportlasi ja teisi spordis osalevaid isikuid juhendaval isikul olema treeneri kutsekvalifikatsioon kutseaduse tähenduses. Treenerina tegutseda sooviv isik peab uue spordiseaduse järgi tõendama oma kutse- ja erialase kompetentsuse taset. Kutsekvalifikatsiooni omistav organ hindab selle vastavust taotletavale kutsekvalifikatsioonile ja annab välja kutsetunnistuse. Kultuuri Kutsenõukogu kinnitas treeneri kutsekvalifikatsiooni omistavaks organiks Eesti Olümpiakomitee.

Õiguskantslerile esitati 2006. aastal mitu sarnase sisuga avaldust, milles avaldajad palusid kontrollida uues spordiseaduses sätestatud treeneri kutsekvalifikatsiooni omandamise nõude põhiseaduspärasust. Õiguskantsler leidis, et spordiseaduses sätestatud elukutsevabaduse piirang, mille järgi võib treenerina tegutseda üksnes treeneri kutsekvalifikatsiooni omav isik, on proportsionaalne ja põhiseadusega kooskõlas.

Avalikkus ja ajakirjandus pöörasid 2006. aastal suurt tähelepanu Riigikogu menetluses olnud Eesti Rahvusringhäälingu seaduse eelnõule. Eesti Rahvusringhäälingu seaduse eelnõu järgi ühendatakse Eesti Raadio ja Eesti Televisioon üheks avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks. Enim vaidlusi põhjustas küsimus, kas Eesti Rahvusringhäälingu nõukogu peaks koosnema üksnes Riigikogu liikmetest või lisaks Riigikogu liikmetele ka valdkonna ekspertidest.

Õiguskantsler rõhutas Riigikogu ees esinedes, et avalik-õiguslik ringhääling ja televisioon on vaba avaliku debati garandid. Nad saavad olla garandid aga ainult siis, kui ringhäälingunõukogu ei allu poliitilise enamuse otsustele, mis omakorda mõjutavad nii personali- kui ka programmivalikut. Õiguskantsler märkis, et regulatsioon, mille järgi poliitilised ametikandjad saavad enamuse ringhäälingunõukogus, võib olla põhiseadusega vastuolus.

Positiivsena tuleb märkida, et Riigikogus vastu võetud Eesti Rahvusringhäälingu seaduse järgi kuuluvad Rahvusringhäälingu nõukogusse lisaks Riigikogu liikmetele tegevusvaldkonna tunnustatud asjatundjad.

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 infrastruktuuri, veonduse, transiidi, logistika ja ühistranspordi), 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, standardiseerimine, sertifitseerimine, akrediteerimine, tegevuslubade, registrite, tööstusomandi kaitse, konkurentsijärelevalve, tarbijakaitse, ekspordiarengu ja kaubanduse kaitsemeetmete korraldamine; ettevõtluse regionaalse arengu ja investeeringute alased küsimused, vedelkütuse miinimumvaru haldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas õiguskantslerile 2006. aastal esitatud avaldused puudutavad mitmesuguseid õigusvaldkondi, sh ehitus- ja planeerimisõigust, liikluskorraldusõigust, universaalteenuste järelevalvet, elektroonilise side õigust, ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni õigust, energeetikaõigust, majandushaldust, kaubandushaldust ja konkurentsioigust, äriühingu- ja krediidiastutusteõigust ning tööstusomandi küsimusi.

Esitatud avaldustest osa puudutavad ministeeriumi valitsemisala ametite ja inspeksioonide ning kohaliku omavalitsuse tegevust seoses ministeeriumi valitsemisala seaduste rakendamisega ja järelevalvega. Teiseks on avaldused, milles paluti õiguskantsleril kontrollida mõne õigustloova akti vastavust põhiseadusele ja seadustele.

Sarnaselt varasematele aastatele ei avastatud suuremas osas menetlustes õigusrikkumist ning piirduiti vastuses seadusest tuleneva selgitusega. Tuleb siiski märkida, et ka tagasilükatud või edastatud avaldused aitavad teadvustada ning lahendada mitmeid probleeme. 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 tegevusele ning loob eeldused täiendavateks väljunditeks õiguskantsleri tegevuses. Väljundiks võib seejuures olla omainitsiatiivi korras normikontrolli menetlus, soovitus või märgukirjaga ministri poole pöördumine või ettekanne Riigikogule mõnes aktuaalses küsimuses.

Alljärgnevalt on peatunud lühidalt kahel valdkonnal, kus põhiõiguste tagamine eeldaks suuremat aktiivsust nii ministeeriumi kui Riigikogu tegevuses. Need valdkonnad, kus õiguskeskkond vajab hädasti korrastamist, on elamumajandus ja ohtlike kaupade raudteetransiit.

1.1. Elamumajanduse valdkond

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis 2006. aastal valminud elamumajanduse arengukava kava kaardistab olemasoleva olukorra eluasemeturul, andes ülevaate omandisuhetest eluaseme valdkonnas, eluasemete kättesaadavusest, probleemidest eluasemeturul.³⁷³ Arengukava teises osas on visandatud arengukava ja riigi tegevuse eesmärgid aastateks 2007–2013. Arengukavas on toodud järgmised eesmärgid: muuta eluase kõigile Eesti elanikele kättesaadavaks, arendada eluasemefond kvaliteetseks ja jätkusuutlikuks

373 "Eesti eluasemevaldkonna arengukava 2007-2013" majandus- ja kommunikatsiooniministri kinnitatud kujul seisuga 13.04.2007. Peaministri ülesandel lükati arengukava riigisekretäri resolutsiooniga tagasi, põhjendusel, et Vabariigi Valitsusele ei olnud kehtestatud korras esitatud heakskiitmiseks arengukava koostamise ettepanekut. „Eesti eluasemevaldkonna arengukava 2007-2013“ menetluse lõpetamine seisuga 28.06.2007, kättesaadav arvutivõrgus: <https://dhs.riigikantselei.ee/dhsavalik.nsf/73e5013fc7005edfc2256e77004fb991/c2256d56004d5f80c225725d005d287b?OpenDocument>. Nüüdseks on arengukava koostamise ettepanek heaks kiidetud, kuid pole teada, mis kujul arengukava esitatakse. Koostamise ettepaneku heakskiitmine, seisuga 28.06.2007, kättesaadav arvutivõrgus: <https://dhs.riigikantselei.ee/dhsavalik.nsf/73e5013fc7005edfc2256e77004fb991/c2256d56004d5f80c22572eb0025a99d?OpenDocument>.

ning tagada eluasemepiirkondade mitmekesisus, tasakaalustatud ja säästev areng. Tuleb märkida, et tegemist on abstraktse dokumendiga, kust tihti ei selgu visandatud eesmärkide ja arengute teostumiseks vajalikud meetmed. Näiteks jätab arengukava õhku küsimuse, kuidas suurendada taskukohase hinnaga üüripindade hulka. Arengukavast selgub, et kõigis kohalikes omavalitsustes on eluruumide reserv praktiliselt olematu. Kõige suurem vajadus munitsipaal- ja sotsiaaleluruumide järele on suurematel linnadel.

2005. aastal kuulus erasektorile 96% eluasemefondist ning avalikule sektorile 4% (riigile 1,2% ja kohalikele omavalitsustele 2,8% eluasemefondist). Leibkondade osakaal, kes elavad endale kuuluval elamispinnal on ligikaudu 85% (valdavalt korteriühistud) ning üürnike osakaal on ligikaudu 15%.³⁷⁴ Kuna eraüüripinnad on Eestis enamalt jaolt väikeomanike käes, on sektor maksuõiguslikult halvasti kontrollitav ning riigil puudub sellest adekvaatne ülevaade.³⁷⁵

Olemasoleva eluasemefondi jätkusuutlikkuse ja energiasäästlikkuse tõstmiseks vajalike vahendite osas näeb arengukava ette korterelamute renoveerimise toetamise ning riikliku renoveerimislaenu võimaldamise piiratud juhtudel. Peamiseks meetmeks jääb kava järgi võimalus taotleda korterelamute rekonstrueerimis- ja renoveerimistöödeks võetud laenudele riiklikku tagatist.

Eluasemekeskonna parandamiseks vajalike meetmetena leiavad arengukavas märkimist eluasemekeskonna kvaliteedi tõstmine, korterelamupiirkondade korrastamine, avalikus kasutuses olevate alade arendamine, miljööväärtuslike piirkondade väärtustamine, turvalise eluasemekeskonna kujundamine ning õigusliku keskkonna parandamine ja haldussuutlikkuse tõstmine.

Elamumajanduse arengukava ei käsitle elamufondi arendamise küsimuste kõrval nendega olemuslikult seotud universaalteenuste osutamise küsimusi. Õiguskantsler on korduvalt juhtinud tähelepanu vajadusele arvestada elutähtsate universaalteenuste seost elamumajanduse valdkonnaga. 27.01.2004 saatis õiguskantsler majandus- ja kommunikatsiooniministrile märgukirja, eesmärgiga tagada veevarustuse- ja kanalisatsiooniteenuse tarbijate õiguste parema kaitse korterelamutes. Tarbija õiguste kaitse ja monopolikontroll universaalteenuste osutamisel on olemuslikult seotud elamumajandusega ja kuulub Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalasse. Samuti on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi pädevuses analüüsida universaalteenuste regulaatorite sõltumatust ja toimimist ning töötada välja lahendused olemasoleva regulatsiooni parandamiseks.³⁷⁶

Tuleb tõdeda, et hoolimata õiguskantsleri korduvatest märkustest ja meeldetuletustest, mis käsitlevad probleeme eluasemefondi ja eriti korterelamute õiguskeskkonna alal, ei ole majandus- ja kommunikatsiooniminister ette valmistanud vajalikke seadusemuudatusi.

2006. aasta lõpus kutsuti kokku töögrupp kavatsusega liita korteriühistuseadus ja korteriomandiseadus üheks seaduseks. Algatus selleks tuli justiitsministeeriumist, kus toimub ka seaduseelnõu väljatöötamine.

1.2. Raudtee taasriigistamine ja ohtlikud raudteeveod

2006. aastal Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas ette valmistatud otsustest kaalukam on ilmselt raudtee taasriigistamine. Isikute põhiõiguste seisukohalt on seejuures oluline, et taasriigistamine peaks looma kõik eeldused, et riik saavutaks tõhusa kontrolli raudteeinfrastruktuuri jätkusuutlikkuse, ohutuse ja veoste liikumise üle. Oluline on seejuures ohtlike ainete raudteeveoga kaasnevate riskide maandamine. Selleks on kahtlemata vajalik asjaomaste ministeeriumide ja nende valitsemisalas olevate organite senisest tihedam koostöö, mis omakorda eeldab seaduste ja välislepingutega ette nähtud õiguskeskkonna korrastamist. Kuni puudub haldusorganite ülesannete selge jaotus ning eraisikute kohustused ei ole üheselt mõistetavalt seaduses sätestatud, ei ole jutt tõhusast järelevalvest tõsiselt võetav. Kuni ohtlike

³⁷⁴ Leibkonna elujärg, 2005. Eesti statistikaamet.

³⁷⁵ Eesti eluasemevaldkonna arengukava 2007–2013, lk 7. kättesaadav arvutivõrgus: www.mkm.ee/doc.php?158696.

³⁷⁶ Vt õiguskantsleri 2004. aasta tegevuse ülevaade, lk 40–45; õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade, lk 208–209.

veoste alal puudub tõhus ja lünkadeta järelevalvesüsteem, ei ole ka täidetud riigi kohustus viia miinimumi riskid, mis kaasnevad ohtlike veostega inimeste elule, tervisele, keskkonnale ja teistele põhiseadusega kaitstud väärtustele.

2006. aastal tehtud järelevalvemenetluses analüüsis õiguskantsler oma pädevuse piires neid küsimusi, mis puudutavad Eestit läbivat ohtlike ainete raudteevedu ja käitlemist ettevõtetes.³⁷⁷ Õiguskantsleri pädevuses ei ole kirjutada ette, kuidas täpselt ühte või teist küsimust seadusega lahendada tuleb, milline peab olema riikliku järelevalve korraldus, mis ülesanded peaksid seejuures kuuluma riigile ja mis kohalikule omavalitsusele, mis ümberkorraldused on vajalikud olemasolevas infrastruktuuris jms.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et Eestit läbiv suuremahuline ohtlike veoste transiit on seadustega ebapiisavalt reguleeritud ning pole tagatud tõhusat ja lünkadeta avaliku võimu kontrolli, mis võimaldaks maandada ohtlike raudteevõetudega seotud ohte inimestele, tervisele, keskkonnale ja riiklikule julgeolekule. Õiguskantsler leidis, et vajaliku seaduseelnõu kavandamisel vajavad tähelepanu eelkõige raudteeseadus, kemikaaliseadus (aga ka hädaolukorras valmisoleku seadus ja päästeseadus) ja nende rakendusaktid, pidades silmas õigusliku regulatsiooni süsteemsust ja õiguselgust, riikliku järelevalve korraldust, haldusorganite pädevust ja ülesandeid. Avaliku võimu kontroll ja pädevate asutuste teavitamine Eestit läbivatest ohtlikest veostest tuleb tagada tollist sadamani.

Õiguskantsler saatis majandus- ja kommunikatsiooniministrile märgukirja, milles tõi välja avastatud puudused ning juhtis tähelepanu, et kõnealuses valdkonnas vajaliku seaduseelnõu ettevalmistamine on majandus- ja kommunikatsiooniministri ülesanne.

Vajaliku seaduseelnõu ettevalmistamisest ei ole õiguskantslerit käesoleva ajani teavitatud.

2. Soojuskandjate hinnatõusu hüvitamine riigieelarvest

Asi nr 6-2/060681

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole palvega kontrollida soojuskandjate hinnatõusu riigieelarvest hüvitamise regulatsiooni vastavust seadusele ja põhiseadusele.

(2) Avaldaja juhtis tähelepanu asjaolule, et mitmetes linnades ja valdades kehtestatud kaugkütte hinnatõusu kompenseerimise korrad võivad olla vastuolus 2006. aasta riigieelarve seaduse §-ga 22.

Õiguskantsler algatas järelevalvemenetluse Vabariigi Valitsuse 09.02.2006 määruse nr 43 „2006. aasta riigieelarve seaduses” kohaliku omavalitsuse üksustele jooksvateks kuludeks tasandusfondi määratud eraldiste jaotamise tingimused, kord ja jaotus” § 4 lg 15 suhtes, et kontrollida selles kohalikule omavalitsusele riigieelarveliste vahendite jaotamiseks sätestatud edasivolituse seaduslikkust:

„§ 4. Toimetulekutoetuseks ja hinnatõusu kompensatsiooniks arvestatud vahendite jaotamine
[...]

(15) Toimetulekutoetuseks määratud vahendite ülejäägi korral ning lõikes 4 nimetatud vahenditest võib valla- või linnavalitsus maksta abivajavatele isikutele toimetuleku soodustamiseks sotsiaaltoetusi või osutada sotsiaalteenuseid kohaliku omavalitsuse kehtestatud tingimustel ja korras.”

Õiguskantsler nõudis menetluse käigus teavet riigisekretärit. Vastuseks teabe nõudmisele andis Riigikantselei seletuse, mille järgi riigieelarves kaugkütte hinnatõusu kompenseerimiseks ettenähtud vahendeid tuleks käsitleda „toimetulekutoetuse vahendite teadliku ülejäägi planeerimisena sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 42 lg 4 mõistes”.

³⁷⁷ Analüüs ohtlikest veostest on toodud õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaates, lk 99–115.

(3) Põhiküsimus seisneb selles, kas Vabariigi Valitsus oleks pidanud kehtestama 2006. aasta riigieelarve seaduse §-s 22 ettenähtud volitusnormi alusel riigieelarvest energiakandjate hinnatõusu hüvituse eraldamise ja kasutamise korra.

(4) 2006. aasta riigieelarve seaduse § 22 reguleerib energiakandjate hinnatõusu kompenseerimist kodutarbijatele, sätestades: „Käesoleva seaduse § 1 6. osas Vabariigi Valitsus kohaliku omavalitsuse üksuste eraldiste hulgas kodutarbijatele energiakandjate hinnatõusu kompenseerimiseks ettenähtud vahenditest hüvitise eraldamise ja kasutamise korra ning tingimused kehtestab Vabariigi Valitsus. Vahendid jaotatakse käesoleva seaduse § 11 lõike 2 alusel”. Kohalikule omavalitsusele edasivolitamist seadus ei võimalda.

2006. aasta riigieelarve seaduse § 22 reguleerib energiakandjate hinnatõusu kompenseerimist kodutarbijatele, sätestades Vabariigi Valitsusele volitus- ehk delegatsiooninormi kohaliku omavalitsuse üksuste eraldiste hulgas kodutarbijatele energiakandjate hinnatõusu kompenseerimiseks ettenähtud vahenditest hüvitise eraldamise ja kasutamise korra ning tingimuste kehtestamiseks. Vabariigi Valitsus nimetatud korda ning tingimusi ei kehtestanud, vaid volitas selle edasi kohalikule omavalitsusele. Vabariigi Valitsuse 9.02.2006 määruse nr 43 § 4 lg 15 sätestab, et toimetulekutoetuseks määratud vahendite ülejäägi korral ning lõikes 4 nimetatud vahenditest võib valla- või linnavalitsus maksta abivajavatele isikutele toimetuleku soodustamiseks sotsiaaltoetusi või osutada sotsiaalteenuseid kohaliku omavalitsuse kehtestatud tingimustel ja korras.

Kontrollimisel selgus, et hinnatõusu hüvitamise kordade kehtestamine kohalike omavalitsuste määrustega oli tingitud sellest, et Vabariigi Valitsus eiras 2006. aasta riigieelarve seaduse §-s 22 ettenähtud volitusnormi. Riigikohus on öelnud: „Seaduses sisalduv delegatsiooninorm pole üksnes volitus täitevvõimule anda seaduse täitmiseks määrusi. Delegatsiooninorm on ühtlasi ka korraldus täitevvõimule anda määrus, mis on vajalik seaduse rakendamiseks. Seaduse rakendamine võib osutada võimatuks, kui seadusandja poolt vajalikuks peetud määrust pole kehtestatud. (...) Delegatsiooninormist lähtuv Vabariigi Valitsuse määrus tuleb anda *vacatio legis* e kestel, et seadust saaks rakendada kohe seaduse jõustumisel.”³⁷⁸ Käesoleval juhul oli Vabariigi Valitsus rikkunud kohustust anda delegatsiooninormis ettenähtud määrus. Lähtuvalt 2006. aasta riigieelarve seaduse § 11 lõikes 2 ja §-s 22 ettenähtud volitusnormist pidi Vabariigi Valitsus määrusega määratlema kodutarbijatele energiakandjate hinnatõusu kompenseerimiseks arvestatud vahendite eraldamise ja kasutamise korra ning tingimused, mitte üksnes nende nimetatud riigieelarvest eraldatud vahendite jaotust omavalitsusüksuste vahel.

Vastuseks teabe nõudmisele andis Riigikantselei seletuse, mille järgi riigieelarves kaugkütte hinnatõusu kompenseerimiseks ettenähtud vahendeid tuleks käsitleda „toimetulekutoetuse vahendite teadliku ülejäägi planeerimisena sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 42 lg 4 mõistes”. Õiguskantsler selle seletusega ei nõustunud ja märkis riigisekretärile saadetud seisukohas, et taolist tõlgendust ei toeta sotsiaalhoolekande seaduse sätte seletuskiri³⁷⁹ ega Sotsiaalministeeriumi arvamus. Toimetulekutoetuse maksmiseks eraldatud vahendite ülejäägist toetuste määramisel ja maksmisel ning sotsiaalteenuste osutamisel tuleb lähtuda abivajaduse hindamisest. Sihtgrupipõhiste universaalsete toetuste maksmine ei ole põhjendatud.

(5) Õiguskantsler tuvastas menetluse tulemusel, et Vabariigi Valitsuse 09.02.2006 määruse nr 43 § 4 lõikes 15 sätestatud edasivolitus kohalikule omavalitsusele ei olnud seadusega kooskõlas ja esitas märgukirja vormis oma seisukoha volitusnormi rikkumise kohta riigisekretärile. Seisukohas sisaldub selgitus 2006. aasta riigieelarve seaduse ning sotsiaalhoolekande seaduse rakendamise kohta.

Kuna tegemist oli formaal-õigusliku probleemiga, mida ei saa tõhusalt lahendada kõnealuste (kohaliku omavalitsuse ja Vabariigi Valitsuse) määruste kehtetuks tunnistamisega, palus õiguskantsler riigisekretäril tagada, et riigieelarve koostamisel järgnevatel eelarveaastateks sätestataks õigusselgelt, kes haldusorganina peab kehtestama taolise hinnatõusu kompenseerimiseks ettenähtud vahenditest hüvitise eraldamise tingimused ja korra.

378 RKPJKo 17.06.1998, nr 3-4-1-5-98.

379 Sotsiaalhoolekande seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 22.09.2004, nr 452 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

3. Ehitise lammutusprojekti kooskõlastamine Tallinna Kultuuriväärtuste Ametis

Asi nr 7-5/061396

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes palus kontrollida, kas Tallinna Kultuuriväärtuste Ameti tegevus ehitise lammutusprojektile kooskõlastuse andmisel on õiguspärane.

(2) Avaldaja taotles Tallinna Linnaplaneerimise Ametilt ehitisluba temale kuuluva enne Teist maailmasõda püstitatud ehitise lammutamiseks. Linnaplaneerimise Amet nõudis ehitise lammutusprojektile Tallinna Kultuuriväärtuste Ameti kooskõlastust. Kultuuriväärtuste Amet keeldus projekti kooskõlastamast enne, kui isik ei esita hoone kohta koostatud ajaloolist õiendit. Ajalooline õiend peab Kultuuriväärtuste Ameti nõudmise järgi sisaldama hoone hetkeseisukorda kajastavat pildimaterjali, tekstilist osa hoone kujunemisloost, väljavõtteid arhiivijoonistest ja inventariseerimisjoonistest ning ettepanekuid hoone lammutusjäätmete taaskasutusse saatmiseks Säästva Renoveerimise Infokeskuse kaudu.

Õiguskantsleri referent pöördus telefoni teel Tallinna Kultuuriväärtuste Ameti, Tallinna Linnaplaneerimise Ameti ja Tallinna Linnavalitsuse poole asjaolude ja asjaomaste kohaliku omavalitsuse õigusaktide väljaselgitamiseks. Kultuuriväärtuste Ameti miljööväärtuslike alade osakonna juhataja selgitas, et ajaloolise õiendi koostamise eesmärk on säilitada lammutatavast hoonest ja selle hetkeseisukorrast dokumenteeritud mäрге, mida saab kasutada informatiivse algmaterjalina piirkonna edasise ehitustegevuse planeerimisel. Ajaloolise hoone lammutamisest tekkinud lammutusjäätmeid, mida omanik ei soovi alles jätta, saab aga kasutada teiste ajalooliste hoonete renoveerimisel.

(3) Antud asjas oli põhiküsimusteks, kas ehitise lammutusprojektile Kultuuriväärtuste Ameti kooskõlastuse nõudmisel ja kas Kultuuriväärtuste Ameti kooskõlastuse andmise tingimusena esitatud ajaloolise õiendi koostamise nõudel on seaduslik alus.

(4) Linnavalitsuse ametiasutused on kohaliku omavalitsuse sisemise halduskorralduse struktuuriüksused, kelle vahel on valdkonnapõhiselt jagatud kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmise kompetents. Linna või valla ametiasutused moodustab volikogu, volikogu kinnitab ka ametiasutuste põhikirjad. Tallinna Kultuuriväärtuste Ameti ülesandeid, õigusi ja kohustusi reguleerib Tallinna Kultuuriväärtuste Ameti põhikirj, mille p 2.1.1 järgi on ameti ülesandeks linna kultuuriajaloolise eripära, rahvuskultuuri traditsioonide, materiaalse ajaloolise pärandi ja miljööväärtusega hoonestusala säilitamine, kaitsmine ning teadvustamine. Seega on Tallinna Linnavolikogu otsustanud linnavalitsuse ülesannete paremaks korraldamiseks moodustada Kultuuriväärtuste Ameti kui linnavalitsuse struktuuriüksuse, kes täidab kohaliku omavalitsuse ülesandeid linna kultuuripärandi säilitamisel, kaitsmisel ja teadvustamisel.

Vastavalt Tallinna Linnavolikogu 16.09.2004 määruse nr 34 „Tallinna jäätmehoolduseeskirja kinnitamine” Lisa 1 punktile 6, kui lammutatav ehitise on püstitatud enne Teist maailmasõda, tuleb lammutusprojekt kooskõlastada Tallinna Kultuuriväärtuste Ametiga. Kooskõlastuse eesmärgiks on ajalooliste hoonete lammutusjäätmete taaskasutusse suunamine, kui omanik ei soovi neid ise kasutada. Ajalooliste ehitiste lammutusjäätmeid saab kasutada teiste sama ajastu ehitiste renoveerimisel. Tallinna jäätmehoolduseeskirja punkt 17.3 sätestab ehitusjäätmete valdaja kohustuse rakendada kõiki võimalusi ehitusjäätmete taaskasutamiseks. Ajaloolist õiendit nõuab Kultuuriväärtuste Amet niisiis enne Teist maailmasõda ehitatud hoonete kohta. Lammutusprojekti esemeks olev hoone ehitati enne Teist maailmasõda.

Ajaloolise pärandi säilitamine ja teadvustamine on Kultuuriväärtuste Ameti põhikirjaline ülesanne. Kultuuriväärtuste Ameti nõue ajaloolise õiendi koostamiseks teenis eesmärki jäädvustada linnapildist kaduvast ehitisest arhiivi dokumenteeritud mäрге. See on vajalik ajaloolise pärandi teadvustamiseks ja planeerimisalase tegevuse informatiivseks algmaterjaliks tulevikus.

Ajaloolise õiendi koostamise kohustus nõuab loa taotlejalt täiendavalt aega ja rahaliste kulutuste tegemist. Täiendavate tingimuste ja kohustuste peale panemine omaniku kasutussoovide realiseerimisele kujutab endast PS §-s 32 sätestatud omandi vaba kasutamise õiguse piirangut.

Kuivõrd ajaloolise õiendi koostamise nõuet kui lammutusprojektile esitatavat lisatingimust ei tulene ühestki õigusaktist, ei vasta selline põhiõiguste piirang PS § 3 lg 1 lauses 1 sätestatud seadusliku aluse nõudele, mille järgi peab igal põhiõiguse riivel olema seaduslik alus. Seadusliku aluse nõude rakendumist kohalikele omavalitsustele kordab PS § 154. Seaduse reservatsioon kehtib PS § 32 lõigete 1 ja 2 järgi omandipõhiõiguse riivete suhtes. Ajaloolise õiendi koostamise nõuet ei ole kehtestatud seadusega, seaduse alusel Vabariigi Valitsuse või ministri määrusega, ega ka Tallinna ehitusmäärusega. Kultuuripärandi säilitamine on Kultuuriväärtuste Ameti põhikirjast tulenev ülesanne, mistõttu peab ta seda täitma ise.

(5) Õiguskantsler võttis seisukoha, et Kultuuriväärtuste Ameti kooskõlastusmenetluses ehitusloa taotlejale esitatud ajaloolise õiendi koostamise nõudel puudub seaduslik alus. Eeltoodut tunnistas menetluse käigus ka Kultuuriväärtuste Amet ning andis õiguskantslerile kirjalikult kinnituse, et tellib ajaloolise õiendi koostamise ise ning annab isiku lammutusprojektile kooskõlastuse niipea kui õiend on koostatud.

4. Tasulised liiklemislood Jõhvis

Asi nr 6-4/060674

(1) Ida-Viru maavanem palus õiguskantsleril kontrollida Jõhvis kehtestatud tasuliste liiklemislubade kooskõla põhiseadusega.

(2) Jõhvi Linnavalikogu 17.04.2003 määruses nr 23 „Veoautode (registrimassiga üle 8 tonni) liiklemisest Jõhvi linnas” (Jõhvi Linnavalikogu määrus) sätestati:

„1. Paigaldada Jõhvi linna sissesõiduteedele liiklusemärgid 313 (veoauto sõid keeld) tonnide arvuga 8, koos lisatahvliga „välja arvatud Jõhvi Linnavalitsuse lubadega”.

2. Lubada veoautodele registrimassiga üle 8 tonni keelumärgi 313 mõjupiirkonnas liigelda erandkorras vastava liiklemisloa olemasolul.

[...]

4. Liiklemislubade väljastamise eest võetava tegelikest kuludest lähtuva teenustasu kehtestab linnavalitsus. Liiklemislubade väljastamisest saadav tulu laekub linna eelarvesse.

5. Liiklemislubade väljastamise tagab Jõhvi linnavalitsus, kehtestades lubade väljastamise korra.”

Jõhvi Linnavalikogu määruse alusel kehtestas Jõhvi Linnavalitsus 16.05.2003 määruse nr 10 „Veoautode (registrimassiga üle 8 tonni) liiklemislubade väljastamise kord ja teenustasud”, milles sätestati:

„1. Väljastada liiklemislubasid linna sissesõidul asuvates tanklates (ööpäevane) või linnamajanduse peaspetsialisti poolt aadressil Keskväljak 4, ruum 313. Liiklemisluba väljastatakse konkreetsele taotlejale konkreetse(te) auto(de) kohta. Liiklemislood on ööpäevased või pikaajalised. Ööpäevane liiklemisluba annab selle omanikule õiguse liigelda liiklusemärgi 313 (veoauto sõidu keeld) mõjupiirkonnas vaid kindlal ajal ööpäevas. Pikaajaline liiklemisluba annab selle omanikule õiguse pidevalt liigelda liiklusemärgi 313 mõjupiirkonnas sellel sätestatud ajavahemikul.

2. Kehtestada liiklemisloa väljastamise teenustasu sõltuvalt taotletavate liiklemislubade arvust alljärgnevalt:

- 2.1. ühe liiklemisloa eest – 50 krooni;
- 2.2. tanklast ööpäevase liiklemisloa väljastamise eest – 35 krooni;
- 2.3. kahe kuni kümne liiklemisloa eest – 100 krooni;
- 2.4. üheteistkümne kuni kahekümne liiklemisloa eest – 200 krooni;
- 2.5. enama kui kahekümne liiklemisloa eest – 300 krooni.

Liiklemisloa teenustasu sisaldab selle trükkimisega, kiletamisega ja tanklatest väljastamisega seotud kulusid.”

(3) Menetluse käigus tuli õiguskantsleril selgitada, kas kohaliku omavalitsuse volikogul on õigus kehtestada oma haldusterritooriumil liiklemiseks tasulisi liiklemislubasid.

(4) Vastavalt ÕKS §-le 15 on igaühel õigus pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole seaduse või mõne muu õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimiseks. Igaühe all peab õiguskantsleri seadus nagu põhiseaduski silmas üksikisikut vastandina avaliku võimu organile. Maavanem kui maavalitsuse juht on valitsusasutus Vabariigi Valitsuse seaduse mõttes ja seega riigiorgan. Siiski näeb Vabariigi Valitsuse seadus ette erandi maavanemale, sätestades VVS § 85 lõikes 5 maavanema õiguse pöörduda õiguskantsleri poole kohaliku omavalitsusorgani üldakti või selle sätte põhiseadusele või muule seadusele vastavuse kontrollimiseks. Seega annab VVS § 85 lg 5 Ida-Viru maavanemale volituse pöörduda õiguskantsleri poole ning maavanema taotlus on lubatav.

KOKS §-s 6 sätestatakse omavalitsusüksuse ülesanded ja pädevus. Omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, territoriaalplaneerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu juhul, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita (lg 1).

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse puhul on tegemist kohaliku omavalitsuse ülesandeid, vastutust ja korraldust ning omavalitsusüksuste omavahelisi ning suhteid omavahel ja riigiorganitega reguleeriva üldseadusega. Ka Jõhvi Linnavolikogu määruse ühe õigusliku alusena märgitud KOKS § 6 lg 1 on käsitletav pädevusnormina, mitte volitusnormina.³⁸⁰

HMS § 90 lg 2 sätestab, et kohaliku elu küsimuse korraldamiseks võib kohaliku omavalitsuse organ anda määruse volitusnormita, välja arvatud juhul, kui seaduses on volitusnorm olemas. Seega tuleb kontrollida, kas kohaliku omavalitsuse teede ja tänavatega ning liiklusega seonduvaid ülesandeid on täpsemalt reguleeritud eriseadustes ja erinormides.

Üheks eriseaduseks on teeseadus, mis sätestab tee suhtes esitatavad nõuded, tee omaniku ja liikleja õigused ja kohustused ning vastutuse liiklusohutusnõuete rikkumise eest, reguleerib teehoiu, tee kasutuse ja kaitse korraldamist ja rahastamist ning inimeste ja keskkonna kaitset liiklusest tulenevate ohtude eest (§ 1). Teeseaduse § 25 sätestab teehoiu korraldajad. Teehoiu korraldab tee omanik Euroopa lepingu, riigihangete seaduse ja teeseaduse ning nende alusel antud õigusaktide järgi (lg 1). Valla- või linnavalitsus korraldab teehoiu kohalikel teedel ja on kohustatud nendel teedel looma tingimused ohutuks liiklemiseks (lg 3).

Jõhvi linna sissesõiduteed ja tänavad on avalikult kasutatavad teed. TeeS § 37 loetleb avalikult kasutatava tee omaniku õigused ja kohustused: tee omanik on kohustatud korraldama tee kasutamist ja kaitset; teostama tee ülevaatusi ja hoidma tee kehtestatud nõuetele vastavas seisundis; kõrvaldama teelt liiklust ohustava või nähtavust piirava istandiku, puu, põõsa või muu liiklusele ohtliku rajatise, prahi, hukkunud loomad ja linnud; liiklusõnnetuse korral ja muus teisi liiklejaid ohustavas olukorras paigaldama tee kasutajat hoivatavad või liiklust ümbersuunavad liikluskorraldusvahendid; andma teavet tee sulgemisest ja muudatustest tee kasutamiskorralduses TeeS § 31 lõikes 2 sätestatud viisil (lg 1). Kui pinnase sulamise, vihma või muude liiklust oluliselt mõjutavate tegurite tõttu on tee konstruktsioon nõrgenenud ja liiklus võib teed kahjustada või liigelda on ohtlik, võib tee omanik tee või selle osa teatavaks ajaks sulgeda või teel liiklust piirata; tee sulgemisest või liikluspiirangutest tuleb samuti teatada TeeS § 31 lõikes 2 sätestatud korras (lg 2).

TeeS § 32 lõike 3 alusel kehtestatud teede- ja sideministri 28.09.1999 määruse nr 59 „Tee ja tee kaitsevööndi kasutamise ja kaitsmise nõuded” järgi on tee omanik kohustatud jälgima tee seisundit ja hoidma tee korras,

380 Selle vaheteo kohta vt F. Schoch. Politsei- ja korrakaitseõiguse tulevik – tendentsid, väljavaated, arenguteed. – Juridica 2004, lk 474 viide 9; H. Schwemer. Põhiseaduse nõuded politseiõigusele. – Juridica 2004, lk 443 j.

kõrvaldama teelt liiklust ohustava või nähtavust piirava istandiku, puu, põõsa või muu liiklusele ohtliku rajatise ning korraldama tee kasutamist ja kaitset (p 55) ning kui pinnase sulamise, vihma või muude liiklust oluliselt mõjutavate tegurite tõttu on tee konstruktsioon nõrgenenud ja liiklus võib teed kahjustada või liigelda on ohtlik, võib tee omanik tee või selle osa teatavaks ajaks sulgeda või teel liiklust piirata (p 56).

Käsitletava valdkonnaga seonduvaks eriseaduseks on ka liiklusseadus, mis sätestab liikluse korraldamise Eesti teedel ning liiklusohutuse tagamise alused ja põhinõuded (§ 1 lg 1). Sama seaduse järgi korraldab kohalik omavalitsus liiklust ja tagab liiklusohutuse oma haldusterritooriumil (§ 2 lg 4). Liikluse korraldamise eesmärk on tagada häireteta, sujuv, võimalikult kiire, ohutu ja keskkonda minimaalselt kahjustav liiklus (§ 45 lg 1). Liikluse korraldamine toimub liiklusmärkide, teemärgiste, fooride, piirete ja muude liikluskorraldusvahenditega vastavalt teeseaduse alusel kehtestatud nõuetele (lg 2) ning liikluse korraldamise ning liikluskorraldusvahendite õige paigutuse ja korrasoleku tagab teemanik või teehoiu korraldamise eest vastutav isik (lg 3).

Eeltoodust tulenevalt ei saanud vaidlust olla selles, et kohalik omavalitsus ei võiks oma haldusterritooriumil paikneval teel või selle osal liiklust põhjendatud vajaduse korral piirata. Kui teede olukord või liiklussituatsioon seda nõuab, tuleb omavalitsusel kahtlemata reageerida. Jõhvi linnavolikogu oligi 17.04.2003 määruses nr 23 tee- ja liiklusseadusele ning mainitud teede- ja sideministri määrusele tuginedes veoautodele registrimassiga enam kui kaheksa tonni Jõhvi linna sisenemise keelanud.

Samas kehtestas Jõhvi linnavalitsus volikogu volitusel mainitud keelavast üldreeglit tasulise erandi – keelumärgi mõjupiirkonnas saab ka enam kui kaheksa tonni kaaluv veoauto liigelda, kui sõiduki omanikul või kasutajal on soetatud liiklemisluba, mida väljastatakse teenustasu eest tanklates või linnavalitsuse ruumides. See on probleemne alljärgnevatel põhjustel.

Vastavalt PS § 154 lõikele 1 otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Riigikohus on võtnud seisukoha, 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. Kui kohaliku omavalitsuse ülddakt, millega otsustatakse omavalitsuse pädevusse kuuluvaid kohaliku elu küsimusi, on vastuolus seadusega, siis on selline ülddakt seadusevastane sellele vaatamata, et lahendatakse kohaliku elu, mitte riigielu küsimusi. Selline tõlgendus on kooskõlas Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikliga 4 lg 2, mis sätestab kohaliku omavalitsuse vabaduse seadusega lubatud piires rakendada oma initsiatiivi igas valdkonnas, mis ei jää väljapoole nende pädevust ega ole määratud täitmiseks mõnele teisele võimuorganile.“³⁸¹ Riigikohus on viitega PS §-le § 14 leidnud, et „õiguste ja vabaduste tagamine on küll kohaliku omavalitsuse organite kohustus, kuid nad peavad seda kohustust täitma seaduslikult.“³⁸² PS § 3 lg 1 lause 1 sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. „Ka kohaliku omavalitsuse organid teostavad riigivõimu.“³⁸³ Järelikult peab ka kohaliku omavalitsuse organil põhiõiguste piiramiseks olema piisav seaduslik alus.

Kohaliku omavalitsusüksuse pädevus maksude ja teiste avalik-õiguslike tasude kehtestamise valdkonnas on sätestatud PS § 157 lõikes 2. Osundatud sätte järgi on kohalikul omavalitsusel õigus seaduse alusel kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi. Kuigi sõnastuselt hõlmab § 157 lg 2 kaitseala üksnes kohalikke makse ja koormisi, on õiguskantsler seisukohal, et § 157 lõikes 2 sätestatud tuleb tõlgendada laiendavalt sarnaselt Riigikohtu PS §-le 113 antud tõlgendusega – „sõnastuselt hõlmab § 113 kaitseala riiklikke makse, koormisi, lõive, trahve ja sundkindlustuse makseid. Tegelikult on selle sätte kaitseala laiem. Selles sättes on püütud võimalikult täielikult loetleda kõiki avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi. Üldkogu on seisukohal, et § 113 kaitsealas on kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse. Paragrahvi 113 eesmärgiks on saavutada olukord, kus kõik avalik-

381 RKPJKo 09.02.2000, nr 3-4-1-2-2000.

382 RKPJKo 06.10.1997, nr 3-4-1-3-97.

383 Samas.

õiguslikud rahalised kohustused kehtestatakse üksnes Riigikogu poolt vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga.³⁸⁴

Ka õigusteoorias on leitud, et PS § 157 lõikes 2 ei nimetata küll lõive, trahve ega sundkindlustuse makseid ning võrreldes §-ga 113 on avalik-õiguslike rahaliste kohustuste loetelu antud kitsamana, kuid siiski tuleks mainitud lõiget tõlgendada laiendavalt, st PS § 157 lg 2 hõlmab ka teisi avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi, sõltumata sellest, kuidas neid nimetatakse. „Selline seisukoht võimaldab inimeste õiguste tõhusamat kaitset, asetades seaduse reservatsiooni alla kõik kohaliku omavalitsuse poolt oma avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks kehtestatavad rahalised kohustused. Seega peab kohaliku omavalitsuse õigus võtta haldustoimingute eest tasu olema sätestatud seadusega.”³⁸⁵ Riigikohus on tunnistanud kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud tasusid põhiseadusevastaseks kolmel korral: Tallinna vanalinna sissesõidu tasu³⁸⁶, Narva linnas transiittranspordi platsi kasutamise tasu³⁸⁷ ja tänavakaubanduse kauplemiskoha tasu Tallinna kesklinna territooriumil³⁸⁸.

Seega kuulus ka Jõhvis kehtestatud linna teedel liiklemise eest nõutav avalik-õiguslikest ülesannetest (liikluse korraldamisest, liiklusohutuse tagamisest) tulenev avalik-õigusliku iseloomuga tasu PS § 157 lõike 2 kaitsealasse, sõltumata sellest, kas tegemist on kohaliku eriotstarbelise maksuga või lõivuga vallavalitsuse osutatavate haldustoimingute eest (käsitlaval teenustasul on nii maksu kui lõivu tunnuseid – vt maksukorralduse seaduse § 2 ja riigilõivuseaduse § 2). Riigi kehtestatud mis tahes avalik-õiguslik tasu on alati sobitav mõne PS §-s 113 sisalduva mõistega ning allub seetõttu seaduse reservatsiooni klauslile (PS § 3 lg 1 lause 1).

TeeS § 1 lõike 2 järgi kohaldatakse selles seaduses ettenähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades teeseaduse erisusi. Ka LS § 1 lõike 2 järgi kohaldatakse vastavale menetlusele haldusmenetluse seaduse, arvestades liikluseaduse seaduse erisusi. HMS § 2 lõike 1 järgi on haldusmenetlus haldusorgani (§ 8) tegevus määruse (§ 88) või haldusakti (§-d 51 ja 52) andmisel, toimingute (§ 106) sooritamisel või halduslepingu (§ 95) sõlmimisel. HMS § 5 lõike 3 järgi võib haldusorgan menetlustoimingute sooritamise eest tasu võtta üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja suuruses.

Samale haldusmenetluse seaduse sättele viitab tegelikult ka KOKS § 30 lg 3, mille järgi valla- või linnavalitsus kehtestab oma korraldusega valla või linna asutuse osutatavate teenuste hinnad, arvestades seejuures HMS § 5 lõikes 3 sätestatud.

Asja menetlemise käigus leidis õiguskantsler vaid ühe õigusakti, mis lubab tee omanikul nõuda tee kasutamise eest eritasu. Nimetatud haldusaktiks on teede- ja siseministri 01.09.1999 määrusega nr 50 kinnitatud ning majandus- ja kommunikatsiooniministri 10.02.2003 määrusega nr 23 muudetud „Teede omanikule erakorralise veo või sõiduga tekitatud kulutuste hüvitamine ja eritasu määrad ning erilubade väljaandmise kord”. Samas reguleerib see vaid tõesti erakorralist vedu ja sõitu ehk juhtu, kui koormaga või koormata sõiduki, sh autorongi, üksainuski mõõde, tegelik mass või mis tahes telje koormus ületab LS § 15 lõike 1 alusel majandus- ja kommunikatsiooniministri kehtestatud suurimat lubatud raskust või kui koorem ulatub sõidukist, sh autorongist, ette- või tahapoole üle 1 meetri (määruse p 1). Suurimaid lubatud raskusi kehtestavas teede- ja sideministri 18.05.2001 määruses nr 50 „Mootorsõiduki ja selle haagise tehno seisundile ja varustusele esitatavad nõuded” algavad erinevate mootorsõidukite (mis ei ole mootorrattad) suurimad lubatud registrimassid alates 18 tonnist (vt määruse lisa 1 kood 1304). Erakorraline vedu ja sõit on aga ilmselgelt olemuslikult midagi muud kui nt kaheksatonnise massiga kaubaveoki korraline kaubavedu. Teeseaduse ja liikluseaduse sätetest, millele Jõhvi linnavolikogu viitas, vaidlustatud määrusega kehtestatud tasu võtmise õigust ei tulene.

Üle kaheksa tonniste veokite sisenemiskeeld Jõhvi linna on avalik-õiguslik piirang, mis vastandub nt isikute õigusele vabalt liikuda (samuti võib see riivata põhiseaduslikku ettevõtlusvabaduse põhimõtet). Kui piirang

384 RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-2000.

385 V. Olle jt. Kommentaarid XIV peatükile – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 157 komm 1.4, lk 655.

386 RKPJKo 22.12.1998, nr 3-4-1-11-98.

387 RKPJKo 09.02.2000, nr 3-4-1-2-2000.

388 RKPJKo 10.04.2002, nr 3-4-1-4-02.

on seatud teede kaitseks ja liiklusohutuse tagamiseks, on ilmselt tegemist põhjendatud piiranguga. Kuna Jõhvi linnas on tegemist ikkagi avalike teede ja tänavatega, ei ole põhjendamata või ebaproportsionaalne sissesõidukeeld lubatav. Samas tingib elu oma mitmepalgelisuses kahtlemata olukordi, kus üldisest keelust tuleb teha erandeid (hädaolukorrad, teeremont, ehitustööd jne). Omavalitsusel tuleb sel juhul hinnata liiklemisloa taotluse põhjendatust ning otsustada, kas tegemist on juhtumiga, mil tuleks erandina lubada linna siseneda või mitte siseneda (kaalutusõigus). Õiguskantsler oli siiski seisukohal, et kohalik omavalitsus ei tohi sissesõidukeelu kehtestamisel muuta erandeid reegliks. Vastupidisel juhul muutub esialgse piirangu (sissesõidukeeld Jõhvi linna veoautodele tonnide arvuga kaheksa) arvatav eesmärk (liiklusohutuse tagamine ja teede korrashoid) küsitavaks.

Õiguskantsler keskendus märgukirjas küll teenustasude seadusliku alusega kehtestamisele, ent juhtis tähelepanu veel ühele problemaatilisele kohale kontrollitud haldusaktides, milleks oli kohaliku omavalitsuse liiklemislubade väljastamise osaline üleandmine tanklatele. Jõhvi Linnavalitsuse 16.05.2003 määruse nr 10 punkti 1 järgi väljastati tasulisi liiklemislubasid ööpäevaselt linna sissesõidul asuvates tanklates või andis neid välja linnamajanduse peaspetsialist linnavalitsuse ruumides. Liiklemisloaga antakse isikule õigus teha soovitud tegu. Samas on ka loamenetlus haldusmenetlus, mis algab isiku taotlusega loa saamiseks ning millele kehtivad haldusmenetluse seaduses sätestatud põhimõtted. HMS § 3 lõike 2 järgi peab halduse õigusakt ja toiming olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes. HMS § 4 lg 1 sätestab, et kaalutusõigus (diskretsioon) on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel ning lõike 2 järgi tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiridega, kaalutusõiguse eesmärgiga ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. HMS § 6 järgi on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel. Taotluse menetlemise üleandmisel omavalitsuse teenistujate asemel tanklatöötajatele viimased taotluse põhjendatuse üle otsustada ega loa andmist või mitteandmist kaaluda ei saa. Kehtiv loa andmise kord ei ole seetõttu ülalnimetatud ja ka muude haldusmenetluse seaduse põhimõtetega kooskõlas.

(5) Õiguskantsler esitas 14.08.2006 Jõhvi Vallavolikogule ja Jõhvi Vallavalitsusele³⁸⁹ märgukirja, milles leidis, et omavalitsusorganite haldusaktid on osaliselt vastuolus HMS § 5 lõikes 3, KOKS § 3 punktis 3 ja § 5 lõikes 2 ning PS § 3 lg 1 lauses 1, § 154 lõikes 1 ja § 157 lõikes 2 sätestatuga.

Õiguskantsleri järelevalvemenetluse tulemusena kehtestas Jõhvi Vallavolikogu 28.09.2006 määruse nr 38 „Veoautode registrimassiga üle 8 tonni liiklemisest Jõhvi linnas”, mis jõustus 01.10.2006. Määrusega tunnistati kehtetuks Jõhvi Linnavalikogu 17.04.2003 määrus nr 23 „Veoautode (registrimassiga üle 8 tonni) liiklemisest Jõhvi linnas”. Jõhvi Vallavolikogu uus määrus tasuliste liiklemislubade väljastamise regulatsiooni (sh tasumäärade kehtestamise õiguse vallavalitsusele delegeerimist) ei sisalda, samuti on liiklemislube edaspidi võimalik taotleda üksnes vallavalitsusest (mitte tanklatest). Vastava volitusnormi kaotamise tõttu muutus kehtetuks ka Jõhvi Linnavalitsuse 16.05.2003 määrus nr 10 „Veoautode (registrimassiga üle 8 tonni) liiklemislubade väljastamise kord ja teenustasud”.

5. Alkohoolsete jookide jaemüügi piirangud Tartus

Asi nr 6-4/061048

(1) Avaldaja palus õiguskantsleril kontrollida Tartu linnas alkohoolsete jookide müügikohtadele kehtestatud nõuete kooskõla põhiseadusega.

(2) Tartu Linnavalikogu 19.12.2002 määrusega nr 12 „Alkohoolse joogi jaemüügi reguleerimine” (määrus) sätestati muu hulgas kitsendused alkohoolse joogi jaemüügile:

³⁸⁹ Jõhvi linn ja vald ühinesid 2005. aastal Jõhvi vallaks.

„1. Kehtestada alkohoolse joogi jaemüügil järgmised müügikohti puudutavad kitsendused:

1.1. alkohoolsete jookide jaemüük on lubatud ehitise kasutusluba omavates kauplustes ja kaubanduskeskustes, kus:

1.1.1. alkoholi müügiks pakkumine või müük toimub kaupleja valduses olevas müügisaalis, kuhu ostja siseneb kauba ostmiseks;

1.1.2. töötajate jaoks on toiduhügieeni nõuetele vastavad olmeruumid ja vesitualett;[...]"

Avaldaja vaidlustas samas müügikohas olmeruumide ja vesitualeti olemasolu nõude.

Õiguskantsler esitas 26.07.2006 Tartu Linnavolikogule teabe nõudmise, milles palus selgitada vaidlustatud sätte eesmärki ning anda arvamus normi kooskõlast põhiseadusega. Linnavolikogu leidis, et määruse punkt 1.1.2. on vajalik abinõu alkohoolse joogi jaemüügi keelustamiseks tänavakaubanduses ning kooskõlas alkoholiseaduse volitusnormide piiridega, mõttega ja eesmärgiga ning piirang (olme- ja tualettruumi nõue) on proportsionaalne.

(3) Menetluse käigus tuli õiguskantsleril selgitada, milline on kohaliku omavalitsuse pädevus alkoholi jaemüügi reguleerimisel ning kas konkreetne piirang on kooskõlas põhiseadusega ja seadustega.

(4) Tartu Linnavolikogu andis määruse KOKS § 6 lg 3 punkti 1 ja alkoholiseaduse (AS) § 42 lõike 1 ja § 48 punkti 2 alusel. Vastavalt HMS § 89 lõikele 1 peab õiguspärane määrus olema kooskõlas kehtiva õigusega, vastama vorminõuetele ja olema antud seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel volitusnormis nimetatud haldusorgani poolt. Vastavalt HMS § 90 lõikele 2 võib kohaliku omavalitsuse organ anda kohaliku elu küsimuse korraldamiseks määruse volitusnormita, välja arvatud juhul, kui seaduses on volitusnorm olemas.

Vastavalt PS § 154 lõikele 1 otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Nimetatud õigusnorm sisaldab kohaliku omavalitsuse universaalpädevuse, otsustamise ja korraldamise iseseisvuse. Kohaliku elu küsimuste kindlaksmääramisel tuleks lähtuda järgmistest tunnustest: kohaliku elu küsimused peavad seonduma kogukonna liikmete ühiselu ja ühiste huvidega kohaliku omavalitsuse territooriumil ning kohalik omavalitusus peab neid lahendama tõhusalt ja otstarbekalt. Kohaliku elu küsimuste sellise piiritlemise puhul on tagatud ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 4 lõikest 3 tuleneva subsidiaarsuse printsiibi rakendamine: ülesandeid täidetakse inimesele kõige lähemal seisval avaliku võimu tasandil, kus see on ülesannete iseloomu, ulatust ning täitmise tõhususe nõuet arvestades kõige sobivam.³⁹⁰

Riigikohus on võtnud seisukoha, et PS § 154 lõike 1 lauseosa „kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt“ seab kohalikele omavalitsustele siiski teatud piirid kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel, sealhulgas määrusandluse osas.³⁹¹ Selline tõlgendus on Riigikohtu arvates kooskõlas Euroopa kohaliku omavalitsuse harta art 4 lõikega 2, mis sätestab kohaliku omavalitsuse vabaduse seadusega lubatud piires rakendada oma initsiatiivi igas valdkonnas, mis ei jää väljapoole nende pädevust ega ole määratud täitmiseks mõnele teisele võimuorganile. Veelgi enam, Riigikohus on viitega PS §-le § 14 leidnud, et „õiguste ja vabaduste tagamine on küll kohaliku omavalitsuse organite kohustus, kuid nad peavad seda kohustust täitma seaduslikult.“³⁹² PS § 3 lg 1 lause 1 sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. „Ka kohaliku omavalitsuse organid teostavad riigivõimu.“³⁹³ Järelikult peab olema ka kohaliku omavalitsuse organil põhiõiguste piiramiseks piisav seaduslik alus.

PS § 31 järgi on isikul õigus tegeleda ettevõtlusega. Ettevõtlusvabaduse esemeline kaitseala hõlmab kõiki tegevusalasid ja elukutseid, mille puhul isik pakub enda nimel kaupu või teenuseid. Ettevõtlusvabadust riivab avaliku võimu iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse. Ettevõtlusvabadust on riivatud, kui avalik võim mõjutab vabadust ebasoodsalt.

390 V. Olle jt. Kommentaarid XIV peatükile – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 154 komm 1.4, lk 642–643.

391 RKPJKo 09.02.2000, nr 3-4-1-2-2000.

392 RKPJKo 06.10.1997, nr 3-4-1-3-97.

393 Samas.

Alkoholimüügi puhul tuleneb enamik piiranguid alkoholiseadusest, jaemüügikohtade suhtes rakendatud kitsendusi käsitleb alkoholiseaduse 2. peatüki 6. jagu. AS § 40 lõikes 1 on esitatud kataloog kohtadest, kus on alkohoolse joogi jaemüük lubatud. AS § 41 keelab selgesõnaliselt alkoholi jaemüügi kohtades nagu koolieelne lasteasutus, lasteae-alkool, algkool, põhikool, gümnaasium, kutseõppeasutus, huvialakool ja noortelaager, tervishoiuasutus, hoolekandeaustus, kinnipidamisasutus, kaitsevägeosa, aktsiisiladu, sõitjateveo teenuse osutamisel kasutatav mootorsõiduk, samuti müügi kandekaubandusena või lastele suunatud ürituse toimumise paigas selle ürituse toimumise ajal. AS § 41 lõike 3 järgi on keelatud alkohoolse joogi jaemüük ka kioskist või tänava- või turukaubanduse korras (sätte kuni 14.04.2004 kehtinud redaktsiooni järgi „alkohoolse joogi jaemüük tänavakaubanduses on keelatud”).

Lisaks elloetletud riigipoolsetele piirangutele (seaduses) on seadusandja jätnud osa küsimusi kohaliku omavalitsuse otsustada. AS § 42 lõike 1 alusel võib kohaliku omavalitsuse volikogu oma haldusterritooriumil kehtestada alkohoolse joogi jaemüügil lisaks käesoleva seaduse §-des 40 ja 41 nimetatule sortimenti, müügikohti ja müügivormi puudutavad kitsendused (p 1), samuti piirata alkohoolse joogiga kauplemise aega (p 2).

Riigi või kohaliku omavalitsuse poolne alkoholimüügile piirangute ja tingimuste kehtestamine on kahtlemata ettevõtlusvabadust riivav meede – ettevõtja peab nendega arvestama, vastasel korral on alkoholimüük kas otsesõnu keelatud või jätab kohalik omavalitsus ettevõtja taotluse alkohoolse joogi jaemüügi õiguse saamiseks rahuldamata. Samas ongi seaduseandja käesoleval juhul sätestanud PS § 31 nimetatud ettevõtlusõiguse kasutamise tingimused ja korra. Samuti on riik alkoholiseadusega jätnud kohalikule omavalitsusele pädevuse teatud osas iseseisva ja kohalikke olusid arvestava alkoholipoliitika ajamiseks – kohalikul omavalitsusel on võimalus kohaliku omavalitsuse territooriumil kogukonna liikmete ühiselu ja ühiste huvidega arvestamiseks piirata alkoholi jaemüüki sortimendi, müügikohtade, müügivormi ja aja osas.

Tartu Linnavolikogu 19.12.2002 määruse nr 12 alusteks olidki (lisaks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse sätetele) AS § 42 lg 1 ja § 48 p 2. Määrus on kehtestatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses ja alkoholiseaduses nimetatud volitusnormide alusel, selle on vastu võtnud pädeva organ menetlusreegleid järgides ning ettevõtlusvabaduse riive on seetõttu formaalses kooskõlas põhiseadusega.

PS §-s 31 sõnastatud õigus tegelda ettevõtlusega ei ole absoluutne. Põhiõiguse riive on põhiseadusega kooskõlas, kui see vastab formaalselt ja materiaalselt põhiseaduse nõuetele. PS § 31 lause 2 lubab seaduseandjal sätestada ettevõtlusõiguse kasutamise tingimused ja korra, sätestades sellega lihtsa seadusreservatsiooni. Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab seega igast põhjusest, mis ei ole põhiseadusega vastuolus, eeldusel et piirang on proportsionaalne. Proportsionaalsuse nõue tuleneb PS §-st 11, mille järgi õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Põhiõiguse riive on materiaalselt põhiseaduspärane, kui riivel on legitiimne põhjus ning kui riive on proportsionaalne taotletava eesmärgi suhtes, st sobiv, vajalik ja mõõdukas. Mõõdukuse kaalumisel kehtib reegel: mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peavad olema selle põhjused.³⁹⁴

Tartu Linnavolikogu põhjendas alkohoolsete jookide jaemüügi lubamist vaid sellistes kauplustes ja kaubanduskeskustes, kus lisaks müügisaalile on töötajate jaoks toiduhügieeni nõuetele vastavad olmeruumid ja vesitualett, asjaoluga, et kuigi 15.04.1999 jõustunud alkoholiseadus piiras alkohoolse joogi jaemüüki tänavakaubanduses (lubatud oli vaid lahja alkoholi müük) ning 01.09.2002 jõustunud alkoholiseaduse järgi oli alkohoolse joogi jaemüük tänavakaubanduses üldse keelatud, avanes kioskite (paviljonide) omanikel 15.05.2002 vastu võetud ehitusseaduse alusel võimalus taotleda alates 01.01.2003 kioskitele (paviljonidele) ehitise kasutusluba. Sellisel juhul ei saanud kioskeid ja paviljone enam käsitleda tänavakaubanduse müügi kohana ja seega oleks nende omanikel alkoholiseadusest tulenevalt tekkinud õigus taotleda täissortimendis alkohoolsete jookide jaemüügiluba. Ehitusseaduse eesmärgiks ei olnud kindlasti alkoholipoliitika elluviimine ning kui linnavolikogu ei oleks kitsendavat määrust vastu võtnud, oleks riigi senine tänavakaubanduse alkoholipoliitika küsitav.

394 RKPJKo 05.03.2001, nr 3-4-1-2-01, p 17.

Õiguskantsler nõustus osaliselt Tartu Linnavolikogu seisukohtadega. Olukorras, kus alkoholiseaduse eesmärgiks ja mõtteks oli tänavakaubanduses alkoholi jaemüügi keelustamine, kuid õigusaktides ei olnud ammendavalt esitatud tänavakaubanduse või kioski mõistet, võis kohalik omavalitsus tõepoolest neid määratlemata õigusmõisteid alkoholiseaduse eesmärkide täitmiseks ise sisustada.

Samas oli menetluse toimumise ajaks õiguslik olukord oluliselt muutunud. Kui kuni 14.04.2004 kehtinud AS § 41 lõike 3 järgi oli alkohoolse joogi jaemüük tänavakaubanduses keelatud, siis sama sätte alates 15.04.2004 kehtiva redaktsiooni järgi on alkohoolse joogi jaemüük kioskist või tänava- või turukaubanduse korras keelatud. Samaaegselt jõustunud kaubandustegevuse seadus (KaubTS) andis nii kaupluse kui kioski legaalse definitsiooni. KaubTS § 15 lõike 1 järgi on kauplus eraldiseisva ehitise, ehitise osas või sõitjateveo teenuse osutamisel kasutatavas vee- või õhusõidukis või reisirongis asuv jaekaubandusega tegeleva kaupleja tegevuskoht, millel on müügisaal. Lõike 2 järgi on kioskiks eraldiseisva ehitise, ehitise osas või sõitjateveo teenuse osutamisel kasutatavas vee- või õhusõidukis või reisirongis asuv jaekaubandusega tegeleva kaupleja tegevuskoht, millel puudub müügisaal.

Samuti on samas seaduses defineeritud tänava- ja turukaubanduse mõisted. KaubTS § 17 järgi müüb müügipileti alusel tegutsev kaupleja tänavakaubanduse korral kaupa või teenust valla- või linnavalitsuse lubatud tänaval või teises üldsusele avatud samalaadses kohas kaubanduse korraldaja omandis või valduses oleva müügikoha kaudu, turukaubanduse korral valla- või linnavalitsuse lubatud piiritletud paigas ja kindlal kauplemisajal.

Alkoholiseaduse ja kaubandustegevuse seaduse koosmõjus on nüüdseks seega üheselt selge, et kauplustes on alkoholi jaemüük (vastava registrimärke korral) lubatud ning kioskites, tänava- ja turukaubanduses igal juhul keelatud, samuti on esitatud vastavad mõistete legaalse definitsioonid. Tartu Linnavolikogu määrus oli aga asunud kaubandustegevuse seaduses sätestatud kioski mõistet laiendama, püüdes selle alla hõlmata ka osa kehtivas seadusandluses kauplusena käsitletavaid hooneid. Samas piisab ehitise kauplusena määratlemiseks tõepoolest vaid sellest, et selles jaekaubandusega tegeleva kaupleja tegevuskohas oleks müügisaal ning olmeruumide ja vesitualeti olemasolu ei ole kaubandustegevuse seaduse järgi vajalik. Kui seadusandja on leidnud, et kaupluse defineerimiseks piisab müügisaa li olemasolust, tuleks sellest seisukohast ka juhinduda.

AS § 42 lõike 1 alusel võib kohaliku omavalitsuse volikogu oma haldusterritooriumil tõepoolest seada alkohoolse joogi jaemüügile veel sortimenti, müügikohti, müügivormi ja kauplemise aega puudutavaid kitsendusi, kuid õiguskantsler leidis, et kaupluses toimuva alkoholimüügi lubatavuse seadmine sõltuvusse töötajate jaoks toiduhügieeni nõuetele vastavate olmeruumide ja vesitualettide olemasolust (just) samas kaupluses ei ole volitusnormi legitiimses eesmärgiga põhjendatav. Töötajate jaoks toiduhügieeni nõuetele vastavate olmeruumide ja vesitualeti kasutamine on kahtlemata vajalik müügikohtades, kus puututakse kokku pakendamata toiduainete müügiga (nt samas Tartu Linnavolikogu määruses mainitud toitlustusettevõtetes), et vähendada riske tervisele, ohtlike pisikute ja bakterite manustamist jne. Samal ajal ei näinud õiguskantsler olemuslikku vahet, miks peaks vesitualetita kaupluses olema lubatud nt pakendatud nätsu, küpsiste, krõpsude ja šokolaadi müük, kui pakendatud alkoholiga kauplemine on keelatud.

Õiguskantsler mõistis Tartu Linnavolikogu muret alkoholi liigse kättesaadavuse osas, seda eriti alaealiste puhul. Mida rohkem on linnas müügikohti, seda raskem on müügikohtade tegevust kontrollida. Kindlasti on ka alkoholimüügikohtade vähendamine sel viisil, et osa kauplustele alkoholimüügi õigust ei anta, sobiv abinõu alkoholi (alaealistele) kättesaadavuse vähendamiseks. Samas leidis õiguskantsler, et Tartus valitud tee oli muutunud „ümber nurga ütleamiseks“ ja kunstlikuks kitsendamiseks ning määruses kehtestatud viisil põhiõigusesse sekkumine oli liiane ja omavalitsuse kaalutusõigust ületav. Pealegi ei jätnud määruses sätestatud regulatsioon võimalust konkreetse kaasuse tehilolude arvestamiseks – ilmselt ei ole avaldaja kesklinnas asuva kauplus-hoone puhul eelduslikult nii suuri probleeme pädevate järelevalveorganite või ühiskondliku kontrolli teostamisega kui nt äärelinna vähekäidavates kohtades asuvate müügikohtadega.

Alkoholiseaduse eesmäärke on õiguskantsleri hinnangul võimalik saavutada teiste, isikuid vähem koormavate, abinõudega. Esiteks on suur osa seaduse eesmäärke tagatud seaduses endas sisalduvate normidega – müügikeelud haridus-, tervishoiu- ja kinnipidamisasutustes, samuti selgesõnaline keeld müüa alkohoolset jooki kioskist

ja tänava- või turukaubanduse korras. Abinõusid leiab alkoholiseadusest veelgi – näiteks meetmed korra ja turvalisuse tagamiseks (§ 45), alaealisel on keelatud alkohoolset jooki tarbida (§ 46) või isegi omandada (§ 47 lg 1). Samuti on keelatud võõrandada alkohoolset jooki alaealisele ning nimetatud keelu järgimiseks võib müüja nõuda ostjalt isikut tõendavat dokumenti ja keelduda alkohoolse joogi müümisest eelnimetatud dokumendi esitamata jätmise korral (§ 47 lg 2). Täisealisel on keelatud osta, pakkuda või üle anda alaealisele alkohoolset jooki (§ 47 lg 4) ning müüja ei tohi teadvult teenindada isikut, kes ostab alkohoolset jooki alaealisele pakkumise või üleandmise eesmärgil (§ 47 lg 5).

AS § 65 näeb ette karistuse alkohoolse joogi jaemüügil kehtivate piirangute ja keeldude rikkumise eest, §-d 69, 71 ja 72 alkohoolse joogi ostmise eest alaealisele, samuti alkoholi omandamise või tarnimise eest alaealise enda poolt. Lisaks karistusele mainitud väärtegade eest ähvardab normide rikkujaid karistus kuriteo eest. KarS § 182¹ järgi on täisealise isiku poolt nooremale kui kaheksateistaastasele isikule alkoholi müümise või ostmise eest, kui süüdlasele on sama teo eest kohaldatud väärtekaristust, karistuseks rahaline trahv või kuni üheaastane vangistus ning nooremale kui kaheksateistaastasele isikule alkoholi müümise eest, kui selle teo on toime pannud juriidiline isik, karistuseks rahaline trahv.

Sanktsioone sätestab ka kaubandustegevuse seadus, mille § 16 annab valla- või linnavalitsusele võimaluse kauplemise õiguse (registreeringu) kustutamiseks juhul, kui kauba või teenuse müügile või selle müügi korraldamisele esitatavaid nõudeid on oluliselt või korduvalt rikutud või müüakse kaupa või teenust, mille müügiks puudub õigus ning samuti juhul, kui kauba või teenuse müük registreeringus märgitud tegevuskohas või kauplemisajal võib kahjustada tegevuskoha vahetus läheduses elavate või pidevalt viibivate inimeste huve. Seaduse 7. peatükk näeb rikkumiste eest rahatrahvid nii müüjale kui juriidilisele isikule.

Alkoholiseaduse ühtesid eesmärke ei tohi ületähtsustada ja teisi alatähtsustada. Seaduse põhieesmärgiks on alkoholimüüki korrastada ning ebaseaduslikku ja kontrollimatut alkoholimüüki ja -tarbimist takistada. Alkoholiseaduse eelnõu koostamisel püüti mitte eelistada majanduslikke aspekte sotsiaalsetele või vastupidi. Ka Riigikohus on märkinud, et „riigi alkoholipoliitika on seotud põhiõiguste ja vabaduste kasutamisega ning samuti on alkoholikaubandusel seos riigieelarve tuludega, maksupettuste, kuritegevuse, üldise õiguskorra ja elanikkonna tervisega.”³⁹⁵ Majandusministeerium arvestas eelnõu väljatöötamisel ka vajadust soodustada kaupade vaba liikumist piirangute ja muude tõkete vähendamise teel, et tagada samas tarbijate huvide kaitse ja illegaalse alkoholi käitlejate vastutuse möödapääsmatus. Nimelt rõhutatakse alkoholiseaduse eelnõu seletuskirjas³⁹⁶ (6. jao 2. jaotise kommentaarides), et uus alkoholiseaduse redaktsioon on senisest palju paindlikum küsimustes, mis puudutavad alkohoolse joogi jaemüügikohti. Majandustegevuse registri seaduse ja kaubandustegevuse seadusega seonduvate seaduste muutmise seaduse seletuskirjas³⁹⁷ Seaduse mõjusid käsitlevas 5. peatükis on märgitud, et lähtutud on üldisest põhimõttest, mille järgi isik vastutab ise andmete registrisse kandmise taotlemisel oma esitatud andmete õigsuse, samuti oma edaspidise õiguspärase tegevuse eest.

Üheks õiguse üldpõhimõtteks on PS § 12 lõikes 1 sätestatud üldine võrdsuspõhimõte (kõik on seaduse ees võrdsed) ja diskrimineerimiskeeld. Riigikohus on märkinud, et „võrdse kohtlemise põhimõtte kohaselt käsitletakse ühetaoliselt kõiki isikuid ühtedes ja samades oludes ning samadel eeldustel. Ühetaoline kohtlemine peab olema tagatud ühesuguste asjaolude korral.”³⁹⁸ Samuti on Riigikohus märkinud, et „põhiseaduse § 12 1. lõike esimeses lauses ei ole sõnaselgelt juttu õigusest. Seal on üksnes öeldud, et kõik on seaduse ees võrdsed. Ometi sisaldub nendes sõnades isiku õigus mitte saada ebavõrdse kohtlemise osaliseks. Esimese lause sõnastus väljendab eelkõige võrdsust seaduse kohaldamisel ning selle mõte seisneb nõudes rakendada kehtivaid seadusi kõigile isikutele erapooletult ja ühtemoodi.”³⁹⁹

Kui kohaliku omavalitsuse määrusega koheldakse sarnases olukorras isikuid ilma mõistliku põhjuseta erinevalt, on tegemist võrdsuspõhimõtte rikkumisega, ühtede ettevõtjate eelistamisega teistele. Õiguskantslerile ei

395 RKPJKo 20.12.2006, nr 3-4-1-3-96.

396 Alkoholiseaduse eelnõu seletuskiri seisuga 08.05.2001, nr 764 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

397 Majandustegevuse registri seaduse ja kaubandustegevuse seadusega seonduvate seaduste muutmise seaduse seletuskiri seisuga 16.10.2003, nr 166 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

398 RKHKo 20.12.2001, nr 3-3-1-61-01.

399 RKPJKo 03.04.2002, nr 3-4-1-2-02.

nähtunud veenvaid põhjendusi, miks kohelda kaupluseomanikke, kelle töötajatel on võimalus kasutada toiduhügieeni nõuetele vastavad olmeruume ja vesitualetti samas kaupluses erinevalt neist ettevõtjatest, kelle töötajatele on tagatud võimalus kasutada olmeruume ja tualetti naabermajas (avaldaja oli sõlminud vastava eraõigusliku lepingu). Kauplemisloa väljastaja poolsele isikute võrdse kohtlemise vajadusele viidatakse muuseas ka alkoholiseaduse eelnõu seletuskirjas (6. jao 1. jaotise kommentaarides).

Tartu linnavolikogu põhjendas vaidlustatud sätte kehtestamist muu hulgas ka sellega, et Tartu linna haldusterritooriumil oli piisavalt alkohoolsete jookide jaemüügiga tegelevaid kauplusi. Ometi leidis õiguskantsler, et otseselt alust (nt teatud optimaalse piirnormi täitumisel) kohaliku omavalitsuse arvates liigsete alkoholimüüjate turult eemalehoidmiseks seadusandja kohalikule omavalitsusele andnud ei ole. Küll aga on AS § 42 lõike 1 alusel kohalikul omavalitsusel küllaldaselt mõjutusvahendeid oma haldusterritooriumil tegutsevate alkoholi jaemüüjate mõjutamiseks kogukonna liikmete ühiselu ja ühiseid huvisid arvestades muul viisil – kehtestada sortimenti, müügikohti ja müügi vormi puudutavad kitsendusi ja piirata alkohoolse joogiga kauplemise aega. Enamasti on kohalikud omavalitsused kasutanud ajalisi (nt öörahu tagamiseks alkoholi müügi keeldu öötundidel) ja sortimenti (nt suuremad piirangud kange alkoholi müügile) puudutavaid kitsendusi. Müügikohtadega seoses kasutatakse enim võimalust kitsendada alkoholimüüki elamutes asuvates kauplustes. Ka Tartu Linnavalitsuse määruses nr 12 oli lisaks vaidlustatud veel mitmesuguseid alkoholi jaemüüki kitsendavaid piiranguid. Kui teised piirangud (nt kellaajalised piirangud alkoholimüügile elamus asuvale kauplusele, vabas õhus korraldatavale avalikule üritusele jne) on mõistlikult ühishuvidena ja avaliku korraga põhjendatavad, siis määruse punktis 1.1.2 sätestatud kitsendus – lubada alkohoolsete jookide jaemüük töötajate toiduhügieeni nõuetele vastavate olmeruumide ja vesitualetiga müügikohtades – ei seendu õiguskantsleri hinnangul kuidagi otseselt alkoholiseaduse eesmärgiga või avaliku huviga.

Ühe müügikohta puudutava võimalusena nägi õiguskantsler siiski omavalitsuse õigust seada alkoholi jaemüügikohtadele piirangud sõltuvusse kaupluse üldpinna suuruselt (mida on võimalik ka tarbijate huvidena põhjendada). Nimetatud võimalust on mitmed omavalitsused ka kasutanud ning ka alkoholiseaduse eelnõu arutelul Riigikogus ei välistanud seda võimalust eelnõu algatajad.⁴⁰⁰

(5) Õiguskantsler esitas ülaltoodud seisukohad 31.10.2006 märgukirjana Tartu Linnavolikogule, paludes linnavolikogul märgukirjas analüüsitud vastuolu põhiseaduse ja seadustega kõrvaldada. Vastuseks teatas Tartu Linnavolikogu 30.11.2006 kirjaga, et nõustub õiguskantsleri seisukohaga, et võrreldes määruse kehtestamise ajaga on õiguslik olukord oluliselt muutunud ning seoses kaubandustegevuse seaduse jõustumisega ja alkoholiseaduse muutmisega ei ole määruses vajalik ega otstarbekas dubleerida müügikohtadele (kauplustele, kioskitele jms) seaduses esitatavaid nõudeid. 18.01.2007 võttis Tartu Linnavolikogu vastu määruse nr 51, millega tunnistati 19.12.2002 määruse nr 12 p 1 kehtetuks. Määrus jõustus 01.02.2007. Nii kaotas kehtivuse ka määruse vaidlustatud p 1.1.2, mis kohustas ettevõtjat alkohoolsete jookide jaemüügi õiguse saamiseks looma müügikohas töötajate jaoks olmeruume ja vesitualetti.

6. Metsamaterjali väljaveo regulatsioon Kihelkonnas

Asi nr 6-4/060202

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida Kihelkonna metsamaterjali (metsast) väljaveo regulatsiooni vastavust põhiseadusele ja seadusele.

(2) Kihelkonna Vallavolikogu kehtestas 08.12.2005 määrusega nr 18 „Kihelkonna valla munitsipaalteede ja teemaa kasutamise ja kaitse eeskirja metsamaterjali väljaveol ja teemaale materjalide ladustamisel” (määrus).

⁴⁰⁰ Alkoholiseaduse eelnõu teisel lugemisel juhiti ettekandja tähelepanu sellele, et eelnõus ja muudatusettepanekutes ei ole esitatud võimalust piirata alkoholi jaemüüki kaupluse üldpinna suuruselt sõltuvalt, millist varianti on kasutatud näiteks Tallinna vastavas regulatsioonis, kus on lähtutud sellest, et alkoholi tohib müüa ainult nendes kauplustes või kaupluste osakondades, mille üldpind on vähemalt 50m². Ettekandja oli seisukohal, et seda ei peagi seadusega reguleerima, vaid küsimus võiks jääda kohaliku omavalitsuse pädevusse, sest kui liiga ühtselt läheneda, mõjutab see just väiksemates piirkondades olevaid kauplusi, kellel võib-olla ei ole nii suurt müügi pinda.

Määruse Lisa 1 sätestab:

„20. Enne veo loa ja teemaale ladustamise loa väljastamist tasub taotleja Kihelkonna Vallavalitsuse arvele 1120265449 tagatisraha 10 000 EEK ühe metsa väljaveol läbitava tee kilomeetri kohta valla poolt tehtavate võimalike tee ja teemaala taastamise kulude katteks. Tagatisraha suurus võib loa väljaandja määrata kuni 100% suurema, lähtudes ilmastikuoludest, tee algsest seisundist, väljaveetava metsamaterjali kogusest ja väljaveo ajavahemikust, vedude arvust ja intensiivsusest, veol kasutatava transpordi liigist, tehnilistest andmetest ja arvust.

21. Enne veo loa ja teemaale ladustamise loa väljastamist tasub taotleja Kihelkonna Vallavalitsuse arvele 500 EEK laoplatsti kooskõlastuse, loa väljastamise ja teemaa vastuvõtmise kulutuste katteks ja 500 EEK tee kooskõlastuse, loa väljastamise ja tee vastuvõtmise kulutuste katteks.

29. Vallavalitsus on kohustatud mitte väljastama ladustamise/veo luba teistele taotlejatele samal ajavahemikul samale teemaale/teelõigule enne, kui eelmine taotleja pole teemaad ja teed viinud loa väljastamise eelsesesse seisundisse.”

Avaldaja ei olnud vallavolikogu määrusega nõus ja palus õiguskantsleril kontrollida selle vastavust põhiseadusele ja seadustele.

Õiguskantsler esitas teabe nõudmise Kihelkonna Vallavolikogu esimehele. Vastuskirjas teabe nõudmisele selgitas Kihelkonna Vallavolikogu esimees tagatisraha määramist Kihelkonna valla avalikel teedel metsamaterjali veo ja/või teemaal materjalide ladustamise loa omaniku tasutava garantiirahana vajadusel tee ja teemaa veo ning ladustamise eelsesesse seisundisse viimiseks. Tee kasutamine, selle kaitsmine, tee ülevaatus ning kehtestatud nõuetele vastava seisundi hoidmine nõuab hooldust ja teenindamist, mis omakorda põhjustab kulutusi. Seetõttu on mõistlik ja põhjendatud, et vedaja/ladustaja kannab valla munitsipaaltee ja teemaa kasutamisel metsamaterjali veol ja materjalide teemaale ladustamisel tekkiva halduskulu. Valla munitsipaaltee ja teemaa kasutamisega metsamaterjali väljaveol ja teemaale materjalide ladustamisega seotud kõikide kulude arvutamine ei ole iga üksikjuhtumi puhul otstarbekas. Sellest tulenevalt on Kihelkonna Vallavolikogu kehtestanud valla munitsipaalteedel metsamaterjali väljaveole ja teemaale materjalide ladustamisele eritasu, mida tuleb õiguslikus tähenduses mõista kui teenustasu. Samuti peab vallavalitsus enne teemaale materjalide ladustamist ja ladustamise lõppemisel, samuti enne metsamaterjali veo alustamist ja veo lõppedes hindama looduses tee ja teemaa seisukorda ja koostama akti teemaa ja tee seisundi kohta. Kõik nimetatud toimingud on teenused, millele kaasnevad kulutused. Eeskirja punktis 21 nimetatud tasu kehtestamise eesmärgiks on katta veol ja ladustamisel ning tee ja teemaa seisundit fikseerivate ülevaatuste korraldamise, kooskõlastuste, vastavate lubade väljastamise, tee ja teemaa vastuvõtmise ja eeskirja punktides 1–6 sätestatud nõuete täitmise kontrollimisega seotud kulud.

(3) Menetluse käigus tuli õiguskantsleril selgitada, kas Kihelkonna Vallavolikogu on õiguspäraselt kehtestanud valla munitsipaaltee ja teemaala taastamise kulude katteks tagatisraha ja avalik-õiguslikud tasud metsamaterjali väljaveol.

(4.1) Õiguskantsler hindas Kihelkonna Vallavolikogu määruse vastavust seaduse volitusnormile.

KOKS § 6 sätestab omavalitsusüksuse ülesanded ja pädevuse. Omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita (lg 1).

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse puhul on tegemist üldseadusega, milles reguleeritakse kohaliku omavalitsuse ülesandeid, vastutust ja korraldust ning omavalitsusüksuste suhteid omavahel ja riigiorganitega. Kihelkonna Vallavolikogu ülalmainitud määruse õigusliku alusena märgitud KOKS § 6 lg 1 on käsitletav üldnormi tähenduses. Teehoiu, tee kasutuse ja kaitse korraldamise ning rahastamise materiaalõiguslikud alused loob teeseadus kui eriseadus. Seetõttu peab Kihelkonna Vallavolikogu valla munitsipaalteede ja teemaa kasutamise ning kaitse metsamaterjali väljaveol ja teemaale materjalide ladustamisel eeskirja kehtestamisel lähtuma erialusest ehk teeseadusest tulenevast volitusnormist.

Teeseadus sätestab teele esitatavad nõuded, tee omaniku ja liikleja õigused ja kohustused ning vastutuse liiklusohutusnõuete rikkumise eest, reguleerib teehoiu, tee kasutuse ja kaitse korraldamist ja rahastamist ning inimeste ja keskkonna kaitset liiklusest tulenevate ohtude eest (§ 1).

Vastavalt TeeS §-s 14 sätestatule käsitatakse teehoiuna teetöö kavandamist, tee projekteerimist, ehitamist ja remontimist, tee ja teekaitsevööndi hooldamist, teekasutuse korraldamist ning tee haldamisega seotud muud tegevust. TeeS § 25 sätestab teehoiu korraldajad. Teehoidu korraldab tee omanik Euroopa lepingu, riigihangete seaduse ja teeseaduse ning nende alusel antud õigusaktide järgi (lg 1). Valla- või linnavalitsus korraldab teehoidu kohalikel teedel ja on kohustatud nendel teedel looma tingimused ohutuks liiklemiseks (lg 3).

HMS § 89 sätestab määruse õiguspärasuse. Määrus on õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan (lg 1). HMS § 8 sätestab haldusorgani mõiste. Haldusorgan on seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik (lg 1).

Seega haldusorganiks ning ühtlasi määrust andvaks organiks TeeS § 25 lõike 3 tähenduses on mitte Kihelkonna Vallavolikogu, vaid Kihelkonna Vallavalitsus, kes teeseaduse järgi korraldab teehoidu kohalikel teedel ja on kohustatud nendel teedel looma tingimused ohutuks liiklemiseks.

PS § 156 lõikest 1, Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artiklist 3 ja KOKS §-st 4 tuleneb põhimõte, et volikogu kui kohaliku omavalitsuse esinduskogu võib võtta oma pädevusse küsimusi, mis seadusega või selle rakendamiseks kehtestatud Vabariigi Valitsuse või ministri määrusega normiadressaadiks olevat organit määratlemata on antud kohaliku omavalitsuse pädevusse. Kui aga seadusega või seaduse rakendamiseks kehtestatud Vabariigi Valitsuse või ministri määrusega on mingi ülesanne antud valla- või linnavalitsuse pädevusse, siis ei ole valla- või linnavolikogul õigust seda täita. Sellise seisukoha on võtnud ka Riigikohtu halduskolleegium.⁴⁰¹

Seega ei saanud Kihelkonna Vallavolikogu TeeS § 25 lõike 3 alusel määrust anda, kuna määruse andmine kuulub teeseaduse järgi vallavalitsuse pädevusse.

(4.2) Järgnevalt hindas õiguskantsler määruse lisa 1 punktis 20 sätestatud tagatisraha seaduslikkust.

TeeS § 32 sätestab tee kasutajale esitatavad nõuded. Teed ja tee kaitsevööndit on kahjustada ja risustada keelatud. Tee omanik ja tee kaitsevööndi omanik võivad nõuda tee või tee kaitsevööndi kahjustajalt või risustajalt teehoiukulude katteks hüvitist (lg 1). Kui isik on TeeS § 32 lg 1 lauses 1 nimetatud kohustust rikkunud, võib tee omanik ja tee kaitsevööndi omanik nõuda tee või tee kaitsevööndi kahjustajalt või risustajalt teehoiukulude katteks hüvitist. Tegemist on õiguskaitsevahendiga tsiviilõigusliku kohustuse rikkumise korral. TeeS § 32 lg 1 ei võimalda isikut etteulatuvalt kvalifitseerida tee või tee kaitsevööndi kahjustajaks või risustajaks ja nõuda isikult teehoiukulude katteks tagatisraha ettemaksuna tulevikus potentsiaalselt realiseeruva kahju tekitamisest tuleneva kohustuse täitmiseks.

Vastuskirjas õiguskantsleri teabe nõudmisele määratles Kihelkonna Vallavolikogu esimees tagatisraha Kihelkonna valla avalikel teedel metsamaterjali veo ja/või teemaal materjalide ladustamise loa omaniku tasutava garantiirahana vajadusel tee ja teemaa veo ning ladustamise eelsesesse seisundi taastamiseks.

Õiguskantsler märkis, et garantiiks saab põhimõtteliselt olla metsamaterjali veo ja/või teemaal materjalide ladustamise loa taotleja kas teeseaduse kui eriseaduse või tagatiste andmist reguleeriva üldseaduse (nt võlaõigusseadus) alusel antav garantiikohustus ehk tagatis.

401 Vt RKHKo 09.10.1998, nr 3-3-1-27-98, p 2 ja RKHKm 07.11.1997, nr 3-3-1-30-97.

VÕS § 76 järgi tuleb kohustus täita vastavalt kas lepingule või seadusele. VÕS § 155 sätestab garantii andmise. Majandus- või kutsetegevuses võib isik (garantii andja) võtta lepinguga võlausaldaja suhtes kohustuse (garantii), et ta täidab võlausaldaja nõudel garantiist tuleneva kohustuse (lg 1). Kuna garantii puhul on tegemist tsiviilõigusliku või võlaõigusliku suhtega, siis kohaldatakse garantiile võlaõigusseaduses käenduse kohta sätestatud (vt VÕS 8. peatükk 1. jagu „Käenduse ja garantii andmine”).

PS § 3 lg 1 lause 1 järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Vastavalt PS § 154 lõikele 1 otsustavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Riigikohus on võtnud seisukoha, et „Põhiseaduse § 154 lg 1 lauseosa „kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt“ seab siiski kohalikule omavalitsusele 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. Kui kohaliku omavalitsuse üldakt, millega otsustatakse omavalitsuse pädevusse kuuluvaid kohaliku elu küsimusi, on vastuolus seadusega, siis on selline üldakt seadusevastane sellele vaatamata, et lahendatakse kohaliku elu, mitte riigielu küsimusi (...). Selline tõlgendus on kooskõlas Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikliga 4 lg 2, mis sätestab kohaliku omavalitsuse vabaduse seadusega lubatud piires rakendada oma initsiatiivi igas valdkonnas, mis ei jää väljapoole nende pädevust ega ole määratud täitmiseks mõnele teisele võimuorganile.”⁴⁰²

PS § 154 lõikest 1 tulenev seaduslikkuse nõue eeldab, et Kihelkonna valla avalikel teedel metsamaterjali veo loa ja teemaale materjalide ladustamise loa taotleja poolt vallavalitsuse arvele tasutava tagatisraha kehtestamiseks oleks kohalikule omavalitsusele seadusega antud vastav otsustuspädevus.

Eeltoodust tulenevalt leidis õiguskantsler, et Kihelkonna Vallavolikogu määruse õigusliku alusena viidatud TeeS § 32 lg 1 ei sisalda tee omanikule ja tee kaitsevööndi omanikule volitust tulevikus potentsiaalselt realiseeruva kohustuse täitmiseks kehtestada tagatisraha. Seega oli Kihelkonna Vallavolikogu seadusliku aluseta kehtestanud metsamaterjali veo loa ja teemaale ladustamise loa taotlejale tagatisraha. Volikogu määruse lisa 1 p 20 oli tagatisraha kehtestamise osas vastuolus TeeS § 32 lõikes 1 ja VÕS § 155 lõikes 1 sätestatuga. Küsimus tagatisraha suuruse proportsionaalsuse hindamisest langes aga tagatisraha seadusliku aluse (volituse) puudumise tõttu ära.

(4.3) Lisaks eeltoodule hindas õiguskantsler määruse lisa 1 punktis 21 sätestatud tasude seaduslikkust.

TeeS § 37 sätestab tee omaniku õigused ja kohustused. Avalikult kasutatava tee omanik on kohustatud korraldama tee kasutamist ja kaitset ning teostama tee ülevaatust ja hoidma tee kehtestatud nõuetele vastavas seisundis (lg 1 punktid 1 ja 2).

Kihelkonna Vallavolikogu esimees märkis vastuskirjas õiguskantslerile, et eeskirja punktis 21 nimetatud tasu kehtestamise eesmärgiks on katta veol ja ladustamisel tee ning teemaa seisundit fikseerivate ülevaatuste korraldamisega, kooskõlastustega, vastavate lubade väljastamisega, tee ja teemaa vastuvõtmisega ja eeskirja punktides 1–6 sätestatud nõuete täitmise kontrollimisega seotud kulud. Vallavolikogu esimees pidas neid rahalisi kohustusi teenustasuks.

Kohaliku omavalitsusüksuse pädevus nii maksude kui teiste avalik-õiguslike tasude kehtestamise valdkonnas on sätestatud PS § 157 lõikes 2. Antud sätte järgi on kohalikul omavalitsusel seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi. Sõnastuselt hõlmab PS § 157 lg 2 kaitseala üksnes kohalikke makse ja koormisi. Siiski tuleb sätestatud tõlgendada laiendavalt analoogiliselt Riigikohtu üldkogu otsuses PS §-le 113 antud tõlgendusega.⁴⁰³ PS § 157 lg 2 kaitseala hõlmab mitte üksnes selles

402 RKPJKo 09.02.2000, nr 3-4-1-2-2000, p 17.

403 Sõnastuselt hõlmab § 113 kaitseala riiklike makse, koormisi, lõive, trahve ja sundkindlustuse makseid. Tegelikult on selle sätte kaitseala laiem. Selles sättes on püütud võimalikult täielikult loetleda kõiki avalik-õiguslike rahalisi kohustusi. Üldkogu on seisukohal, et § 113 kaitsealas on kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse. Paragrahvi 113 eesmärgiks on saavutada olukord, kus kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestatakse üksnes Riigikogus vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga (RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-2000, p 20.).

paragrahvis nimetatud makse ja koormisi, vaid kõiki avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises kohaliku omavalitsuse õigusaktis nimetatakse. PS 157 lõike 2 eesmärk on tagada, et ühtki avalik-õiguslikku rahalist kohustust ei kehtestataks teisiti kui seadusega või seaduse alusel. Seega kuulub Kihelkonna Vallavolikogu kehtestatud valla munitsipaalteedel metsamaterjali väljaveole ja teemaale materjalide ladustamisega seonduv avalik-õiguslik tasu PS § 157 lõike 2 kaitsealasse sellest sõltumata, kas tegemist on nimetuse järgi eritasuga, teenustasuga või sisuliselt kohaliku lõivuga vallavalitsuse osutatavate haldustoimingute eest.

TeeS § 1 lõike 2 järgi kohaldatakse selles seaduses ettenähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades käesoleva seaduse erisusi. HMS § 2 lõike 1 järgi on haldusmenetlus haldusorgani (§ 8) tegevus määruse (§ 88) või haldusakti (§-d 51 ja 52) andmisel, toimingute (§ 106) sooritamisel või halduslepingu (§ 95) sõlmimisel. HMS § 5 lõike 3 järgi võib haldusorgan menetlustoimingute sooritamise eest tasu võtta üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja suuruses.

Õiguskantsler juhtis vallavolikogu tähelepanu asjaolule, et TeeS §-st 37 ei tulene tee omaniku õigust võtta tee kasutamise, kaitse, ülevaatusena ning tee kehtestatud nõuetele vastavas seisundis hoidmisega seotud toimingute eest tasu (500 krooni laoplatsti kooskõlastuse, loa väljastamise ja teemaa vastuvõtmise kulutuste katteks ja 500 krooni tee kooskõlastuse, loa väljastamise ja tee vastuvõtmise kulutuste katteks). Seega oli Kihelkonna Vallavolikogu määruse Lisa 1 p 21 märgitud tasude kehtestamise osas vastuolus PS § 157 lõikes 2 ja HMS § 5 lõikes 3 sätestatuga.

Kokkuvõttes leidis õiguskantsler, et Kihelkonna Vallavolikogu määrus on vastuolus PS § 3 lg 1 lausega 1, § 154 lõikega 1, § 157 lõikega 2, TeeS § 25 lõikega 3, § 32 lõikega 1 ja HMS § 5 lõikega 3.

(5) Õiguskantsler tegi 14.06.2006 Kihelkonna Vallavolikogule ettepaneku viia volikogu 08.12.2005 määrus nr 18 „Kihelkonna valla munitsipaalteede ja teemaa kasutamise ja kaitse eeskiri metsamaterjali väljaveole ja teemaale materjalide ladustamisel” kooskõlla põhiseaduse ja seadustega 20 päeva jooksul tema ettepaneku saamisest arvates. Kihelkonna Vallavolikogu tühistas 29.06.2006 ülalmainitud määruse.

7. Tagatisraha metsamaterjali väljaveol Leisi vallas

Asi nr 6-4/061587

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida Leisi vallas ettenähtud metsamaterjali väljaveo tagatisraha tasumise kohustuse vastavust põhiseadusele ja teistele seadustele.

(2) Leisi Vallavolikogu kinnitas 15.03.2005 määruse nr 5 „Leisi valla kohalike teede haldamise, kasutamise ja kaitse eeskiri” (eeskiri), millega kehtestati metsamaterjali välja vedajale tagatisraha tasumise kohustus:

„V. LIIKLUSE AJUTINE PIIRAMINE VÕI SULGEMINE VALLATEEL

[...]

38. Teede sulgemise perioodil saab metsavedu teostada eriloo [lisa 1] alusel. Loa väljaandjaks on Leisi Vallavalitsuse poolt määratud isik. Vedajaks käesoleva korra mõistes on vedu korraldav juriidiline või füüsiline isik.

39. Loa väljaandmisest võib keelduda, kui metsavedu võib tee muuta kasutamiskõlbmatuks.

40. Luba peab olema kaasas metsaveoautos. Selle olemasolu on õigus kontrollida Politseiametil ja Leisi Vallavalitsuse poolt määratud isikul.

41. Metsaveo eriluba ei väljastata erinevatele vedajatele samal ajavahemikul samale teelõigule.

42. Enne loa väljaandmist tasub vedaja Leisi Vallavalitsuse arvele *tagatishüvitisena* kuni 10 000 krooni valla poolt tehtavate võimalike tee taastamiskulude katteks. Tagatishüvitise suuruse määrab loa väljaandja vastavalt veetavale kogusele.

43. *Tagatishüvitist* ei määrata, kui seoses veoga ei ole ohtu tee seisukorra halvenemisele. Vastava otsustuse teeb punktis 38 nimetatud isik.

44. Enne veo alustamist ja veo lõppedes koostavad vedaja ja vallavalitsuse poolt määratud isik kahepoolse akti tee seisukorra hindamise kohta [lisa 2].

45. Pärast veo teostamist kohustub vedaja viima maantee seisundi veoelsesse olukorda loal näidatud tähtjaks. Tähtjaks tegemata tööd on vallavalitsusel õigus ise korraldada, kusjuures kulud kaetakse *tagatistraha* arvelt.

46. Kui veo lõppedes tee seisukord vastab veoelsele seisundile või kui vedaja taastab veoelse maantee seisundi tähtaegselt ja omal kulul, siis tagastatakse talle *tagatistraha* hiljemalt viie päeva jooksul pärast tee ülevaatuse aktile allkirjutamist.

[...]"

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida Leisi valla kohalike teede haldamise, kasutamise ja kaitse eeskirjaga kehtestatud metsamaterjali väljaveo tagatistraha tasumise kohustuse vastavust põhiseadusele ja teistele seadustele.

(3) Põhiküsimus oli, kas kohaliku omavalitsuse volikogul on õigus valla kohalike teede haldamise, kasutamise ja kaitse eeskirjas kehtestada valla võimalike tee taastamiskulude katteks tagatistraha metsamaterjali väljaveol.

(4) Käesolevas järelevalvemenetluses olid vaatluse all eeskirja punktides 42 ja 43 sätestatud tagatishüvitise ning punktides 45 ja 46 nimetatud tagatistraha seaduslikkus ja lisa 1, mis puudutab tagatishüvitise suurust ning vedaja kinnitust tagatishüvitise tasumise kohta.

TeeS § 32 sätestab tee kasutajale esitatavad nõuded. Teed ja tee kaitsevööndid on kahjustada ja risustada keelatud. Tee omanik ja tee kaitsevööndi omanik võivad nõuda tee või tee kaitsevööndi kahjustajalt või risustajalt teehoiukulude katteks hüvitist (lg 1). TeeS § 32 lg 1 ei võimalda isikut etteulatavalt kvalifitseerida tee või tee kaitsevööndi kahjustajaks või risustajaks ja nõuda isikult teehoiukulude katteks tagatishüvitist või tagatistraha ettemaksuna tulevikus potentsiaalselt realiseeruva kahju tekitamisest tuleneva kohustuse täitmiseks.

Eeskirja punktis 42 määratleb Leisi Vallavolikogu tagatishüvitist rahalise hüvitisena kuni 10 000 krooni valla võimalike tee taastamiskulude katteks, kusjuures tagatishüvitise suuruse määrab loa väljaandja vastavalt veetavale kogusele. Eeskirja punktides 45 ja 46 kasutatakse mõiste „tagatishüvitis” asemel mõistet „tagatistraha”.

PS § 3 lg 1 lause 1 järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Vastavalt PS § 154 lõikele 1 otsustavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.

Riigikohus on asunud seisukohale, 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. Kui kohaliku omavalitsuse üldakt, millega otsustatakse omavalitsuse pädevusse kuuluvaid kohaliku elu küsimusi, on vastuolus seadusega, siis on selline üldakt seadusevastane sellele vaatamata, et lahendatakse kohaliku elu, mitte riigielu küsimusi (...). Selline tõlgendus on kooskõlas Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikliga 4 lg 2, mis sätestab kohaliku omavalitsuse vabaduse seadusega lubatud piires rakendada oma

initsiatiivi igas valdkonnas, mis ei jää väljapoole nende pädevust ega ole määratud täitmiseks mõnele teisele võimuorganile.⁷⁴⁰⁴

PS § 154 lõikest 1 tulenev seaduslikkuse nõue eeldab, et Leisi valla avalikel teedel metsamaterjali veo teostaja poolt Leisi Vallavalitsuse arvele tasutava tagatishüvitise või tagatisraha kehtestamiseks on kohalikule omavalitsusele seadusega antud vastav otsustuspädevus.

Eeltoodust tulenevalt leidis õiguskantsler, et eeskirjas õigusliku alusena viidatud TeeS § 32 lg 1 ei sisalda tee omanikule ja tee kaitsevööndi omanikule volitust tulevikus potentsiaalselt realiseeruva kohustuse täitmiseks tagatishüvitise või tagatisraha kehtestamiseks. Seega oli Leisi Vallavolikogu seadusliku aluseta kehtestanud metsaveo eriloa (lisa 1) taotlejale tagatishüvitise või tagatisraha. Eeskirja punktid 42 ja 43 olid tagatishüvitise, punktid 45 ja 46 tagatisraha kehtestamise osas ja lisa 1 osas, mis puudutab tagatishüvitise suurust ning vedaja kinnitust tagatishüvitise tasumise kohta vastuolus PS § 3 lg 1 lauses 1, § 154 lõikes 1 ja TeeS § 32 lõikes 1 sätestatuga.

(5) Õiguskantsler tegi 24.11.2006 Leisi Vallavolikogule ettepaneku viia volikogu 15.03.2005 määrus nr 5 „Leisi valla kohalike teede haldamise, kasutamise ja kaitse eeskiri” põhiseadusega ja seadustega kooskõlla kahekümne päeva jooksul tema ettepaneku saamisest arvates. Leisi Vallavolikogu tühistas 18.12.2006 määrusega nr 29 volikogu 15.03.2005 määrusega nr 5 kinnitatud „Leisi valla kohalike teede haldamise, kasutamise ja kaitse eeskiri” punktid 42, 43, 45 ja 46 ning lisana 1 kinnitatud metsaveo eriloa vormi.

404 RKPJKo 09.02.2000, nr 3-4-1-2-2000, p 17.

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, põllumajandusteadus- ja arendustegevuse ning põllumajandushariduse korraldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas on Veterinaar- ja Toiduamet, Taimetoodangu Inspeksioon ning Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet.

Põhiõiguste- ja vabaduste tagamise kontrollimise valdkonnas menetles õiguskantsler 2006. aastal viit põllumajandusministri ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisala asutuste tegevusega seotud avaldust ning tuvastas isiku põhiõiguse korraldusele ja menetlusele ning hea halduse tava rikkumise ühel juhul.

Avaldusega tutvumisel selgus, et Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet (PRIA) ei olnud avaldaja subjektiivsete õiguste rikkumist vaidemenetluse käigus haldusmenetluse seaduses ettenähtud korras kontrollinud, mistõttu oli rikutud avaldaja kui põllumajanduslike toetuste taotleja põhiõigust seadusega sätestatud menetlusele ning hea halduse tavale. Õiguskantsler informeeris oma 28.02.2006 märgukirjas PRIA peadirektoril ülalviidatud rikkumisest ning vajadusest tagada haldusmenetluse seadusest tulenevate ülesannete täitmine. Ühtlasi palus õiguskantsler PRIA peadirektoril võtta seisukoht avaldaja põhiõiguse rikkumise kohta ning informeerida õiguskantslerit 15 päeva jooksul arvates kirja saamisest. PRIA peadirektori 19.05.2006 vastuses õiguskantsleri märgukirjale teatati, et Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet (PRIA) oli taotleja 28.12.2005. aastal esitatud vaide peale teinud 27.03.2006. aastal vaideotsuse. Vaideotsuse tegemisel võttis PRIA arvesse õiguskantsleri märgukirjas tähelepanu juhitud rikkumistele ning vormistas vaideotsuse vastavalt haldusmenetluse seaduse sätetele.

2. PRIA peadirektori poolt läbi viidud vaidemenetlus

Asi nr 7-1/060332

(1) Õiguskantsleri poole pöördus füüsilisest isikust avaldaja, kes leidis, et Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet (PRIA) on rikkunud järelevalvetoimingute tegemisel tema kui põllumajanduslike toetuste taotleja õigusi.

(2) Avaldaja esitas PRIA-le taotluse ühtse pindalatoetuse ja põllukultuuri kasvatamise täiendava otsetoetuse saamiseks. Avaldaja taotlus rahuldati PRIA peadirektori 01.12.2005 käskkirjaga nr 1-3.11/5/140 „Ühtse pindalatoetuse osaline määramine ja maksmine” osaliselt: avaldajale kuuluva põllu nr 3, 10 ja 11 osas toimus toetuse vähendamine, sest osa avaldaja taotluses märgitud maast ei kuulunud kohapealse kontrolli tulemusena toetusõigusliku pinna hulka.

27.12.2005 esitas avaldaja PRIA peadirektori 01.12.2005 käskkirja nr 1-3.11/5/140 „Ühtse pindalatoetuse osaline määramine ja maksmine” kohta vaide.

PRIA peadirektori 05.01.2006 avaldajale adresseeritud teatisest selgus, et esitatud avalduse läbivaatamise tähtaega pikendati 30 päeva võrra.

20.01.2006 pöördus avaldaja õiguskantsleri poole.

PRIA peadirektori 15.02.2006 vastuskirjast avaldajale seoses esitatud vaidega selgus, et PRIA ei olnud avaldaja vaiet vaidena menetlenud, samuti ei andnud kirja sisu alust avaldajale otsustamiseks, et tegemist on tema 27.12.2005 esitatud vaide kohta tehtud vaideotsusega.

(3) Avalduse lahendamiseks käesolevas asjas tuli leida vastus küsimusele, kas PRIA on menetlenud avaldaja vaiet seadusega ettenähtud korras.

(4) HMS § 71 lõike 1 järgi võib esitada isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, vaide. Vaidemenetlus algab vaide esitamisega haldusorganile (§ 74), kusjuures vaie haldusaktile või toimingule tuleb esitada 30 päeva jooksul, kui seadus ei sätesta teisiti, arvates päevast, millal isik vaidlustatavast haldusaktist või toimingust teada sai või oleks pidanud teada saama (§ 75).

HMS § 84 sätestab vaide läbivaatamise tähtaja. Kui seadus ei sätesta teisiti, lahendatakse vaie 10 päeva jooksul, arvates vaide edastamisest vaiet läbivaatavale haldusorganile (lg 1). Kui vaiet on vaja täiendavalt uurida, võib vaiet läbivaatav haldusorgan vaide läbivaatamise tähtaega pikendada kuni 30 päeva võrra. Tähtaja pikendamise teade edastatakse vaide esitajale posti teel (lg 2).

Õiguskantsler juhtis PRIA tähelepanu sellele, et vaidemenetlus peab lõppema vaideotsusega, mis vormistatakse HMS § 86 lõike 1 järgi kirjalikult ja kuhu märgitakse resolutsioon vaide lahendamise kohta. Vaideotsus toimetatakse vaide esitajale ja kolmandale isikule kätte. Vaide rahuldamata jätmisel peab vaideotsus lisaks käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud nõuetele olema põhjendatud ja sisaldama selgitust halduskohtule kaebuse esitamise kohta (lg 2). Seega peab vaideotsus vaide rahuldamata jätmisel sisaldama õigusliku põhjendust kõigi toetuse taotleja tõstatatud küsimuste ning vaidlustamisviidet.

HMS § 87 lg 1 sätestab edasikaebamise õiguse – isikul, kelle vaie jääb vaidemenetluses rahuldamata või kelle õigusi on vaidemenetluses rikutud, on õigus pöörduda halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras kaebusega halduskohtusse.

Esitatust tulenevalt leidis õiguskantsler, et PRIA ei ole avaldaja subjektiivsete õiguste rikkumist vaidemenetluse käigus haldusmenetluse seaduses ettenähtud korras kontrollinud, mistõttu on rikutud avaldaja põhiõigust seadusega sätestatud menetlusele ning hea halduse tavale.

(5) Õiguskantsler esitas 28.02.2006 PRIA peadirektorile märgukirja, milles leidis, et PRIA ei ole avaldaja subjektiivsete õiguste rikkumist vaidemenetluse käigus haldusmenetluse seaduse ettenähtud korras kontrollinud. Õiguskantsleri järelevalvemenetluse tulemusena tegi PRIA avaldaja esitatud vaide peale 27.03.2006 vaideotsuse. Vaideotsuse tegemisel võttis PRIA arvesse õiguskantsleri märgukirjas välja toodud rikkumisi.

IX RAHANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldisloomustus

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, riigihangete alane 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.

Õiguskantsler ei teinud 2006. aastal rahandusministrile ega Rahandusministeeriumi valitsemisala asutustele ühtegi ettepanekut, soovitusi ega märgukirja. Põhiõiguste- ja vabaduste tagamise kontrollimise valdkonnas esitati õiguskantslerile 2006. aastal avaldusi Maksu- ja Tolliameti valdkonnast hinnangu saamiseks nii piirkondliku maksukeskuse kui ka maksuhalduri keskasutuse tegevuse (haldusaktide ja toimingute) seaduslikkuse ning maksuseaduste selgituste kohta. Õiguskantsler selgitas ülalmainitud avalduste menetlusse võtmata jätmisel, et Maksu- ja Tolliameti piirkondliku maksukeskuse otsuse puhul ei ole tegemist õigustloova aktiga, vaid halduse üksikaktiga, mille põhiseadusele ja seadusele vastavuse hindamine ei kuulu õiguskantsleri pädevusse. Samuti ei kuulu õiguskantsleri pädevusse maksuhalduri toimingute hindamine. Seetõttu edastas õiguskantsler kõik seda liiki avaldused seisukohavõtmiseks ja pädevusele vastavalt lahendamiseks Maksu- ja Tolliameti peadirektorile. Lisaks võimalusele avaldaja tõstatatud küsimuse lahendamiseks maksuhalduri keskasutuse kaudu selgitas õiguskantsler, et vastavalt halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud kuulub halduse üksikaktide ja maksuhalduri toimingute vaidlustamine ning nende õigusvastasuse tuvastamine halduskohtu pädevusse.

Rahandusministeeriumi valitsemisala reguleerivatest seadustest jõustus 2006. aastal alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seaduse muutmise seadus, millega kiirendati selle seaduse varem kehtinud redaktsiooniga võrreldes aktsiisimäärade tõusu aasta võrra. Avaldaja leidis, et muudatusega on rikutud õiguskindluse põhimõtet, täpsemalt õiguspärase ootuse põhimõtet (PS § 10). Vahetult avalduse esitamisele järgneval ajal kiitis Vabariigi Valitsus heaks rahandusministri ettepaneku lükata 01.07.2006 jõustuma pidanud alkoholi ja sigarettide ning 01.01.2007 jõustuma pidanud erimärgistatud kütuse aktsiisi tõus edasi ja jõustada see 01.01.2008. Õiguskantsler leidis, et olukorras, kus Vabariigi Valitsus oli astumas konkreetseid samme aktsiisitõusu edasilükkamiseks, oli mõistlik ja otstarbekas jätta ülalmärgitud seaduse põhiseadusele vastavuse kontrolli menetlus algatamata, vajadusel seda hiljem siiski algatades. Hilisemat kontrolli säte siiski ei vajanud, sest vastav seadusemuudatus võeti Riigikogus vastu 14.06.2006 ja aktsiisimäärade tõstmise edasilükkamine jõustus 01.07.2007.

Õiguskantsleri poole pöördui 2006. aastal jätkuvalt kaebustega kohaliku omavalitsuse tegevuse peale seoses maamaksu kui riikliku maksu soodustuste ja maksuvabastuste andmisega maamaksuseaduse alusel. Mitmel korral paluti õiguskantsleril selgitada, kas tulenevalt maamaksuseadusest on kohaliku omavalitsuse volikogul õigus kehtestada täiendavaid maamaksusoodustusi ning kas kohalik omavalitsus võib kehtestada maamaksusoodustuse andmisel lisatingimusi. Nimelt on õiguskantsler erinevate kohalike omavalitsuste tähelepanu juhtinud asjaolule, et maamaksusoodustuse andmise seadmine sõltub riikliku pensioni saaja registreeritud elukohast Eesti rahvastikuregistris ei ole kooskõlas maamaksuseadusega ja põhiseadusega. Õiguskantsler tegi 16.01.2006 Kuusalu Vallavolikogule ettepaneku viia volikogu 09.12.2004 määrus nr 20 „Maamaksu kompenseerimise kord“ põhiseadusega, maamaksuseadusega, kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega ning sotsiaalhoolekande seadusega kooskõlla kahekümne päeva jooksul arvates tema ettepaneku saamisest. Kuusalu Vallavolikogu tunnistas 30.01.2006 ülalviidatud „Maamaksu kompenseerimise korra“ kehtetuks. Õiguskantsleri järelevalvemenetluse tulemusena kehtestas Iisaku Vallavolikogu 29.06.2006 määruse nr 16 „Maamaksust vabastamise kord“, milles lõpetati õiguskantsleri märkustega arvestades vahetegu valla elanikuna registreeritud ja teistesse omavalitsusüksustesse registreeritud pensioni saajatele ja represseeritutele maksuvabastuse andmisel.

Maamaksuseaduse (MaaMS) maksusoodustusi sätestava § 11 mitmetitõlgendatavuse küsimuses pöördus õiguskantsler 06.06.2005 märgukirjaga Riigikogu rahanduskomisjoni poole. Rahanduskomisjon leidis, et kohaliku omavalitsuse antavaid maksusoodustuse tegemise aluseid ja korda reguleeriv MaaMS §-s 11 sisalduv volitusnorm ei vaja täpsustamist, kuid otsustas pöörduda Rahandusministeeriumi poole ettepanekuga koostada kohalike omavalitsuste üksustele ringkiri, et tagada MaaMS § 11 lõigetes 2. ja 2¹. märgitud isikute õigust võrdselt kohtlemisele maamaksuvabastuse kohaldamisel ja seaduse ühesugust tõlgendamist. Õiguskantsleri initsiatiivi tulemusena pöördus Rahandusministeerium 12.01.2006 märgukirjaga MaaMS § 11 tõlgendamisest Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu poole, selgitades, kuidas anda maksuvabastust nii, et see ei oleks vastuolus põhiseadusega. Maamaksuseadus annab kohalikule omavalitsusele teatud soodustuste kehtestamise võimaluse, vastavad soodustused on ammendavalt sätestatud MaaMS §-s 11. MaaMS § 11 sätestab sõnaselgelt, et kohalik omavalitsus võib pensioni saajad ja/või represseeritud/represseerituga võrdsustatud isikud vabastada maamaksust, st aga et tal ei ole selleks kohustust. Samas, kui ta otsustab seda teha, peab see olema kooskõlas MaaMS § 11 lõigetega 2 ja 2¹ ning PS §-ga 12. MaaMS § 11 lg 3 järgi otsustab maksuvabastuse kohaliku omavalitsusüksuse täitevorgan omavalitsusüksuse volikogu kehtestatud ulatuses ja korras. Nimetatud norm annab aluse otsustada maamaksuvabastuse suuruse üle arvväärtuses (§ 11 lõikes 2 toodud pindala kuni 0,1 ha või kuni 1,0 ha ning §-s 5 toodud maamaksumäär 0,1 kuni 2,5 protsenti). Nendes piirides on kohalikul omavalitsusel seega õigus täpsustada konkreetset maamaksukohustust ning -vabastust ja see õigus on põhiseadusega kooskõlas. PS §-s 12 sätestatud üldisest võrdsuspõhimõttest tulenevalt peab võrdses olukorras olevaid isikuid kohtlema võrdselt. Seega kui kohalik omavalitsusüksus on otsustanud anda maamaksuvabastuse pensionäridele/represseeritutele, siis tuleb vabastada maksukohustusest kõik seda taotlenud pensionärid/represseeritud, seadmata maksuvabastuse andmisele mingeid lisatingimusi nagu nt elukoha registreeritus Eesti rahvastikuregistris vastava kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil või pensionisaaja mittetöötamine. Samas on kahetsusväärne, et kohalike omavalitsuste katusorganisatsioonidele suunatud Rahandusministeeriumi märgukiri MaaMS § 11 tõlgendamise kohta ei ole kõigi kohalike omavalitsusteni jõudnud õigeaegselt. Näiteks Leisi Vallavalitsus sai märgukirjast teada alles detsembris 2006 seoses õiguskantsleri järelevalvemenetlusega.

2. Maamaksuvabastused Iisaku vallas

Asi nr 6-4/06056

(1) Avaldaja palus õiguskantsleril kontrollida Iisaku vallas kehtivate maamaksuvabastuste kooskõla põhiseadusega.

(2) Iisaku Vallavolikogu võttis 25.11.2004 vastu määruse nr 25 „Maamaksust vabastamise kord” (maamaksust vabastamise kord), millega otsustas:

„1. Vabastada maamaksust Eesti rahvastikuregistri andmetel Iisaku vallas alaliselt elav riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel pensionisaaja tema kasutuses olevalt elamumaalt 0,1 ha ulatuses tingimusel, et maksuvabastuse taotleja ei saa maa kasutusõiguse alusel rendi- või üüritulu.

2. Vabastada maamaksust Eesti rahvastikuregistri andmetel Iisaku vallas alaliselt elav represseeritu või represseerituga võrdsustatud isik okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seaduse mõistes tema kasutuses olevalt elamumaalt tingimusel, et maksuvabastuse taotleja ei saa kasutusõiguse alusel rendi- või üüritulu.”

Avaldaja leidis, et maksuvabastuse andmine vaid rahvastikuregistri andmetel Iisaku vallas elavatele maaomanikele rikub tema põhiseaduslikke õigusi.

Õiguskantsler esitas 25.04.2006 Iisaku Vallavolikogule teabe nõudmise, milles palus maksumaksja elukoha registreeritusest lähtuva maamaksuvabastuse kehtestamist põhjendada.

(3) Menetluse käigus tuli õiguskantsleril selgitada, kas kohaliku omavalitsuse volikogul on õigus kehtestada

erinevaid maamaksumäärasid (maksuvabastusi) omavalitsüksuse elanikeregistrisse kantud valla- või linnaelanikele ning teistele maaomanikele.

(4) Vastavalt maksukorralduse seaduse (MKS) § 3 lg 2 punktile 3 on maamaks riiklik maks. Riikliku maksu reguleerivas maksuseaduses sätestatakse kõik maksuõigussuhte olulised elemendid, sh võimalikud maksusoodustused (MKS § 4 lg 3 p 8).

Maamaksuseaduse (MaaMS) § 11 sätestabki maksusoodustused. MaaMS § 11 lõike 1 järgi on põllumajandussaaduste tootmiseks kasutusel oleva haritava maa ja loodusliku rohumaa maamaksu määr 0,1 kuni 2,0 protsenti maa maksustamishinnast aastas. MaaMS § 11 lõike 2 järgi võib kohalik omavalitsus vabastada maamaksust riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel pensioni saaja (edaspidi pensionisaaja) tema kasutuses olevalt elamumaalt linnas kuni 0,1 hektari või vallas kuni 1,0 hektari ulatuses. Maksuvabastust võib anda tingimusel, et maksuvabastuse taotleja ei saa maa kasutusõiguse alusel rendi- või üüritulu. Lõike 2¹ järgi võib kohalik omavalitsus vabastada maamaksust represseeritu ja represseerituga võrdsustatud isiku okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seaduse mõistes (edaspidi represseeritu) tema kasutuses oleva elumaa osas, kui isik ei saa maa kasutusõiguse alusel rendi- või üüritulu.

Maksusoodustuse subjektide kohta on maamaksuseaduse kitsendavate tingimuste kataloogis loetletud järgnevad klauslid: maa peab olema taotleja kasutuses, taotleja ei tohi saada maa kasutusõiguse alusel rendi- või üüritulu ning tegemist peab olema elamumaaga. MaaMS § 11 lõigetes 2 ja 2¹ esitatud subjektide ring, keda kohalik omavalitsus võib maamaksu tasumisest vabastada, on määratletud ammendavalt – pensioni saajad ja represseeritud – ning selles osas ei ole kitsendusi ette nähtud.

Maksusoodustuste sihtgrupi määratlemine kuulubki eranditult seadusandja ehk Riigikogu pädevusse, mitte kohaliku omavalitsuse volikogu kompetentsi. Kuigi seadusandja on kohalikule omavalitsusele delegeerinud maksusoodustuse ulatuse ja korra kindlaksmääramise, ei saa maksusoodustuse ulatusena käsitleda vahetegu vallaelanikuna registreeritud ja mitteregistreeritud isikute vahel. Ulatusena tuleb käsitleda kas elamumaa pindala, millele maamaksusoodustust antakse või maksimaalset soodustuse määra rahalises väärtuses. Teine pädevus, mis seadusandja on kohalikule omavalitsusele jätnud – maamaksusoodustuse andmise korra kehtestamine – ei saa samuti tähendada väljaspool valla territooriumi registreeritud elanike, kellel on valla territooriumil maaomand, välistamist maksusoodustuste saajate ringist, vaid kord peaks eelkõige lahendama soodustuste taotlemise ja andmise protseduurilisi küsimusi.

Maamaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu (millega muu hulgas muudeti maksusoodustusi võimaldavat MaaMS § 11) teise lugemise stenogrammi järgi märkis ühe eelnõu algataja, Vabariigi Valitsuse esindaja, eelnõu lugemisel järgmist: „Eelnõusse on jäänud piirangud maksuvabastuse andmisel ning siia lisati tingimus, et maksuvabastust antakse ainult pensionäri isiklikus kasutuses olevale elamumaale, ma rõhutan, isiklikus kasutuses ja elamumaale. Delegatsioon volikogule on oluline, sest volikogu pädevus on muutunud. Seaduse jõustumisel on maksuvabastust õigus taotleda *kõigil pensionäridel, kes saavad pensioni riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel*. Lõpetuseks tahan rõhutada, et maksuvabastuse andmine on kohaliku omavalitsuse õigus, mitte kohustus.“⁴⁰⁵ Ülaloodust nähtub, et ka maamaksuseaduse muutmise eelnõu algatajate hinnangul (seadusandja tahe) on maksuvabastust õigus taotleda *kõigil pensionäridel, kes saavad pensioni riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel*. Seega ei näegi maamaksuseadus ette kohalikule omavalitsusele volitust (õigust) kitsendada täiendavalt MaaMS § 11 lõigetes 2 ja 2¹ võimalike maksusoodustuste saajatena märgitud isikute ringi isiku alalise elukoha tunnuse alusel Eesti rahvastikuregistris.

PS § 3 lg 1 lause 1 järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS § 154 lõike 1 järgi otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Põhiseadusest tulenev seaduslikkuse nõue eeldab, et maamaksu maksusoodustuste kehtestamine toimuks kooskõlas maamaksuseadusega. Kui kohalik omavalitsus ületab oma pädevust ja asub reguleerima küsimust, mille määratlemine kuulub seadusandja ehk Riigikogu

⁴⁰⁵ Riigikogu toimetatud stenogramm 23.11.2000, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>. Vt ka maamaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu seisuga 23.11.2000, nr 519 SE, 525 SE ja 573 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

pädevusse, on tema õigusaktid vastuolus PS § 3 lg 1 lausega 1 ja § 154 lõikega 1.

Üheks maksuõiguse üldpõhimõtteks on ühetaolise maksustamise põhimõte, mis omakorda tuleneb PS § 12 lg 1 lauses 1 sätestatud üldisest võrdsuspõhimõttest (kõik on seaduse ees võrdsed) ja lauses 2 sätestatud diskrimineerimiskeelust. Võrdsus peab olema tagatud nii formaalses kui materiaalses maksuõiguses. Riigikohus on leidnud, et „võrdse kohtlemise põhimõtte kohaselt käsitletakse ühetaoliselt kõiki isikuid ühtedes ja samades oludes ning samadel eeldustel. Ühetaoline kohtlemine peab olema tagatud ühesuguste asjaolude korral.”⁴⁰⁶ Samuti on kõrgeim kohus märkinud, et „põhiseaduse § 12 1. lõike esimeses lauses ei ole sõnaselgelt juttu õigusest. Seal on üksnes öeldud, et kõik on seaduse ees võrdsed. Ometi sisaldub nendes sõnades isiku õigus mitte saada ebavõrdse kohtlemise osaliseks. Esimese lause sõnastus väljendab eelkõige võrdsust seaduse kohaldamisel ning selle mõte seisneb nõudes rakendada kehtivaid seadusi kõigile isikutele erapooletult ja ühtemoodi.”⁴⁰⁷

Ebavõrdseks kohtlemiseks võib olla ka põhjendamatu maksusoodustuse andmine. Iisaku vallavolikogu määrusega kaasnes õiguskantsleri hinnangul üldise võrdsusõiguse riive seeläbi, et eelistati osa pensionisaajaid põhjendamatult teistele.

PS § 34 järgi on igal inimesel, kes viibib seaduslikult Eestis, õigus vabalt liikuda ja elukohta valida. Eesti seadusandlus võimaldab ja lubab mitme elukoha olemasolu. TsÜS § 14 lõigete 1 ja 2 järgi on isiku elukoht koht, kus isik alaliselt või peamiselt elab ning elukoht võib üheaegselt olla mitmes kohas. Rahvastikuregistri seaduse (RRS) § 40 lõike 4 järgi esitatakse elukohateates ühe elukoha aadress. Kui isik kasutab elamiseks mitut elukohta, esitab ta rahvastikuregistrisse kandmiseks omal valikul ühe kasutatava elukoha aadressi. Kuna õiguskord võimaldab isikul mitme elukoha olemasolu, on seetõttu ka põhjendamatu siduda maamaksuvabastusi vaid registrijärgse (ühe) elukohaga, eriti seetõttu, et rahvastikuregistri seadusest nähtuvalt puudub isikul võimalus mitme faktiliselt kasutatava elukoha registreerimiseks.

Rahvastikuregistri seaduses on muu hulgas ära märgitud rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressi tähendus. RRS § 6 lõike 1 järgi on rahvastikuregistrisse kantud andmetel informatiivne ja statistiline tähendus. Vaid seadusega ettenähtud juhtudel on rahvastikuregistrisse kantud andmetel õiguslik tähendus (RRS § 6 lg 2). RRS § 48 lõike 2 järgi on elukoha aadressil õiguslik tähendus Riigikogu, Euroopa Parlamendi ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel, rahvahääletusel ja rahvaküsitluses; kohaliku omavalitsuse eelarvesse laekuvate maksude tasumisel maksuseadustes sätestatud alustel ning avaliku ülesande täitmisel, kui selle ülesande täitmine on seotud elukohajärgsusega. Kuigi rahvastikuregistri seaduses on ära nimetatud andmete õiguslik tähendus kohaliku omavalitsuse eelarvesse laekuvate maksude tasumisel, saab ülaltoodud asjaoludest järeldada, et elukoht omab tähendust siiski maksu laekumise koha määramisel (nt residendist füüsiliste isikute makstud laekub tulumaksust hetkel maksumaksja elukohajärgsele kohalikule omavalitsusüksusele 11,8%), mitte maamaksuvabastuse saajate ringi kitsendamisel.

MaaMS § 11 lõike 2 järgi võib kohalik omavalitsus vabastada maamaksust riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel pensioni saaja tema kasutuses olevalt elamumaalt linnas kuni 0,1 ha või vallas kuni 1,0 ha ulatuses. Samas ei tähenda kanne rahvastikuregistris iseenesest elamumaa tegelikku kasutamist, nii nagu ei välista ka ühe (registreeritud) elukoha kasutamine teise (registreerimata) elukoha kasutamist.

Eeltoodu tõttu jõudis õiguskantsler järeldusele, et kohalik omavalitsus on ületanud oma pädevust ja asunud reguleerima küsimust, mille määramine kuulub seadusandja ehk Riigikogu pädevusse, samuti on määruse andmisega rikutud põhiseaduslikku võrdsusõiguse põhimõtet. Õiguskantsler leidis, et määrus on vastuolus PS § 3 lg 1 lausega 1, § 12 lg 1 lausega 1 ning § 154 lõikega 1.

(5) Õiguskantsleri teabe nõudmise peale kehtestas Iisaku Vallavolikogu 29.06.2006 määruse nr 16 „Maamaksust vabastamise kord”, millega tunnistati varasem (vaidlustatud) maamaksust vabastamise kord kehtetuks. Uues määruses lõpetati õiguskantsleri märkustega arvestades vahetegu valla elanikuna registreeritud

406 RKHKo 20.12.2001, nr 3-3-1-61-01.

407 RKPJKo 03.04.2002, nr 3-4-1-2-02.

ja teistesse omavalitsusüksustesse registreeritud pensioni saajatele ja represseeritutele maksuvabastuse andmisel.

3. Maamaksu kompenseerimine Kuusalus

Asi nr 6-8/1922

(1) Avaldaja palus õiguskantsleril kontrollida Kuusalu maamaksu kompenseerimise korra vastavust põhiseadusele.

(2) 09.12.2004 andis Kuusalu Vallavolikogu määruse nr 20 „Maamaksu kompenseerimise kord“ (maamaksu kompenseerimise kord), mille § 1 järgi on korra eesmärgiks kompenseerida Kuusalu valla elanikele maamaksu tõusust tingitud toimetuleku vähenemine (lg 1). Kuusalu valla elanik ülalmainitud korra tähenduses on isik, kes on kantud rahvastikuregistrisse Kuusalu valla aadressiga maksustamisele eelneva aasta 31. detsembri seisuga (lg 2). Maamaksu kompensatsiooni (edaspidi kompensatsioon) saab taotleda ainult Kuusalu valla elanik (edaspidi taotleja) tema omanduses oleva Kuusalu vallas asuva maa eest (lg 3).

Taotlejale kompenseeritakse maamaks 100% ulatuses, mis ületab 2004. aastal kehtinud maamaksu (§ 2 lg 1). Kuusalu valla pensionärile ja sotsiaaltoetuse andmise korra järgi vähekindlustatud maaomanikule (Kuusalu Vallavolikogu 18.12.2003 määrus nr 33 „Sotsiaaltoetuste andmise kord Kuusalu vallas“) kompenseeritakse maamaksu lisaks käesoleva paragrahvi lõikele 1 kuni 300 krooni ulatuses, kui taotleja ei saa maa kasutusõiguse alusel rendi- ja üüritulu (§ 2 lg 2).

Määruse §-des 3-6 sätestatakse kompensatsiooni taotlemine, taotluse läbivaatamine, kompensatsiooni maksmine ning lõppsätted.

Õiguskantsler esitas 01.04.2005 Kuusalu Vallavolikogule teabe nõudmise, milles palus volikogu kirjalikke seisukohti määruse õigusliku põhjenduse, isikute ebavõrdse kohtlemise jms osas.

Vastuses 09.05.2005 leidis Kuusalu Vallavolikogu, et MaaMS § 11 peab silmas maksuvabastusi, mis on seadusandja ammendavalt sätestatud, kuid mis ei takista kohalikul omavalitsusel kehtestada soodsutusi teistel alustel. Samuti leidis volikogu, et õiguslikult on põhjendatud maksusoodustuse võimalusi andva regulatsiooni kehtestamine isikutele, kes on end Kuusalu valla elanikeks registreerinud.

(3) Menetluse käigus tuli õiguskantsleril selgitada, kas tulenevalt maamaksuseadusest on kohaliku omavalitsuse volikogul õigus kehtestada täiendavaid maamaksusoodustusi, aga samuti hinnata volikogu poolt täiendava maksusoodustuse kehtestamist ja otsustada selle õiguspärasuse üle.

(4) Kuusalu Vallavolikogu oli maamaksu kompenseerimise korra andmisel lähtunud KOKS § 22 lg 1 punktist 5 ja SHS § 23 lõikest 1. KOKS § 22 lõike 1 järgi kuulub volikogu ainupädevusse muu hulgas toetuste andmise ja valla või linna eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra kehtestamine (p 5). Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse puhul on tegemist üldseadusega, mis reguleerib kohaliku omavalitsuse ülesandeid, vastutust ja korraldust ning omavalitsusüksuste suhteid omavahel ja riigiorganitega. Maamaks kui riiklik maks on sätestatud maamaksuseadusega kui eriseadusega ning maamaksusoodustuse kehtestamisel saab volikogu määrust anda üksnes erialuse ehk maamaksuseadusest tuleneva volitusnormi alusel. Seetõttu ei olnud maamaksu kompenseerimise korda sätestava määruse andmisel Kuusalu Vallavolikogu viide selle andmise õigusliku alusena KOKS § 22 lg 1 punktile 5 asjakohane.

SHS § 23 lõike 1 alusel on kohalikul omavalitsusel õigus maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi. Õiguskantsler leidis, et kui toetus kvalifitseerub olemuslikult maksusoodustuseks aga mitte sotsiaaltoetuseks, siis on nii KOKS § 22 lg 1 punktis 5 kui ka SHS § 23 lõikes 1 sisalduvat volitusnormi rakendatud väärtalt ning korrekse volitusnormi olemasoluta on tegemist määruse andmisel seaduslikkuse nõude rikkumisega. Sellisel juhul ei ole ka täiendav sotsiaalhoolekande seaduse analüüs vajalik, kuna hinnangu saab anda juba

maamaksuseaduse, maksukorralduse seaduse ning põhiseaduse pinnalt.

Maamaksuseadus annab kohalikele omavalitsusele ka teatud soodustuste kehtestamise võimaluse, vastavad soodustused on ammendavalt sätestatud MaaMS §-s 11. MaaMS § 11 lõike 2 järgi võib kohalik omavalitsus vabastada maamaksust riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel pensioni saaja tema kasutuses olevalt elamumaalt linnas kuni 0,1 ha või vallas kuni 1,0 ha ulatuses. Maksuvabastust võib anda tingimusel, et maksuvabastuse taotleja ei saa maa kasutusõiguse alusel rendi- või üüritulu. Lisaks eeltoodule sätestatakse MaaMS § 11 lõikes 2¹ veel üks maksusoodustus. Viidatud sätte järgi võib kohalik omavalitsus vabastada maamaksust represseeritu ja represseerituga võrdsustatud isiku okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seaduse mõistes tema kasutuses oleva elamumaa osas, kui isik ei saa maa kasutusõiguse alusel rendi- või üüritulu. Rohkem võimalusi maksusoodustuste sätestamiseks kohalikele omavalitsusele maamaksuseadus ei näe ette.

Õiguskantsler juhtis Kuusalu Vallavolikogu tähelepanu asjaolule, et MaaMS §-st 11 tulenevalt tuleb volikogul maamaksu kompenseerimise korra § 2 lõikes 2 toodud maamaksusoodustust Kuusalu valla pensionäridele ümber otsustada MaaMS § 11 alusel antavas maamaksusoodustuse andmise ulatust ja korda sätestavas määruses.

Kohaliku omavalitsusüksuse pädevus maksude kehtestamise alal on sätestatud PS § 157 lõikes 2. Viidatud sätte järgi on kohalikul omavalitsusel seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi. Seaduseks, mis sätestab kohalikele omavalitsusele õiguslikud alused maksude kehtestamiseks, on kohalike maksude seadus. 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 maksusoodustuste valiku määratlenud lõplikult seadusandja. Kuna maamaks on riiklik maks, siis kohalike maksude seaduses maamaksuga seonduvat ka ei reguleerita. Seega ei saa ei PS §-st 157 ega ka kohalike maksude seadusest tuleneda Kuusalu Vallavolikogule alust kehtestada maamaksuga maksustamisel täiendavaid maksusoodustusi.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et maamaksu kui riikliku maksu sätestamise, sealhulgas maamaksusoodustuste sätestamise ainuõigus on Riigikogul ning võimalikud maksusoodustused sätestatakse maamaksuseadusega, mitte kohaliku omavalitsuse volikogu antava määrusega. Omavalitsusel on õigus üksnes rakendada etteantud piires soodustusi. Seega oli Kuusalu Vallavolikogu kehtestanud seadusliku aluseta riiklikule maksule täiendava maksusoodustuse isikutele, kes olid end registreerinud rahvastikuregistris Kuusalu valla elanikena.

Eeltoodust tulenevalt leidis õiguskantsler, et Kuusalu Vallavolikogu 09.12.2004 määrus nr 20 „Maamaksu kompenseerimise kord“ on vastuolus PS § 3 lg 1 lausega 1, § 154 lõikega 1, § 157 lõikega 2, MaaMS §-ga 11, KOKS § 22 lg 1 punktiga 5 ning SHS §-ga 23. Nimetatud korraga oli Kuusalu Vallavolikogu kehtestanud seadusliku aluseta täiendava maamaksusoodustuse, mida maamaksuseadus ette ei näe.

(5) Õiguskantsler tegi 16.01.2006 Kuusalu Vallavolikogule ettepaneku viia volikogu 09.12.2004 määrus nr 20 „Maamaksu kompenseerimise kord“ põhiseadusega, maamaksuseadusega, kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega ning sotsiaalhoolekande seadusega kooskõlla kahekümne päeva jooksul arvates tema ettepaneku saamisest. Kuusalu Vallavolikogu tunnistas 30.01.2006 ülalviidatud maamaksu kompenseerimise korra kehtetuks.

X REGIONAALMINISTRI VASTUTUSALA

1. Üldiseloostus

Regionaalministri vastutusalasse kuuluvad kohaliku omavalitsuse arendamine, regionaalhalduse ja regionaalarengu kavandamine ja koordineerimine, ruumilise planeerimise alase tegevuse üleriigiline korraldamine ja järelevalve, perekonnaseisualaste küsimuste ning kirikute ja kogudustega seotud asjade korraldamine, samuti vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

16.10.2005 toimunud valimised viisid lõpule Eesti haldusterritoriaalse reformi ühe olulise etapi, mille tulemusel vähenes Eestis kohaliku omavalitsuse üksuste arv 227-ni. Riigi antud ühinemise soodustamise peamiseks eesmärgiks oli kohaliku omavalitsuse üksuste haldussuutlikkuse tõstmine ning seeläbi avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi parandamine (kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse § 1).⁴⁰⁸ 2006. aasta oli selles mõttes oluline aeg, et uued moodustunud kohaliku omavalitsuse üksused pidid asuma tegutsema ning mõistagi ilmnedid ka mõningad kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemisest tulenenud probleemid. Üheks näiteks on perekonnaseisuaktide koostamise õiguse pädevuse küsimus, mille laiemaks probleemiks oli ühinemisest tulenenud avalike teenuste kättesaadavuse temaatika.

Haldusterritoriaalne reform on oluline ja jätkuvalt aktuaalne teema nii avalikele haldajatele kui juristidele ning seda mitte üksnes Eestis, vaid ka naaberriikides. Sellest annavad tunnistust mitmed selleteemalised toimunud üritused, nagu Euroopa kohaliku omavalitsuse harta 20. aastapäevale ja harta Eesti suhtes jõustumise 10. aastapäevale pühendatud konverents “20 aastat Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat ja selle tähendus Eestile”, Põhjamaade Ministrite Nõukogu konverentside sarja Põhjala foorumil toimunud Põhja- ja Baltimaade konverents “Kohalik omavalitsus muutub ajas”⁴⁰⁹, probleemipüstitus Eesti XXIX õigusteadlaste päevadel⁴¹⁰ jne.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) algredaktsioon pärineb aastast 1993 ning seda on muudetud lugematu arv kordi, et tagada regulatsiooni kaasaegsus ja kooskõla uuemate õigusaktide ning lahendada üleskerkinud probleeme. Paraku näitab praktika jätkuvaid probleeme ning vajadust täiesti uue kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse järele, mis vastaks tänase päeva õiguslikele arusaamadele. Siinkohal võib näiteks tuua omavalitsusesisese pädevuse jaotamise ja sellega seonduva maavanema järelevalve ulatuse temaatika, linnapea ametikohapiirangute ühildatavus korrupsiooni vastu võitlemise meetmetega jne.

17.10.2005 jõustus suurem kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muudatuste pakett,⁴¹¹ kus muu hulgas muudeti omavalitsuste põhimääruseid käsitlevaid sätteid (§ 8). PS § 3 lõikest 1 ja § 154 lõikest 1 tulenevalt tähendas see kohaliku omavalitsuse üksuste kohustust viia oma põhimäärused kooskõlla uue regulatsiooniga ning selleks jättis seadusandja ka piisavalt aega. Paraku mitte kõik kohaliku omavalitsuse üksused ei suuda või ei taha seadust täita. Sellest tulenevad mitmed õiguslikud probleemid ja vaidlused,⁴¹² mille üheks näiteks on ka õiguskantsleri menetlusse jõudnud probleem Mustvee Linnavolikogu 20.05.2004 määrusega nr 11 kinnitatud “Mustvee linna põhimääruse” ja 05.02.2001 määrusega nr 1 kinnitatud “Mustvee Linnavolikogu töökorra” õiguspärasusest.

Muu hulgas tekkis Mustvee Linnavolikogu viidatud määruste analüüsimisel kohaliku omavalitsuse üksuste õigusaktide kättesaadavuse probleem. Nimelt selgus, et kohalikud omavalitsused rikuvad KOKS § 23 lõiget 6 ja ei saada üldist tähtsust omavaid volikogu määruseid avaldamiseks Riigi Teatajale. Kindlasti on tegu

408 Täiendavaks kohaliku omavalitsuse üksuste soodustamise meetmeks võib lugeda ka jõustunud muudatused kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (RT I 2006, 32, 244), mis võimaldavad omavalitsuste ühinemist korraliste valimiste vahelisel ajaperioodil.

409 <http://www.norden.ee/indexee.php?ID=97> (15.01.2007).

410 Esimene avaliku õiguse sektsioon „Regionaal- ja kohaliku omavalitsuse halduse õiguslike probleeme”, kättesaadav arvutivõrgust: http://www.juridica.ee/konverents_XXIX_et.php?konverents_XXIX=programm (15.01.2007).

411 Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seadus (RT I 2005, 31, 230).

412 Nt RKPJKo 09.05.2006, nr 3-4-1-7-06.

õigusriiklikult olulise probleemiga – õigusaktide kättesaadavus tänases e-ühiskonnas –, mis vajab tähelepanu ja lahendamist tulevikus.

Kõnealune kaasus kajastab ka jätkuvat probleemi kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse üle järelevalve teostamisel. Üks suur samm selles vallas on astunud – alates 01.01.2006 laienes Riigikontrolli järelevalvepädevus⁴¹³, andes Riigikontrollile õiguse kontrollida kohaliku omavalitsuse üksuste majandustegevust (munitsipaalvara valdamisel, kasutamisel ja käsutamisel on kontroll siiski piiratud). Jätkuv Loksa linna saaga Riigikohtus⁴¹⁴, mis on halvanud juhtimise puudulikkusest linna arengu juba mitmendat aastat ning mis võib lõppastmes ohustada kohaliku omavalitsuse üksuses elavate isikute põhiõiguseid ja vabadusi, näitab ilmekalt vajadust tugevama riigipoolse kontrolli ja järelevalve järele nende kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse üle, kes ei suuda või taha neil lasuvaid kohustusi täita.

Kindlasti tuleb tervitada 01.01.2006 jõustunud muudatusi KOKS §-s 7, mis kohustavad volikogu ja valitsuse õigusaktide väljatöötamisel järgima üldiseid normitehnika reegleid. See peaks loodetavasti aitama kaasa kohaliku omavalitsuse üksuste õigusaktide kvaliteedi paranemisele ja seeläbi paremale isikute õiguste kaitsele.

Regionaalministri vastutusalasse kuuluvas rahvastiku valdkonnas tegeles õiguskantsler ülevaateperioodil X-tee kodanikuportaalil andmete avalikustamise teemaga. Nii tuli nentida, et Siseministeerium, kes peaks olema juhtiv ministeerium andmekaitse valdkonnas, eksis ise kehtestatud reeglite vastu, nõudes isikult andmete esitamist viisil, mis ei olnud õiguspärane.

Järgnevalt on esitatud ülevaade üksnes neist kohaliku omavalitsuse üksuse tegevust puudutavatest kaasustest, mis käsitlevad kohaliku omavalitsuse üldist korraldust või vahetult regionaalministri vastutusalala küsimusi. Kaasused, kus käsitletud probleem seondub mõne kohaliku omavalitsuse konkreetse ülesande täitmisega, on esitatud vastava ministeeriumi vastava teemavaldkonna all.

Regionaalministri vastutusalala üks spetsiifilisi valdkondi on ruumiline planeerimine. Eestis, nagu enamikes Euroopa riikides, on üritatud kehtestada planeeringute hierarhiline süsteem, kus üldiselt konkreetsemaks minnes reguleerivad ruumilist arengut, maakasutust ja ehitamist üleriigiline planeering, maakonnaplaneering ning kohaliku tasandi üld- ja detailplaneering. Hierarhia on õnnestunud ainult osaliselt. Konkreetseid maakasutus- ja ehitustingimusi saab määrata ainult kahe viimasega, mis mõlemad on valdava seisukoha järgi aga, nagu ehituslubagi, üksikaktid. Üksikaktide omavahelise hierarhilise seose võimalikkus on küsitav, sest sama tasandi aktide puhul kehtib põhimõte, mille kohaselt tühistab hilisem sama eset reguleeriv akt varasema.

Planeeringu kehtestamise tulemusena piiratakse isiku võimalusi enda omandit kasutada. PS § 32 sätestab, et igapähele on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada, samuti aga, et omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt. Omandiõiguse vaba teostamise ja avalike ehk üldiste huvide tasakaalustamise vajadus tuleneb seega juba PS § 32 sõnastusest. Nimetatud eesmärki teenivadki planeeringud ja planeerimismenetlus.

Kohaliku omavalitsuse planeerimistegevust iseloomustab ulatuslik kaalutusõigus. Planeerimise eesmärgiks on tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks. Planeeringute menetlemisel on kohalik omavalitsus kohustatud tagama huvitatud isikute huvide arvessevõtmise ja tasakaalustamise (PlanS § 4 lg 2). Huvitatud isikute huvide arvessevõtmiseks ja nende tasakaalustamiseks on eelkõige oluline isikute menetlusse kaasamine ja neile ärakuulamisõiguse tagamine. Kuna detailplaneeringuga seatakse lõplikud maakasutus- ja ehitustingimused mingile maa-alale ning detailplaneeringuga kavandatu võib oluliselt mõjutada ka olemasolevate kinnisasjade kasutamistingimusi

413 Riigikontrolli seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seadus (RT I 2005, 32, 235).

414 RKPJKo 27.03.2006, nr 3-4-1-2-06; 27.04.2006, nr 3-4-1-6-06 ja nr 3-4-1-5-06; 21.09.2006, nr 3-4-1-10-06; 29.09.2006, nr 3-4-1-11-06; 27.12.2006, nr 3-4-1-15.06.

ning väärtust, peab detailplaneeringust otseselt puudutatud isikuid informeerima piisavalt intensiivselt. On küsitav, kas tänane teavitamispraktika ning selle aluseks olev planeerimisseaduse regulatsioon vastavad põhiseadusest tulenevaile miinimumnõuetele.

Seaduse tasandil on üheks suuremaks probleemiks puudutatud isikute kaasamise ebapiisav regulatsioon. Haldusmenetluse seaduse avatud menetlust reguleerivas § 47 lg 2 punktis 2 on ette nähtud avalikkuse kaasamise kõrval ka eraldi puudutatud isikute ärakuulamisõiguse tagamine. Puudutatud isikut tuleb menetlusest informeerida tähtkirjaga. Haldusmenetluse seaduse ja planeerimisseaduse sätetest koostoimes tuleneb, et nimetatud kohustus ei laiene planeerimismenetlusele. Isiku puhul, kelle õigusi võib planeering piirata, saab aga piisavalt tõhusaks informeerimiskohustuse täitmiseks lugeda teavitamist tähtkirjaga. Informeerimis- ja kaasamiskohustust tuleb planeerimisseaduses kindlasti täpsustada ja täiendada.

Seaduse tasandil ei ole piisavalt reguleeritud järelevalve planeeringute järgimise üle. Maavanema ja siseministeeriumi planeerimisjärelevalve lõpeb planeeringu kehtestamisega. Sätestatud ei ole riiklikku planeerimisalast järelevalvet planeeringute järgimise tagamise üle kohalikus omavalitsuses. See võib oluliselt ohustada avalike huvide kaitset, kuna halduskohtus saab kohaliku omavalitsuse haldusakti, tegevust või tegevusetust vaidlustada vaid subjektiivse õiguse rikkumise korral, mitte aga avalikes huvides. Õigusavalikkuse seas levinud erinevad maavanema järelevalve ulatust sisustavad tõlgendused viitavad sellele, et Vabariigi Valitsuse seaduses sätestatud maavanema järelevalve linna- ja vallavolikogude ning -valitsuste üksikaktide üle ei taga tõhusat ja sisulist järelevalvet planeeringute järgimise üle.

Praktikas on osutunud problemaatiliseks ka üldplaneeringute õigeaegne kehtestamine. Planeerimisseadus kohustab kohalikke omavalitsusi kehtestama üldplaneeringud linnades hiljemalt 01.01.2006 ning valdades hiljemalt 01.07.2007. Puuduvad või tänase päeva vajadusi mitterahuldavad üldplaneeringud tingivad kohalikes omavalitsustes mitmeid probleeme. Esiteks tähendab üldplaneeringu puudumine üldise ja ühtse ettekujutuse puudumist kohaliku omavalitsuse ruumilisest arengust, muutes äärmiselt haavatavaks tasakaalustatud ning avalikest huvidest lähtuva arendustegevuse tingimustes, kus enamasti planeeritakse üksikute kruntide kaupa ning planeeringu koostamine on volitatud eraõiguslikule isikule. Samuti on levinud praktika, kus üldplaneeringu vastava regulatsiooni puudumisel kasutavad kohalikud omavalitsused ehitustegevuse ohjeldamiseks ehitusmäärusi maakasutus- ja ehituspiirangute seadmiseks. Mõistagi on planeeringu koostamine ja avalikkuse kaasamine märksa aeganõudvam ja kulukam kui ehitusmääruse vastuvõtmine volikogu istungil, kuid kehtiva planeerimisseaduse järgi saab maakasutus- ja ehituspiiranguid seada üld- või detailplaneeringuga ning nende piirangute seadmise eelduseks on avalik planeerimismenetlus.

2. Vallavanema ja linnapea õigus tegeleda teadusliku ja pedagoogilise tööga

Asi 6-1/051689

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole avaldusega, et KOKS § 50 lõikest 2 tulenev piirang, mille järgi on vallavanemale ja linnapeale keelatud pedagoogilise ja teadusliku tööga tegelemine, ei ole põhiseaduspärane.

(2) KOKS § 50 lg 2 sätestab ametite ühildatavuse keelu: volikogu valitud valla- ja linnavalitsuse juht – vallavanem ja linnapea – ei tohi olla üheski muus riigi- või kohaliku omavalitsuse ametis, riigi või kohaliku omavalitsuse hallatava asutuse töötaja ega kuuluda kohaliku omavalitsuse osaluselisele äriühingu juhtorganisse.

Põhikoolid ja gümnaasiumid on Haridus- ja Teadusministeeriumi, maavalitsuse ja kohaliku omavalitsuse hallatavad asutused (põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 5). Hallatavates asutustes on töötajad, sh õpetajad riigi või kohaliku omavalitsusega töölepingulistes suhetes. Seega välistab KOKS § 50 lõikes 2 sätestatud ametite ühildatavuse keeld vallavanema ja linnapea õpetajana töötamise nii konkreetse kohaliku omavalitsuse omandis olevas munitsipaalkoolis, kõikides teistes kohaliku omavalitsuse munitsipaalkoolides kui ka riigikoolides.

(3) Käsitletava juhtumi puhul oli oluline leida vastus küsimusele, kas KOKS § 50 lõikest 2 tulenev ametite ühildatavuse keeld on kooskõlas põhiseadusega.

(4) Õiguskantsleri hinnangul riivab KOKS § 50 lõikes 2 sätestatud piirang PS §-st 29 tulenevat õigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta ning §-ga 30 tagatud võrdseid võimalusi ametikohtade hõivamisel.

PS § 30 lg 2 nimetab seadusandja volitust piirata üksnes riigiteenistujate õiguseid, ent ka kohalik omavalitsus teostab avalikku võimu. Seetõttu tuleb kõnealust normi tõlgendada laiendavalt. See tähendab, et PS § 30 lg 2 hõlmab ka kohaliku omavalitsuse teenistujaid. Taolise sõnastuse põhjuseks on asjaolu, et põhiseaduse väljatöötamise ajal erines arusaam riigist kui juriidilisest isikust ja riigiorganisatsioonist oluliselt käesoleva aja riigikorraldusest ja õiguslikest arusaamadest.

Sarnase seisukoha on võtnud ka Riigikohus, märkides järgmist: “Riigikohtu kriminaalkolleegium on seisukohal, et PS § 30 mõlemas lõikes reguleeritakse kõigi avalike teenistujate tegevust ja seega tähistatakse ka põhiseaduse kõnealuse paragrahvi teises lõikes terminiga “riigiteenistuja” kõiki avalikke teenistujaid. Selle paragrahvi esimeses lõikes sätestatakse, et ametikohad täidetakse ühtemoodi nii riigiasutustes kui ka kohaliku omavalitsuse asutustes. Loogilise tõlgendamise pinnalt on põhjust väita, et ka ettevõtluspiirangute sätestamise võimalus kõnealuse paragrahvi teises lõikes laieneb ühtemoodi nii riigiasutuste kui ka kohaliku omavalitsuse asutuste teenistujale – seega kõigile avalikele teenistujale. Põhiseaduse koostamisel on otsustatud mõlemat avaliku teenistuja alaliiki tähistada ühe terminiga “riigiteenistuja”. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi arvates ei ole põhjust riigiteenistujat PS § 30 lõike 2 mõttes tõlgendada kitsamalt üksnes seetõttu, et selliselt on toimitud ühes põhiseaduse alusel vastuvõetud seaduses – avaliku teenistuse seaduses: seaduses sätestatu ei ole põhiseaduse tõlgendamise ainuke ja olulisim allikas.”⁴¹⁵

Õiguskantsler võttis seisukoha, et PS § 30 lg 2 ei näe ette seadusandja suvaõigust piirangute kehtestamisel – järgida tuleb õiguse üldpõhimõtteid. Siinkohal on oluline eeskätt PS §-st 11 tulenev proportsionaalsuse printsiip, st piirang peab olema tehtud legitiimsel eesmärgil, sobiv, vajalik ja mõõdukas. Et tegu ei ole seadusandja suvaõigusega, näitab ka asjaolu, et piirang ei või olla üldine – piirata võib üksnes mõnede teenistujate õigusi.

PS § 30 lg 2 nimetab võimalikud piirangud: õigus tegeleda ettevõtlusega, õigus koonduda tulundusühendustesse, õigus kuuluda erakonda ja mõnda liiki MTÜsse. Kõnealusel juhul oli probleemiks eeskätt vallavanema ja linnapea õigus tegeleda pedagoogilise ja teadusliku tööga – asuda töölepingu alusel hallatava asutuse teenistusse. Taolist piirangu alust PS § 30 lg 2 iseenesest ette ei näe. Kuna PS § 29 lg 1 lause 2 aga annab seadusandjale õiguse seadusega sätestada tegevusala, elukutset ja töökohta kasutamise tingimused ja korra, leidis õiguskantsler, et selles osas põhiseadusega siiski vastuolu ei ole.

KOKS § 50 täiendati lõikega 2 kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seadusega⁴¹⁶. Eelnõu algataja oli Riigikogu liige Jaan Põor. Eelnõu seletuskirjas⁴¹⁷ ei põhjendatud piirangute lisamise vajadust ei pedagoogilise tööga ega teadustööga, täpsustavat teavet ja selgitusi ei leidunud ka Riigikogu stenogrammides.

Õiguskantsleri hinnangul ei ole ametite ühildatavuse keeld isiku põhiõiguste piiramisel eesmärk omaette, vaid eeskätt mõeldud huvide konflikti⁴¹⁸ vältimiseks ja isiku erapooletuse tagamiseks. Teisisõnu, hoidmaks juba isiku teenistusse asumisel ära situatsiooni, kus ta pandaks olukorda, et ta peaks ühest küljest täitma parimal viisil oma töölepingust tulenevaid kohustusi, teisalt aga hoidma talle teenistuse tõttu teatavaks saanud konfidentsiaalsena saadud informatsiooni ning tegema sealjuures põhimõttelise tähtsusega otsuseid, mis võivad kahjustada töölepingu alusel täidetavat töökohta jne.

415 RKKKo 07.05.2001, nr 3-1-1-41-01, p 10.6.

416 RT I 2001, 82, 489.

417 Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 06.12.2005, nr 618 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

418 RKPJKo 02.11.1994, nr III-4/A-6/94: “Huvide konflikt kui olukord, kus riigiametnik üheaegselt täidab olemuselt vastandlike ülesandeid ja taotleb vastandlike eesmärgi, võib põhjustada minetusi tema ametikohustuste täitmisel ja võib luua eeldused korruptsiooniks. Huvide konflikti peab vältima kõigis riigiametites.”

Ametite ühildatavuse keeld kannab endas ka ideed, et isik oleks pühendunud saajaprotsendiliselt üksnes vastava ametikohaga seotud ülesannete täitmisele ning, et n-ö kõrvaltegevus on lubatud vaid äärmistel juhtudel.

Õiguskantsler leidis, et ametite ühildatavuse keeld aitab kaasa huvide konflikti vältimisele ja seeläbi ametniku erapooletuse tagamisele – põhimõttele, et teatud ametiisik ei pea mitte üksnes olema konkreetset juhul erapooletu, vaid ka seda näima. Seega võib seaduses sätestatud abstraktset üldist keeldu linnapeale ja vallavanemale – olla üheski muus riigi- või kohaliku omavalitsuse ametis, riigi või kohaliku omavalitsuse hallatava asutuse töötaja, kuuluda kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingu juhtorganisse – pidada valitud abinõuna eesmärgi saavutamisel sobivaks.

Samas võttis õiguskantsler seisukoha, et täielik teadusliku ja pedagoogilise töö tegemise keeld töölepingulises suhtes teenistuskohal, kus puudub juhtimisfunktsioon vms korruptsioonivastase seaduse (KVS) § 3 lõikes 2 nimetatud kriteerium ning oht huvide konfliktiks KVS § 25 mõttes, ei ole vajalik ega mõõdukas.

Huvide konflikti on võimalik vältida lisaks abstraktsele üldisele töökoha- ja tegevuspiirangule ka taandamise instituudi kui isiku põhiõiguseid vähem piirava meetme kaudu. Ka kirjanduses on märgitud, et põhiseaduse mõttest tulenevalt peaks üldised töökoha- ja tegevuspiirangud olema pigem erandiks ning taandamisnõuded reeglits.⁴¹⁹

Õiguskantsler mõõnis, et haldusmenetluse seaduses sätestatud taandamisalused ei kuulu otseselt kohaldamisele vallavanema ja linnapea suhtes. Seaduse § 10 lõike 6 järgi ei kohaldata kohaliku omavalitsuse valitsuse liikmete suhtes samas paragrahvis sätestatud piiranguid. Ka kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ei reguleeri erinevalt volikogu liikmetest (KOKS § 17 lg 5) valitsuse liikmete taandamise aluseid. Siiski on ka poliitiliste ametnike puhul oluline järgida huvide konflikti vältimise nõuet, kuna see tagab õiglase menetluse ja sisuliselt õige otsuse tegemise – arusaam, et keegi ei või olla otsustajaks iseenda asjas on õiguse üldpõhimõte. Sellest tulenevalt on vallavanema ja linnapea kui KVS § 4 lg 2 punktis 15 nimetatud ametiisiku suhtes otseselt kohaldatav ka KVS § 25, mis näeb ette huvide konflikti vältimise ning taandamise kohustuse. Riigikohus on volikogu liikme kui poliitilise ametniku näitel märkinud, et huvide konflikti põhimõte nõuab “[...] volikogu liikme taandumist nii küsimuse arutamisest kui ka otsustamisest. Volikogu otsus kujuneb arutelu tulemusena, mistõttu asjast huvitatud isikute osalemine küsimuse arutamisel võib mõjutada otsuse tulemust. [...] Riigikohus peab vajalikuks rõhutada, et diskretsiooniotsuste korral on õiglasel menetlusel tavalisest olulisem roll. Pädeva organi liikme isiklik huvi asjas võib menetlusnormide rikkumise korral viia diskretsiooniveani.”⁴²⁰

Seaduses oleks võimalik sätestada luba tegeleda teadusliku ja pedagoogilise tööga tingimuslikult, nt kui see ei kahjusta ametikoha mainet jms.

Kõnealusel juhul omas kindlasti tähtsust ka asutuse alluvuse küsimus. Tuleb arvestada, et KOKS § 50 lg 2 näeb ette keelu töötada igas riigi ja kohaliku omavalitsuse hallatavas asutuses. On ebatõenäoline, et konflikt tekib teise kohaliku omavalitsuse koolis⁴²¹ või riigikoolides töötades. Kehtiv seadus võimaldab siiski teatud osas teha nii teaduslikku kui pedagoogilist tööd. Kuna ülikoolid on avalik-õiguslikud juriidilised isikud, siis näiteks seal õppejõuna töötamist seadus ei välista ning seega huvide konflikti ohtu seadusandja selles ei näinud. Samuti saavad vallavanem või linnapea töötada erakoolides.

Nagu eespool märgitud, vähendab erapooletuse tagamise vajalikkuse kaalukust asjaolu, et seda on võimalik tagada ka läbi taandamise instituudi. Lisaks võttis õiguskantsler seisukoha, et teadusliku ja pedagoogilise

419 K. Ahi. Korruptsiooni otseselt tõkestatavate õigusaktide analüüs. – Korruptsiooni piiramisest Eestis. Tartu 2002, lk 29.

420 RKHKo 16.01.2003, nr 3-3-1-3-03, p 12.

421 Nt volikogu liikme töötamise kohta teise kohaliku omavalitsuse ametnikuna on Riigikohus märkinud: “Seega on seadusandja järjekindlalt pidanud silmas juhtumeid, kus peetakse ühitamatuks ühe isiku samaaegset tegevust ühe ja sama omavalitsusüksuse volikogu liikmena ning vallavanema, linnapea või valitsuse liikmena. Seega on seadusandjal puudunud tahe kitsendada volikogu liikme võimalust töötada teise kohaliku omavalitsusüksuse ametnikuna või kohaliku omavalitsuse ametniku õigust osaleda teise omavalitsusüksuse volikogu töös. Kassaator väidab õigesti, et sellise piirangu puhul ei oleks tegemist isiku õiguste vajaliku ning proportsionaalse piiramisega.” (RKHKo 26.02.2002, nr 3-3-1-7-02, p 11.).

tegevuse kaudu saadav kasu (vallavanema ja linnapea enda kasu sissetuleku näol on siinjuures arvestades näiteks õpetajate keskmist palgataset pigem vähetähtis) kaalub üles võimalikud negatiivsed järelmid, mis kaasnevad kui vallavanem ja linnapea ei ole näiliselt erapooletud ning täielikult pühendunud valitsuse juhtimisele.

Vallavanemaks ja linnapeaks saavad reeglina aktiivsed ja tegusad inimesed, kelle teadmised ja kogemused on vajalikud ja väärtuslikud. Teadusliku ja pedagoogilise tegevuse läbi saavad nad jagada neid ka teistega, mis läbi saab sellest tulu kogu ühiskond. Õiguskantsler leidis, et ei ole põhjendatud kergekäeline loobumine kasust, mida teadusliku ja pedagoogilise tegevuse kaudu saavad ärksad, haritud ja teotahtlised inimesed ära teha.

Samast põhimõttest lähtudes on teadusliku ja pedagoogilise tegevusega lubatud tegeleda ka mitmetel teistel kõrgetel ametikohtadel. Kui võrrelda teiste ametikohtadega, kus on samuti kehtestatud ametikohaga seonduvaid ulatuslikke piiranguid, siis teaduslik ja pedagoogiline töö on lubatud nt Vabariigi Valitsuse liikmetele (VVS § 4 lg 3), õiguskantslerile (ÕKS § 12 lg 2), riigikontrolörile (RKS § 26 lg 2), kohtunikele (KS § 49 lg 1) jne.

Välja võib tuua siiski asjaolu, et KVS § 21 lõike 2 järgi ei ole KVS § 4 lõike 2 subjektidel välistatud autoritasu ning honorari saamine trükis või elektroonilises ajakirjanduses avaldatud tööde eest.

Eeltoodust tulenevalt võttis õiguskantsler seisukoha, et KOKS § 50 lg 2 ei ole kooskõlas põhiseadusega osas, mis välistab vallavanema ja linnapea tegelemise teadusliku ja pedagoogilise tööga riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes, jätmata ühtegi võimalust kaaluda huvide konflikti ohtu.

(5) Õiguskantsler pöördus kõnealuses küsimuses märgukirjaga justiitsministri ja regionaalministri poole. Mõlemad ministrid võtsid seisukoha, et KOKS § 50 lõikes 2 sätestatud keeld ei ole põhiseadusega kooskõlas osas, mis välistab kaalutusõiguse teostamise võimaluse huvide konflikti väljaselgitamisel. Justiitsminister lisas, et ministeeriumil on 2006. aastal kavas analüüsida töökoha- ja tegevuspiiranguid, sh ka tõstatatud probleemi, mille tulemusena täiendatakse vajalikke seadusi. Siseministeerium esitas KOKS § 50 muutmiseks Justiitsministeeriumile muudatusettepaneku.

3. Perekonnaseisuahtide koostamise õigus kohaliku omavalitsuse teeninduspunktides

Asi nr 6-1/051823

(1) Õiguskantsleri poole pöördus Loksa vallasekretär, paludes selgitust, kas kohalike omavalitsuste ühinemise tulemusel moodustunud teeninduspunkti ametnikule võib delegerida sünni- ja surmaaktide koostamise või peab need toimingud sooritama valla- või linnasekretär isiklikult. Õiguslane nõustamine ei kuulu õiguskantsleri pädevusse, kuid tegemist oli olulise hea halduse tava põhimõtet (avalike teenuste kättesaadavus) puudutava küsimusega, seetõttu otsustas õiguskantsler alustada menetlust omal initsiatiivil.

(2) Avaldusest nähtus, et vallasekretär oli pöördunud Siseministeeriumi poole selgituste saamiseks, kes võib kohaliku omavalitsuse teeninduspunktides perekonnaseisuahte koostada – kas üksnes valla- või linnasekretär või võib seda teha ka muu pädev ametnik. Ministeeriumi seisukoht, mille järgi saab perekonnaseisuahte koostada vaid valla- või linnasekretär, vallasekretäri ei rahuldanud.

Asjaolude täpsustamiseks pöördus õiguskantsler teabe nõudmisega riigisekretäri ja regionaalministri poole.

Riigisekretär võttis oma vastuskirjas seisukoha, et seadused võimaldavad tõlgendust, mille järgi on valla- ja linnasekretäri otsustusvabadus, kuidas ta oma vastutust perekonnaseisuahtide õigusaktidele vastavuse osas realiseerib. Ta jääb kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest tulenevalt lõpliku vastutuse kandjaks, kuid töö korralduslikes küsimustes on protsessi võimalik kaasata ka teisi ametnikke. Riigisekretär pidas oluliseks, et riigivapi seadus ei välista mitme riigivapiga pitsati olemasolu – vastupidi, annab võimaluse asutuse töö

paindlikumaks korraldamiseks. Lõpetuseks märkis riigisekretär, et “Riigivapiga ja teiste riiklikult tähtsate turvaelementidega dokumentide plankide ning riigivapiga pitserite näidiste registrisse” on 18.11.2002 kantud üks Loksa Vallavalitsuse väikese riigivapiga pitsat.

Regionaalministri hinnangul ei ole küsimus mitte tõlgenduses, et vapipitsati hoidmine ja kasutamine on kaks erinevat õiguslikku asjaolu, vaid valla- ja linnasekretäri kvalifikatsioonis ja suuremas pädevuses. Seadusandja eesmärgiks on olnud kvaliteetne teenus ning seetõttu ka vastava pädevuse reserveerimine üksnes valla- ja linnasekretäridele. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse vastavate pädevusnormide muudatuse tingisid mitmed asjaolud:

1. omavalitsustes koostatud perekonnaseisuaktide juriidilise kvaliteedi pidev halvenemine;
2. välismaal toimuvate perekonnaseisumuudatuste kasv ja sellega seoses välisriigi kohtute ja asutuste otsuste tunnustamine;
3. probleemid isikunimeseaduse rakendamisega;
4. rahvastikuregistri seaduse § 251 järgi on alates 01.01.2006 koostatud perekonnaseisuaktide kannetel rahvastikuregistris sama õiguslik tähendus kui paber kandjal aktide andmetel. Elektrooniliselt dokumendi kinnitamisel saab kanne juriidilise jõu ja toob kaasa õiguslikud järeloomid. Seega on vajalik vastava isiku kompetentsus.

Regionaalminister võttis seisukoha, et Loksa lähenemine probleemile on olnud mõnevõrra ekslik. Lähtudes KOKS § 6 lõikest 1, võidakse teeninduspunktile tagada juurdepääs ka nii, et näiteks valla- või linnavalitsuse ametiasutuse koosseisus olev sotsiaalnõunik korraldab vanurite transpordi ametiasutusse. Isikute olukorda sündide ja surmade registreerimisel aitab leevendada ka perekonnaseaduse 01.06.2005 jõustunud redaktsioon, mille järgi koostatakse sünni- ja surmaakt perekonnaseisuasutuses, kellele sellekohane avaldus esitatakse (§ 114 lg 1¹, § 115 lg 1¹). Isiku vabalt valitud perekonnaseisuasutus võib asuda isiku elukohale lähemal kui elukohajärgne. Arendamisel on ka vastav X-tee kodanikuportaali lahendus.

Minister rõhutas, et perekonnaseisuaktide koostamise osas on suurenenud maavalitsuste roll. Sünni ja surmaga seotud asjatoimetuste tõttu tuleb maakonnkeskuses nagunii käia ning ühtlasi on võimalik seal ka dokumendid korda ajada. Seepärast ei ole valla- ja linnasekretäride koormus kuigi suur.

Kokkuvõtlikult tõdes minister, et tegu on olukorraga, mis tuleks lahendada valla või linna sisemise töö korralduse abil, nt vallasekretäri vastuvõtu korraldamine teeninduspunktidest eelnevalt kindlaksmääratud ajal. Samas saab ja peab aga perekonnaseisuaktid koostama üksnes valla- või linnasekretär.

(3) Antud asjas oli oluline leida vastus küsimusele, kas perekonnaseisuakte saavad kehtivatest õigusaktidest lähtudes koostada üksnes valla- ja linnasekretärid või on see lubatav ka teistele omavalitsuse ametnikele.

(4) Kõnealusel probleemil tuleb määrava tähendusega selgitada välja pädevuse küsimus, kuna avaliku teenuse kättesaadavus sõltub otseselt ametnikest, kes saavad sünni- ja surmaakte koostada ja väljastada nende alusel perekonnaseisutunnistusi. Pädevusnormide järgimine on äärmiselt oluline – seda rõhutab ka näiteks HMS § 63 lg 2 p 3, mille järgi on pädevust ületades antud haldusakt tühine.⁴²²

PerekS § 108 annab perekonnaseisuaktide koostamise ja perekonnaseisutunnistuste väljaandmise (arvestades lõikes 2 sisalduvat täpsustust) kohaliku omavalitsuse valla- ja linnavalitsusele. KOKS § 55 lg 4 p 9² täpsustab, et sünni- ja surmaaktide koostamise eest vastutab valla- ja linnasekretär.

Vabariigi Valitsuse 19.08.1997 määrusega nr 159 kinnitatud “Perekonnaseisuaktide koostamise, muutmise, parandamise, taastamise ja tühistamise ning perekonnaseisutunnistuste väljaandmise korra” punktist 10 ning lisadest 1 ja 2 nähtub, et nii sünni- ja surmaakt kui ka sünni- ja surmatunnistus kinnitatakse pitseriga. Sama tuleneb Vabariigi Valitsuse 17.05.2004 määruse nr 191 “Perekonnaseisutunnistuste tehniline kirjeldus” § 2

⁴²² Tuleb mõelda, et RKHK on lisanud siia “ilmselguse” kriteeriumi, st tühine on haldusakt, mille andmisel ilmselgelt ületati pädevust (esmakordselt RKHKm 04.04.2003, nr 3-3-1-32-03, p 20).

lg 3 punktist 18 ja § 3 lg 3 punktist 11. Ka siseministri 15.03.2005 määruse nr 39 "Perekonnaseisuasutusele esitatavate avalduste ja nende poolt väljaantavate tõendite vormid" lisad 7 ja 8 nõuavad pitseriga kinnitust.

RVaS § 16 lg 2 näeb ette, et kui asutuse tööst lähtuvalt on mitmel ametiisikul vaja kasutada asutuse nimetuse ja riigivapiga pitsatit ning selline õigus on sätestatud asutuse põhimääruses või asjaajamiskorras, võib asutusel olla rohkem kui üks asutuse nimetusega ja riigivapiga pitsat. RVaS § 21 lg 1 lisab, et riigivapiga pitsateid hoitakse lukustatud tulekindlas hoiuruumis (tulekindlas kapis) ning nende hoidmise eest vastutab asutuse või organi juht ja tema määratud asutuse töötaja.

Hinnates koostoimes RVaS § 16 lõiget 2 ja § 21 lõiget 1 ning KOKS § 55 lg 4 punkti 7, nähtub üheselt, et perekonnaseisuaaktide ja -tunnistuste pitseriga kinnitamise nõue ei saa olla takistuseks kohaliku omavalitsuse teeninduspunktides sünni- ja surmaktide koostamisele valla- ja linnasekretäri vahetu osalemiseta. KOKS § 55 lg 4 p 7 ülesanne hoida vapipitsatit tähendab kohustust, mille sisu tuleneb RVaS § 21 lõikest 1. Igapäevaste tööülesannete täitmisel võivad ka teised ametnikud riigivapiga pitsarit kasutada, kui see on omavalitsusesiseselt nii reguleeritud.

Seega taandub küsimus KOKS § 55 lg 4 punkti 9² sõnade "vastutab [...] õigusaktidele vastava koostamise eest" tõlgendamisele.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse, millega kõnealune täiendus seadusesse sisse viidi, eelnõu seletuskirjas ei ole pädevuse küsimust sõnaselgelt täpsustatud: "Perekonnaseisualased toimingud on igas riigis väga olulise tähendusega. Need on sündmused, millel on juriidiline tähendus nii kodanike, kui kogu riigi jaoks tervikuna. Perekonnaseisudokumentide kaudu kindlustatakse elanike juriidilised õigused ning sotsiaalsed garantiid vanemate ja laste vastastikused õigused ja kohustused, pärimissuhted, kodakondsus jne. jne.). mistõttu kuuluvad nad nõutaval viisil registreerimisele pädevate ametiisikute poolt, kellel lasub ka vastutus sissekannete õigsuse eest."⁴²³

Vaidlustamata perekonnaseisuaaktide juriidiliselt korrektse koostamise olulisust, ei tulene kõnealusest kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse normist valla- ja linnasekretärile kohustust koostada ise kõik sünni- ja surmaaktid. Et valla- ja linnasekretäril peab olema juristi kvalifikatsioon (või seaduses sätestatud kutsetunnistus), on tema ülesandeks hoolitseda selle eest, et perekonnaseisuaaktide koostamine oleks korraldatud õiguspäraselt, st kõiki õigusaktide nõudeid järgides – arvestades tähtaegu, kehtestatud vorminõudeid, menetlusosaliste õiguseid jms. Valla- ja linnasekretär peab tagama omavalitsuses õigusaktidele vastava perekonnaseisuaaktide koostamise korralduse olemasolu ning kontrollima ka kehtestatud nõuete täitmist. Mõistagi ta võib, kuid seadusest tulenevalt ei pea ta ise kõiki akte koostama ja pitseriga kinnitama. Kui see oleks olnud seaduse eesmärgiks, tulnuks norm sõnastada teisiti (nt "koostab").

Seega võimaldavad perekonnaseadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ja riigivapi seadus tõlgendust, mille järgi ei ole sünni- ja surmaaktide koostamisel tingimata õiguslikult valla- või linnasekretäri vahetu juuresolek nõutav. Ka teised ametnikud võivad riigivapiga pitsarit kasutada, kui see on omavalitsusesiseselt nii reguleeritud, ning valla- või linnasekretäril lasub vastutus sünni- ja surmaaktide juriidiliselt korrektse koostamise eest. Viimane tähendab aga eeskätt kohustust tagada vastav administratiivne korraldus ning kontrolli olemasolu.

Arvestades asjaolu, et ministeeriumi sõnul peeti kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muudatuste eesmärgina silmas siiski pädevuse andmist üksnes valla- ja linnasekretäridele (kuigi seadusest ega seletuskirjast see paraku üheselt ei nähtu), mõõnis õiguskantsler vajadust tagada kvaliteetne avalik teenus. Avaliku teenuse kvaliteetsus on samuti osaks põhiõigusest heale haldusele teenuse kättesaadavuse kõrval ning seda saab mõistagi tagada vaid kompetentsete ametnike kaudu, kes omavad piisavat kvalifikatsiooni, et hinnata kõiki sooritatava toiminguga eeldusi ja õiguslikke tagajärgi. Antud asjaolu ei muuda siiski õiguskantsleri seisukohta õigusaktide tõlgendamisel kõnealuses küsimuses.

423 Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 28.02.2006, nr 407 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

(5) Õiguskantsler andis Siseministeeriumile probleemi lahendamiseks järgmised soovitused:

1. teavitada kohalikke omavalitsusi kõnealuse vaidluse olemusest seaduste tõlgendamisel (ilmselt ei ole Loksa ainus omavalitsus, kus küsimus võib olla aktuaalne);
2. teavitada kohalikke omavalitsusi perekonnaseisuaktide koostamise kvaliteedi tagamise vajalikkusest, põhjendades, miks on hea, kui seda teeksid valla- ja linnasekretärid ning esitades asjaolud, mis Siseministeeriumi soovituse pädevuse määramisel tingisid;
3. anda kohalikele omavalitsustele soovitusi, kuidas nad saavad aidata kaasa avalike teenuste kättesaadavuse paremale tagamisele;
4. täpsustada kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses valla- ja linnasekretäri pädevust kõnealuses küsimuses (kui ministeerium jääb seisukoha juurde, et vaid valla- ja linnasekretär võiks vastavat pädevust omada);
5. pidada oluliseks ja jätkata perekonnaseisuametnike kutsekoolituse korraldamist.

Õiguskantsler tunnustas Siseministeeriumi tööd, et tehtud on jõupingutusi avaliku teenuse kättesaadavuse parendamiseks (PerekS §-de 114 ja 115 muudatused, vastava IT-teenuse arendamine).

Siseministeerium teavitas õiguskantslerit soovitude täitmiseks ette võetud sammudest.

4. Mustvee linna põhimääruse õiguspärasus

Asi nr 6-15/060521

(1) Õiguskantsleri poole pöördus VVS § 85 lõike 5 alusel Jõgeva maavanem, kes palus kontrollida Mustvee linna põhimääruse põhiseaduspärasust.

(2) Mustvee Linnavolikogu 20.05.2004 määrusega nr 11 kinnitatud "Mustvee linna põhimääruse" (põhimäärus) § 25 p 1 sätestab:

"Volikogu esimest istungit juhatab kuni volikogu esimehe valimiseni linna valimiskomisjoni esimees. Esimese istungi päevakorras on volikogu esimehe ja aseesimehe või aseesimeeste valimine ning valitsuse lahkumispalve ärakuulamine. Sama kord kehtib ka käesoleva põhimääruse § 35 punkti 1.2 alusel kokkukutsutud uue volikogu esimese istungi päevakorra suhtes, välja arvatud valitsuse lahkumispalve ärakuulamine. Volikogu esimehe ja aseesimehe valimised korraldab linna valimiskomisjon ning valimistulemused tehakse kindlaks valimiskomisjoni otsusega."

Jõgeva maavanem leidis, et kõnealune põhimääruse norm on osas, milles näeb ette linna valimiskomisjoni korraldatava aseesimehe valimise on vastuolus KOKS § 44 lõikega 3.

Õiguskantsler pöördus selgituste saamiseks teabe nõudmisega Mustvee Linnavolikogu esimehe poole.

Menetluse käigus pöördus õiguskantsleri poole ka Vabariigi Valimiskomisjon, kes juhtis õiguskantsleri tähelepanu asjaolule, et 10.10.2005 kehtima hakanud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muudatused on sisse viimata paljude linnade ja valdade põhimäärustesse ning see on toonud kaasa õiguslikke vaidlusi.

(3) Kõnealusel juhul oli oluline leida vastus küsimusele, kas põhimääruses sätestatud esimeeste ja aseesimeeste valimise regulatsioon on kooskõlas kehtiva kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega.

(4) PS § 160 järgi tuleb kohaliku omavalitsuse korraldus sätestada seadusega. Nimetatud sätet tuleb tõlgendada koosmõjus PS § 154 lõikega 1, mis näeb ette kohaliku omavalitsuse õiguse otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi seaduse alusel iseseisvalt. Seega saab kohalik omavalitsus otsustada kohaliku elu küsimusi osas ja viisil, mida seadusandja on seda ette näinud.

KOKS § 44 lõike 3 järgi korraldab valla või linna valimiskomisjon volikogu esimehe valimised ja teeb vastavad valimistulemused oma otsusega kindlaks. Põhimääruse § 25 p 1 lausega 4 on antud loetelusse lisatud ka aseesimeeste valimine. Taolise KOKS § 44 lg 3 lause 4 laiendamine ei ole põhiseaduspärane, arvestades järgmisi asjaolusid.

KOKS § 44 lõikest 3 jäeti aseesimeeste valimine välja 17.10.2005 jõustunud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muudatuste tõttu. Kuni 16.10.2005 kehtinud KOKS § 44 lg 3 nägi tööpoolest ette, et volikogu esimehe ja aseesimehe valimised korraldab valla või linna valimiskomisjon ning valimistulemused tehakse kindlaks valimiskomisjoni otsusega.

KOKS § 22 lg 1 punkti 14 järgi kuulub volikogu ainupädevusse volikogu esimehe, aseesimehe või aseesimeeste valimine. Seega esmapilgul näib, nagu oleks seadusandja soovinud volikogu esimeeste ja aseesimeeste valimist reguleerida sarnaselt ning muudatus seaduses oli ekslik, n-ö näpuviga. Lähemal vaatlemisel selgub, et nii see ei ole.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas selgitati: “Kehtivast tekstist on välja jäetud volikogu aseesimeeste valimiste korraldamine valimiskomisjoni poolt.”⁴²⁴ Teisisõnu oli muudatus teadlik.

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) kui konstitutsionaalse seaduse § 20 lg 1 sätestab, et valla ja linna valimiskomisjoni ülesanne on registreerida seaduse nõuete järgi esitatud kandidaadid, teha kindlaks valla või linna hääletamis- ja valimistulemused, juhendada jaoskonnakomisjone ning täita muid seadustest tulenevaid ülesandeid. Lõike 2 järgi võtab komisjon üksikküsimustes vastu otsuseid. Valla või linna valimiskomisjoni otsuste ja toimingute peale kaebamise kord on reguleeritud KOVVS §-des 62 jj.

Neist normidest nähtub, et valimiskomisjonile saab ülesandeid panna üksnes seadusega, seadusest alamalseisvate õigusaktidega valimiskomisjonile ülesannete panemine võimalik ei ole. Nii näiteks on lisaks kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses sätestatud kohustustele KOKS § 20 lõikega 3 valla või linna valimiskomisjonile tehtud ülesandeks otsustada volikogu liikme volituste peatamine.

Kehtib põhimõte, mille järgi “[...] avalikku võimu teostavatele organitele antud võimuvolitusi ei tõlgendata laiendavalt.”⁴²⁵ Sellest tulenevalt ei saa ka omavalitsus tõlgendada laiendavalt KOKS § 44 lõikes 3 sätestatud ning panna valimiskomisjonile ülesandeid, mida seadus komisjonile ette ei näe. Lisaks valimiskomisjoni pädevuse laiendamisele toob see automaatselt kaasa ka teistsuguse kaebemenetluse korra – valimiskomisjoni otsuse vaidlustamine toimub kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse järgi, volikogu otsuse vaidlustamine aga halduskohtumenetluse seadustiku järgi.

Lisaks eeltoodule tuleb märkida, et KOKS § 44 lõike 3 järgi valla või linna valimiskomisjon korraldab ja teeb valimistulemused kindlaks oma otsusega üksnes volikogu esimehe valimistel volikogu esimesel istungil. Ka Riigikohus on märkinud: “Nimelt pärast esimehe valimist KOKS § 44 lõikes 3 sätestatud korras (KOKS § 44 lõike 3 järgi korraldab valla või linna valimiskomisjon ainult volikogu esimehe valimisi ja seda ainult esimesel istungil – v.a juhul, kui esimesel istungil ei osutunud volikogu esimees valituks) ei ole aseesimehe või aseesimeeste, samuti järgnevate esimeeste valimise korraldamine enam valla või linna valimiskomisjoni pädevuses.”⁴²⁶

Õiguskantsler pidas oluliseks rõhutada, et tema hinnangul ei saa heaks kiita olukorda, kus seadust on muudetud, kuid kohaliku omavalitsuse põhimäärust ei ole senini üle vaadatud. Seadusandja jättis 2005. aastal kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmisel omavalitsustele küllalt pika üleminekuaja, et nad saaksid selle jooksul oma vastavasisulise regulatsiooni üle vaadata (arvestades nt just põhimäärustega seonduvat). Seadus võeti vastu 12.05.2005 ning jõustus 17.10.2005, osaliselt 01.01.2006. Mõistagi peab

424 Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, nr 407 SE, seisuga 07.04.2006, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

425 RKPJKo 27.03.2006, nr 3-4-1-2-06, p 8.

426 RKPJKo 09.05.2006, nr 3-4-1-7-06, p 10.

omavalitsuse õigusakti ja seaduse vastuolu korral kohaldama (arvestades õigusaktide hierarhiat) seadust. Siiski ei ole taoline olukord kooskõlas õiguselguse põhimõttega ning võib praktikas kaasa tuua probleeme. Taolist olukorda tuleb pidada kahetsusväärseks.

(5) Mustvee Linnavolikogu nõustus õiguskantsleri kirjas väljatoodud õiguslike järeldustega, mis töid esile põhimääruse vastuolu kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega. Volikogu esimees selgitas, et Mustvee Linnavolikogu võttis 08.05.2006 määrusega vastu põhimääruse muudatused, mis otsese vastuolu seadusega likvideerisid. Arvestades muutunud õiguslikku olustikku (olulised muudatused kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses), tehakse lisatööd põhimääruse ajakohastamiseks.

5. Mustvee Linnavolikogu töökorra õiguspärasus

Asi nr 6-15/060344

(1) Õiguskantsleri poole pöördus VVS § 85 lõike 5 alusel Jõgeva maavanem, kes palus kontrollida Mustvee Linnavolikogu töökorra põhiseaduspärasust.

(2) Mustvee Linnavolikogu 05.02.2001 määrusega nr 1 kinnitatud "Mustvee Linnavolikogu töökorra" p 10.3 sätestab:

"Linnavolikogu teiste komisjonide esimehed valitakse linnavolikogu liikmete hulgast salajase hääletamise teel. Komisjoni liikmed aga kinnitatakse komisjoni esimehe esildusel avalikul hääletamisel. Iga kandidaat hääletatakse eraldi."

Jõgeva maavanem leidis, et viidatud norm on vastuolus KOKS § 45 lõikega 3 osas, mis näeb ette isikuvalimistel avaliku hääletamise. Viidatud seaduse sätte järgi otsustatakse isikuvalimised salajasel hääletamisel.

Õiguskantsler pöördus selgituste saamiseks teabe nõudmisega Mustvee Linnavolikogu esimehe poole.

(3) Kõnealusel juhul oli oluline leida vastus küsimustele, kas komisjonide töökorraldust võib sätestada mingis muus õigusaktis kui omavalitsuse põhimääruses ning kas isikuvalimistel avaliku hääletamise nõude sätestamine on kooskõlas kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega.

(4) Põhiseaduse XIV peatükist tuleneb kohaliku omavalitsuse garantii, mis peab tagama kohaliku omavalitsuse õigussubjektsuse ja institutsiooni säilimise. PS § 160 järgi tuleb kohaliku omavalitsuse korraldus sätestada seadusega. Nimetatud sätet tuleb tõlgendada koosmõjus PS § 154 lõikega 1, mis näeb ette kohaliku omavalitsuse õiguse otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi seaduse alusel iseseisvalt.

Kui PS §-st 160 tulenevalt tuleb kohaliku omavalitsuse välimine korraldus (üksused, pädevus, organid, esindus jms) reguleerida seadusega, siis PS §-st 154 tuleneb kohaliku omavalitsuse õigus omal vastutusel ja iseseisvalt lahendada kohaliku elu küsimusi. Selle alla kuulub ka kohaliku omavalitsuse sisemine organisatsiooniline iseseisvus (asutused, komisjonid, töögrupid; nende moodustamise kord jne). Sisemist korraldust võib seadusandja reguleerida üksnes ulatuses, mis on vajalik arvestades põhiseaduslikke printsiipe (omavalitsuse iseotsustusõigus ning lisaks ökonoomsus, läbipaistvus, proportsionaalsus vms avalik huvi). Muus osas võib kohalik omavalitsus seaduse reservatsiooni arvestades otsustada sisemise korralduse üle ise. Ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (EKOH) art 6 lg 1 sätestab, et kui see ei kahjusta üldisemaid seadusandlusega sätestatud tingimusi, võivad kohalikud võimuorganid oma sisemised juhtimisstruktuurid ise kindlaks määrata, et kohandada need kohalikele vajadustele ning tagada tõhus juhtimine.

Põhiseadusest tuleneb ühene nõue, et kohaliku omavalitsuse organina peab seadusandja ette nägema volikogu moodustamise (PS § 156 lg 1). EKOH art 3 lõikest 2 tuleneb, et rahva valitud esindusorganil võivad olla lisaks täidesaatvad organid. Nii ongi seadusandja põhjendatult sätestanud KOKS §-s 4 omavalitsusorganina lisaks volikogule ka valitsuse, kes on täitevorganiks. Lisaks näeb seadus ette kohustuslikuna revisjonikomisjoni

moodustamise, mis on põhjendatud vajadusega tagada kontrollorgani kaudu avaliku võimu tegevuse seaduslikkus ja läbipaistvus. Muude ajutiste ja alatiste komisjonide moodustamise osas on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses jäetud omavalitsustele laiad volitused, sätestades üksnes olulisemad alusprintsüübid, kohustusega sätestada täpsem regulatsioon omavalitsuste põhimääruses.

KOKS § 8 lg 1 punkti 1 järgi sätestatakse põhimääruses volikogu komisjonide moodustamise kord, õigused ja kohustused. Sama kordab KOKS § 47 lg 2, mille järgi volikogu komisjoni tegevuse alused ja kord sätestatakse valla või linna põhimääruses.

Seega tuleb eelduslikult kõik volikogu komisjonide moodustamise korra ning õiguste ja kohustustega seonduv näha ette põhimääruses. Edasidelegeerimist kohaliku omavalitsuse korralduse seadus põhimõtteliselt ei võimalda. Mõistagi võib kõne alla tulla üksikute tehniliste küsimuste reguleerimine muudes õigusaktides. Tegu peab olema siiski tööpoolest tehniliste küsimustega ning kõik olulisemad ja põhimõttelisemad küsimused tuleb ette näha põhimääruses. Põhimääruses sätestamise nõue ei ole eesmärk omaette – see on vajalik arvestades häälteenamust, millega põhimäärus vastu võetakse ja muudetakse. Põhimääruse vastuvõtmine ja muutmine eeldab KOKS § 22 lg 1 punktist 9 ning § 45 lõikest 5 tulenevalt teatavasti volikogu koosseisu häälteenamust.

Kõnealusel juhul sisaldas Mustvee Linnavolikogu määrusega kinnitatud “Mustvee Linnavolikogu töökord” (eeskätt p 10) mitmeid norme seoses komisjonide korraldusega. Taoline lähenemine ei ole eeltoodust lähtuvalt kooskõlas kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega.

Samuti on töökorra säte, mille järgi komisjoni liikmed kinnitatakse komisjoni esimehe esildusel avalikul hääletamisel (p 10.3 lause 2), selgelt vastuolus KOKS § 45 lõikega 3.

(5) Mustvee Linnavolikogu nõustus õiguskantsleri väljatoodud õiguslike järeldustega, mis töid esile Mustvee Linnavolikogu määrusega kinnitatud “Mustvee Linnavolikogu töökorra” vastuolu kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega. Volikogu esimees selgitas, et Mustvee Linnavolikogu võttis 03.04.2006 määrusega nr 8 vastu töökorra muudatused, mis otsese vastuolu seadusega likvideerisid. Arvestades muutunud õiguslikku olustikku (olulised muudatused kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses), tehakse lisatööd põhimääruse ajakohastamiseks. Põhimääruse muutmisel ja täiendamisel kaalutakse kindlasti võimalust reguleerida selles komisjonide moodustamise täpsemat korda.

6. X-tee kodanikuportaalis kontaktandmete edastamine

Asi 7-1/051426

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole avaldusega, kus leidis, et tema põhiseaduslikke õigusi on rikutud ning teda on õigusvastaselt ilma jäetud valimisõigusest.

(2) Avaldaja väitel oli ta interneti teel täiendanud rahvastikuregistrit oma elukoha lisamisega. Eelvalimiste päeval selgus aga, et tema nimi puudus valijate nimekirjast – tema elukohta ei olnud registreeritud. Avaldaja märkis, et autoriseerides end internetipanga kaudu, sisenes ta X-tee kodanikuportaali kaudu rahvastikuregistrisse ja täiendas oma isikuandmeid tegeliku elukoha lisamisega. Mõni aeg hiljem kontrollis avaldaja rahvastikuregistris oma andmeid veel kord ja sisestas taas oma elukoha. Päringu tulemuseks oli, et kannet ei teostatud, sest andmed rahvastikuregistris langevad kokku edastatud andmetega.

Õiguskantsler pöördus menetlusega seotud asjaolude täpsustamiseks regionalministri poole.

(3) Antud asjas oli oluline leida vastus küsimusele, kas X-tee kodanikuportaali kaudu sisestatavate elukohta puudutavate andmete edastamise võimaluse loomisel on järgitud õigusaktides sätestatud nõudeid.

(4) X-tee kodanikuportaalist nähtus isiku võimalus teavitada rahvastikuregistrit andmete muutumisest:

“Kodaniku võimalus teavitada oma statistiliste andmete (rahvus, emakeel, haridus, tegevusala) muutumisest”. Kuigi pealkirjas viidati statistilistele andmetele, oli samas toodud ka lahter kontaktandmete kohta, mis ei ole statistilisteks andmeteks rahvastikuregistri seaduse (RRS) § 21 lg 1 punkti 18 järgi.

RRS § 48 lõike 2 järgi on valimistel rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressil õiguslik tähendus. Elukohana peetakse antud sättes silmas aadressi, mis kantakse registrisse isiku kirjaliku elukohateate alusel. Elukohateade tuleb esitada elukohajärgse kohaliku omavalitsusüksuse pädevale asutusele (RRS § 45 lg 1 p 1). Elektrooniliselt on elukohateadet võimalik esitada üksnes koos digitaalallkirjaga (§ 40 lg 3). Elukohateate esitamise ja kontrollimise regulatsioon on sätestatud RRS §-des 40 jj ning regionaalministri 07.01.2005 määruses nr 5 “Elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmise teadete vormid ja nende täitmise juhend”.

Eeltoodu põhjal tegi õiguskantsler järelduse, et avaldaja oli ilmselt ekslikult arvanud, et elektroonilisel teel andmete rahvastikuregistrisse edastamisest piisab elukohateate esitamiseks. X-tee kodanikuportaalis toodud andmeväli eksitas avaldajat.

Rahvastikuregistri seadus sisaldab ammendava loetelu side- ja kontaktandmetest, mida rahvastikuregistrisse võib koguda (elukoha andmed ning sideandmed RRS § 21 lg 1 punktide 9 ja 9¹ mõttes). Sellest tulenevalt asus õiguskantsler seisukohale, et tegu on n-ö kolmanda või lisakategooriaga, mille kogumise võimalik õiguslik alus rahvastikuregistri seadusest ei nähtu.

Oma vastuses selgitas regionaalminister, et X-tee kodanikuportaali infotehnoloogilise lahendusena loodud kontaktandmete sisestamise võimalus on vajalik üksnes isikutega kontakteerumiseks. Andmeid ei kanta rahvastikuregistrisse, vaid kasutatakse ainult juhul, kui on vajalik suhtlemine andmete edastajaga. Rahvastikuregistri volitatud töötleja AS Andmevara tagab andmete õiguspärase arhiveerimise. Minister kinnitas, et kontaktandmeid kogudes lähtub Siseministeerium HMS § 5 lõikest 2 tulenevast menetluse eesmärgipärasuse, tõhususe, lihtsuse ja kiiruse printsiipidest.

Õiguskantsler mõõnis, et menetluse tõhususe tagamiseks on kontaktandmete küsimine põhjendatud. Samas ei selgitatud kodanikuportaalis kontaktandmete esitamise vabatahtlikkust, kogumise eesmärki jms.

IKS § 12 lõike 1 järgi on nõusolek isikuandmete töötlemiseks selge ja teadlik andmesubjekti tahteavaldus, millega andmesubjekt lubab oma isikuandmeid töödelda. Sama paragrahvi lg 2 näeb ette, et enne andmesubjektilt isikuandmete töötlemiseks nõusoleku küsimist peab vastutav või volitatud töötleja andmesubjektile teatavaks tegema järgmised asjaolud:

1. isikuandmete töötlemise eesmärgi;
2. isikud või nende kategooriad, kellele isikuandmete edastamine on lubatud;
3. vastutava töötleja või tema esindaja nime ja vastutava töötleja tegevuskoha aadressi;
4. juhud, millal andmesubjektil on õigus nõuda isikuandmete töötlemise lõpetamist ning isikuandmete parandamist, sulgemist, kustutamist;
5. juhud, millal andmesubjektil on õigus saada juurdepääs tema kohta töödeldavatele isikuandmetele.

Eeltoodust tulenevalt võttis õiguskantsler seisukoha, et X-tee kodanikuportaalis esitatud kontaktandmete andmeväli ei ole selgelt eristatud teistest statistilistest andmetest. Samuti ei olnud selge näiteks:

1. kas uuendamise kohta kirjepandu (üks kord 30 päeva või 3 korda aasta jooksul, pöördumine kohaliku omavalitsuse registriametniku poole) kehtib ka kontaktandmete suhtes;
2. kes on andmete töötleja, kas AS Andmevara või Siseministeerium;
3. millal ja kellelt on andmesubjektil õigus nõuda andmete töötlemise lõpetamist, parandamist, sulgemist, kustutamist.

(5) Õiguskantsler tegi regionaalministrile ettepaneku eristada X-tee kodanikuportaalis kontaktandmed selgelt teistest andmetest (eraldades andmeväljasid ja lisades selgitusi). Samuti palus õiguskantsler teha täiendusi teksti sisusse lähtudes isikuandmete kaitse seaduse eeltoodud normidest (kes on andmete töötleja, andmete parandamise ja sulgemise nõude õigus jms).

Regionaalministri vastuses märgiti, et kontaktandmete osas on andmesubjektil õigus nõuda andmete töötlemise lõpetamist, parandamist, sulgemist ja kustutamist nende andmete töötlejalt AS-lt Andmevara. Samuti nõustuti kontaktandmeid sisaldava andmevälja selgema eraldamisega teistest andmeväljadest. Minister kinnitas, et andmeväljade juurde lisatakse selgitused, millal on andmesubjektil õigus nõuda oma andmete parandamist või sulgemist. Nimetatud täiendused lülitatakse arendustööde plaani ja tehakse finantsvahendite olemasolu korral.

7. Munitsipaaleluruumi taotlejana arvele võtmise ja munitsipaaleluruumi üürimise taotluse menetlus

Asi nr 7-1/060975

(1) Avaldaja palus õiguskantsleril kontrollida, kas Tallinna Mustamäe eluasemekomisjoni ametnikud on tema munitsipaaleluruumi taotlejana arvele võtmise ja munitsipaaleluruumi üürimise taotluste lahendamisel tegutsenud õiguspäraselt.

(2) Avaldaja pöördus Tallinna Mustamäe linnaosa eluasemekomisjoni poole 03.02.2003 eluruumi üürimise taotlusega, 18.06.2004 eluruumi mitteomava isikuna arvele võtmise taotlusega ning 20.05.2005 ja 13.03.2006 eluruumi üürimist taotleva isikuna arvele võtmise taotlustega.

Mustamäe linnaosa eluasemekomisjoni 21.02.2003, 13.08.2004, 01.06.2005 ja 07.04.2006 koosoleku protokollidest nähtub, et komisjon on jätnud avaldaja taotlused rahuldamata. Protokollidest ei selgu, mis põhjendustel on komisjon keeldunud eluruumi üürile andmisest või avaldaja eluruumi taotlejana arvele võtmisest. Avaldajale saadetud komisjoni otsusest teavitavates kirjades põhjendab komisjoni esimees eluruumi üürile andmisest ja avaldaja eluruumi üürimist taotleva isikuna arvele võtmisest keeldumist Mustamäel kujunenud erakordse pingelise olukorraga munitsipaaleluruumide üürimisel. Erandina nendib komisjoni esimees 18.06.2004 taotluse vastuses, et komisjon ei leidnud võimalust avaldaja taotluse rahuldamiseks.

Avaldaja pöördus 08.06.2006 õiguskantsleri poole avaldusega, milles vaidlustas Tallinna Mustamäe eluasemekomisjoni ametnike tegevuse.

Õiguskantsler pöördus 07.07.2006 Tallinna linna peale teabe nõudmisega, milles palus selgitada avaldaja taotluste menetlemistega seotud asjaolusid ning munitsipaal- ja sotsiaaleluruumide üürile andmise ja eluruumide taotlejana arvele võtmise menetluspraktikat. Tallinna abilinnapea edastas oma vastuse õiguskantslerile 10.08.2006 ja selgitas asjaolusid.

(3) Menetletavas asjas tuli leida vastus küsimusele kas Tallinna Mustamäe eluasemekomisjoni ametnikud on avaldaja munitsipaaleluruumi taotlejana arvele võtmise ja üürimise taotluste menetlemisel järginud õigusaktidega kehtestatud nõudeid.

(4) Tulenevalt Tallinna Linnavolikogu 17.10.2002 määrusega nr 56 kinnitatud „Tallinna linna omandis olevate eluruumide kasutamise, käsutamise ja valdamise korra” (eluruumide kasutamise kord) punktist 14 on eluruumi üürimist taotlevate isikute arvelevõtmise otsustamine linnaosa eluasemekomisjoni pädevuses. Osundatud pädevust sisustab täpsemini sama määrusega kinnitatud „Tallinna linna omandis olevate eluruumide üürimist taotlevate isikute üle arvestuse pidamise korra” (arvestuse pidamise kord) p 10. Viidatud sätte alusel on linnaosa eluasemekomisjonil õigus otsustada kas eluruumi üürimist taotlev isik võetakse arvele või jäetakse arvele võtmata. Eluruumide kasutamise korra punkti 1 järgi teavitab isikut eluruumi üürimist taotleva isikuna arvelevõtmisest või võtmata jätmisest eluasemekomisjoni sekretär. Samas normis nimetatakse ka otsuse põhjendamise kohustust.

Seega on Tallinna Linnavolikogu andnud linnaosa eluasemekomisjonile eluruumi üürimist taotlevate isikute arvelevõtmise ja arvele võtmata jätmise osas lõpliku otsustamise pädevuse. Linnaosa eluasemekomisjonil

on õigus teha isikule juriidiliselt siduv otsus tema taotluse lahendamisel. Komisjoni protokollilise otsuse puhul tegutseb haldusorgan, tegevus toimub avalik-õiguslikus suhtes ning kujutab endast tahteavaldust õigussuhte reguleerimiseks, tahteavaldus on ühepoolne, reguleerib üksikjuhtumit ning regulatsioon on suunatud haldusvälisele isikule. Seega on linnaosa eluasemekomisjoni otsus isiku eluruumi üürimist taotleva isikuna järjekorda võtmise või võtmata jätmise või eluruumi üürile andmata jätmise kohta haldusakt HMS § 51 lõike 1 tähenduses. Komisjoni sekretäri kiri on otsust puudutava isiku suhtes teavitava iseloomuga, kuna arvestuse pidamise korra punkti 11 järgi informeerib sekretär isikut kirjalikult eluruumi üürimist taotleva isikuna arvelevõtmisest või võtmata jätmisest.

Kuna komisjoni otsus on haldusakt haldusmenetluse seaduse tähenduses, siis kohalduvad sellele ka kõik haldusmenetluse seaduses haldusaktile ettenähtud normid. Isiku põhiõigusi ja -vabadusi tagavate haldusorgani kohustustena omavad antud juhul olulist tähtsust eriti haldusakti põhjendamise, menetlusosalise arvamuse ja vastuväidete ärakuulamise ja vaidlustamisviite äranäitamise kohustused.

HMS §-st 56 tuleneb haldusakti põhjendamise kohustus. Juhindudes HMS § 56 lõikest 1 peab kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine olema kirjalikult põhjendatud. Haldusakti põhjendus esitatakse haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Sama paragrahvi lõikes 2 täpsustatakse, et põhjenduses tuleb märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus. Lisaks tuleb kaalutusõigusega antud haldusakti põhjenduses lõike 3 alusel märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud. Samuti nimetatakse linnaosa eluasemekomisjoni põhimääruse ja töökorra⁴²⁷ punktis 25 ja Tallinna linna omandis olevate eluruumide üürimist taotlevate isikute üle arvestuse pidamise korra⁴²⁸ punktis 1 komisjoni otsuse põhjendamise kohustust.

Antud põhjendamise nõudel on mitu olulist eesmärki: otsuse läbipaistvuse ja kontrollitavuse eesmärk, isiku õiguste kitsendamise seaduslikkuse hindamise ja kohtuliku kontrolli eesmärk, õiguste tõhusa kaitse eesmärk ning haldusorgani enesekontrolli eesmärk. Haldusakti põhjendamine tagab selle sisulise kontrollitavuse ning võimaldab isikul ja ka vaidlusi lahendavatel organitel mõista, miks ja millisel õiguslikul alusel on haldusakt antud ning kas asjas tähtsust omavaid asjaolusid on ratsionaalselt kaalutud. Vastasel juhul ei ole võimalik hinnata, kas haldusaktiga on isiku õigusi seaduslikult kitsendatud ning puudub võimalus enda õigusi realselt kaitsta. Haldusorgan mõtleb haldusakti põhjendades paratamatult aktis väljendatava otsuseni viivad asjaolud, selle poolt- ja vastuargumendid, põhjalikumalt läbi ning jõuab ka ise kindlusele, et asjas tehakse õige lahend.⁴²⁹

Õigusi piirava otsuse põhjal peab isikul olema võimalik hinnata, kas selle tegemisel arvestati kõiki asjas tähtsust omavaid faktilisi asjaolusid ning milliste õigusnormide alusel otsus tehti. Kuna Mustamäe eluasemekomisjoni otsus on kaalutusotsus, siis peab kirjalikult selgitama ka millistest kaalutlustest on otsuse tegemisel lähtutud. Avaldajale esitatud vastuste põhjendus ei täida oma kvaliteedilt üldist põhjendamise kohustust. Avaldajale esitatud selgitus (Mustamäel on kujunenud erakordselt pingeline olukord munitsipaaluruumide üürimisel) ei anna ammendavalt teavet otsuse faktiliste ja õiguslike asjaolude ning nende omavahelise loogilise seose ja kaalutluste kohta.

HMS §-st 40 tuleneb menetlusosalise arvamuse ja vastuväidete ärakuulamise kohustus. Siinjuures peab olema isikul võimalus hinnata ja esitada vastuväiteid nii otsuse faktiliste kui ka õiguslike asjaolude kohta. Selleks peab haldusorgan andma isikule teavet, milliste faktiliste ja õiguslike asjaolude pinnalt ta otsuse teeb. Ära kuulamise õigus hõlmab ka isiku õigust esitada haldusakti andmise menetluses haldusorganile omalt poolt küsimuse õigeks otsustamiseks tähtsust omavaid täiendavaid andmeid.⁴³⁰ Riigikohtu halduskolleegium on ühes otsuses väljendanud seisukohta, et ärakuulamise õiguse rikkumine on haldusmenetluse nõuete

427 Kord on kinnitatud Tallinna Linnavalitsuse 07.05.2003 määrusega nr 39.

428 Kord on kinnitatud Tallinna Linnavolikogu 17.10.2002 määrusega nr 56.

429 Haldusaktide motiveerimise olulisust on Riigikohus rõhutanud mitmetes oma lahendites, s.h RKHKm 30.05.1997, nr 3-3-1-14-97, RKHKm 07.11.1997, nr 3-3-1-30-97, RKHKo 22.05.2000, nr 3-3-1-14-00, RKHKo 20.06.2002, nr 3-3-1-30-02, RKHKo 06.11.2002, nr 3-3-1-62-02, RKHKo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, RKHKo 28.10.2003, nr 3-3-1-66-03, RKHKo 17.05.2005, nr 3-3-1-16-05.

430 Ära kuulamise õigus on Riigikohus analüüsinud muuhulgas ka RKHKo 14.01.2004, nr 3-3-1-82-03.

sedavõrd jäme rikkumine, mis sõltumata otsuse sisule antavast hinnangust toob kaasa haldusakti kehtetuks tunnistamise.⁴³¹

Menetlusosaline ei pruugi osata oma esialgses taotluses välja tuua asjas tähtsust omavaid aspekte. Asjas võimalikku olulist kaalu omavate asjaolude välja uurimiseks ongi kehtestatud isiku ärakuulamise kohustus ja õigus, mida omakorda toetab ka HMS § 36 lõikest 1 tulenev haldusorgani nõustamiskohustus. Kuigi säte seab nõustamiskohustuse aluseks isiku soovi, siis praktikas on võetud seisukoht, et sätet tuleb tõlgendada laiendavalt ka olukordadele, kus konkreetse menetluse iseloomust tuleneb vajadus selgituse järele. Hea halduse põhimõte on, et haldusorgan osutab isikule tema õiguste teostamisel igakülgselt abi, et tal oleks menetluses reaalne võimalus tulemuslikult osaleda.⁴³²

Isegi kui vastav regulatsioon ei nõua taotleja abistamist või talle korduvalt võimaluse andmist taotluses sisalduvate puuduste kõrvaldamiseks, ei ole haldusmenetluse suhtes esitatavate nõuetega kooskõlas taotlejale lisavõimaluste andmata jätmine oma taotluse selgitamiseks või täpsustamiseks, kui see võiks suure tõenäosusega aidata taotlust rahuldada. Haldusorgani kohustuste hulka ei kuulu mitte üksnes formaalselt aktide andmiseks vältimatult vajalik menetlus, vaid ka hoolitsemine selle eest, et isegi õiguslaste teadmisteta ja asjaajamises vilumatul isikul oleks võimalus menetluses tulemuslikult osaleda. Nõustamine ja selgitamine võib toimuda nii taotleja palvel kui ka haldusorgani algatusel.

HMS § 40 lõikes 3 on kehtestatud erandid, millal võib haldusmenetlust korraldada isikut ära kuulamata. Muu hulgas tuuakse ühe erandina välja olukord, kui asja ei otsustata selle menetlusosalise kahjuks. Mustamäe eluasemekomisjon tegi avaldaja jaoks negatiivsed otsused, mistõttu oleks pidanud enne otsuse tegemist andma avaldajale võimaluse ta ära kuulata ja vastuväited esitada. Õiguskantslerile esitatud materjalidest ei nähtu, et avaldajat oleks ära kuulatud.

HMS § 57 lõike 1 järgi peab haldusaktis olema viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta. Kuigi vaidlustamisviite puudumine ei mõjuta haldusakti kehtivust, vaidlustamise tähtaega ega too kaasa muid õiguslikke tagajärgi, on selle märkimine haldusaktis olulise tähtsusega isiku õiguste kaitse ja kaebeõiguse reaalse teostamise tagamise seisukohast. Komisjoni esimehe saadetud kirjadest avaldajale ei teavita ta avaldajat otsuse vaidlustamise võimalustest.

HMS §-st 6 tulenev uurimispõhimõte kohustab haldusorganit välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel. Avaldaja kirjeldas juba oma esimeses taotluses, et ta kasvatab lapsinvaliidi. Õiguspäraseks ja hea halduse tavaga kooskõlas olevaks saaks lugeda haldusorgani aktiivset käitumist, kus ta oleks üles näidanud initsiatiivi avaldaja tegeliku olukorra ja abivajaduse väljaselgitamisel, sh avaldaja vajadust puudega lapse jaoks kohandatud eluruumi järele. Samuti ilmneb avaldaja taotlustest, et tal on raskusi enda perekonnale inimväärse äraelamise tagamisega ning ta vajaks abi. Uurimispõhimõtte ning selgitamis- ja nõustamiskohustuste koostoimes peab haldusorgan välja selgitama, kas isiku taotlusel on alust ning juhul, kui isikul ei ole õigus saada palutud abi, kuid on õigus saada teistlaadset sotsiaaltoetust, -teenust või muud abi, siis haldusorgan pidanuks vastavaid võimalusi ka selgitama. Üks taolistest võimalustest oleks pakkuda sotsiaalnõustamise teenust.

Õiguskantsler leidis, et Tallinna linna ametnikud rikkusid avaldaja taotluste menetlemisel olulisi haldusmenetluse põhimõtteid: isiku õigusi piirava diskretsiooniõiguse alusel antud haldusakti põhjendamise ja kaalutluste ära näitamise kohustust, isiku ärakuulamise ja selgitamise kohustusi, vaidlustamise võimaluste selgitamise kohustust ning uurimispõhimõtte rakendamise kohustust.

(5) Õiguskantsler tegi 07.09.2006 Tallinna linnapeale ettepaneku viivitamatult uuendada avaldaja viimasena esitatud taotluse menetlus ning lahendada tema eluruumi taotlejana järjekorda võtmise taotlus arvestades kõiki haldusmenetluse põhimõtteid. Samuti soovitas õiguskantsler pakkuda avaldajale sotsiaalnõustamise

431 RKHKo 29.05.2006, nr 3-3-1-23-06.

432 Selgitamis- ja üldise abistamise kohustuste kohta on Riigikohus praktikat kujundanud järgmises lahendis RKHKo 15.02.2005, nr 3-3-1-90-04.

teenust, et anda talle vajalikku teavet tema sotsiaalsetest õigustest ja seaduslike huvide kaitsmise võimalustest ning abistada konkreetsete sotsiaalsete probleemide lahendamisel edaspidise toimetuleku soodustamiseks. Samuti soovitas õiguskantsler Tallinna linnapeal muuta Tallinna linna halduspraktikat eluruumi üürimise ja üürimise taotlejana järjekorda võtmise taotluste menetlemisel selliselt, et menetluses järgitakse kõiki haldusmenetluse põhimõtteid ja norme.

Tallinna abilinnapea teatas oma 13.10.2006 vastuses õiguskantslerile, et avaldaja loobus 22.09.2006 munitsipaalaluruumi taotlejana arvele võtmise taotlusest. Samuti selgitas abilinnapea, et Mustamäe Linnaosa Valitsus on avaldajale saatnud kirja, milles teavitab avaldajat võimalusest saada avaldajale sobival ajal teavet ja abi sotsiaalsete probleemide lahendamiseks ja edaspidise toimetuleku soodustamiseks.

8. Kontrollkäik Valga Maavalitsusse

Asi 7-2/060713

(1) Õiguskantsler tegi 22.05.2006 omal algatusel kontrollkäigu Valga Maavalitsusse.

(2) Õiguskantsler kontrollis, kas Valga Maavalitsuses järgitakse tähtaegselt isikule vastamise kohustust.

(3.1) Kontrollimisel selgus, et mitmetel juhtudel ei olnud isikute märgukirjadele vastatud seaduses sätestatud 30-päevase tähtaja jooksul. Samuti ei pikendatud mainitud märgukirjade puhul lahendamise tähtaegu.

Õigus pöörduda avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole on igaihe põhiõigus ja tuleneb PS §-st 46. Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse (MSVS) § 6 järgi vastatakse märgukirjale või selgitustaotlusele viivitamata, kuid mitte hiljem kui 30 kalendripäeva jooksul selle registreerimisest. Erilise vajaduse korral lähtuvalt vastamise keerukusest võib vastamise tähtaega pikendada kuni kahe kuuni. Isikut teavitatakse vastamise tähtaja pikendamisest ja pikendamise põhjustest.

(3.2) Kontrollimisel ilmnes ka üksikuid rikkumisi avalduste tähtaegsel edastamisel.

MSVS § 5 lõike 3 järgi edastab adressaat juhul, kui ta leiab, et ühtegi märgukirjas esitatud seisukohta või ettepanekut arvestada või märgukirjale vastata või selgitustaotluses soovitud teavet või selgitust anda ei ole tema pädevuses, märgukirja või selgitustaotluse pädevale asutusele või organile vastamiseks viivitamata, kuid mitte hiljem kui 5 tööpäeva jooksul märgukirja või selgitustaotluse registreerimisest ning teavitab sellest isikut märgukirjas või selgitustaotluses märgitud aadressil kirjalikult või kokkuleppel muul viisil. Isiku teavitamine ei ole vajalik, kui märgukiri või selgitustaotlus edastatakse sama asutuse või organi teisele ametnikule või töötajale.

(3.3) Kontrollimisel tuvastati ka rikkumine vaide lahendamisel haldusmenetluses.

HMS § 84 lõike 1 järgi lahendatakse vaide 10 päeva jooksul. Ühel juhul oli Valga Maavalitsus nimetatud tähtaega üleranud. HMS § 84 lõike 2 järgi võib valet läbivaatav haldusorgan vaide läbivaatamise tähtaega pikendada kuni 30 päeva võrra, kui valet on vaja täiendavalt uurida. Tähtaja pikendamise teade edastatakse vaide esitajale posti teel. Antud juhul tähtaja pikendamisest ei teavitatud.

HMS § 86 lõike 2 järgi peab vaide rahuldamata jätmisel sisaldama vaideotsus ka selgitust halduskohtule kaebuse esitamise kohta. Vaidlustamisviidet antud juhul avaldajale saadetud vastuskiri ei sisaldanud. Sisulisest aspektist olid uurimistoimingud tehtud ning vastatud asjatundlikult ja põhjalikult.

(4) Kontrollkäigul ilmnes, et Valga Maavalitsuses on mõningaid probleeme tähtaegade järgimisega isikute pöördumistele vastamisel ja menetlustoimingutes haldusmenetluses. PS §-s 46 sätestatud pöördumisõiguse mõte avaldub just adressaadi vastamiskohustuse täitmise tagamises, mistõttu palus õiguskantsler Valga Maavalitsusel edaspidi juhendada seadustes sätestatud tähtaegadest.

XI SISEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

1938. aasta Eesti Vabariigi põhiseaduse § 1 alusel võttis Eesti rahvas 28.06.1992 rahvahääletusel vastu põhiseaduse, mille eesmärgiks on kindlustada ja arendada riiki, mis loodi Eesti rahva riikliku enesemääramise kustumatul õigusel ja kuulutati välja 24.02.1918. Ühe olulise eesmärgina nimetab põhiseaduse preambula sisemise rahu kaitset.

Sisemise rahu kaitse ja sisejulgeoleku küsimused moodustasid nii 1918. aastal kui ka 2006. aastal Siseministeeriumi valitsemisalas olulise koha.

Sisejulgeolekuvaldkonnas on Siseministeeriumil koos oma haldusala asutustega ülesanne tagada riigi sisejulgeolek ja kaitsta avalikku korda, valvata ja kaitsta riigipiiri ning tagada piirirežiim. Samuti on ministeeriumil ja valitsemisala asutustel kriisireguleerimise ja päästealatoode ning andmekaitse, kodakondsuse ja migratsiooni korraldamise ülesanne.

Sisejulgeoleku olulisemateks arenguteks 2006. aastal võib pidada tegevusi terrorismi tõkestamisel, hädaolukorraks valmisoleku tagamisel ning Schengeni viisaruumiga liitumise ettevalmistamisel. Samuti on väga olulised ministeeriumi tegevused jõustruktuuride teenistussüsteemide korrastamisel. Riigi sisemise rahu tagamisel on väga suur tähtsus vajaliku arvu pädevate, lojaalsete ja motiveeritud ametnike olemasolul.

17.08.2006 kiitis Vabariigi Valitsus heaks Eesti terrorismivastase võitluse strateegia ja tegevuskava. Strateegia heakskiitmise eesmärk on fikseerida Eesti terrorismivastase võitluse poliitika. Selle põhjal on võimalik paremini teavitada avalikkust ja välispartnereid Eesti terrorismivastasest võitlusest. Strateegia eesmärk on süstemaatilise ja koordineeritud tegevuse tulemusel ennetada terroriaktide toimepanemist ja finantseerimist ning tagada valmisolek terrorismiga seotud hädaolukordade lahendamiseks. Tegevuskava ideeks on fikseerida strateegias sisalduvate üldiste eesmärkide lõikes konkreetsed tegevused koos vastutavate asutustega ja tähtaegadega, et kogu terrorismivastase võitlus oleks paremini planeeritud ja tõhus.

Hädaolukorra näol on tegu situatsiooniga, mil suurenenud vajaduse tõttu on vajalik ühtne koordineeritud tegevus, täiendavate vahendite kaasamine ning kriisikommunikatsiooni aktiivsem korraldamine. Senise hädaolukorraks valmisoleku seaduse rakendumisel ilmnenud probleemide lahendamiseks, hädaolukorra tekkimise hetkest tegevuste paremaks koordineerimiseks ning elluviimiseks valmistati ette uus hädaolukorraks valmisoleku süsteemi muutuste kontseptsioon. Eesmärgiks on erinevate asutuste ja ametkondade vastutusalad ja rollid üheselt määratleda, et tegutsemine kriisiolukorras oleks tõhusam. Kontseptsiooni alusel vajalike seaduste muudatuste ettevalmistamine on kavandatud 2007. aasta lõpu.

Eesti liitumisel Schengeni ruumiga ja selleks vajalike ettevalmistustööde tegemisel lasub kandev roll Siseministeeriumil. Eesti on teinud Schengeniga liitumiseks ettevalmistusi juba Euroopa Liidu liitumisprotsessi algusest.

Schengeni lepingu ideeks on isikute vaba liikumise tagamine Schengeni ruumis. Praktikas tähendab see, et lepinguga ühinenud riikide sisepiiridel ei toimu piirikontrolli ning sellest tulenevaid võimalikke negatiivseid tagajärgi vähendatakse kompensatsioonimeetmete abil. Kompensatsioonimeetmeteks on Schengeni infosüsteem, tugevdatud kontroll välispiiridel, välismaalaste siseriiklik järelevalve, piireületav politseikoostöö, koostöö viisapoliitika ning justiitsküsimustes.

Schengeni ruumiga liitumiseks on kaks peamist tingimust: Schengeni infosüsteemi rakendamine ning Schengeni reeglite täielik täitmine.

Lisaks õigussüsteemis vajalikele muudatuste tegemisele, oli Siseministeeriumi prioriteediks 2006. aastal luua tingimused Schengeni infosüsteemi rakendamiseks. Siseministeeriumi koordineerimisel alustati vastavaid tarkvaralahenduste arvutivõrku installeerimisega 2007. aasta aprillis ning süsteemi rakendus peab olema hindamisteks valmis augusti lõpuks.

Nii nagu juba eespool välja toodud, lasub riigi sisemise rahu tagamisel oluline roll jõustruktuurides töötavatel ametnikel. Jõustruktuuride ametnikke peab olema piisavalt ning iga ametnik peab olema pädev, riigile lojaalne ning motiveeritud avalikku võimu esindama.

Siseministeerium on pidevalt arendanud politseisüsteemi, kuid tunduvalt vähem on tähelepanu pööranud piirivalve- ja päästeteenistuse kujundamisele. 2006. aastal valmistaski Siseministeerium ette nii piirivalveteenistuse seaduse eelnõu kui ka päästeteenistuse seaduse eelnõu.

Kuni viimase ajani on Eestis piirivalvet käsitletud kaitsejõudude osana, mis sõjaajal täidab sõjalise riigikaitsega seotud ülesandeid. Seetõttu on praegusel hetkel ka piirivalveteenistus osa kaitseväeteenistusest, piirivalveametnikud on kaitseväelased ja piirivalveametnike teenistusküsimusi reguleerib kaitseväeteenistuse seadus. Eesti julgeolekupoliitika alustes (heaks kiidetud Riigikogu 16.06.2004 otsusega) ei nähtud piirivalvel enam Eesti sõjalise kaitsmise funktsiooni. Nii ei käsitleta piirivalvet enam osana riigi sõjalisest kaitsest, mistõttu ei ole enam põhjendatud ka piirivalveteenistuse seotus kaitseväeteenistusega.

Oluline tähtsus piirivalve teenistussüsteemi ümberkorraldamisel on ka Eesti suhtes Schengeni õigustiku ja sellega seonduvate õigusaktide kõigi sätete jõustamisel, mille järel tuleb piirivalvel üle minna piiride valvamise uuele korraldusele. Üldjoontes seisneb see piirivalvamise ja -kontrolli rõhu asetamises Eesti kui Euroopa Liidu välispiirile, isikute kontrolli lõpetamises Eesti–Läti piiril ning suurema tähelepanu keskendamine õiguskaitseorganisatsioonide koostööle ja operatiivtööle liikmesriikide vahelisel piiril.

Siseministeeriumi koordineerimisel valmistati ette vajalikud muudatused õigusnormides ning 2006. aastal menetleti eelnõu ministeeriumides, Vabariigi Valitsuses ning Riigikogus. Riigikogu võttis piirivalveteenistuse seaduse vastu 14.02.2007.

Päästeasutused loodi Eestis üheksakümnendate aastate alguses, kuid kuni tänase päevani puudub selles valdkonnas erinevalt teistest eriteenistustest eriregulatsioon, nagu nt politsei-, vangla- või kaitseväeteenistuses. Päästeteenistujate päästeteenistusalaseid küsimusi reguleerib üldise regulatsioonina avaliku teenistuse seadus ja Eesti Vabariigi töölepingu seadus. Kumbki seadus ei arvesta päästeteenistuse eripäraga, mistõttu on päästeteenistuses osutunud probleemseks kohaldada teenistusalaseid üldküsimusi käsitlevaid üldseadusi. Siseministeeriumi sooviks on ühtlustada seni killustatud sisejulgeolekuvaldkonna õigusruum ning näha ette sisejulgeoleku tagamisega seotud inimeste (politsei, pääste ja piirivalve) samaväärne teenistuskeskonna regulatsioon.

Oluline roll Eesti sisemise rahu tagamisel on Siseministeeriumil migratsioonipoliitika elluviimisel. Ministeeriumi valitsemisalasse kuulub Kodakondsus- ja Migratsiooniamet. Välismaalaste õigused erinevates legaliseerimismenetlustes on õiguskantsleri tähelepanu all olnud aastaid. 2006. aastal oli õiguskantsleril mitmel korral hea meel näha märgatavaid positiivseid muutusi Kodakondsus- ja Migratsiooniameti töös. PS §-s 14 sisalduv hea halduse tava ei ole ammugi enam hoomamatu sisuga mõiste, vaid kajastub väga selgelt erinevates menetlustoimingutes, millega õiguskantsler Kodakondsus- ja Migratsiooniameti tegevust puudutavatel juhtumitel kokku puutus.

Õiguskantsleri erilise tähelepanu all on olnud andmekaitse küsimused nii 2005. kui ka 2006. aastal. Juba 2004. aastal tõstas õiguskantsler küsimuse isikukoodide kõikidele avalikult kättesaadavaks tegemise Sertifitseerimiskeskuse AS veebilehel, mis on vastuolus PS §-s 26 sätestatud põhiõigusega eraelu puutumatussele. Küsimuse arutelu jätkus 2006. aastal ning tipnes Riigikogu 07.06.2006 seaduse muudatuste vastuvõtmisega. Seda küsimust käsitletakse täpsemalt edaspidi.

Andmekaitse küsimusi käsitles õiguskantsler ka oma arvamuses Siseministeeriumi ettevalmistatud Vabariigi

Valitsuse määruse eelnõu kohta, millega kehtestati nõuded isikut tõendava dokumendi pildile ning mis sisaldas kohustust esitada ministrile andmeid isiku usuliste veendumuste kohta. Õiguskantsleri hinnangul omab selline nõue tugevat riivet PS §-le 42, mille järgi ei tohi riigiasutused Eesti kodaniku vaba tahte vastaselt koguda ega talletada andmeid tema veendumuste kohta.

Õiguskantsler rõhutas oma arvamuses Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu kohta, millega kehtestati nõuded ajutise kaitse saaja ja tema perekonnaliikme elamisloa taotlemisel esitatavate andmete ja tõendite kohta, et riik võib koguda andmeid isiku rahvuse ja usuliste veendumuste kohta üksnes väga kaalukatel asjaoludel ning selline riigi pädevus peab tulenema seadusest.

2. ID-kaardi omanike isikukoodide avaldamine internetis

Asi nr 6-8/061188

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldusega isik, kes tõstas küsimuse, kas sünniandmeid sisaldavate isikukoodide avalikult kättesaadavaks tegemine sertifitseerimiskeskuse kodulehel võib olla vastuolus PS §-s 26 sätestatud põhiõigusega eraelu puutumatusel.

(2) AS Sertifitseerimiskeskus muutis interneti vahendusel piiramata isikute ringile kättesaadavaks kõiki isikutunnistuse saanud isikute nimed ja isikukoodid..

26.04.2004 pöördus avaldaja õiguskantsleri poole ja osutas sellele vastuvõetamatule olukorrale.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmisega siseministri, Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti peadirektori ning AS Sertifitseerimiskeskus poole.

Siseminister ning Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti peadirektor võtsid 15.10. ja 18.10.2004 saadetud kirjades identsed seisukohad, mille järgi isikukoodide avalikustamine on IKS § 16 alusel õiguspärane. Viidatud sätte järgi on isikukoodi töötlemine lubatud ilma andmesubjekti nõusolekuta, kui see on ette nähtud välislepingus, seaduses või määruis. DAS § 5 järgi on sertifikaat dokument, mis on välja antud, et võimaldada digitaalallkirja andmist ja milles avalik võti seotakse üheselt füüsilise isikuga. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 04.12.2001 määruse nr 370 „Isikutunnistuse vormi ja tehnilise kirjelduse ning isikutunnistusele kantavate andmete loetelu kehtestamine ja isikutunnistusele kantavate digitaalsete andmete kehtivusaja määramine” § 5 lõigetele 2 ja 3 sisaldab isiku digitaalset tuvastamist ja digitaalset allkirjastamist võimaldav sertifikaat omaniku isikukoodi. Sertifikaadid on välja antud isikukoodi alusel ja seotud üheselt füüsilise isikuga. DAS § 22 punkti 6 järgi on sertifitseerimisteenuse osutaja kohustatud tagama ööpäevaringselt sertifikaatide kehtivuse kontrolli võimaluse üldkasutatavas andmesidevõrgus. Selleks peab AS Sertifitseerimiskeskus andmebaasi isikutunnistusele väljastatud ja aktiveeritud sertifikaatide kohta. Isikutunnistusele kantud sertifikaat on üheselt seotud füüsilise isiku ja tema isikukoodiga, mistõttu toimub sertifikaadi kehtivuse kontrollimine isikukoodi alusel.

Lisaks osutasid mõlemad, et isikutunnistusi väljastavatel pangakontoritel on kohustus nõustada isikut. Samuti on kõigil võimalik tutvuda sertifikaatide kasutustingimustega koduleheküljel <http://www.pass.ee> ja AS Sertifitseerimiskeskuse koduleheküljel. Kui isik ei nõustu sertifikaadi kasutustingimustega, on tal võimalik taotleda sertifikaatide peatamist, mille tagajärjena kaotab isik õiguse end digitaalses keskkonnas identifitseerida ja digitaalallkirja anda. Isikutunnistus kui kohustuslik isikut tõendav dokument kehtib ka ilma sertifikaadideta. Seetõttu ei olevat tegu IKS §-s 12 sätestatud teadliku nõusoleku tingimuse rikkumisega.

Siseminister ja Kodakondsus- ja Migratsiooni amet mõõnsid oma vastustes, et LDAP-kataloogis sisalduva otsingusüsteemi muutmine ja täiendamine aitaks paremini tagada isiku eraelu puutumuse kaitset. Kodakondsus- ja Migratsiooni amet pidas vajalikuks ka isikukoodide avalikustamisega seonduva õigusliku regulatsiooni muutmist ja täiendamist, et saavutada õigusselgust.

AS Sertifitseerimiskeskuse vastusest ilmnes, et avalikustamise põhjus oli vajadus tagada DAS § 22 punktis 6 sätestatud kohustus võimaldada sertifikaatide kehtivuse kontrolli üldkasutatavas andmesidevõrgus ööpäevaringselt. Sertifikaadid moodustati isikukoodipõhistena, mistõttu sertifikaatide kehtivuse kontrollimiseks muudeti avalikuks ka isikukoodid.

(3) Antud juhtumi põhiküsimus oli, kas isikukoodide avaldamine internetis on õiguspärane.

(4) Isikut tõendavate dokumentide seaduse (ITDS) § 5 järgi on isikutunnistus Eestis püsivalt viibiva kodaniku jaoks kohustuslik. Üheks isikutunnistuse oluliseks funktsiooniks on võimaldada digitaalallkirja kasutamist. AS Sertifitseerimiskeskus osutab digitaalallkirja seadusest (DAS) lähtuvalt digitaalallkirja andmiseks vajalike sertifikaatide väljaandmise teenust.

Isikuandmete töötlemise kaudu on võimalik riivata isiku õigust eraelu puutumatusel (PS § 26) ning teatud olukordades informatsioonilisele enesemääratlemisele, mis on tuletatav PS §-st 19.⁴³³ Õiguskantsler on isikukoodide avaldamisega seoses nõustunud, et sertifikaatide kehtivust peab saama igal ajahetkel kontrollida, mistõttu DAS § 22 punktis 6 sätestatud kohustus on õigustatud. Samuti on vaja tagada, et samanimeliste inimeste sertifikaate oleks võimalik eristada, mistõttu peab lisaks isiku ees- ja perekonnanimele olema lisatud veel mõni identifitseeriv tunnus.

Vaatamata DAS § 22 legitiimsele eesmärgile ei vastanud Eestis juurutatud sertifikaatide kontrollimise tehniline lahendus kehtivale õigusele.

Isikut tuvastavaks tunnuseks valiti isikukood, mis on universaalne, mida kasutatakse enamikes riigi andmekogudes ning sageli ka eraõiguslikes suhetes. DAS § 22 punktist 6 tulenev kohustus võimaldada ööpäevaringselt sertifikaatide kehtivuse kontrolli üldkasutatavas andmesidevõrgus lahendati tehniliselt sel viisil, et isikukoodid (ning seeläbi ka isiku sünniaeg) said kättesaadavaks mitte ainult sertifikaadi kontrollijale, vaid praktiliselt igähele, kellel oli juurdepääs internetile. Universaalse tunnuse vaba kättesaadavus igähele suurendas ohtu kuritarvitusteks ja identiteedivargusteks. Isikukoodist saab teada ka isiku sünniaja, mis ei olnud antud juhul eesmärgi saavutamiseks vältimatult vajalik.

Teine tõsine probleem oli LDAP-kataloogi otsingusüsteemi võimalused. Kataloog loodi selliselt, et otsingut sai teostada, teades ainult üht elementi: kas eesnime, perekonnanime või isikukoodi. Selline funktsionaalsus võimaldas lisaks olemasolevate andmete kontrollimisele, mis on sertifikaadi kehtivuse kontrollimise sisuline eesmärk, tegeleda ka konkreetse inimese ja temaga sugulus- või hõimlussuhete mõttes seotud inimeste otsimisega.

Kolmandaks puudus õiguslik alus isikukoodi internetis avaldamiseks, sest IKS § 12 järgi on isikuandmete avalikustamiseks vajalik andmesubjekti nõusolek. Isikutunnistuse saajaid ei teavitatud piisavalt selgelt asjaolust, et nende isikukoodid ja nimed muudetakse interneti vahendusel igähele kättesaadavaks.

(5) Õiguskantsler esitas siseministrile ettepaneku piirata sertifikaatide kontrollimiseks otsinguvõimalusi nii, et LDAP-kataloog toimiks kontrollimehhanismina, mitte inimeste isikukoodi, sünnikuupäeva vms otsimise allikana. Samuti soovitas õiguskantsler ühe võimaliku lahendusena muuta otsingusüsteemi selliselt, et sertifikaadi kehtivuse kontrolliks tuleks otsingusüsteemi sisestada kõik kolm tunnust – eesnimi, perekonnanimi ja isikukood. Selline süsteem piiraks otsijate ringi isikutega, kes teavad nime ning isikukoodi ning välistaks olukorra, et ühe tunnuse alusel saab teada kõik ülejäänud andmed.

Õiguskantsler pöördus korduvalt siseministri poole, kes nõustus küll õiguskantsleriga põhimõtteliselt ning üksikisikute õiguste kaitse vajadusega, kuid ei pidanud võimalikuks sertifitseerimisteenuse osutajaga lepingut muuta. Õiguskantsleri esindajad kohtusid ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindajatega, kes koordineerivad sertifitseerimisalast tegevust, kuid probleemi lahenduse ni ei jõutud.

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

Kuna täitevvõim tõstatatud küsimust lahendada ei suutnud, pöördus õiguskantsler 31.01.2006 Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehe poole palvega kujundada seisukoht, kas probleemi lahendamiseks on vajalik ka seadusandja sekkumine. Tõstatatud küsimusi arutati Riigikogu 07.03.2006 põhiseaduskomisjoni istungil. Komisjon tegi siseministrile ettepaneku lahendada seadusevastane olukord ministeeriumi haldusalas.

12.04.2006 algatatud isikut tõendavate dokumentide seaduse eelnõuga nr 897 SE, mille Riigikogu võttis vastu 07.06.2006 ning mis jõustus 28.08.2006, lisati nimetatud õigusakti § 19¹ lg 4 järgmises sõnastuses:

“(4) Digitaalset tuvastamist võimaldav sertifikaat ja digitaalset allkirjastamist võimaldav sertifikaat on seotud isikutunnistuse kasutaja isikuandmetega ja avalikult kontrollitav isikukoodi kaudu.”

Eelnõu seletuskirjas märgitakse: „Eelnõuga lahendatakse ka erimeelsusi põhjustanud digitaalset allkirjastamist võimaldava sertifikaadi kehtivuse kontrollimise probleem. [...] Isikutunnistusele kantud digitaalset tuvastamist ja digitaalset allkirjastamist võimaldav sertifikaat on välja antud isikukoodi alusel ja seotud lahutamatu isikuandmetega. Kuna sertifikaat on üheselt seotud füüsilise isiku ja tema isikukoodiga, siis sertifikaadi kehtivuse kontrollimine toimub isikukoodi alusel. Seetõttu sätestatakse eelnõu järgi §-s 19¹, et digitaalset tuvastamist võimaldav sertifikaat ja digitaalset allkirjastamist võimaldav sertifikaat on seotud isikutunnistuse kasutaja isikuandmetega ja avalikult kontrollitav isikukoodi alusel.”

Siseminister lisab oma 26.07.2006 kirjas, et AS-ga Sertifitseerimiskeskus peetud läbirääkimiste tulemusel esitas AS Sertifitseerimiskeskus LDAP-kataloogi otsinguvõimaluste muutmiseks ja sellest tulenevalt muudatuste realiseerimiseks pakkumuse maksumusega 700 000 krooni, millele lisandub käibemaks. Siseminister leidis, et kuivõrd 28.08.2006 jõustuva seadusemuudatusega nähakse ette isikukoodide avalikustamine, ei ole vajalik jätkata läbirääkimisi AS-ga Sertifitseerimiskeskus LDAP-kataloogi otsinguvõimaluste ning keskusega sõlmitud lepingu muutmiseks.

Õiguskantsler leidis, et seadusemuudatusega ei ole tõstatatud probleem siiski lahendatud, sest sellest jääb arusaamatuks, kellele ja millises ulatuses on ID-kaardi omanike isikuandmete kättesaadavus sisuliselt vajalik ja põhjendatud. Pigem tundub, et seadusemuudatusega sooviti seadustada seni õigusliku alusega tegevuspraktikat. Samu kahtlusi kajastati vastavates pressiteadetes, milles märgiti: „Siseministeerium jättis täitmata lubaduse lõpetada isikukoodide lausavaldamine AS-i Sertifitseerimiskeskus veebilehel, valmistades selle asemel ette tegevuse seaduslikuks muutva eelnõu.”⁴³⁴

Õiguskantsleri täpsustavate küsimuste kohta vastas siseminister, et viidatud muudatus andis õigusliku aluse sertifikaadi kontrollimiseks isikukoodi kaudu ning kõrvaldas senise olukorra, kus ühest küljest on kohustus tagada kontrollimise võimalus, kuid teisest küljest puudus regulatsioon, kuidas seda kohustust täita. Siseminister selgitas, et hetkel toimivat otsingusüsteemi tuleks piirata ning kõige otstarbekam oleks piirata seda isikukoodi põhiseks, mis on kooskõlas ka ITDS § 19¹ lõikes 4 fikseeritud põhimõtet „avalikult kontrollitav isikukoodi kaudu”.

Siseminister märkis, et seniste funktsionaalsustega otsingusüsteemi kasutatakse edasi kuni AS-ga Sertifitseerimiskeskus kehtiva lepingu lõppemiseni 31.12.2006, sest otsingusüsteemi muudatuste realiseerimise kulude kõrval kulub muudatuste tegemiseks umbes 3 kuud. Siseminister avaldas lootust, et uus otsingusüsteem, milles otsijal ei ole enam võimalik üksnes ees- või perekonnanime järgi inimesi otsida, rakendub uue lepingu jõustumisel. Kodakondsus- ja Migratsiooniameti peadirektor selgitas oma vastuses, et amet on koostöös AS-ga Sertifitseerimiskeskus planeerinud muuta otsingusüsteemi selliselt, et avalikku andmesidevõrku kasutav isik, kes soovib kontrollida teise isikutunnistuse kasutaja sertifikaatide kehtivust, peab ise teadma selle isiku isikukoodi ja kontrollimiseks peab LDAP-kataloogi sisestama vastava isiku täieliku isikukoodi. Fragmentotsing ei ole võimalik, seetõttu ei ole otsingut võimalik teha juhul, kui isik teab vaid isikukoodi algust või lõppu. Päringu vastusena kuvatakse isiku ees- ja perekonnanimi, isikukood ja andmed tema isikutunnistuse sertifikaatide kehtivuse kohta.

434 Uudisteportaal ETV24: <http://www.etv24.ee/index.php?0563314>.

Õiguskantsler leidis, et sertifikaatide kehtivuse kontrollimine üksnes isikukoodipõhiselt vähendab oluliselt isiku eraellu ülemäärase sekkumise ohtu. Otsingusüsteemi muutmine nii, et sertifikaadi kehtivuse kontrollimine on võimalik üksnes isikukoodi alusel, lahendab mitmed probleemid, mis on tekkinud isikutunnistuse kasutajate sertifikaatide kontrollimisega üldkasutatavas andmesidevõrgus. Samas ei saa jätta tähelepanuta asjaolu, et faktiliselt on andmed isikukoodide kohta olnud aastaid avalikkusele piiranguteta kättesaadavad ning puudub kinnitus selle kohta, et vastavad andmed ei ole sattunud paralleelselt ebaseaduslikku ringlusesse.

Õiguskantsler pidas saavutatud lahendust aktsepteeritavaks kompromissiks, mida aga ei saa käsitleda põhimõttelise lõppseisukohana. Olukorras, kus puudub täpsem ülevaade võimalikest väärkasutustest (nt identiteedivargus, mis ei ole täna karistatav), ning isikut tõendavate dokumentide seaduse muudatus lähtub pigem vormilistest kui sisulistest põhjustest, seetõttu tuleb probleemi pidada jätkuvalt päevakorras olevaks ning asuda selle lahendamisele pikemas perspektiivis. Muuhulgas vajaks põhjalikumalt käsitlust küsimused, kas sertifikaadi kehtivuse kontroll peab olema vältimatult avalik või kas näiteks oleks otstarbekas päringu esitaja isiku tuvastamine analoogiliselt teabenõude menetlusega AvTS § 14 lõike 2 järgi või kas päringu vastusena on vajalik kuvada ka isiku ees- ja perekonnanime koos isikukoodiga.

AS Sertifitseerimiskeskuse pressiteate järgi rakendus juba alates 05.12.2006 otsingusüsteemi muudatus, nii et sertifikaadi kontrollimine eeldab vähemalt isikukoodi teadmist.⁴³⁵

3. Kohtuistungile konvoeerimise regulatsiooni õiguspärasus

Asi nr 11/050937

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kelle rahulolematuse aluseks oli muu hulgas asjaolu, et ta oli sunnitud viibima kohtuistungil käeraudades.

(2) Avaldaja oli kinnipeetav, kes vaidlustas kaebuses halduskohtule vangla tegevuse. Kaebuse lahendamiseks peetud kohtuistungil Tartu Halduskohtus pidi avaldaja olema käeraudades.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole, kuna tema hinnangul alandas teda käeraudades olek.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmisega Tartu Halduskohtu esimehe poole.

Oma vastuses selgitas Tartu Halduskohtu esimees, et kohtuistungil kinnipeetavate suhtes käeraudade kasutamise õiguslikuks aluseks on politseipeadirektori 07.01.2003 käskkirja nr 6 p 54 lause 2.

Kohtuistungil käeraudade kasutamise üksikasjade kontrollimiseks pöördus õiguskantsler ka politseipeadirektori poole, kes selgitas, et politseipeadirektor on 07.01.2003 käskkirjaga nr 6 kinnitanud "Konvoitegevuse juhendi" (muudetud 14.01.2004 käskkirjaga nr 20). Käskkirja õigusliku alusena on käskkirjas märgitud VVS § 74, PolS § 12 lg 1 p 6, VangS § 109 lg 4 ja § 156 lg 6. Politseiseadusega on kehtestatud vaid piirid, mis maani politseiametnikud saavad tegutseda. Tagamaks riigis avaliku korra, turvalisuse ning ühtsete reeglite kohase tegutsemise, pidas politseipeadirektor vajalikuks täpsustada seaduses väga üldisel reguleeritud konvoeerimise mõistet ja sisu. Tegu on internse õigusaktiga.

Politseipeadirektor lisas, et juhendis on toodud eriregulatsioon kohtukonvoi kohta. Tegu on vahistatute või süüdimõistetud isikutega, kelle ohtlikkuse aste ning risk põgenemiseks on oluliselt kõrgem. Kuna politsei peab tagama kohtuistungil osalejate turvalisuse ja kinnipeetavate valvamise, on kinnipeetavate suhtes käeraudade kasutamine õigustatud mitte üksnes isiku toimetamisel ühest kohast teise, vaid ka kohtuistungil kestel. Sel põhjusel puudub juhendis diskretsiooniõigus käeraudade kasutamise üle otsustamiseks. Erandina

⁴³⁵ Pressiteade „Sertifitseerimiskeskuse Pressiteade: LDAP-kataloogi otsing muutus“ on avaldatud Kodakondsus- ja Migratsiooniameti koduleheküljel: http://www.mig.ee/est/uudised/?1_item=219.

vabastatakse konvoeeritava käed kohtu eesistuja korraldusel teatud toimingute tegemise ajaks. Käeraudade kasutamise kohustus tuleneb isiku ohuastmest. Seetõttu ei ole erisuste kehtestamine käeraudade kasutamiseks lähtudes kohtumenetluse liigist õigustatud. Politsei valve all olevate kinnipeetavate põgenemist esineb tänu kehtestatud reeglistikule suhteliselt harva, mistõttu on senine regulatsioon vajalik ja eesmärgikohane.

Politseipeadirektori 07.01.2003 käskkirjaga nr 6 kinnitatud "Konvoitegevuse juhendi" (konvoitegevuse juhend) p 54 lause 2 on:

"54. [...] Konvoeeritava suhtes kasutatakse kogu istungi kestel liikumist piiravaid vahendeid, erandina vabastatakse konvoeeritava käed kohtu eesistuja korraldusel, kui kohtualusel on vaja teha märkusi, või muu menetlustoimingu puhul."

(3) Käesoleval juhul oli oluline leida vastus küsimusele, kas politseipeadirektori käskkirjaga kehtestatud regulatsioon konvoit tegevusele, sh kohtuistungil käeraudade kasutamiseks, on õiguspärane.

(4) Politseiseadusest tuleneb politsei kohustus valvata ja konvoeerida kinnipeetuid ja vahi alla võetud isikuid. See on analoogiline vanglate saatemeeskonna ülesandele, mille õiguslik regulatsioon sisaldub VangS §-s 109. Konvoeerimisega seotud politsei ülesanded on lisaks sätestatud VangS § 156 lõikes 6 ning väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu keelu seaduses (käeraudade kasutamise õigus konvoeerimisel tuleneb §-st 19²).

Konvoeerimise üksikküsimusi on politseipeadirektor pidanud vajalikuks täpsustada lähtudes teenistuslikust vajadusest (nagu on märgitud politseipeadirektori käskkirja preambulas) konvoitegevuse juhendis. Politseipeadirektori vastuses teabe nõudmisele põhjendatakse käskkirja vajalikkust lisaks vajadusega tagada politsei tegutsemine ühtsete reeglite järgi ning seeläbi avalik kord ja turvalisus kogu riigis. Konvoitegevuse juhend on asutusesisene üldiseloomuga õigusakt (nn halduseeskiri), mille andmiseks on üldvolitusnorm (VVS § 74 lg 1) ning mis seetõttu on täitmiseks kohustuslik üksnes Politseiameti ja sellele alluvate asutuste teenistujatele. Väljapoole haldusorganisatsiooni ei saa konvoitegevuse juhend tekitada, muuta ega lõpetada isikute õigusi ega kohustusi.

Konvoitegevuse juhendi kehtestamise eesmärk on legitiimne ja kahtluse alla ei saa seada selle kehtestamise lubatavuse õiguspärasust. Tagamaks ameti tegevust korraldavate õigusaktide täpse ja otstarbeka täitmise ning ameti tõhusa toimimise avaliku võimu teostamisel, on ameti peadirektoril ameti tegevuse juhtimiseks kindlasti õigus anda teenistusalaseid nii üksik- kui üldisi korraldusi. Seejuures võib teenistusalaste korralduste järgimata jätmine olla aluseks teenistuja distsiplinaarvastutusele (ATS § 84 p 1: "Distsiplinaarsüütegudeks on: 1) teenistuskohustuste süüline täitmata jätmine või mittenouetekohane täitmine [...]").

Asutuse juhi antud teenistusalased korraldused, juhised või suunised peavad olema kooskõlas kõrgemalseisvate õigusaktidega – nii seaduste kui põhiseadusega. Eeskätt ei tohi nende alusel ilma seadusliku volitusega piirata isikute põhiõigusi ja -vabadusi ega panna asutuseväliste isikutele kohustusi.

Konvoeeritava suhtes erivahendite kasutamine võib riivata konvoeeritava põhiõigusi. Näiteks käeraudade või rahustussärgi kasutamine riivab PS §-s 20 sätestatud õigust isikupuutumatusel, kuna nendega piiratakse kinnipeetava füüsilist vabadust – takistatakse kinnipeetava liikumisvõimalusi ning ta on sunnitud olema ja liikuma kindlas kehaasendis. Põhiseadusest tulenevalt võib õigust isikupuutumatusel piirata üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja korras.

PolS § 14 lg 6 p 6 annab politseile õiguse kasutada konvoeerimisel erivahendit (PolS § 14 lõigetes 2 ja 3), kumminuia ja gaasirelva. Seejuures on nende kasutamise eelduseks kahest järgmisest asjaolust ühe esinemine:

1. konvoeeritav ei allu või osutab vastupanu politseiametnikele või teistele isikutele, kes täidavad ühiskondlikku kohustust avaliku korra kaitsel või võitluses kuritegevuse vastu;
2. kui on küllaldaselt alust arvata, et konvoeeritav võib põgeneda, tekitada kahju teistele isikutele, ümbruskonnale või iseendale.

PolS § 14 lg 7 toob loetelu asjaoludest, mida erivahendi, kumminuia ja gaasirelva kasutamise kasuks otsustamisel tuleb arvestada:

1. õiguserikkumise iseloomu;
2. isikut;
3. konkreetset olukorda;
4. tuleb hoiduda inimeste tervise kahjustamisest suuremal määral, kui see on antud juhul vältimatu.

PolS § 15¹ sätestab alused, millal on erivahendite ja relvade kasutamine täielikult keelatud.

Antud normidest tuleneb, et välja arvatud PolS §-s 15¹ sätestatud juhtudel on erivahendite kasutamisel jäetud konvoeerijale kaalutusõigus ehk diskretsioon, st õigus otsustada, kas kasutada erivahendeid, ning kui kasutada, siis milliseid (vt HMS § 4 lõikes 1 sätestatud kaalutusõiguse mõiste). Mõistagi võib kaalutusõigus teatud juhtudel taanduda nullini, st konkreetse juhtumi asjaolud võivad tuua kaasa olukorra, kus erivahendi kasutamine muutub ainuõigeks lahenduseks – kohustuseks (nt rünne avaliku korra või teiste isikute vastu).

Politseiseadusest nähtub, et erivahendite kasutamine ei ole lubatud tüpiseerivalt (nt kõigi eluaegset vangistust kandvate kinnipeetavate puhul). Igal konkreetset juhul tuleb otsustada § 14 lg 6 p 6 aluse olemasolu või puudumise üle. Esimeseks aluseks on isiku allumatus või vastupanu osutamine. Seejuures nähtub seaduse tekstist, et tegu ei saa olla oletusega, vaid see peab olema tõendatud. Teiseks aluseks on oht, et isik võib põgeneda või tekitada kahju teistele isikutele, ümbruskonnale või iseendale – tegu on tõenäosusega või kahtlusega, mis peab olema põhistatud konkreetsete asjaoludega (“küllaldane alus arvata”).

PolS § 14 lõikest 7 tuleneb, et konkreetset juhul on ohu üle otsustamisel, samuti valikul erinevate erivahendite vahel olulised nii objektiivsed (nt transpordivahendi liik ja olukord, konkreetse asukoha tingimused, rahvarohkus jms) kui ka subjektiivsed (nt isiku füüsiline ja vaimne seisund, varasem tegevus ja käitumine jms) asjaolud.

Riigikohtu halduskolleegium on leidnud, et “[...] diskretsiooni kohaldamine juhtudel, kui seadus näeb ette diskretsiooni, pole mitte üksnes administratsiooni õigus, vaid ka kohustus.”⁴³⁶ Kui loobutakse kaalutusõiguse teostamisest üksikjuhul, esineb kaalutusviga – kaalutusõiguse mittekasutamine.⁴³⁷ 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.”⁴³⁸

Konvoitegevuse juhendi p 8 lause 1 sätestab, et konvoeeritava suhtes kasutatakse kogu konvoi kestel politseiseaduses lubatud liikumist piiravaid erivahendeid, välja arvatud juhul, kui konvoitegevuse juhendis või muus õigusaktis on sätestatud teisti. Konvoitegevuse juhendi p 54 lause 2 järgi kasutatakse konvoeeritava suhtes kogu istungi kestel liikumist piiravaid vahendeid ning erandina vabastatakse konvoeeritava käed kohtu eesistuja korraldusel, kui kohtualusel on vaja teha märkusi, või muu menetlustoimingut puhul.

Nimetatud konvoitegevuse juhendi normidest tuleneb, et konvoeerimise eriliigi – kohtukonvoi – puhul on konvoitegevuse juhendis kehtestatud rangemad reeglid kui teiste konvoeerimiste puhul, st tegu on erandiga konvoitegevuse juhendi p 8 lause 1 mõttes. Kohtukonvoi puhul on relvastatud saatesalk kohustatud igal juhul kasutama kohtuistungil kestel liikumist piiravaid erivahendeid (ilmselt on silmas peetud PolS § 14 lg 3 punktides 1 ja 2 nimetatud käeraudu või rahustussärki) ning seda isegi siis, kui teistes õigusaktidest (sh hierarhiliselt kõrgemalseisvatel) tuleneb teisti. Käeraudade kasutamise suhtes on siiski kehtestatud kaks erandit:

1. kui kohtu eesistuja annab vastavasisulise korralduse, kuna kohtualusel on vaja teha märkusi (sätte

436 RKHKo 11.11.2002, nr 3-3-1-49-02, p 11.

437 Vt ka K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn, 1997, lk 47 jj.

438 RKHKo 06.11.2002, nr 3-3-1-62-02, p 18.

süntaktilisest tõlgendusest saab järeldada, et vajadus märkusi teha ei ole iseseisev alus) või

2. on vaja sooritada menetlustoiming (kohtu eesistuja korraldus ei ole siinkohal sätte kirjavahemärkidest tulenevalt oluline).

Seega konvoitegevuse juhendi p 54 lause 2 välistab liikumist piiravate erivahendite täieliku kasutamata jätmise. Seejuures tuleneb sõnastusest, et eeskätt on mõeldud kohtukonvoi kohustust igal juhul kasutada käeraudu. Kohtukonvoil ei ole võimalik arvestada PolS § 14 lg 6 punktis 6 ja lõikes 7 nimetatud asjaolusid otsustamisel, kas kasutada konkreetse konvoeeritava suhtes kohtuistungil kestel käeraudu või mitte. Ka ei võimalda konvoitegevuse juhendi p 54 lause 2 arvestada PolS §-ga 15¹, mis sätestab alused, millal on erivahendite kasutamine keelatud (nt rasedate puhul).

Konvoitegevuse juhendi p 54 lausest 2 nähtub, et kõigi kohtuistungile konvoeeritavate puhul eeldatakse, et nad kas ei allu, osutavad vastupanu või esineb küllaldane alus arvata, et nad võivad põgeneda või tekitada kahju. Pelgalt faktist, et tegu on kohtusse konvoeeritava isikuga, ei saa tuletada fakti, et esineb PolS § 14 lg 6 punktis 6 nimetatud alus erivahendi kohaldamiseks. Vastav alus võib konkreetsel juhul puududa nii arvestades konvoeeritavat (konvoitegevuse juhendi p 54 viitab “kohtualusele”, kuid selleks võib olla nii kahtlustatav või süüdistatav kriminaalmenetluses või kinnipeetav haldus- või tsiviilkohtumenetluses) ja teda iseloomustavaid asjaolusid kui ka kinnipeetavaga mitteseotud asjaolusid. Seega on konvoitegevuse juhendi p 54 lause 2 vastuolus politseiseadusega. Samuti ei võimalda konvoitegevuse juhendi p 54 lause 2 arvestada KrMS § 266 lõikega 2, mille järgi peavad kohtumenetluse pooled ning teised istungisaalis viibijad tingimusteta täitma kohtuniku korraldusi (teistes kohtumenetlustes kehtib sama põhimõte).

Tuleb mõnda, et teatud juhtudel võib igakordne ennetav erivahendite, sh käeraudade kasutamise kaalumise olla ebaotstarbekas (tulenevalt nii subjektiivsetest, st konvoeeritavast lähtuvatest kui ka objektiivsetest, st nt liikumistekonnast vms asjaoludest). Kui näiteks konkreetse kinnipeetava suhtes on tuvastatav asjaolu, mis viitab kestvale põgenemisohule tema saatmisel, võib anda korrektselt kaalutletud korralduse teatud ajaperioodi vältel tema saatmisel kasutada käeraudasid. Lähtudes uurimisprintsipiist (HMS § 6) peab aga erivahendite kohaldamise põhjutanud asjaolude äralangemisel nende kasutamise lõpetama.

Politseipeadirektori käskkirjaga kinnitatud konvoitegevuse juhend sisaldab enamjaolt norme, mis on tõepoolest üksnes asutusesise tähtsusega, olles suunatud üksnes konvoi liikmetele. Siiski sisaldab see lisaks mitmeid norme, mille mõju ei piirdu üksnes Politseiameti ja sellele alluvate asutustega.

Konvoitegevuse juhendi punktis 21 on loetletud teod, mis on konvoeeritavale keelatud: ülemäära valjusti rääkida, teha seintele joonistusi ja kohtuhoones liikudes võtta ära üleriideid, v.a peakate. Punktis 22 sätestatakse konvoeeritava asjade suurim kaal. Punkt 50.2 keelab jalgsi konvoeerides konvoeeritaval rääkida, suitsetada ja muuta oma kohta. Konvoitegevuse juhendi p 16 sätestab konvoeerimisel konvoeeritavate kaitseks nende eraldi paigutamise alused, punktid 32 ja 33 näevad ette, keda ei või konvoeerida ja p 41 sätestab kohtus vahi alla võetud isikult temalt läbiotsimisel leitud esemete äravõtmise korra jne.

Vaidlustamata konvoeeritava õiguste ja kohustuste vajalikkust ning mõõndes, et ilmselt on neist enamuse puhul seadusliku aluse nõue tuletatav politseiseaduses sätestatud politsei üldistest õigustest ja kohustustest ning kriminaalmenetluse seadustikust, tuleks õiguskantsleri hinnangul kaaluda konvoitegevuse juhendis sätestatu toomist seaduse ja siseministri määruse tasandile. Mitmed konvoitegevuse juhendis sisalduvate normidega sarnased normid on sätestatud kehtivas vangistusseaduses (vt konvoitegevuse juhendi p 21 ja VangS § 67) ja selle alusel kehtestatud justiitsministri 26.03.2003 määruses nr 20 “Vangla saatemeeskonna ülesanded ja töökord”.

Lisaks sisaldab konvoitegevuse juhend mitmeid norme, mis reguleerivad kaudselt kohtu tegevust, näiteks kohtu eesistujale konvoeeritavate saabumisest teatamine (p 53.2), konvoeeritava käte vabastamine kohtu eesistuja palvel, kui see on vajalik kirjalike märkmete tegemiseks (p 54 lause 2), kohtu suulise korralduse alusel läbirääkimiste lubamine (p 59) ja kohtu eesistujalt toimkonna vanemale kohtuotsuse ärakirja andmine (p 62.1). Vaidlustamata taas normide võimalikku vajalikkust, on ilmselge, et konvoitegevuse juhendi kui

asutusesise aktiga ei saa kehtestada nõudeid, mille mõju ei piirdu üksnes Politseiameti ja sellele alluvate asutuste teenistujatega.

Konvoitegevuse juhendis sätestatud normide toomine seaduse ja siseministri määruse tasandile aitaks tagada õigusselguse ja isikute põhiõiguste ja vabaduste parema kaitse. PS § 13 lõikest 2 tulenev õigusselguse põhimõte nõuab, et “[...] seadus peab olema piisavalt kättesaadav: kodanikul peab olema võimalus saada küllaldasi viiteid antud asja suhtes kohaldatavate õigusnormide kohta.”⁴³⁹ Riigikohus on rõhutanud ka, 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.”⁴⁴⁰ “[E]bapiisav regulatsioon põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamisel ei kaitse igäüht riigivõimu omavoli eest”⁴⁴¹ ning on seega vastuolus PS § 13 lõikega 2. ”Seadusega kindlaksmääratud ja avalikustatud õiguste ja vabaduste piiramise kord ning avalikkus võimaldab valikuvabaduse ning tagab võimaluse vältida võimu kuritarvitust. Põhjaliku seadusandliku regulatsiooni puudumine ja varjatuse jätab aga isiku ilma õigusest informatsioonilisele enesemääratlusele, valida käitumisjoont ja end kaitsta.”⁴⁴²

Arvestades politsei konvoeerimise õigusnormide laialipaisatust eri õigusaktides, politseiseaduse üldsõnalisust ning seda, et konvoitegevuse juhend on üksnes asutusesisene õigusakt, mis ei ole küllaldaselt kättesaadav avalikkusele, on politsei konvoeerimise normistiku kooskõla õigusselguse põhimõttega kaheldav.

(5) Õiguskantsler võttis menetluse tulemusel seisukoha, et:

1. politseipeadirektori 07.01.2003 käskkirjaga nr 6 kinnitatud ”Konvoitegevuse juhendi” p 54 lause 2 ei ole kooskõlas politseiseadusega osas, milles konvoeeritava suhtes kasutatakse kogu kohtuistungil kestel liikumist piiravaid vahendeid, nähes ette vaid kaks erandit ning välistades muudel juhtudel täielikult kaalutlusõiguse liikumist piiravate erivahendite (nt käeraudade) kasutamiseks;
2. politseipeadirektori 07.01.2003 käskkirjaga nr 6 kinnitatud ”Konvoitegevuse juhend” sisaldab norme, mis ei ole pelgalt asutusesisene regulatsioon ning mis peaksid seetõttu olema sätestatud seaduses või ministri määruks. Arvestades konvoeerimise õigusnormide laialipaisatust eri õigusaktides, politseiseaduse üldsõnalisust ning seda, et ”Konvoitegevuse juhend” on üksnes asutusesisene õigusakt, mis ei ole küllaldaselt kättesaadav avalikkusele, on konvoeerimise normistiku kooskõla õigusselguse põhimõttega kaheldav.

Siseministriga ja politseipeadirektoriga peetud kirjavahetuse tulemusel muudeti konvoitegevuse juhendit käeraudade kasutamise lubatavuse osas. Konvoitegevuse juhendis nähti ette kaalutlusõigus käeraudade kasutamiseks. Käskkirja p 8 lause näeb nüüdsest ette, et konvoeeritava isiku suhtes kasutatakse konvoi kestel liikumist piiravaid erivahendeid kooskõlas politseiseadusega, p 54 lause 2 jäeti välja ning juhendit täiendati punktidega 54¹ ja 54² järgmiselt:

”54¹. Kohtuistungil kuuluvad kohtuniku korraldused tingimusteta täitmisele.

54². Kohtuistungil ajal kasutatakse konvoeeritava suhtes liikumist piiravaid erivahendeid konvoeeritava isikut ja konkreetset olukorda arvestades ning põgenemisohu korral.”

Siseministeerium lubas konvoitegevuse juhendi õigusselguse probleemi lahendada uues väljatöötavas politseiseaduses.

439 RKPJKo 03.05.2001, nr 3-4-1-6-01, p 16.

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

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

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

4. Liikumisvabaduse piirangud Peipsi järvel

Asi nr 6-2/060247

(1) Kutselisest kalurist avaldaja pöördus õiguskantsleri poole kaebusega, milles leidis, et kord, mille järgi peavad kõik inimesed, kes suunduvad Peipsi järvele rannast kaugemale kui 1 km, end piirivalves registreerima, ning selle nõude eirajate trahvimine, võib olla põhiseaduse ja seadusega vastuolus.

(2) Vabariigi Valitsuse 17.09.1997 määrusega nr 176 „Piirirežiimi eeskirja kinnitamine” (piirirežiimi eeskiri) p 72¹ sätestab:

„Ujuvahendi ja transpordivahendiga Narva jõe, Narva veehoidlale, Lämmi- ja Pihkva järvele või nende jääle minek ning sealt tagasitulek tuleb registreerida lähimas piirivalve allüksuses. Ujuvahendi ja transpordivahendiga Peipsi järvele või selle jääle minek kaugemale kui üks kilomeeter kaldast ning sealt tagasitulek tuleb registreerida lähimas piirivalve allüksuses.”

Õiguskantsler pöördus avalduse saamise järel teabe nõudmisega siseministri ja Piirivalveameti peadirektori poole.

Siseminister võttis seisukoha, et piirirežiimi eeskirja punkti 72¹ näol ei ole tegemist liikumisvabaduse piiranguga, kuna selle sätte eesmärk ei ole takistada inimeste liikumist, vaid saada ülevaade ujuvahenditest ja transpordivahenditest, kes piiriveekogul liiguvad; piiriveekogudele suundumist ei takistata, nõutakse üksnes teavitamist. Nimetatud abinõu on vajalik selleks, et võimalikult kiiresti reageerida, kui tekib vajadus hättasattunute abistamiseks ja isikute päästmiseks või piirivahejuhtumi lahendamiseks või ebaseaduslike piiriületajate tabamiseks. Samuti on meede vajalik, et saada teavet piiriveekogul liikuvate inimeste kohta, eesmärgiga tagada riigipiiri turvalisus. Teavitamise kohustus on sobilik, vajalik ja mõõdukas meede piirivalve seadusega pandud ülesannete täitmiseks vajalike tingimuste loomiseks. Vajab kaalumist, kas teavitamiskohustus peaks olema kehtestatud seadusega.

Piirivalveameti peadirektor leidis samuti, et teavitamiskohustuse kehtestamisega ei piirata kellegi liikumisvabadust. Isegi kui võtta seisukoht, et tegu on piiranguga põhiseadusega tagatud liikumisvabadusele, põhjendavad taolist piirangut kohustus kaitsta Eesti riigipiiri ning vajadus teostada piiriveekogudel päästetöid ja aidata inimesi. Praktikas toimub teavitamine telefonitsi või isiklikult, teavitused registreeritakse piirivalve allüksuse vastavas raamatus.

(3) Käesoleva kaasuse põhiküsimuseks oli, kas piirirežiimi eeskirja p 72¹ lause 2 on kooskõlas põhiseaduse ja seadusega.

(4) PS § 34 annab igäihele, kes viibib seaduslikult Eestis, õiguse vabalt liikuda ja elukohta valida. Liikumispiirangud Peipsi järvel tulenevad riigipiiri seadusest ja selle alusel Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud piirirežiimist. Riigipiiriseaduse (RiPS) § 17¹ järgi karistatakse piirirežiimi rikkumise eest rahatrahviga kuni 200 trahviühikut.

Õiguskantsler ei nõustu siseministri ja Piirivalveameti peadirektoriga, et kehtestatud teavitamiskohustus ei piira isikute PS §-ga 34 tagatud liikumisvabadust. Põhiõiguse kaitseala riivena saab käsitleda iga avaliku võimu tegevust, mis mõjutab ebasoodsalt vastava põhiõiguse realiseerimist. Antud juhul seisneb liikumisvabaduse piirang riigi poolt isikutele pandud teavitamise kohustuses, mis raskendab isikut tema põhivabaduse – liikumisvabaduse – realiseerimist. Samuti on selle mittetäitmise eest ette nähtud sanktsioon. Seega on piirirežiimi eeskirja punktiga 72¹ kehtestatud registreerimise nõuete näol tegemist PS §-s 34 sätestatud liikumisvabaduse piiranguga. Liikumisvabadust on võimalik piirata, kuid see piirang peab olema formaalses ja materiaalses kooskõlas põhiseadusega.

PS § 34 võimaldab liikumisvabadust piirata seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Seega on põhimõtteliselt

võimalik ka liikumisvabaduse piiramine Vabariigi Valitsuse määrusega, kuid see saab toimuda vaid seaduses sisalduva selgesõnalise volitusnormi alusel.

Volitusnormina on nimetatud määruks RiPS § 8 lõiget 3. Selle sätte järgi kehtestab Vabariigi Valitsus või tema volitatud ametkond piirirežiimist tulenevad õigused, kohustused ning piirangud, kui need ei ole sätestatud seadusega või välislepinguga ning kui seadusega ei sätestata teisiti.

RiPS § 8 lõiked 1 ja 2 sätestavad piirirežiimi obligatoorse ja fakultatiivse reguleerimiseseme. Lõige 1 järgi tuleb piirirežiimiga kindlaks määrata:

- 1) isikute ja transpordivahendite riigipiiri ületamise kord;
- 2) kauba (vara, sealhulgas asjad, valuuta ja väärtpaberid, samuti loomad) üle riigipiiri toimetamise kord;
- 3) ujuv vahendite (edaspidi *laevad*) territoriaal- ja sisemerre, samuti piiriveekogude Eestile kuuluvatesse vetesse sisenemise, nendes liikumise ja viibimise ning nendest väljumise kord;
- 4) õhusõidukite Eesti õhuruumi sisenemise, õhuruumis liikumise ning õhuruumist väljumise kord;
- 5) isikute ja transpordivahendite piiripunkti sisenemise, selles paiknemise ja sellest väljumise ning kaupade piiripunkti sisseveo, selles paiknemise ja sellest väljaveo kord.

RiPS § 8 lõike 2 järgi võidakse piirirežiimiga piirata riigipiiri valvamist takistavat või piirirahu häirivat tegevust nagu tulirelvade ja lõhkematerjalide kasutamine, töötamine piiririba vahetus läheduses, jahipidamine ja kalapüük, kariloomade karjatamine, valgustuse ja lahtise tule kasutamine.

RiPS § 8 lõikes 3 sätestatud volitus ei luba Vabariigi Valitsusel kehtestada iseseisvaid põhiõiguste piiranguid. Lubatud on üksnes piirangud, mis tulenevad piirirežiimist. Iga RiPS § 8 lõike 3 alusel kehtestatud piirang peab olema materiaalselt hõlmatud mõne RiPS § 8 lõikes 1 või 2 toodud alusega. Käesoleval juhul saanuks nimetatud normi alusel kehtestada laevade vetesse sisenemise, nendes liikumise ja viibimise ning nendest väljumise korra, mitte aga piirata isikute liikumist veekogudel. Seega ei ole RiPS §-s 8 sisalduv volitusnorm piirirežiimi eeskirja punktiga 72¹ kehtestatud liikumisvabaduse piirangu alusena korrektne.

Edasi tuleb kontrollida, kas piirangu eesmärk on legitiimne. PS § 34 võimaldab liikumisvabadust piirata teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, riigikaitse huvides, loodusõnnetuse ja katastroofi korral, nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, looduskeskkonna kaitseks, alaealise või vaimuhaige järelevalvetuse ärahoidmiseks ja kriminaalaja menetluse tagamiseks. Eeskirja punkt 72¹ kehtestati Vabariigi Valitsuse 01.11.2004 määrusega nr 324 ja jõustus 14.11.2004. Selle määruse seletuskirjas põhjendati regulatsiooni järgmiselt: „Muudatus tagab kordonitele ülevaate piiriveekogudel olevatest ujuv vahenditest ja võimaldab identifitseerida radari poolt avastatud märgid ning selgitada piiriveekogudel liikumise korda ennetamiseks piirirežiimi rikkumisi või ebaseaduslike piiriületusi. Kuna piirivalve üks kohustusi on teostada ning koordineerida päästetegevust piiriveekogudel, siis on vajalik, et kordonil oleks täielik ülevaade ujuv vahenditest, mis on tema vastutusala veekogul. See kergendab hiljem päästetegevuse organiseerimist. Transpordivahendiga toimub tavaliselt talvisel ajal jäälemine. Peipsi järve osas on kehtestatud 1 kilomeetri laiune tsoon kaldast, arvesse võttes Peipsi järve puhkepiirkondades kasutatavate kannude, purjelaudade jms väljumise ja saabumise registreerimise otstarbekust ja ujuv vahendite jääle saabumise ja väljumise registreerimist.”

Õiguskantsler nõustub siseministri ja Piirivalveameti peadirektoriga, et vaidlusaluse sätte eesmärk ei ole takistada inimeste liikumist, vaid saada ülevaade piiriveekogul liikuvatest ujuv vahenditest ja transpordivahenditest. Nimetatud piirang on vajalik selleks, et võimalikult kiiresti reageerida, kui tekib vajadus hättasattunute abistamiseks ja isikute päästmiseks või piirivahejuhtumi lahendamiseks või ebaseaduslike piiriületajate tabamiseks. Samuti on piirang vajalik, et saada teavet piiriveekogul liikuvate inimeste kohta, eesmärgiga tagada riigipiiri turvalisus. Tegu on legitiimsete eesmärkidega, piiramaks PS §-ga 34 tagatud liikumisvabadust. Antud eesmärgi saavutamiseks riigi valitud vahend – isikutele pandud teavitamiskohustus – on saavutatava eesmärgi suhtes sobiv, vajalik ja mõõdukas. Seega ei eksisteeri piirirežiimi eeskirja punkti 72¹ ja PS § 34 vahel materiaalselt vastuolu.

(5) Siseministri kinnitusel on ministeeriumil kavas vaadata üle piirivalveseadus ning riigipiiri seadus.

Õiguskantsler pöördus siseministri poole soovitusena korrastada selle õigusreviisjoni käigus ka liikumisvabaduse piirangute õiguslikud alused. Selleks tuleb viia piirirežiimi eeskirjas sisalduvad liikumisvabaduse piirangud üle seadusesse. Teine võimalus on täiendada RiPS § 8 selgesõnalise volitusega Vabariigi Valitsusele isikute liikumisvabaduse piirangute kehtestamiseks. Taoline lahendus oleks mõistlik ja hoiaks ära hilisemad tarbetud õiguslikud vaidlused.

2007. aasta aprilli seisuga ei ole piirivalveseadust muudetud ega vastavaid muudatusi Vabariigi Valitsuse tasandil algatatud.

5. Sisekaitseakadeemias õppimise aja arvestamine avaliku teenistuse staaži hulka

Asjad nr 6-1/060051, 6-1/060288

(1) Õiguskantsleri poole pöördusid avaldajad, kes palusid, et ta kontrolliks, kas pärast 01.01.2000 Sisekaitseakadeemiasse immatrikuleeritud tudengite avaliku teenistuse staaži arvestatakse põhjendamatult erinevalt võrreldes teiste Sisekaitseakadeemia tudengitega.

(2) 2000. aastal Sisekaitseakadeemiasse immatrikuleeritud avaldajate väitel arvestati nende Sisekaitseakadeemias õpitud aeg avaliku teenistuse staaži hulka üksnes alates 10.03.2003. Avaldajad leidsid, et ka pärast 01.01.2000 immatrikuleeritud üliõpilaste õppeaeg Sisekaitseakadeemias peaks minema täies ulatuses avaliku teenistuse staaži arvestamisel arvesse.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmistega justiitsministri ja siseministri poole. Nii justiitsminister kui siseminister vastasid õiguskantslerile, et kehtiv Sisekaitseakadeemias õpitud aja eest avaliku teenistuse staaži arvestamise regulatsioon ei võimalda staaži arvestamist ajavahemiku 01.01.2000–10.03.2003 eest nendel tudengitel, kes immatrikuleeriti pärast 01.01.2000. Siseminister leidis oma 07.02.2006 vastuses ja justiitsminister oma 03.02.2006 saadetud kirjas, et ülalkirjeldatud Sisekaitseakadeemias õppinud isikute ebavõrdne kohtlemine ei ole põhjendatud.

(3) Käesolevas asjas tuli leida vastus küsimusele, kas perioodil 01.01.2000–10.03.2003 Sisekaitseakadeemiasse immatrikuleeritud tudengeid koheldakse avaliku teenistuse staaži arvestamisel põhjendamatult erinevalt võrreldes teiste Sisekaitseakadeemia tudengitega.

(4) Vabariigi Valitsuse 15.10.1992 määruse nr 299 ja Vabariigi Valitsuse 21.12.1999 määruse nr 394 (määrused) järgi arvestati Sisekaitseakadeemia (endise Riigikaitse Akadeemia) üliõpilaste, kes olid immatrikuleeritud enne 01.01.2000, õppeaeg võrdseks tegevteenistusega Eesti Kaitseväes. ATS § 153 punkti 3 järgi loetakse teenistuse aeg Eesti Kaitseväes avaliku teenistuse staaži hulka. Vabariigi Valitsuse 21.12.1999 määruse nr 394 järgi ei läinud pärast 01.01.2000 Sisekaitseakadeemiasse immatrikuleeritud üliõpilaste õppimisaeg enam kaitseväeteenistuse staaži hulka.

Kuni 10.03.2003 ei sisaldanud avaliku teenistuse seadus normi, mille järgi oleks Sisekaitseakadeemia õpingute aeg arvestatud avaliku teenistuse staaži hulka. Nimetatud küsimus oli reguleeritud üksnes eelviidatud Vabariigi Valitsuse määrustega. 10.03.2003 täiendati ATS § 153, mis reguleerib avaliku teenistuse staaži arvestamise küsimusi, punktiga 6, milles sätestati, et avaliku teenistuse staaži hulka arvestatakse õpingute aeg sisekaitsealises rakenduskõrgkoolis.

Vastavalt PS § 12 lg 1 lausele 1 on kõik seaduse ees võrdsed. Riigikohus on öelnud, et: „Põhiseaduse § 12 lg 1 esimene lause „Kõik on seaduse ees võrdsed” sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse, mille kaitseala hõlmab kõiki eluvaldkondi.“⁴⁴³

443 RKPJKo 12.06.2002, nr 3-4-1-6-02, p 10.

PS § 12 lg 1 lause 1 tagab võrdsuse õiguse kohaldamisel. Lisaks on Riigikohus korduvalt märkinud, et PS § 12 lg 1 lauset 1 tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses. Viimane tähendab üldjuhul seda, et seadused peavad ka sisuliselt kohtlema kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.⁴⁴⁴

Samas ei ole õigus võrdsele kohtlemisele kindlasti absoluutne. Põhiseaduse järgi on võrreldavate isikute ebavõrdne kohtlemine lubatud, kui sellel on legitiimne eesmärk ja eesmärgi saavutamise vahendid on proportsionaalsed.

Sisekaitseakadeemiasse võetakse enne 01.01.2000 või pärast 10.03.2003 immatrikuleeritud tudengite avaliku teenistuse staaži arvestamisel arvesse kogu nende õppeaeg Sisekaitseakadeemias.

Nii justiitsminister kui siseminister vastasid õiguskantslerile, et kehtiv Sisekaitseakadeemias õpitud aja eest avaliku teenistuse staaži arvestamise regulatsioon ei võimalda staaži arvestamist ajavahemiku 01.01.2000–10.03.2003 eest nendel tudengitel, kes immatrikuleeriti pärast 01.01.2000. Seega võetakse viimatikirjeldatud tudengite õppeaeg avaliku teenistuse staaži arvestamisel arvesse üksnes osaliselt.

Seega koheldakse Sisekaitseakadeemias õppinud tudengeid avaliku teenistuse staaži arvestamisel erinevalt: ühtedel arvestatakse avaliku teenistuse staaži hulka kogu õppeaeg, teistel mitte.

Erinev avaliku teenistuse staaži arvestamine muudab Sisekaitseakadeemias õppinud isikutel, kelle õpingute aega perioodil 01.01.2000–10.03.2003 ei arvestata avaliku teenistuse staaži hulka, raskemaks avaliku teenistuse staažist sõltuvate hüvede saamise võrreldes teiste Sisekaitseakadeemias õppinud tudengitega. Avaliku teenistuse staažist sõltuvateks hüvedeks on näiteks ATS § 37 lõikes 2 sätestatud lisatasud teenistusaastate eest ning ATS § 45 lõikes 2 sätestatud õigus lisapuhkusele.

Määruste ja seaduseelnõude seletuskirjadest ei olnud võimalik leida põhjendust, miks Sisekaitseakadeemias õppinuid isikuid koheldakse avaliku teenistuse staaži arvestamisel ebavõrdselt. Siseminister leidis oma 07.02.2006 vastuses ja justiitsminister oma 03.02.2006 saadetud kirjas, et ülalkirjeldatud Sisekaitseakadeemias õppinud isikute ebavõrdne kohtlemine ei ole põhjendatud.

Ka õiguskantsler leidis, et legitiimset põhjust Sisekaitseakadeemias õppinud isikute ebavõrdseks kohtlemiseks ei ole ning see on PS § 12 lg 1 lausega 1 vastuolus.

(5) Justiitsminister teatas oma 03.02.2006 vastuses õiguskantsleri teabe nõudmisele, et ATS § 153 punktile 6 tuleb anda tagasiulatuv jõud alates 01.01.2000. Justiitsminister lubas seda teha avaliku teenistuse seaduse muudatuste kavandamisel. Kuni aprillini 2007 ei olnud Justiitsministeerium avaliku teenistuse seaduse uut eelnõu veel esitanud.

6. Isikuandmete avalikustamine süüteomenetluses

Asi nr 7-1/050807

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes palus õiguskantsleri hinnangut tema isikuandmete meedias avalikustamise õiguspärasusele Põhja Politseiprefektuuri poolt.

(2) Põhja Politseiprefektuur avalikustas pressiteate avaldaja kriminaalmenetluse kohta, millele olid lisatud avaldaja fotod. Pressiteates informeeriti avalikkust, et avaldaja on kinni peetud seksuaalkuritegudes kahtlustatavana Tallinnas Nõmmel ning et tema suhtes on alustatud kriminaalmenetlus KarS § 146 alusel (sugulise kire rahuldamine lapsealisesega). Pressiteates sedastati, et alaealiste väärkohtlemise vastu võitlemise töögrupp kahtlustab avaldajat lisaks menetluses olevale kriminaalasjale veel teistegi lastealiste poiste

⁴⁴⁴ Vt nt RKÜKo 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, p 36.

seksuaalses kuritarvitamises. Lisaks rõhutati, et meest on korduvalt analoogiliste kuritegude eest karistatud. Kõigil kannatanutel ning neil, kes teadsid avaldaja sooritatud võimalikest seksuaalkuritegudest, paluti politseiga ühendust võtta. Pressiteade avaldati mitmes üleriigilises ajalehes ning telesaadetes.

Õiguskantsler pöördus teabe saamiseks Põhja Politseiprefektuuri poole, paludes selgitada, milline oli teabe avalikustamise õiguslik alus, selle eesmärk ning põhjendused. Põhja Politseiprefektuuri vastusest nähtus, et teabe avalikustamisel massimeedias tugineti PolS § 13 punktile 23, mille järgi on politseil õigus kasutada kuritegudest informeerimiseks, kuriteo asjaolude väljaselgitamiseks, kurjategijate tagaotsimiseks, kuritegude ärahoidmiseks ja avaliku korra kindlustamiseks massiteabevahendeid. Info avalikustamise eesmärgina määratles Põhja Politseiprefektuur vajaduse välja selgitada võimalike kannatanute olemasolu, kuna kriminaalasjas kogutud materjalide põhjal oli alust arvata, et kannatanuid võis olla rohkem kui üks.

Õiguskantsler edastas politseipeadirektorile oma hinnangu, et isikuandmete avalikustamise eesmärki arvestades oli isikuandmeid avalikustatud liiga palju ning seega riivatud ebaproportsionaalselt avaldaja põhiõigusi. Seepeale tõi Politseiamet isikuandmete avalikustamise õigustamiseks uue argumenti – avalikustamist põhjendati vajadusega rõhutada avalikkusele avaldaja suurt ühiskonnaohtlikkust.

(3) Antud kaasuse põhiküsimuseks on, kas massimeedias avalikustatud isikuandmete hulk vastas avalikustamise eesmärkidele.

(4) Alaealiste seksuaalne väärkohtlemine on ränk kuritegu ning selle probleemiga tuleb ühiskonnas väga tõsiselt tegeleda. Tuleb siiski rõhutada, et nende kuritegude avastamisele suunatud kriminaalmenetlus peab arvestama õigusriigile kohaseid standardeid – austada tuleb menetlusosaliste põhiõigusi, süütuse presumptsiooni ja õiglase kohtumõistmise põhimõtteid ning teisi olulisi menetluslikke garantiisid.

Põhiseadusest tulenevalt on igaühel õigus eraelu puutumatusse (PS § 26) ning informatsioonilisele enesemääramisele (PS § 19 lg 1). Igal põhiõiguste riivel peab olema legitiimne eesmärk ning põhiõigusi riivavad meetmed peavad olema proportsionaalsed.⁴⁴⁵ Sellest tulenevalt ei tohi riik piiramatult kasutada ega levitada ka isikuandmeid, sest iga isikuandmete töötlemine riivab isiku põhiõigusi.

Kriminaalmenetluses kogutud isikuandmete avalikustamine ei ole üheselt reguleeritud ning asjassepuutuvad normid sisalduvad mitmes seaduses.

Kriminaalmenetluse puhul on olulised KrMS §-st 214 tulenevad piirangud kriminaalmenetluse andmete avalikustamisele. Avalikustamise lubatavuse üle otsustab prokuratuur kui kohtueelse menetluse juht, kes peab otsustama, kas ja kui suures ulatuses tohib andmeid avaldada. Seejuures peab avalikustamise puhul silmas pidama KrMS § 214 lõikes 2 sätestatud avaldamispiiranguid (näiteks ei tohi menetluse andmeid avalikustada kui see raskendaks kuriteo avastamist, kahjustaks perekonna- või eraelu puutumatus jne). Eraelu puutumatus nõuet rõhutatakse eraldi ka KrMS § 9 lõikes 4, mille järgi tohib kriminaalmenetluses isiku perekonna- ja eraellu sekkuda vaid kriminaalmenetluse seadustikus endas sätestatud juhtudel ja korras kuriteo tõkestamiseks, kurjategija tabamiseks, kriminaalasjas töö tuvastamiseks ja kohtuotsuse täitmise tagamiseks.

Isikuandmete töötlemise põhireeglid tulenevad isikuandmete kaitse seadusest (IKS). Isikuandmete kaitse seadus on üldseadus ning reeglid on selles sätestatud piisavalt üldistena, et tagada nende rakendumine mis tahes eluvaldkonnas, sh süütegude väljaselgitamise menetlustes. Andmekaitse põhiprintsiibid, mis on sätestatud IKS §-s 6, omavad üksikisiku põhiõiguste kaitse vajadust arvestades olulist tähtsust ka kriminaalmenetluses.

Kriminaalmenetluse seadustiku ning isikuandmete kaitse seaduse võimalike omavaheliste vastuolude tõlgendamisel kehtib esimeses sätestatud reegel. Kriminaalmenetluse seadustikus reguleerimata osas tuleb eeldada isikuandmete kaitse seaduse kui üldseaduse kohaldumist.

⁴⁴⁵ Vt M. Ernits. Kommentaarid §-le 11. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 11 komm 3.

Kriminaalmenetluses isikuandmete töötlemise küsimusi on põgusalt puudutanud ka Eesti kohtud. Nii on Riigikohtu kriminaalkolleegium võtnud seisukoha, et isikuandmete kaitse seadus kohaldub ka kriminaalmenetluse puhul.⁴⁴⁶ Antud kaasuse kontekstis sedastati, et kriminaalmenetluses kogutavad isikuandmed on käsitletavad isikuandmetena IKS § 4 lg 1 tähenduses ning oma andmetele on isikutel isikuandmete kaitse seaduse alusel juurdepääsuõigus sõltumata sellest, kas kriminaalmenetluse seadus vastava õiguse sätestab või mitte. Samas tuleks Riigikohtu hinnangul kriminaalmenetluse toimumise ajal isikuandmetega tehtavaid toiminguid käsitleda kriminaalmenetluse toimingutena (isikuandmetega tutvumise soovi käsitletakse menetluse toimumise ajal kriminaalmenetluses esitatava taotlusena, mis lahendatakse määrusega). Seega ei ole isikuandmete kaitse seaduse alusel tehtavad toimingud kriminaalmenetlusevälised ning nende vaidlustamine toimub kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud korras.⁴⁴⁷ Kui aga kriminaalmenetlus on lõppenud, toimub teabele juurdepääs isikuandmete kaitse seaduse alusel ja haldusmenetluse korras. Isikuandmete kaitse seaduse rikkumine on sel juhul vaidlustatav Andmekaitse Inspeksioonis ning halduskohtus. Sama seisukoha on varem võtnud ka Riigikohtu halduskolleegium.⁴⁴⁸

Selles kontekstis on oluline viidata IKS § 6 punktidele 2 ja 3, mille järgi tohib isikuandmeid töödelda üksnes määratletud ja õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks ning vaid sellises ulatuses, mis on seatud eesmärgi saavutamiseks vajalik. IKS § 14 lõike 1 järgi on isikuandmete töötlemine andmesubjekti nõusolekuta lubatud vaid piiratud juhtudel, mh on see lubatud seadusega ettenähtud ülesande täitmiseks. Isikuandmete töötlemise nõuded (mh näiteks nõue, et ei töödeldaks eesmärgi saavutamiseks mittevajalikke andmeid, ning isikuandmete töötlejal on kohustus tagada, et andmed ei leviks mitte õigustatud isikute kätte) tulenevad IKS §-dest 18 ja 19.

Lisaks kriminaalmenetluse seadustikule ning isikuandmete kaitse seadusele tuleb arvesse võtta ka politiseadust, millele politsei oma tegevuses oli tuginenud. PolS § 13 p 23 sätestab politsei õiguse kasutada kuritegudest informeerimiseks, kuriteo asjaolude väljaselgitamiseks, kurjategijate tagaotsimiseks, kuritegude ärahoidmiseks ja avaliku korra kindlustamiseks massiteabevahendeid. Õiguskantsleri seisukoht on, et seda sätet ei saa pidada ammendavaks õiguslikuks aluseks (volitusnormiks) isikuandmete avalikustamiseks piiramata isikute ringile. Isikuandmete avalikustamisega kaasnev põhiõiguste riive saab tugineda vaid selgele seadusandjapoolsele volitusele, millega on määratletud põhiõiguste riive sisu, eesmärk ning ulatus. PolS § 13 p 23 annab politseile pelgalt õiguse kuriteo asjaolude väljaselgitamise huvides kasutada massiteabevahendeid, täpsem sisuline õigustus kahtlustatava isikuandmete avalikustamiseks eeldab vastavat spetsiaalset normi.

Esiletoodud põhiseaduslike nõuete ning kehtiva õigusliku regulatsiooni taustal ülaltoodud pressiteate sisu hinnates tuleb tõdeda, et pressiteates on avalikustatud eesmärgi saavutamiseks mittevajalikku teavet ning seeläbi põhjendamatult riivatud isiku põhiõigusi.

Antud juhul ei ole vaidlust selles osas, et isikuandmete avalikustamine on toimunud kriminaalmenetluse käigus, mis KrMS § 6 arvestades on kooskõlas kriminaalmenetluse kohustuslikkuse põhimõttega. Põhja Politseiprefektuuri esindaja on möönnud, et lisaks juba ühe teadaoleva kannatanuga kriminaalmenetlusele, oli politseil selge kuriteokahtlus veel mitmete kuriteoepisoodide suhtes, mille kohta andsid väidetavalt tunnistust kriminaalasjas kogutud materjalid ning mille suhtes peeti vajalikuks teha menetlustoiminguid (avalikustada teavet, kontrollida saabunud vihjeid). Vastavalt kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud teabe avalikustamise tingimustele oli pressiteate avalikustamiseks küsitud ka prokuröri luba.

Nagu ülal kirjeldatud, on kriminaalmenetluses isikuandmete avalikustamine iseenesest teatud tingimustel küll lubatud, kuid seda tehes tuleb arvestada põhiseadusest ning seadustest tulenevaid piiranguid. Isikuandmete töötlemisel (st ka avalikustamisel) peab olema selge eesmärk. Antud juhul oli pressiteate avalikustamise eesmärgiks pälvida võimalike kuriteo ohvrite, nende vanemate või teiste asjast teadlike inimeste tähelepanu

446 RKKKm 29.11.2004, nr 3-1-1-116-04, p 17–18.

447 Ka Tallinna Ringkonnakohus on oma 14.06.2005 määruses haldusasjas nr 2-3/796/05 sedastanud: „Isikuandmete töötlemine kriminaalmenetluse käigus kujutab endast kriminaalmenetluse toimingut, sõltumata sellest, millise seadusega see on reguleeritud.“ Samas asjas on Ringkonnakohus käsitlenud ka küsimust KrMS-i ja IKS-i omavahelisest hierarhiast, rõhutades, et IKS-st tulenevad piirangud isikuandmete töötlemisele ei saa olla takistuseks KrMS-s sätestatud menetlustoimingute tegemisel.

448 RKHKm 20.03.2003, nr 3-3-1-25-03, p 13.

ning kutsuda neid üles politseile kuritegude kohta teavet andma. Selline avalikkuse kaasamine menetlusse teenib õiguspäraseid eesmärke (tabada kurjategija ja avastada kuritegu), eriti kui muul moel teabe hankimine ei ole mingil põhjusel võimalik.

Nõustuda ei saa Politseiameti hilisema väitega, et vaidlusaluste avaldaja isikuandmete avalikustamise eesmärk oli lisaks teabe kogumisele ka avalikkuse hoiatamine avaldaja suurest ühiskonnaohtlikkusest. Arvestades, et avaldaja oli juba kinni peetud, ei saanud ta endast enam avalikkusele ohtu kujutada ning seetõttu ei ole millegagi põhjendatud politsei väide, et avalikkust tuli hoiatada.

Isikuandmeid avalikustades ei tohi politsei seda võimalust kuritarvitada – avalikustada tohib ainult sellises ulatuses andmeid, mis on eesmärgi saavutamiseks mõõdapääsmatult vajalik. Antud pressiteate puhul on kaheldav, kas eesmärgi saavutamisele (kuriteoepisoodide kohta teabe kogumine) aitab kaasa selle mainimine, et avaldaja suhtes on lisaks neile võimalikele kuritegudele, mille avastamiseks avalikkuse abi palutakse, ühes asjas juba kriminaalmenetlus käimas. Samuti ei ole ilmselt põhjendatud selle rõhutamine, et meest on korduvalt analoogiliste kuritegude eest karistatud. Arvesse tuleb võtta, et mainitud laused sisaldavad ülimalt stigmatiseerivat infot ning selle avalikustamiseks peavad olema eriti kaalukad argumendid. Antud juhul ei ole Põhja Politseiprefektuur piisavaid põhjendusi esitanud. Nõustuda tuleb, et eesmärkide saavutamiseks (politseile vajaliku teabe hankimiseks) võis olla vajalik täpsustada, millist kuriteokoosseisu politsei silmas peab (seksuaalkuriteod alaealiste vastu), samuti võib põhjendatuks pidada piirkonna äramärkimist ning muidugi on sellises situatsioonis olulised isikut kirjeldavad andmed ning foto. Ent andmeid selle kohta, et üks kriminaalasi on juba menetluses, ning et mees on varem korduvalt sarnaste asjade eest karistada saanud, ei hõlbusta isiku äratundmist ega anna teate adressaatidele eesmärkide saavutamiseks mitte mingit vajalikku lisateavet.

Isikuandmete massimeedias avalikustamisel võivad isiku jaoks olla väga rängad tagajärjed, näiteks sotsiaalne tõrjutus, maine kahjustumine, raskused tööturul jne. Samuti tuleb arvesse võtta, et andmete avalikkusele kättesaadavaks tegemise puhul on võimalike tagajärgede hilisem vältimine või nende mõjutamine praktiliselt võimatu – kord juba avalikustatud informatsiooni kasutamist ja levimist ei ole enam võimalik kontrollida. Enne süüdimõistvat kohtuotsust tuleb arvestada ka võimalusega, et kahtlused olid alusetud ning inimene süütu. Neid argumente arvestades on eriti oluline, et enne andmete avalikustamist kaalutaks erilise hoolega läbi, kas ja kui suuresti seda teha.

Seetõttu võttis õiguskantsler seisukoha, et Põhja Politseiprefektuur on põhjendamatult riivanud avaldaja põhiõigusi, eksides PS §-st 11 tuleneva põhiõiguse riive proportsionaalsuse nõude vastu. Isikuandmete avalikustamine kui põhiõiguse riive teenis antud juhul küll legitiimset eesmärki, kuid kõikide pressiteates toodud andmete avalikustamine ei olnud selle eesmärgi saavutamiseks vajalik, mistõttu ei olnud riive proportsionaalne. Kõnealuse pressiteate puhul on samal põhjusel eksitud IKS § 6 punktidest 2 ning 3 tulenevate isikuandmete töötlemise eesmärgikohasuse ning minimaalsuse nõuete vastu.

(5) Õiguskantsler pöördus Politseiameti poole ja selgitas isikuandmete kaitse põhimõtteid. Et isikuandmete avalikustamisega kaasnenud rikkumist ei ole võimalik tagantjärele efektiivselt heastada, võttis Politseiamet kasutusele meetmed taoliste eksimuste ärahoidmiseks edaspidi. Politseiamet tunnustas õiguskantsleri pöördumises selgitatud isikuandmete kaitse põhimõtteid ning vastavad juhtnöörid edastati politseiasutustele. Politseiamet pööras politseiasutuste tähelepanu sellele, et isikuandmete avalikustamisel peab olema legitiimne eesmärk ning avalikustada võib vaid eesmärgi saavutamiseks vajalikke andmeid. Samuti soovitati politseiasutustel lisada koolituskavadesse isikuandmete kaitset puudutavate koolituste korraldamine.

7. Distsiplinaarjuurdlusega seonduvate isikuandmete avaldamine pressiteates

Asi nr 7-4/061449

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes palus kontrollida Politseiameti tegevuse õiguspärasust seoses avaldajat puudutava distsiplinaarkaristuse avaldamisega pressiteates.

(2) Politseiamet avaldas 27.09.2006 pressiteate, milles tutvustatakse samal päeval lõppenud distsiplinaarjuurdluse tulemusi. Distsiplinaarjuurdlus oli algatatud uurimaks ebaefektiivset teabe liikumist politseiprefektuuride vahel seoses avalikkuses laia kõlapinda leidnud Haabersti linnaosavalitsuse ametnike tulistamise juhtumiga. Pressiteates käsitletakse ajavahemikul 13.09.2006 kuni 27.09.2006 läbi viidud distsiplinaarjuurdluse asjaolusid, märkides muuhulgas, et „politseiameti sisejuurdlus tuvastas kahe politseiprefektuuri ametnike süü” ning selles kajastatakse selgelt ning detailselt ka määratavaid karistusi.

Ajalehe Postimees veebiväljaandes Postimees *Online* ning ajalehe Eesti Päevaleht veebiväljaandes Päevaleht *Online* ilmusid 26. ja 27.09.2006 distsiplinaarjuurdluse asjaolusid (sh karistamise põhjusi ja karistuste olemust) käsitlevad artiklid. Avaldaja ei olnud tema suhtes algatatud juurdluse tulemustest teadlik enne vastava teabe avalikustamist nimetatud meediaväljaannetes. Distsiplinaarkaristuse otsus registreeriti asutuse dokumendihalduses 28.09.2006 ning avaldajale tutvustati seda allkirja vastu alles 03.10.2006. Käskkiri sisaldas juurdepääsupiirangut asutusesiseseks kasutamiseks viitega AvTS § 34 lõikele 2.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole.

Õiguskantsler pöördus teabe saamiseks Põhja Politseiprefektuuri poole. Politseiamet leidis oma vastuses, et vaidlusaluses pressiteates ei käsitletud ühegi distsiplinaarjuurdluse all oleva isiku kehtivaid distsiplinaarkaristusi, vaid meediaväljaannetele edastatud teave käsitles kõigest planeeritavaid distsiplinaarmeetmeid. Lisaks teatas Politseiamet, et vastavalt politseiasutuste ühtse dokumendihalduskorra punktile 315.15 on distsiplinaarjuurdluse käigus kogutud materjalid tunnistatud AvTS § 34 lõike 2 alusel asutusesiseseks kasutamiseks.

(3) Antud kaasuse põhiküsimus on, kas Politseiameti distsiplinaarjuurdlusega seonduvate isikuandmete avaldamine enne karistuse isikule teatavaks tegemist oli õiguspärane.

(4) Avaliku teabe seaduses ei ole otseselt sätestatud kohustust määratleda distsiplinaarmenetlusega seonduv teave enne menetluse lõppu asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabena. AvTS § 28 lg 1 p 14 näeb ette riikliku või teenistusliku järelevalve ettekirjutuste avalikustamise kohustuse pärast nende jõustumist ning § 36 lg 1 p 12 keelu tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teenistusliku järelevalve korras või distsiplinaarkorras tehtud jõustunud ettekirjutusi või antud akte ning andmeid kehtivate karistuste kohta. Tuleb rõhutada, et tegu on jõustunud otsustega. Kuigi AvTS § 35 lg 1 p 2 sätestab kohustuse tunnistada asutusesiseseks teabeks üksnes riikliku järelevalve menetluse käigus kogutud teave kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni, siis võib eelnevast järeldada, et see on laiendatav ka distsiplinaarmenetluse tulemile. Taolise järelduse saab teha ka AvTS § 35 lg 2 punktist 2, mis lubab asutusesiseseks teabeks tunnistada halduse üksikakti eelnõu ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne akti vastuvõtmist või allakirjutamist.

Töötajate distsiplinaarvastutuse seaduse, mis laieneb politseiametnikele tulenevalt politseiteenistuse seaduse § 1 lõikest 2 ning ATS §-st 87, § 12 lõike 1 järgi on distsiplinaarkaristus määratud päevast, mil töötaja andis allkirja dokumendile, millega tööandja vormistas karistuse. Avaldaja kinnitas allkirjaga distsiplinaarkaristuse otsusega tutvumist 03.10.2006, millest tulenevalt 27.09.2006 väljastatud pressiteade sisaldas teavet veel jõustumata distsiplinaarkaristuse kohta.

Politseiamet leidis oma vastuses, et vaidlusaluses pressiteates ei käsitletud ühegi distsiplinaarjuurdluse all oleva isiku kehtivaid distsiplinaarkaristusi, vaid meediaväljaannetele edastatud teave käsitles kõigest planeeritavaid distsiplinaarmeetmeid. Sellega ei saa nõustuda. Pressiteates on kõigi puudutatud politseiametnike suhtes kohaldatavaid distsiplinaarkaristusi käsitletud kindlas kõneviisis. Pressiteatest ei ole võimalik aru saada, et Politseiamet alles kaalutleb, kas ja kuidas teenistuskohustusi rikkunud politseiametnikke karistada.

AvTS § 28 lg 1 punkti 14 järgi on teabevaldaja kohustatud riikliku või teenistusliku järelevalve ettekirjutused või otsused nende jõustumisest alates avaldama veebilehel. Vastavalt AvTS § 36 lg 1 punktile 12 ei tohi asutusesiseseks kasutamiseks tunnistada teenistusliku järelevalve korras või distsiplinaarkorras jõustunud akte ja ettekirjutusi ning andmeid kehtivate karistuste kohta, millele tuginedes võib väita, et vastavatele tingimustele vastav teave kuulub piiranguteta avalikustamisele. Seega olnuks avaldamine õiguspärane üksnes pärast distsiplinaarkaristuse määramist.

Otsuse avaldamisega pressiteates on rikutud hea halduse tava, sest Euroopa *ombudsman*'i väljatöötatud hea halduse tava eeskirja art 20 lõike 2 järgi ei avalda ametnik otsust muudele allikatele enne, kui on teavitatud asjassepuutuvat isikut või asjassepuutuvaid isikuid.

Politseiameti vastusest nähtub, et vastavalt politseiasutuste ühtse dokumendihalduskorra punktile 315.15 on distsiplinaarjuurdluse käigus kogutud materjalid tunnistatud AvTS § 34 lõike 2 alusel asutusesiseseks kasutamiseks. Sellest tuleneb, et faktiliselt kehtis avaliku teabe seaduse § 34 lõike 2 alusel avaldaja distsiplinaarjuurdlusega seonduvatele materjalidele juurdepääsupiirang.

Teabe avalikustamisega on Politseiamet rikkunud ametkonnas kehtivaid halduseeskirju. Politseiameti käskkirjaga nr 100 kinnitatud ajakirjanikele info edastamise korra p 9 järgi järgitakse ajakirjanikega suhtlemisel muu hulgas süütuse presumptsiooni ja seaduslikkuse põhimõtteid. Viidatud korra p 13 järgi eeldab süütuse presumptsiooni põhimõtte järgimine, et õigusrikkumise kohta info edastamisel ei käsitleta kedagi süüteos süüdi olevana enne, kui tema suhtes on jõustunud kohtuotsus või kohtuvälise menetleja otsus. See on kindlasti laiendatav ka distsiplinaarmenetluse otsusele. Punkti 14 järgi on õiguspärasuse printsiibiga kooskõlas info edastamisel lähtumine kehtivate õigusaktide sätetest.

Politseiameti käskkirjaga nr 100 kinnitatud ajakirjanikele info edastamise kord ei käsitle otseselt juhtumeid, kus ajakirjanikele tuleb edastada teavet politseiametnike teenistuskäigu ja distsiplinaarkaristuste kohta.

Soovimata varjutada avaliku teabe seaduse keskset eesmärki (milleks on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabe avalikkus ja igaihe juurdepääsu võimalus), peab rõhutama, et seaduse täitmisel tuleb hinnata ning sisustada ka AvTS §-s 1 seaduse eesmärgiks seatud „demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtted” ning järgida avaliku teabe seaduse teisi olulisi printsiipe, nagu eraelu puutumatus ja juurdepääsupiirangute järgimine. Kui vastavad põhimõtted jäetakse teineteise suhtes kaalumata ning avaliku teabe seadust kohaldatakse faktiliselt piiranguteta, on tulemuseks „alasti riik” ning sellest tulenevalt devalveeruv (õigus)kord ühiskonnas.

Olukorras, kus seadusega on loodud võimalus hinnata sisuliselt asjaolusid, mille põhjal otsustada, kas ja milline teave kvalifitseerub AvTS § 1 mõttes „üldiseks kasutamiseks mõeldud teabena”, peab iga teabevaldaja kriitiliselt suhtuma oma rolli ja positsiooni riigis ja ühiskonnas ning kujundama avalikkusega suhtlemise mudeli, mis sellele rollile vastab.

Otseselt on rikutud AvTS § 9 lg 2 punktis 7 sätestatud olulist põhimõtet, mille järgi teabele juurdepääsu võimaldamisel on teabevaldaja kohustatud tagama teabe juurdepääsupiirangutest kinnipidamise. Edastades meediaväljaannetele teabe, mille suhtes kehtis juurdepääsupiirang, pani Politseiamet toime õigusrikkumise, mille koosseis võib vastata AvTS § 54¹ sätestatud väärteo tunnustele.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et Politseiameti distsiplinaarmenetlusega seotud asjaolude avalikustamine meediaväljaannetele enne karistuse jõustumist on vastuolus nii avaliku teabe seadusega, isikuandmete kaitse seadusega, halduseeskirjadega kui ka hea halduse tavaga.

Arvestades kujunenud olukorda, tuleb (sise)regulatsiooni puudumist pidada lüngaks politseiasutuste tegevust reguleerivas õigusruumis ning eeldada, et vastavate toimingute tegemisel juhitudakse mõistlikult avaliku teabe seaduse sätetest, mida aga antud kaasuse puhul ei tehtud.

(5) Sarnaste juhtumite vältimiseks esitas õiguskantsler ettepaneku täiendada Politseiameti käskkirja nr 100 osas, mis puudutab meediale politseiametnike kohta teabe edastamist, ning ühtlasi luua õiguskindlus seoses AvTS § 35 lg 2 punktiga 2, mis lubab (annab kaalutusõiguse) asutusesiseseks kasutamiseks tunnistada halduse üksikakti (st ka distsiplinaarkaristuse otsuse) eelnõu ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne akti vastuvõtmist või allakirjutamist.

Õiguskantsler soovitas täiendada Politseiameti käskkirja nr 100 ning selles eraldi reguleerida distsiplinaarjuurdlusega seonduva teabe avaldamise kord, et vältida eksimusi arusaamas, millisest hetkest

kuulub distsiplinaarjuurdlust käsitlev teave avaldamisele avaliku teabe seaduse järgi. Samuti leidis õiguskantsler, et hea halduse tavaga oleks vastavuses Politsei ameti vabandus avaldaja ning teiste pressiteates viidatud ametnike ees.

Õiguskantsleri hinnangul on Politsei amet pannud toime avaliku teabe seaduse rikkumise, millest teavitati õiguskantsleri seaduse § 35⁴ alusel avaliku teabe seaduse täitmise järelevalvet teostavat Andmekaitse Inspeksiooni ning Siseministeeriumi, kelle haldusalasse Politsei amet kuulub.

Andmekaitse Inspeksioon leidis oma vastuses, et Politsei ameti tegevuses puudusid väärted, sest AvTS § 34 lg 2 ei ole iseseisev volitusnorm juurdepääsupiirangu kehtestamiseks. Andmekaitse Inspeksioon võttis seisukoha, et kuivõrd AvTS § 34 lõike 2 alusel kehtestatud juurdepääsupiirang ei ole õigusjärgne, ei muutunud vaidlusalune teave juurdepääsupiiranguga teabeks, mille avalikustamine või väljastamine on AvTS § 54¹ järgi karistatav.

Andmekaitse Inspeksioon ei pidanud võimalikuks väärtetõrjumist alustada ka seetõttu, et õiguskantsler oli lugenud distsiplinaarmenetlusega seonduva teabe juurdepääsupiiranguga teabeks AvTS § 28 lg 1 p 14, § 35 lg 1 p 1 ja 2 ning § 36 lg 1 p 12 koosmõjus. Andmekaitse Inspeksioon märkis, et õigusvastane ja karistatav on vaid selline tegu, mida on seaduses kirjeldatud *expressis verbis*. Küll aga pidas AKI vajalikuks, et Politsei amet peab korrigeerima dokumendihalduse regulatsioone, mis käsitlevad juurdepääsupiirangute kehtestamist.

Politsei amet ei ole õiguskantsleri soovitudele vastanud.

8. Mobiilside operaatori üldtingimuste muutmise lubatavus isikuandmete kaitse seaduse järgi

Asi nr 7-1/060752

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes palus kontrollida Andmekaitse Inspeksiooni (AKI) tegevust tema kaebuse lahendamisel seoses mobiilside firma üldtingimuste sätte vastuoluga isikuandmete kaitse seadusega.

(2) Avaldaja pöördus AKI poole küsimusega, kas Elisa Mobiilside teenuste üldtingimuste muudatused ja nende kehtestamine on kooskõlas isikuandmete kaitse seaduse (IKS) nõuetega. Avaldaja viitas üldtingimuste punktidele, mis käsitlevad isikuandmete töötlemist ning andmete avaldamist „piiramatule arvule kolmandatele isikutele, kusjuures AS Krediidiinfo maksehäire registris on kõnealused isikuandmed kättesaadavad kuni seitsme aasta jooksul Kliendi poolt Liitumislepingu täitmisest”.

Detsembris 2005 teatas Elisa Mobiilside teenused AS oma klientidele, et tulenevalt elektroonilise side seadusest (ESS) on sideettevõtjad kohustatud hiljemalt 01.01.2006 viima klientidega sõlmitud sideteenuse lepingud kooskõlla elektroonilise side seaduses sätestatuga, mistõttu muudab Elisa Mobiilside teenused AS oma teenuste kasutamise üldtingimusi.

Avaldaja pöördus Elisa Mobiilside teenused AS-i poole väitega, et nimetatud üldtingimuste sätted on vastuolus isikuandmete kaitse seadusega ning tema nendega ei nõustu. Elisa Mobiilside teenused AS-i vastuskirjas isikuandmete kaitse seadusega seonduvat ei kommenteeritud, küll aga selgitati talle, et muutmissetpanekud loetakse vastuvõetavaks, kui klient ei teata kirjalikult muutmissetpanekutest keeldumisest. Samuti viidati avaldaja võimalusele leping üles öelda.

Avaldaja pöördus kaebusega AKI poole ning selgitas, et tema hinnangul on Elisa Mobiilside teenused AS-i üldtingimuste punkt, millega klient annab oma nõusoleku isikuandmete töötlemiseks, vastuolus IKS §-ga 12.

AKI vastas oma kirjas avalajale, et vaidlusalune üldtingimuste punkt on seadusega kooskõlas, kuna lepingu sõlmimisega annab isik nõusoleku isikuandmete töötlemiseks.

Avaldaja väitel saatis ta AKI-le täiendava kirja, milles ta väljendas arusaamatust, millistel asjaoludel on AKI jõudnud järeldusele, et sideoperaatorite kliendid on saanud anda IKS § 12 nõuetele vastava nõusoleku (selge ja teadliku tahteavalduse). Avaldaja hinnangul ei nähtunud AKI kirjast, millistele faktilistele ja õiguslikele alustele inspeksioon oma vastuses tugines.

Seejärel pöördus avaldaja õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida AKI tegevuse õiguspärasust.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmisega AKI poole. AKI selgitas õiguskantslerile, et inspeksiooni seisukoht kujunes peale kohtumist kolme suurema mobiilsideoperaatori ning AS Krediidinfo esindajatega. Inspeksiooni arvates on loomulik, et kui lepingu sõlmib teovõimeline täiskasvanud isik, siis annab ta ka nõusoleku isikuandmete töölemiseks. Kõigil nendel, kes ei olnud lepingu muutmisega nõus, on olnud võimalus leping lõpetada. Inspeksiooni arvates ei ole reaalselt võimalik rakendada IKS § 12 lõikes 2 sätestatud igapäevase elu situatsioonides. Inspeksiooni hinnangul võib normaalselt inimeselt eeldada seda, et ta mõistab oma isikuandmete töötlemise vajalikkust, kui sõlmib enda nimel lepingu ning saab aru, et edastab ise ja vabatahtlikult oma isikuandmed kellelegi. AKI kirjutas, et „vastavalt tänapäevastele vastutustundliku laenamise põhimõtetele aitab [maksehäirete register] pankadel ja teistel krediteerijatel vastu võtta otsuseid, mis põhinevad enam kui viieaastasel isiku krediidiajalool ning ühtlasi vältida eraisiku pankrotti ja ülelaenemist,” ning lisas, et „AKI pädevusse ega ülesannete hulka ei kuulu IKS ning lepinguõiguse suhte põhjalik analüüsimine.” AKI arvates „tuleneb sideoperaatori õigus teatud tingimustel muuta ühepoolset lepingut ESS-st ning IKS sätestab õiguse teatud juhtudel töödelda isikuandmeid ilma andmesubjekti nõusolekuta ning IKS § 12 lg 2 sätestatud järgimata. Konkreetset probleemi silmas pidades käib eelnimetatu just nimelt nende sideoperaatorite klientide kohta, kellega on lepingud sõlmitud enne 01.10.2003.”

(3) Antud kaasuse põhiküsimusteks on, kas IKS §-ga 12 on kooskõlas olukord, kus isik loetakse nõustunuks isikuandmete töötlemise tingimustega viisil, et andmesubjekti teavitatakse tema isikuandmete töötlemise tingimuste muutumisest ning nõusolek uutele tingimustele loetakse antuks, kui andmesubjekt ei teata uutest tingimustest keeldumisest.

(4.1) IKS § 12 seab isikuandmete töötlemiseks nõusoleku andmisele väga ranged tingimused. Kehtiva nõusoleku andmise oluliseks eelduseks on andmesubjekti eelnev informeerimine isikuandmete töötlemise asjaoludest. IKS § 12 lõike 5 järgi eeldatakse vaidluse korral, et andmesubjekt ei ole nõusolekut andnud.

IKS § 12 lg 1 eeldab, et selge ja teadlik tahteavaldus puudutab nõusolekut isikuandmete töötlemiseks, mille andmise õigus on andmesubjektil oma vaba tahte järgi ning mille andmine ei saa olla sõltuvuses teenuse osutamisega või mitteosutamisega juhul, kui isikuandmete töötlemine ei ole konkreetse teenuse osutamise vältimatuks eeltingimuseks.

IKS § 11 lõike 1 järgi on isikuandmete töötlemine lubatud üksnes andmesubjekti nõusolekul, kui seadus ei sätesta teisiti. Seega seab IKS kesksele kohale andmesubjekti nõusoleku isikuandmete töötlemiseks, lubades erandeid üksnes seaduse alusel. Seadus kaitseb niiviisi isiku õigust informatsioonilisele enesemääratlemisele, mille sisuks on eeskätt isiku õigus juhtida tema kohta käivate isikuandmete käivet vastavalt oma soovile.

AKI ei ole oma vastuses isikuandmete töötlemiseks antava nõusoleku tingimustel üldse peatunud, ehkki just IKS § 12 võimalikule rikkumisele kaebaja viitas.

Materjalidest ei nähtu, et AKI oleks nõusoleku andmisega seonduvate IKS § 12 tingimuste sisulist täitmist analüüsinud. Riikliku järelevalve tulemusena antavas haldusaktis ei saa IKS § 12 kohta antud õiguslik põhjendus piirduda tõdemusega, et „igal juhul on lepingu sõlminud isik andnud mingil hetkel oma nõusoleku isikuandmete töötlemiseks lepingus sätestatud tingimustel”, seda eriti olukorras, kus isikuandmeid edastatakse ka kolmandatele isikutele.

Nõusoleku (mh selle saamiseks eelneva teavitamise) kehtivust ja kvaliteeti saab hinnata üksnes koosmõjus IKS § 6 tulenevate isikuandmete töötlemise põhimõtete, millest olulisemateks tuleb antud kaasuse puhul pidada minimaalsuse ja eesmärgipärasuse põhimõtet. Minimaalsuse põhimõtte järgi tuleb isikuandmete töötlemisel piirduda vähimaga, mis on vajalik kokku lepitud eesmärgi täitmiseks.

AKI ei ole hinnanud, kas isikuandmete edastamine „piiramatu arvule kolmandatele isikutele” on vältimatult vajalik isikuga sõlmitava lepingu täitmiseks. Vastupidist ei ole AKI oma kirjas põhjendanud, võttes üksnes seisukoha, et „vastavalt tänapäevastele vastutustundliku laenamise põhimõtetele aitab [maksuhäirete register] pankadel ja teistel krediteerijatel vastu võtta otsuseid, mis põhinevad enam kui viieaastasel isiku krediidi ajalool ning ühtlasi vältida eraisiku pankrotti ja ülelaenemist”. Kui antud selgitusega võiks olla põhjendatud andmete edastamine AS-ile Krediidinfo, ei selgu AKI seisukohtadest aga ühelgi juhul, millega on põhjendatud isiku krediitdivõimelisust puudutavate andmete avaldamine piiramatu arvule kolmandatele isikutele.

Arusaamatuks jääb, mil viisil aitab ülaltoodud eesmärgi (vältida ülelaenamist) saavutada AKI toodud näitena isikuandmete edastamist inkassoteenust osutavatele äriühingutele. Antud asjaolusid arvesse võttes oleks AKI-l tulnud kaebuse lahendamiseks anda sisuline hinnang Elisa Mobiilsideteenuste AS-i üldtingimuste õiguspärasusele ja proportsionaalsusele.

Muuhulgas nähtub üldtingimuste punktist 3.2.1, et lepingu täitmata jätmise korral võidakse isikukoodi avaldada piiramatu arvule kolmandatele isikutele. Siinjuures on meelevaldne ka tõlgendus, et sellise avaldamise eelduseks on üksnes maksehäire, kuivõrd lepingu rikkumine on ka nt SIM-kaardi kaotamisest mitteteatamine või sidevõrgu töö häirimine.

(4.2) IKS § 14 lg 1 punkti 1 järgi on lubatud isikuandmete töötlemine ilma andmesubjekti nõusolekuta andmesubjektiga sõlmitud lepingu täitmiseks või lepingu täitmise tagamiseks ning antud erandist lähtudes ei ole avaldaja õigusi rikutud. Eelnimetatud säte annab mobiilsideteenuse operaatorile õiguse lepingu täitmiseks töödelda oma klientide isikuandmeid. Võib eeldada, et sideteenuse lepingu täitmiseks on vaja töödelda isikuandmeid näiteks selleks, et väljastada isikule arved kasutatud teenuste eest, ja vajadusel ka kohtule andmed tasumata arvete kohta.

AKI analüüsist ja vastusest ei selgu, kas ja millistel kaalutlustel saab määrata avalikkusele, sh AS-ile Krediidinfo isikuandmete edastamist pidada vältimatult vajalikuks lepingu täitmise ja selle tagamise seisukohalt.

AS-i Krediidinfo näol on tegemist eraõigusliku juriidilise isikuga, kellel erinevalt õiguskaitseorganeist puudub iseseisev pädevus ja võime tagada lepingute täitmist. Antud asjaoludel vajab iseseisvat hinnangut, kas IKS § 14 lg 1 punktis 1 sätestatud erandi kohaldamine kirjeldatud olukorrale on põhjendatud või mitte.

Arvestada tuleb, et juhul, kui andmesubjekt ei soovi lubada isikuandmete töötlemist üldtingimustes sätestatud korras, puudub tal sisuliselt võimalus sideteenuse kasutamiseks. AKI järelevalveasutusena pidanuks hindama, kas vastav tagajärg on andmesubjekti suhtes proportsionaalne, arvestades, et sisuliselt on kõik mobiilsidoperaatorid AKI tänase seisukoha põhjal õigustatud siduma sideteenuse osutamise kohustusega lubada oma andmete esitamist AS-ile Krediidinfo.

(4.3) Kahetsusväärne on AKI kirjas väljendatud seisukoht, et „AKI pädevusse ega ülesannete hulka ei kuulu IKS ning lepinguõiguse suhte põhjalik analüüsimine”. Tulenevalt IKS § 24 lg 1 kontrollib IKS ja selle alusel kehtestatud õigusaktide järgimist AKI. Seejuures tuleb tähele panna, et IKS kohaldub nii era- kui avalik-õiguslikes suhetes, millest esimesed seonduvad paratamatult ka lepinguõiguslike küsimustega.

AKI ülesannete sisuliselt korrektne täitmine eeldab seetõttu ka adekvaatseid hinnanguid isikuandmete kaitse õiguse seostest mitte üksnes lepinguõigusega, vaid konkreetselt elektroonilise side regulatsiooniga, krediitiasutuste tegevuse õiguslike alustega jms õigusvaldkondadega. Isikuandmete kaitse ei ole asi ja eesmärk iseeneses, vaid vastavad õigusnõuded peavad lähtuma tegelikelt elulistest asjaoludest ning olema seostatud selle valdkonna õiguspärasusega, millele nad igal üksikul juhul suunatud on.

(4.4) AKI väljendas muuhulgas seisukohta, nagu võiks sideettevõtja elektroonilise side seaduse (ESS) § 99 lõike 1 järgi ühepoolset muuta sideteenuse lepingu tingimusi, kui muutmise vajadus tuleneb õigusaktide muutmisest, ning sama paragrahvi lõike 2 järgi võib sideettevõtja muuta sideteenuse lepingut vastavalt sideteenuse lepingus sätestatud tingimustele.

AKI arvates „tuleneb sideoperaatori õigus teatud tingimustel muuta ühepoolset lepingut ESS-st ning IKS sätestab õiguse teatud juhtudel töödelda isikuandmeid ilma andmesubjekti nõusolekuta ning IKS § 12 lõikes 2 sätestatud järgimata. Konkreetset probleemi silmas pidades käib eelnimetatu just nimelt nende sideoperaatorite klientide kohta, kellega on lepingud sõlmitud enne 01.10.2003.”

ESS § 99 lg 1 toetub isikuandmete töötlemise kontekstis EL direktiivi 2002/58/EÜ regulatsioonile. Kõnealuse instrumendi sissejuhatava märkuse nr 10 järgi kohaldatakse elektroonilise side sektoris direktiivi 95/46/EÜ eelkõige kõigil põhiõiguste ja -vabaduste kaitsmisega seotud juhtudel, mis ei kuulu täpselt sama direktiivi kohaldamisalasse, sealhulgas vastutava töötleja kohustuste ja üksikisiku õiguste puhul. Seega tuleb ESS § 99 lõigete 1 ja 2 kohaldamise eeldusena tuvastada, et kõnealune küsimus kuulub direktiivi 2002/58/EÜ kohaldamisalasse.

Isikuandmete töötlemise küsimus ei kuulu sideteenuse lepingu täitmisega direktiivi 2002/58/EÜ kohaldamisalasse, mistõttu ei saa isikuandmete töötlemise nõusoleku andmisele kohaldada ESS §-le 99 toetuvat õigust üldtingimusi ühepoolset muuta. Vastupidiseid sisulisi põhjendusi AKI oma vastuses ei esitanud.

(5) Õiguskantsler tegi AKI-le ettepaneku avaldaja avaldus seadust ning hea halduse tava järgides uuesti läbi vaadata.

Inspektsioon vaatas avaldaja kaebuse uuesti läbi ning jäi oma varem esitatud seisukohtade juurde ning põhjendas seda järgnevalt. Teovõimelise inimese selgeks ning tahtlikuks tahteavalduseks võib lugeda tegevust, millega isik väljendab oma soovi lepingut jätkata. Korrekse teenuse osutamiseks ongi üheks eeltingimuseks isikuandmete töötlemine. Kõigilt Elisa klientidelt kirjaliku nõusolek võtmine tüüpitingimuste muutmiseks oleks andmesubjektile ebamõistlikult koormav ning seda võib käsitleda subjekti privaatsfääri riivena. VÕS § 42 lg 2 mille järgi eeldatakse, et tüüpitingimus on ebamõistlikult kahjustav kui tüüpitingimusega kaldutakse kõrvale seaduse olulisest põhimõttest, ei ole antud juhtumil kohane – lepinguõiguse üks aluspõhimõtetest on heauskus ehk õigustatud ootus, et mõlemad lepingupooled täidavad võetud kohustusi.

AS-ile Krediidinfole isikuandmete edastamine on pigem võlgade tekkimist ennetav tegevus, mitte liitumislepingu täitmiseks kasutatav sunnivahend. Ühtlasi juhtis inspektsioon tähelepanu asjaolule, et AKI pädevusse ei kuulu isikuandmete kaitse seaduse ning lepinguõiguse suhete põhjalik analüüs.

9. Isikusamasuse tuvastamine väärteomenetluses

Asi nr 7-1/060845

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes palus õiguskantsleri abi seoses tema suhtes põhjendamatult langetatud väärteotsusega.

(2) 23.09.2005 vormistati väärteoasjas kiirmenetluse otsus, millega määrati avaldajale rahaträhv KarS § 218 lõikes 1 sätestatud väärteo toimepanemise eest. Väärteo toimepanemisel kinni peetud isik väitis end kandvat avaldaja nime. Isikusamasuse tuvastamiseks võrdles politseiametnik teda politsei infosüsteemis Kairi oleva fotoga, mis oli seotud avaldaja andmetega. Infosüsteemis oli avaldaja isikuandmetega seotud teise isiku (R.P.)⁴⁴⁹ foto. Andmete juures oli märge, et avaldaja isikuandmeid võib üritada kasutada R.P.

⁴⁴⁹ Referaadis puudutatakse kaht inimest, kes mõlemad on anonümiseeritud ning kellest üks kasutab teise andmeid. Lugemise lihtsustamise eesmärgil on kasutatud ühe isiku puhul tema nimetähti.

29.11.2005 saatis kohtutäitur avaldajale täitekutse, milles palus hiljemalt 12.12.2005 tasuda kohtutäituri arvele 525 krooni (nimetatud summa koosnes rahatrahvist, kohtutäituri tasust ning täitekulust, vastavalt 180, 295 ja 50 krooni). 2006. a märtsis võttis kohtutäitur sissenõutava summa avaldaja pangaarvelt maha ning lõpetas täitemenetluse.

30.03.2006 esitas avaldaja kohtutäiturile ja politseile avalduse, milles vaidlustas kiirmenetluse otsuse – selgitades, et tema pole kõnealust väärtegu toime pannud. Avaldaja viitas paari aasta tagusele sündmusele, kus tema andmeid oli kasutanud R.P. Politseist vastati avaldajale, et kiirmenetluse otsuste tühistamine ei ole politsei pädevuses ning avaldaja peab selleks pöörduma Harju Maakohtu poole. Kohtutäitur selgitas avaldajale, et sissenõutud summade tagasi saamiseks peaks ta pöörduma kohtusse hagi politsei vastu.

Avaldaja pöördus enda kaitseks õiguskantsleri poole. Avaldaja sõnusti karistati teda väärteo eest, mille pani toime teine isik. Karistamine sai võimalikuks, sest politsei infosüsteemis oli avaldaja isikuandmetega seotud teise isiku foto.

Õiguskantsler pöördus asjaolude selgitamiseks Politseiameti peadirektori poole. Peadirektori ning politseiprefekti selgituste järgi võidi R.P. fotot seostada avaldaja andmetega 2002. aastal. Ilmselt esitas R.P. toona isikusamasuse tuvastamisel avaldaja andmed. Andmed sisestati politsei andmebaasi Polis ning nendega seoti R.P. arestimajas tehtud foto. Andmebaasi Polis andmed kanti üle 2005. aastal käivitunud infosüsteemi Kairi. Väidetavalt kanti küll üle varem loodud andmed, kuid kõikide andmete muutjate nimesid ja kuupäevi ei ole edaspidi kuvatud. Seetõttu pole võimalik tuvastada, kes ja millal sisestas hoiatuse, et R.P. võib kasutada avaldaja andmeid.

Isikusamasuse tuvastanud politseiametniku suhtes korraldati distsiplinaarjuurdlus. Juurdluse käigus selgus, et ametnik ei märganud infosüsteemis olevat hoiatust, väidetavalt seda infosüsteemis polnud. Prefekti selgituste järgi pole tagantjärele võimalik üheselt tuvastada, kas hoiatus oli politseiametnikule nähtav või mitte, kas eksimine isikusamasuse tuvastamisel oli välditav või mitte. Seetõttu ei saa politseiametniku süüd isiku vääril tuvastamisel üheselt tõendada.

(3) Avalduse lahendamisel tuli leida vastus küsimusele, kas politsei tegevus isikusamasuse tuvastamisel oli õiguspärane ja järgis hea halduse tava.

(4) Õiguskantsler leidis, et politsei rikkus oma tegevusega avaldaja õigusi.

Politseiasutused on isikuandmete töötlemisel kohustatud järgima isikuandmete kaitse seaduse (IKS) nõudeid. Selle järgi on isikuandmete töötleja kohustatud isikuandmete töötlemisel tagama, et isikuandmed on õiged. Mittetäielikud ja ebaõiged isikuandmed või isikuandmed, mille õigsus on vaidlustatud, tuleb sulgeda. Ebaõigete andmete täiendamiseks ja parandamiseks tuleb viivitamata võtta kasutusele vajalikud abinõud (IKS § 18). IKS § 31 lg 1 punkti 2 järgi on töötleja kohustatud andmesubjekti nõudmisel ebaõiged isikuandmed parandama. Kui isikuandmete töötlemisel on rikutud andmesubjekti õigusi, on andmesubjektil õigus nõuda temale tekitatud kahju hüvitamist riigivastutuse seaduses sätestatud alustel ja korras (IKS § 33 p 1).

Avaldaja andmetega oli seotud R.P. foto, samas oli infosüsteemis kirjas hoiatus, et R.P. võib esineda avaldaja nime all. Hoiatuse tegemise ajendiks pidi olema asjaolu, et politsei oli teada, et R.P. on esinenud avaldaja nime all. Seega oleks pidanud politsei teadma ka seda, et foto avaldaja andmete juures on vale, ning ebaõiged isikuandmed kohe kõrvaldama.

Asjaolu, et vahepeal toimus andmete ülekandmine ühest infosüsteemist teise, ei võimaldanud tuvastada, kelle süül jäid ebaõiged andmed kõrvaldamata. Andmete ülekandmise tõttu pole väidetavalt võimalik ka üheselt tuvastada, kas hoiatus oli 23.09.2005 isikusamasust tuvastanud politseiametnikule nähtav või mitte. See ei saa aga vabastada politseid vastutusest kahju eest, mille selline eksimus avaldaja jaoks kaasa tõi. Riigiasutus ei saa oma eksimusi vabandada sellega, et töö on tehniliselt halvasti korraldatud, eriti juhul kui eksimused toovad kaasa inimeste õiguste rikkumise.

Seega rikkus politsei oma tegevuses avaldaja õigusi, jättes ebaõiged andmed infosüsteemist esimesel võimalusel kõrvaldamata. Selle tagajärjel sai võimalikuks, et politseiametnik eksis isikusamasuse tuvastamisel ning avaldaja suhtes langetati alusetult väärteotsus. Kuigi avaldaja õiguste rikkumine oli politsei tegevuse tulemus, ei ole politseil endal õigust väärteotsust tühistada.

Oma õiguste kaitsmiseks tuleks avaldajal pöörduda kaebusega kohtu poole ning taotleda väärteotsuse tühistamist. Selleks peaks avaldaja taotlema kaebetähtaja ennistamist, sest kaebus kiirmenetluse otsuse peale esitatakse 15 päeva jooksul, alates menetlusaluse isiku poolt kohtuvälise menetleja otsuse kättesaamisest (VTMS § 114 lg 3). Riigivastutuse seaduse alusel on avaldajal võimalik taotleda ka alusetult makstud trahvi ja täitekulude tagastamist ning tekkinud kahjude hüvitamist.

(5) Õiguskantsler pöördus Politseiameti peadirektori poole soovitusel, milles juhtis tähelepanu rikkumistele ning palus tagada avaldajale igakülgne abi väärteotsuse vaidlustamise menetluses.

Politseiameti peadirektori selgituste järgi on politsei infosüsteemis avaldaja andmete juurest kõrvaldatud sinna ekslikult sattunud R.P. foto, samuti on seal märges, et R.P. võib üritada esineda avaldaja nime all. Peadirektori asetäitja vabandas avaldajale saadetud kirjas ning pakkus abi väärteotsuse vaidlustamise menetluses.

10. Surmajuhtum Ida Politseiprefektuuri Narva arestimajas

Asi nr 7-2/060326

(1) Õiguskantsler sai ajalehes ilmunud artiklist teada, et Ida Politseiprefektuuri Narva arestimajas suri vahistatu.

(2) Vahistatu halva enesetunde tõttu välja kutsutud kiirabitöötajad tuvastasid temal narkootikumi üledoosi ning tegid temale vastava süsti. Järgmisel hommikuks oli vahistatu surnud. Juhtumi uurimiseks algatas Ida Politseiprefektuur distsiplinaarjuurdlust. Õiguskantsler otsustas alustada menetluse, et kontrollida, kas surmajuhtumiga seotud ametnikud järgisid põhiõiguste ja -vabaduste tagamise kohustust, ning palus endale edastada distsiplinaarjuurdluste kokkuvõtte.

(3) Kõnealusel asjas tuli leida vastus küsimusele, kas Ida Politseiprefektuur reageeris adekvaatselt nii tõsisele sündmusele nagu arestimajas viibiva vahistatu surm.

(4) Õiguskantslerile esitatud distsiplinaarmenetluste kokkuvõttest nähtus, et kõnealuse juhtumi asjaolusid on igakülgsest uuritud ning tuvastatud ka ametnikud, kes jätsid oma teenistuskohustused täitmata. Näiteks ei teavitanud üks juhtimiskeskuse ametnik vahetatult Narva politseiosakonna vastutavat politseiametnikku erakorralisest sündmusest arestimajas. Samuti ei teostatud piisava põhjalikkusega narkootikumi üledoosiga vahistatuga samas kambris viibinud kinni peetud isikute läbiotsimist. Õiguskantsler pidas tähelepanuväärseks asjaolu, et lisaks rikkumiste tuvastamisele tehti distsiplinaarmenetluste kokkuvõttes ka ettepanekuid, kuidas tõsta arestimaja turvalisust ja ennetada rikkumisi.

(5) Õiguskantsler võttis seisukoha, et kõnealuse intsidendi uurimisel ei esinenud Ida Politseiprefektuuri tegevuses vajakajäämisi. Siiski soovitas Õiguskantsler Ida Politseiprefektuuril sarnaste juhtumite ärahoidmiseks ellu viia järgnevad distsiplinaarmenetluste kokkuvõttes tehtud ettepanekud:

1. Edaspidiste taoliste juhtumite vältimiseks teha Narva arestimaja juhtivkonstaablile ettepanek kasutada vahialuste arestimajja paigutamisel, pakkide vastuvõtmisel ja läbiotsimisel Narva politseiosakonnas olevat narkokoera, kelle kaasamine aitaks avastada narkootilisi aineid vahialuste juures ja ennetada narkootiliste ainete edasiandmise juhtumeid.
2. Kaaluda Narva politseiosakonna juhtimiskeskuses oleva videosüsteemi väljavahetamist.
3. Vaadata üle juhtimiskeskuse vanemkonstaabli ja vanemspetsialisti ametijuhendid ning täiendada neid kohustusega õigeaegselt vahetada videokassette ja jälgida videosüsteemi korrasolekut.

Ida Politseiprefektuuri vastuskirja järgi parandatakse läbiotsimiste kvaliteeti arestimajas ja võimalusel kasutatakse läbiotsimistel senisest enam narkokoera, et avastada keelatud esemeid ja aineid. Samuti planeeriti 2006. aasta eelarvesse vahendid videovalvesüsteemi kaasajastamiseks ning digitaalse salvesti paigaldamiseks, mis ei vaja turvakaamerate videopildi säilitamiseks juhtimiskeskuse ametnike sekkumist. Sellega seoses kaob ära vajaduse täiendada Narva politseiosakonna juhtimiskeskuse ametnike ametijuhendeid.

11. Õigusselgus ja hea halduse tava kodakondsuse taotlemisel

Asi nr 7-1/060538

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole, kuna sai oma lapsele Eesti kodakondsuse taotlemisel erinevatelt ametnikelt vastukäivad juhised.

(2) Avaldaja laps sündis ajal, mil tema mõlemal vanemal oli kodakondsus määratlemata. Avaldaja omandas naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse mõned kuud peale lapse sündi.

Avaldaja laps kanti rahvastikuregistrisse kui ebaseaduslikult Eestis viibiv.

Perekonnaseisuasutuses soovitati avaldajal pöörduda Kodakondsus- ja Migratsiooniameti (KMA) poole. Helistades KMA telefoninumbrile 3370781, mille avaldaja leidis internetist, selgitati talle, et mingeid täiendavaid dokumente tal esitada ei ole vaja, piisab sünnitunnistuse esitamisest; ning juhul, kui lapsel on isikukood ja sünnitunnistus, ei saa tema viibimine Eesti riigis olla ebaseaduslik.

Avaldaja helistas uuesti rahvastikuregistri infotelefonile, kus paluti tal öelda KMA telefoninumber, millelt oli avaldajale vastatud, et mingeid dokumente esitada ei ole vaja. Avaldajale öeldi, et tehakse järelepärimine Välisministeeriumile tema poja küsimuse otsustamiseks.

Avaldaja helistas perekonnaseisuasutusele, kus talle vastati, et nemad ei ole kursis ja küsimus ei ole nende pädevuses ning soovitati suhelda KMA-ga.

Avaldaja läks isiklikult KMA-sse, kus talle öeldi, et kõigepealt tuleb esitada dokumendid elamisloa saamiseks ning pärast kodakondsuse saamiseks.

Avaldaja palus õiguskantsleril kontrollida, kas talle antud informatsioon on õige.

Õiguskantsler nõudis teavet Siseministeeriumilt.

Regionaalminister selgitas avaldaja lapsele kodakondsuse taotlemise küsimuses, et kodakondsuse seaduse (KodS) ja välismaalaste seaduse (VMS) nõuetest tulenevalt peab avaldaja esmalt taotlema oma lapsele seadusliku aluse Eestis viibimiseks (elamisluba) ja alles pärast seda tekib tal õigus taotleda lapsele Eesti kodakondsust.

Ametnike erinevate tõlgenduste ja soovitude andmise kohta märkis regionaalminister, et kuna suhtlus ametnikuga toimus telefoni teel, siis ei saa anda hinnangut ametniku väljastatud infole.

(3) Põhiküsimusteks oli, kuidas üheselt tõlgendada õigusnorme alaealisele määratlemata kodakondsusega lapsele Eesti kodakondsuse taotlemisel ja kas ametnike vormivaba suhtlemine vastab hea halduse tavale.

(4.1) Eestisse saabumiseks ja Eestis viibimiseks peab välismaalasel olema seaduslik alus. Seaduslikud Eestis viibimise alused on loetletud VMS § 5¹ lõikes 1.

Kuna avaldaja soovib oma lapsele Eesti kodakondsust, siis vastavalt KodS § 13 lõikele 1 saab alla 15-aastane alaealine Eesti kodakondsuse, kui seda taotlevad:

- tema vanemad, kes on Eesti kodakondsuses;
- Eesti kodakondsuses olev vanem ametlikult kinnitatud allkirjadega kokkuleppel Eesti kodakondsuses mitteoleva vanemaga;
- alaealist üksi kasvatav vanem;
- lapsendaja, kes on Eesti kodakondsuses.

Sama paragrahvi lõike 2 järgi peab alla 15-aastane alaealine, kellele vastavalt käesoleva paragrahvi lõikele 1 taotletakse Eesti kodakondsust, viibima püsivalt Eestis ning olema vabastatud senisest kodakondsusest või tunnistatud kodakondsuseta isikuks või peab olema tõendatud, et ta vabastatakse senisest kodakondsusest seoses Eesti kodakondsuse saamisega.

KodS § 11 järgi on püsivalt Eestis viibimine seaduslik vähemalt 183 päeva korral aastas, kusjuures Eestist emalviibimine ei või aastas ületada 90 päeva järjest.

VMS § 12 lõike 3¹ järgi võib alalise elamisloa anda Eestis elava Eesti kodaniku või Eestis alalise elamisloa alusel elava välismaalase alaealisele lapsele, välja arvatud juhul, kui ta elab välisriigis ja soovib elama asuda Eestisse.

Nimetatud kodakondsuse seaduse ja välismaalaste seaduse nõuetest tulenevalt tuleb avaldajal oma määratlemata kodakondsusega alaealisele lapsele kodakondsuse taotlemiseks esmalt taotleda lapsele seaduslikku alust Eestis viibimiseks (elamisluba) ja alles pärast seda tekib tal õigus taotleda lapsele Eesti kodakondsust.

(4.2) Perekonnaseisuasutuse ja KMA ametnike näol on tegu avaliku võimu esindajatega.

HMS § 5 lõike 2 järgi tehakse haldusmenetlus eesmärgipäraselt ja tõhusalt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele.

Haldusmenetluse olulisteks põhimõteteks ja nõueteks on mh hea klienditeenindus ja abi osutamise kohustus, mis tähendavad, et teavet tuleb esitada kujul, millest nn keskmine inimene aru saab ja esitatav teave peab olema õige ja asjakohane.

Inimesest hoolimine, tema väärkuse austamine ning õiguste arvestamine on ametnikele olulised nõuded. Sageli on inimesed teadmatutes oma õigustest ega tea, kuidas peab toimima nt avaldusalusel juhul kodakondsuse taotlemisel. Kõige lihtsamal viisil saab teavet telefoni teel, nagu toimus ka avaldusalusel juhul.

Õiguskantsler leidis, et kuna telefoni teel info hankimine on isikute jaoks üks lihtsamini kättesaadavaid võimalusi, on väga oluline, et ka anonüümseks jäävad ametnikud vastavad küsimustele oma ametikohustuste kõrgusel ning avalikku ja avaldaja huvi arvestades. PS § 14 järgi on riik (ja kõik ametnikud) kohustatud tagama õigused ka tegelikult.

(5) Õiguskantsler pöördus regionaalministri poole soovitusel muuta praktikad ning teavitada asjaomaseid asutusi seaduste ühetaoliseks kohaldamiseks.

Inimesele telefoni teel vastamise küsimuses nõustus õiguskantsler regionaalministri vastusega. Tõendamatus tõttu ei olnud võimalik kujundada õiguslikku hinnangut erinevate ametnike käitumisele avaldajale erinevate soovitude ja juhiste andmisel.

12. Elamisloa taotluse menetlus Kodakondsus- ja Migratsiooniametis

Asi nr 7-1/051482

(1) Õiguskantsler kontrollis Kodakondsus- ja Migratsiooniameti (KMA) tegevust seoses avaldaja elamisloa taotluse menetlemisega ning pöördumisele vastamisega.

(2) Avaldaja pöördus seoses oma elamisloa kehtivusaja lõppemisega KMA Tartu büroosse, kus KMA ametnik pikendas tema tähtajalist elamisluba.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida KMA tegevust tema elamisloa menetlemisel ning pöördumisele vastamisel. Ta väitis, et elamisloa taotluse vormistamisel ei küsitud tema käest, kas ta soovib tähtajalist või alalist elamisluba. Kuigi tema puhul olid täidetud alalise elamisloa taotlemise tingimused, pikendati tema tähtajalist elamisluba. Avaldaja väitis lisaks, et ta saatis järgnevalt kirja KMA-le, kuid KMA ei vastanud sellele. Nimetatud pöördumine puudutas küsimusi tema õigusliku staatuse kohta.

Õiguskantsler pöördus asjaolude selgitamiseks KMA poole teabe nõudmisega. KMA vastusest nähtus, et avaldaja soovis pikendada oma tähtajalist elamisluba, esitades dokumendid, mis on vajalikud elamisloa pikendamisel välislepingu alusel. Lisaks oli KMA ametnik püüdnud täpsustavate küsimustega välja selgitada, kas isik vastab elamisloa andmise tingimustele või mitte. KMA selgitas, et vastavalt haldusmenetluse seadusele ning hea halduse tavale on haldusorganil selgitamiskohustus ja rakendada tuleb ka uurimisprintsipi, kuid KMA ei saa taotluse esitaja asemel taotlust sisustada ning tuua esile asjaolusid, millele taotluse esitaja ei ole tuginenud. Taotlejal lasub kaasaaitamise ja omapoolse selgitamise kohustus. Selline lahendus on kooskõlas menetlusökoonomia põhimõtetega ning ei takista ka taotleja huvide eest seismist, sest olukorra muutudes ja täpsustades on taotlejal võimalik elamisluba uuesti taotleda.

KMA lisas, et avaldaja 01.08.2005 kiri registreeriti ning lisati täiendava selgitusena elamisloa taotluse juurde. 13.07.2005 pikendas KMA avaldaja elamisluba ning selle kohta saadeti isikule vastavasisuline teatis. KMA leidis, et nimetatud teatisega sai ühtlasi vastatud ka isiku 01.08.2005 kirjas esitatud küsimusele tema õigusliku staatuse kohta Eesti Vabariigis – avaldaja on välismaalane, kes viibib Eesti Vabariigis tähtajalise elamisloa alusel.

(3) Käesoleva kaasuse põhiküsimus oli, kas KMA järgis haldusmenetluse põhimõtteid avaldaja elamisloa taotluse menetlemisel, ning kas KMA vastas isiku selgitustaotlusele.

(4.1) Riigikohus on sedastanud, et PS §-st 14 tuleneb isiku õigus heale haldusele.⁴⁵⁰ Hea halduse põhimõtet ning teisi haldusülesannete täitmist puudutavaid põhiseaduslikke põhimõtteid konkretiseerib haldusmenetluse seadus.

HMS § 5 sätestab vormivabaduse ning eesmärgipärasuse põhimõtete järgimise kohustuse haldusmenetluses. HMS § 5 lg 1 sätestab, et menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad määrab haldusorgan kaalutusõiguse alusel, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti. Lõike 2 järgi tehakse haldusmenetlus eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. HMS § 6 sätestab uurimispõhimõtte, mille järgi on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks oma algatusel tõendeid. Lisaks sätestab HMS § 36 haldusorgani selgitamiskohustuse. Selle lõike 1 järgi selgitab haldusorgan menetlusosalisele või taotluse esitamist kaaluvale isikule nende soovil: (1) millised õigused ja kohustused on menetlusosalisel haldusmenetluses; (2) millise tahtaja jooksul haldusmenetlus eeldatavasti toimub ja millised on võimalused haldusmenetluse kiirendamiseks; (3) millised taotlused, tõendid ja muud dokumendid tuleb haldusmenetluses esitada; (4) milliseid menetlustoiminguid peavad menetlusosalised sooritama. Lõike 2 järgi selgitab haldusorgan viivitamatult haldusakti taotlemise ja taotluse läbivaatamise korda ning muu haldusakti andmise tingimusi juhul, kui taotletava haldusakti andmiseks või

450 RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, punktid 14–16.

toimingu sooritamiseks on vajalik eelnevalt mõne muu haldusakti andmine. Isiku kaasaitamiskohustuse alused tulenevad HMS §-st 38.

Nimetatud põhimõtete sisu on üksteise suhtes täiendav ning nimetatud põhimõtetest tulenevad kohustused on haldusmenetluses omavahel läbipõimunud.

Menetluslike sammude astumisel peab haldusorgan arvestama konkreetse menetluse eesmärki. Nii on ka menetluse efektiivsuse nõue tuletatav eesmärgipärasusest – abinõu, mida haldusorgan otsustab kasutada, peab kõige paremini aitama kaasa eesmärgi saavutamisele. Menetluses peab kasutama neid abinõusid, mis on teiste kõrval lihtsamad, aitavad saavutada taotletavat eesmärki kiiremini ja on sealjuures vähem kulukad.⁴⁵¹

Uurimis põhimõtte tähendab, et haldusorgan on kohustatud iseseisvalt välja selgitama kõik asja otsustamisel tähendust omavad asjaolud. Seega peab haldusorgan iseseisvalt otsustama ka selle üle, millised asjaolud võivad haldusmenetluses tähendust omada. Samuti on selle sätte eesmärk kaitsta halduseväliseid isikuid. Isik, kellele halduse tegevus on suunatud, ei pruugi omalt poolt osata välja tuua kõiki võimalikke asjas tähendust omavaid asjaolusid. Samas peab see säte tagama halduse teostamise võimalikult objektiivselt, sõltumata isiku väljatoodud asjaoludest. Konkreetse juhtumiga seotud asjaolude väljaselgitamise kohustus ongi seetõttu pandud haldusorganile.⁴⁵²

Haldusorgani selgitamiskohustust on nimetatud ka nõustamis- ning hoolsuskohustuseks. Selle eesmärk on tagada menetluse läbipaistvus, menetluses osalevate isikute piisav ja ulatuslik kaitse ning menetluses osalevate poolte teabealane võrdsus menetlust puudutavates küsimustes.⁴⁵³ Selgitamiskohustuse põhiseaduslik taust on seotud nii sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtte, inimväärikuse austamise kui hea halduse tavaga.⁴⁵⁴ Sellest tulenevalt ei kuulu haldusorgani kohustuste hulka „mitte üksnes formaalselt aktide andmiseks vältimatult vajaliku menetluse läbiviimine, vaid ka hoolitsemine selle eest, et õiguslaste teadmisteta ning asjaajamises vilumatul isikul oleks võimalik menetluses tulemuslikult osaleda. Nõustamine ja selgitamine võib toimuda nii taotleja palvel kui ka haldusorgani algatusel, iseäranis juhtudel, kui isiku õiguste kahjustamise oht on piisavalt suur ja tõenäoline.”⁴⁵⁵

Selgitamiskohustus on omakorda seotud uurimis põhimõttega, mis eeldab teatud situatsioonides isiku tegeliku tahte väljaselgitamist ning kui selle tulemusena selgub, et isikul ei ole menetluse kohta piisavalt teavet, peab haldusorgan selgitama erinevate taotluste ning menetlustoimingute tähendust. Nii on Riigikohus juhtinud tähelepanu sellele, et „[u]urimisprintsipiist tulenev halduskohtu selgitamiskohustus hõlmab ka kohustust juhtida kaebuse esitaja tähelepanu kaebuse eesmärgi saavutamiseks tõhusama taotluse esitamise võimalusele. Kohus peab arvestama, et kaebuse esitaja ei pruugi [...] saada aru erinevate haldusaktide ja toimingute tähendusest ning vajadusest neid vaidlustada.”⁴⁵⁶

Kõnealusel juhul pöördus isik KMA poole seoses tema tähtajalise elamisloa ning välismaalase passi kehtivusaja lõppemisega.

Isikule väljastatava elamisloa tüüp ei ole pelk formaalsus riigis viibimiseks seadusliku aluse andmise näol. Alaline elamisluba annab isikule kindlustunde tema õigusliku staatuse osas ning tunnistab ta riigi püsielanikkonda kuuluvaks. Samuti sõltuvad mitmed sotsiaalsed, majanduslikud ning poliitilised õigused elamisloa tüübist. Näiteks ei vaja alalise elamisloa alusel riigis viibiv isik töötamiseks tööloa (VMS 13¹ lg 4 p 1), alalise elamisloaga isikul on õigus taotleda õppelaenu (õppetoetuste ja õppelaenu seaduse § 15 lg 1) ning olulise poliitilise õigusena on alalise elamisloaga isikul õigus osaleda kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel (kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 5 lg 2 p 1). Lisaks on vastavalt kodakondsuse seaduse § 6 punktile 2 alalise elamisloa omamine eelduseks kodakondsuse taotlemisele.

451 Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

452 Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

453 A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 157.

454 Samas, lk 159.

455 RKHKo 15.02.2005, nr 3-3-1-90-04, p 16.

456 RKHKo 03.04.2002, nr 3-3-1-14-02, p 25.

Sellega seoses peab ametnik välja selgitama, mis asjaoludel isik elamisloa vajab ja tema eelmine elamisloa lõppes ning kas isiku puhul võivad olla täidetud eeldused alalise elamisloa taotlemiseks.

Kõigelihtsam on nimetatud asjaolusid välja selgitada siis, kui isik pöördub isiklikult KMA poole ning ametnikul on võimalik tutvuda vahetult taotlejal kaasas olevate dokumentidega. Ametnikul on võimalik kuulata ära isiku põhjus pöördumiseks ning omapoolsete küsimustega selgitada välja, mis on pöördumise eesmärk, kas võib esineda alalise elamisloa väljastamist takistavaid asjaolusid ning selgitada isikule erinevate elamisloa liikide tähendust, taotlemisega kaasnevaid kulusid jms. Kui tähtjalise elamisloa taotluse läbivaatamise käigus ilmneb, et isikul on võimalik taotleda teist liiki elamisloa, siis tuleb isikut sellest võimalusest teavitada. Elamisloa taotleja puhul ei saa eeldada, et ta on kursis välismaalaste seaduse põhimõtetega ning nüanssidega. Isiku tahe on reeglina suunatud sellele, et tal oleks kehtiv elamisloa ning isikut tõendav dokument, kuid erinevate elamisloa liikide osas orienteerumiseks ning kohase taotluse esitamiseks on haldusorgani selgitav ning nõustav roll väga oluline.

Käesoleval juhul pöördus isik ise KMA bürosse, kus talle vormistati tähtjalise elamisloa pikendamise taotlus. Avaldajal oli ka varasemalt tähtjaline elamisloa ning välismaalase pass kehtivusega 30.01.2001 kuni 12.07.2005. Sellest tulenevalt oleks välismaalaste seadust tundev ning elamisloa väljastamise tingimustega kursis olev KMA ametnik pidanud hoolsuskohustuse täitmise korral märkama, et isiku Eestis viibimise kestust arvestades võib tal olla võimalik taotleda alalist elamisloa. Sellisele võimalusele peab juhtima isiku tähelepanu, selgitades erinevate elamislubade tähendust. Avaldaja aga osutas, et tema käest ei küsitud, kas ta soovib oma tähtjalist elamisloa pikendada või taotleda alalist elamisloa, vaid talle vormistati tähtjalise elamisloa pikendamise taotlus.

KMA leidis, et ei saa taotluse esitaja asemel taotlust sisustada ning tuua esile asjaolusid, millele taotluse esitaja ei ole tuginenud. Taotlejal lasub kaasaaitamise ja omapoolse selgitamise kohustus ning KMA ei saa omal algatusel ilma taotleja täpsustusteta menetleda taotlust teisel alusel. Eeltoodust nähtubki, et haldusorgani selgitamiskohustus on iseäranis oluline vastava taotluse esitamise ajal – selleks, et isik esitaks taotluse, mis vastab tema eesmärgile, ning taotluse läbivaatamiseks vajalikud täiendavad dokumendid. See aitab vältida ka olukorda, kus isik peab esitama mitu taotlust ning kandma sellega seoses ebavajalikke kulutusi riigilõivu näol või lisadokumentide hankimisel. KMA osutas lisaks menetlusökonoomia põhimõttele veel võimalusele, et taotleja saab olukorra muutudes ja täpsustades elamisloa uuesti taotleda. Korduvate avalduste menetlemine tähendab lisaks isiku jaoks kaasnevatele ebameeldivustele ning kulutustele ka haldusorgani ressursikulu.

Eeltoodust tulenevalt leidis õiguskantsler, et KMA ei tegutsenud avaldaja elamisloa taotluse menetlemisel kooskõlas eespool toodud haldusmenetluse põhimõtetega ega järginud seega hea halduse tava.

(4.2) Teise küsimusena osutas avaldaja, et ta ei saanud vastust oma pöördumisele, mille ta saatis KMA-le 01.08.2005. Nimetatud pöördumises palus isik selgitada tema õigusliku staatusega seotud küsimusi.

KMA selgitas, et nimetatud pöördumine registreeriti ja lisati isiku elamisloa pikendamise taotluse materjalide juurde ning KMA on sellele vastanud isiku tähtjalise elamisloa väljastamise teatisega 13.07.2005. Nimetatud teatise puhul on tegemist KMA infosüsteemist tehtud väljaprindiga, mille ametnik teeb pärast elamisloa andmise otsuse tegemist. Pärast iga otsuse tegemist prindib selle teinud ametnik infosüsteemist vastava otsuse välja, mis edastatakse taotlejale taotluses märgitud aadressile. Nimetatud teatisel on kirjas isiku andmed, otsus anda elamisloa, kuhu isik peab pöörduma oma ID-kaardi kättesaamiseks ning välismaalase õigused ja kohustused. Nimetatud teatisel oli ühtlasi kirjas, et isik on välismaalane, kellele on antud elamisloa VMS § 12 lg 1 punkti 5 alusel kuni 12.07.2010.

Isiku pöördumistele vastamine on reguleeritud märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadusega. Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse (MSVS) § 1 lg 1 sätestab isiku pöördumistele vastamise korra niivõrd, kui niivõrd see ei ole sätestatud teiste seadustega. MSVS § 2 lõike 2 järgi on märgukiri kõnealuse seaduse tähenduses isiku pöördumine, millega isik: (1) teeb aadressaatile ettepanekuid asutuse või organi töö korraldamiseks või valdkonna arengu kujundamiseks; (2) annab aadressaatile teavet. Sama paragrahvi lg 3 sätestab, et selgitustaotlus kõnealuse seaduse tähenduses on isiku pöördumine, milles isik: (1) taotleb

adressaadilt teavet, mille andmiseks on vajalik adressaadi käsutuses oleva teabe analüüs, süntees või lisateabe kogumine; (2) taotleb kõnealuse seaduse §-s 3 sätestatud õiguslase selgituse andmist. MSVS § 3 sätestab valitsusasutuse, valla- või linnavalitsuse, osavalla ja linnaosa valitsuse või valla või linna ametiasutuse kohustuse anda tasuta selgitusi tema poolt välja töötatud õigusaktide või nende eelnõude, asutuse tegevuse aluseks olevate õigusaktide ja asutuse pädevuse kohta.

Kuna avaldaja taotles KMA-lt selgitusi tema õigusliku staatuse kohta, siis oli tema pöördumise puhul tegemist selgitustaotlusega ning sellele vastamisel tuleb lähtuda märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse nõuetest.

Seadusandja on märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadusega konkretiseerinud PS §-st 46 tuleneva igäihe õiguse saada riigiasutustelt, kohalikelt omavalitsustelt ja nende ametiisikutelt märgukirjadele vastuseid.⁴⁵⁷ MSVS § 5 lg 8 sätestab, et isikule vastatakse märgukirjas või selgitustaotluses esitatud aadressil (faksi numbril, posti- või elektronpostiaadressil) kirjalikult või kokkuleppel muul viisil. Sama lõigu kolmanda lause järgi antakse isikule selgitustaotlusele vastamisel taotluses soovitud teave või õiguslane selgitus või põhjendatakse selle andmisest keeldumist. MSVS § 5 lg 7 sätestab erijuhuna, et üheaegselt mitmel viisil samale adressaadile esitatud samasisulisele märgukirjale või selgitustaotlusele vastatakse üks kord.

MSVS § 5 sätestab, et märgukirjale või selgitustaotlusele vastatakse viivitamata, kuid mitte hiljem kui 30 kalendripäeva jooksul selle registreerimisest. Erilise vajaduse korral lähtuvalt vastamise keerukusest võib vastamise tähtaega pikendada kuni kahe kuuni. Isikut teavitatakse vastamise tähtaja pikendamisest ja pikendamise põhjustest.

Milline vastus isiku pöördumisele on igal konkreetsel juhul piisav, sõltub pöördumise sisust. KMA luges isiku 01.08.2005 edastatud selgitustaotlusele antud vastuseks 13.07.2005 väljastatud teatist talle elamisloa andmise kohta. Õiguskantsler märkis, et reeglina antakse vastus pöördumisele ajaliselt hiljem kui esitatakse selgitustaotlus. Pöördumises tõstatab isik küsimused, millele ta soovib adressaadi käest vastused saada. Adressaadi vastus pöördumisele peab omakorda olema sisuline, st antavad selgitused peavad lähtuma esitatud küsimustest, olema põhjalikud ning isikustatud. Seetõttu ei ole reeglina piisav teatud õigusnormide ümberkirjutamine või neile viitamine, vaid vajalik on õigusliku olustiku selgitamine, peatudes seejuures ka konkreetset isikut puudutavatel küsimustel. Ajaliselt kirja saatmisele järgnevalt vastuse andmine võimaldab isikul ka mõista, et vastava vastuskirjaga vastatakse tema konkreetsele pöördumisele.

Käesoleval juhul leidis aga KMA, et teatis elamisloa andmise kohta on vastuseks avaldaja selgitustaotlusele tema õigusliku staatuse kohta. Nimetatud teatise edastamisega lõppes avaldaja tähtjalise elamisloa pikendamise taotluse menetlus. Isik soovis seejärel aga selgitada talle tähtjalise elamisloa väljastamise põhjuseid ning alalise elamisloa väljastamisega seotud küsimusi. KMA lisas avaldaja pöördumise tema elamisloa taotluse materjalide juurde, kuid vastust selgitustaotlusele ei saanud.

Eeltoodust tulenevalt leidis õiguskantsler, et KMA ei ole järginud selgitustaotlusele vastamise kohustust, jättes vastamata avaldaja pöördumisele tema õigusliku staatuse selgitamiseks.

(5) Õiguskantsler tegi ettepaneku vaadata läbi avaldaja alalise elamisloa taotlus. Samuti palus õiguskantsler pöörata enam tähelepanu eespool kirjeldatud põhimõtete järgimisele KMA tegevuses.

KMA teavitas õiguskantslerit, et avaldaja esitas taotluse Eesti kodakondsuse saamiseks ning selle läbivaatamisel selgus, et isik vastab Eesti kodakondsuse andmise tingimustele.

⁴⁵⁷ Vt märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse eelnõu seletuskirja, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

13. Elamisloa saamise sooviavalduse menetlus Kodakondsus- ja Migratsiooniametis

Asi nr 7-1/051664

(1) Avaldaja palus õiguskantsleril kontrollida Kodakondsus- ja Migratsiooniameti (KMA) tegevust seoses elamisloa saamise sooviavalduse menetlusega.

(2) Alates 17.04.1999 viibis avaldaja Eestis vahi all. Pärnu Maakohtu 05.06.2000 otsusega tunnistati ta süüdi salajases varguses, tulirelva või laskemoona ebaseaduslikus käitlemises ja tulirelva helisummuti või öösihiku ebaseaduslikus käitlemises (KrK § 139 lg 3 p 1, § 207 lg 1, § 207² lg 1, § 207 lg 3¹) ning talle mõisteti karistuseks viis aastat vabadusekaotust. Tallinna Linnakohtu 20.06.2000 otsusega tunnistati ta süüdi salajases varguses ja mootorsõiduki ärandamises (KrK § 139 lg 2 p 3, § 197 lg 1) ning talle mõisteti karistuseks üks aasta vabadusekaotust. KrK § 40 lg 3 alusel liideti selle karistusega Pärnu Maakohtu otsuse alusel kandmata karistus ning lõplikuks karistuseks määrati neli aastat üheksa kuud. Avaldaja kandis karistusi Eesti kinnipidamisasutustes 17.04.1999 kuni 18.03.2005.

07.12.2004 esitas avaldaja KMA-le elamisloa saamiseks sooviavalduse. Ta väitis, et viibib Eestis alates 1990. aastast, et tal on Eesti kodanikust elukaaslane, kellega ta elab koos 1994. aastast ja kellega tal on ühine Eesti kodanikust poeg, kes sündis 1998. aastal. Neid andmeid kinnitas ka tema väidetav elukaaslane.

10.03.2005 pöördus KMA keskkriminaalpolitsei kriminaalteabe osakonna kaudu Interpoli Aserbaidžaani büroo poole palvega väljastada koopia avaldaja endise NL sisepassi vormist nr 1 ja andmed avaldaja teistest isikut tõendavatest dokumentidest, perekonnaseisust ning sissekirjutustest. 26.04.2005 edastas keskkriminaalpolitsei kriminaalteabe osakond Interpoli Aserbaidžaani büroo vastuse, et Aserbaidžaani Vabariigi Siseministeeriumi passiregistreerimise osakonna informatsiooni järgi ei ole võimalik tuvastada avaldaja kodakondsust või elukohta nende riigis, samuti puuduvad andmed tema karistuse kohta.

Politsei pidas avaldaja pärast vanglast vabanemist 18.03.2005 kinni, sest tal puudus seaduslik alus Eesti Vabariigis viibimiseks. Tartu Halduskohtu 17.03.2005 otsusega paigutati avaldaja väljasaatmiskeskusesse kuni tema väljasaatamiseni Eesti Vabariigist.

18.03.2005 teavitas KMA avaldajat, et sooviavalduse erandina siseriigis tähtjalise elamisloa taotlemise lubamiseks läbivaatamise tähtaega on pikendatud kuni 05.04.2005 seoses järelepärimise tegemisega Politseiameti rahvusvahelise kriminaalteabe osakonnale. Samuti palus KMA avaldajal esitada täiendavalt poja sünnitunnistus ja avaldaja alates 1990. aastast Eestis viibimist tõendav dokumentatsioon.

07.04.2005 teavitas KMA avaldajat, et tema sooviavalduse läbivaatamise tähtaega on pikendatud kuni 05.05.2005 seoses järelepärimise tegemisega Politseiameti rahvusvahelise kriminaalteabe osakonnale. Samuti kordas KMA palvet esitada poja sünnitunnistus ning avaldaja alates 1990. aastast Eestis viibimist tõendav dokumentatsioon.

03.05.2005 pöördus KMA keskkriminaalpolitsei kriminaalteabe osakonna vahendusel Interpoli Armeenia büroo poole palvega väljastada koopia avaldaja endise NL sisepassi vormist nr 1 ning samuti paluti andmeid teistest isikut tõendavatest dokumentidest, perekonnaseisust ja sissekirjutustest. 23.05.2005 edastas keskkriminaalpolitsei kriminaalteabe osakond Interpoli Armeenia büroo vastuse, millest selgub, et Interpoli Armeenia bürool puuduvad avaldaja kohta andmed.

11.05.2005 teavitas KMA kirjaga avaldajat, et on läbi vaadanud tema 05.01.2005 esitatud sooviavalduse erandina tähtjalise elamisloa taotlemise lubamiseks siseriigis. KMA rahuldas 12.05.2005 avaldaja sooviavalduse ning võttis selle menetlusse.

24.05.2005 palus KMA Välisministeeriumi pöörduda Varssavi Armeenia Suursaatkonna poole avaldajale tagasipöördumistunnistuse väljastamiseks. 15.07.2005 vastas Välisministeerium, et Armeenia ametivõimud soovivad vastavad ankeedid täidaks avaldaja ja lisaks avaldusele kaks enda fotot. Avaldaja keeldus Armeenia ametivõimude esitatud ankeete täitmast.

21.07.2005 pöördus KMA avaldaja poole kirjaga, milles palus selgitada, millised on avaldaja suhted tema elukaaslasega ja pojaga, ning mil viisil ta võtab osa poja kasvatamisest. Kirjalik vastus paluti saata KMA välismaalaste dokumenteerimise osakonna menetlusbüroole hiljemalt 22.08.2005. Sellest tulenevalt pikendas KMA avaldaja taotluse suhtes otsuse tegemise tähtaega kuni 11.11.2005.

25.07.2005 sai KMA kätte avaldaja vastuse, milles avaldaja selgitab, et ta elab oma elukaaslasega vabaabielus, neil on omavahel väga head suhted ning pärast vabanemist hakkavad nad elama koos. Ta armastab oma poega väga ning soovib pärast vabanemist teda kasvatada, pühendada talle palju tähelepanu ja aega, et ta ei kordaks tulevikus isa vigasid. Avaldaja palus KMA-l mitte lahutada teda tema perest ning anda talle tähtajaline elamisluba, et ta saaks ametlikult elada koos oma perega, anda pojale oma nimi, samuti ametlikult töötada.

21.07.2005 ja täiendavalt 05.09.2005 pöördus KMA avaldaja väidetava elukaaslase poole, kes kinnitas ülal esitatud andmeid. Väidetav elukaaslane selgitab, et pärast avaldaja vangistamist külastas ta teda regulaarselt, sh koos pojaga, kuid sagedamini suheldakse suure vahemaa tõttu telefoni teel.

21.07.2005 pöördus KMA vangla poole avaldajale tehtud külastuste kohta info saamiseks. Perioodi 17.10.2002 kuni 18.03.2005 kohta õnnestus välja selgitada, et avaldaja väidetav elukaaslane külastas avaldajat 03.07.2003, 23.12.2004 ning 16.03.2005.

14.09.2005 pöördus KMA taas Välisministeeriumi poole taotlusega paluda ministeeriumil Armeenia ametivõimudelt tagasipöördumistunnistust.

09.11.2005 teavitas KMA avaldajat, et seoses uute järelepärimistega on otsuse tegemise tähtaega pikendatud kuni 11.02.2006.

20.12.2005 põgenes avaldaja väljasaatmiskeskusest.

17.01.2006 küsitles KMA avaldaja väidetava elukaaslase ema, samuti küsitleti veel kord väidetavat elukaaslast.

13.02.2006 teavitas KMA avaldajat, et talle kavatsetakse keelduda elamisloa andmisest. KMA teavitas avaldajat, et tema tähtajalise elamisloa taotluse suhtes keelduva otsuse tegemisel arvestatakse järgmisi asjaolusid: 1) ta on sündinud Aserbaidžaanis; 2) alates 01.07.1990 on ta elanud Eestis ebaseaduslikult ning kuni 30.05.2002 ei ole teinud midagi Eestis viibimise seadustamiseks; 3) tal puudub Eestis perekonnaelu; 4) ta ei suuda dokumentaalselt tõendada Eestis viibimist alates 1990. aastast kuni 17.04.1999; 5) tema toime pandud kuritegude liiki, raskusastet, ühiskonnaohtlikkust ja karistusandmete olemasolu karistusregistris. KMA teavitas avaldajat õigusest esitada oma arvamus ja vastuväited hiljemalt 13.03.2006. Samuti pikendati tema taotluse suhtes otsuse tegemise tähtaega kuni 11.05.2006.

30.11.2005 pöördus avaldaja õiguskantsleri poole ja palus kontrollida KMA tegevust elamisloa taotluse menetlemisel. Õiguskantsler esitas teabe nõudmise KMA peadirektorile.

KMA peadirektor selgitas, et sooviavalduse läbivaatamise viibimine oli tingitud erinevate väljasaatmist võimaldavate menetlustoimingute tegemisest. Lähtuvalt menetlusökonoomia põhimõttest ei ole põhjendatud elamisloa taotluse menetlemine, kui on võimalik isik riigist välja saata.

(3) Nimetatud kaasuse põhiküsimuseks oli, kas KMA järgis elamisloa taotluse läbivaatamisel õigust heale haldusele.

(4) Õiguskantsler kontrollis, kas KMA menetletud isiku sooviavaldus on erandiks tähtajalise elamisloa taotluse esitamiseks siseriigis ning kas elamisloa taotluse läbivaatamine toimus kooskõlas õigusaktides sätestatud tähtaegadega ning haldusmenetluse põhimõtetega.

(4.1) Nimetatud kaasused puudutasid olukorda, kus isiku sooviavalduse ning elamisloa taotluse läbivaatamine viibis seoses väljasaatmist võimaldavate menetlustoimingute tegemisega.

VMS § 11¹ lg 1 sätestab, et välismaalane esitab tähtjalise elamisloa taotluse Eesti välisesindusele, kes edastab selle pärast taotleja isiku tuvastamist menetlemiseks KMA-le. Lõige 2 sätestab alused, millal võib KMA-le tähtjalise elamisloa taotluse esitada. Selle punkti 6 järgi võib KMA-st tähtjalist elamisluba taotleda välismaalane, kellele on KMA selleks erandina loa andnud tingimusel, et välismaalasel puudub mõjuvatel põhjustel võimalus taotleda elamisluba Eesti välisesinduses.

VMS § 14¹ lg 1 p 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 tähtjad ning elamisloa ja tööloa taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu ning elamisloa andmete kandmine välisriigi reisidokumenti ja välismaalase Eestist eemalviibimise registreerimise kord“. Määruse § 11 lg 1 sätestab, et välismaalane, kellel puudub mõjuval põhjusel võimalus esitada tähtjalise elamisloa taotlus Eesti välisesindusele, esitab kirjaliku sooviavalduse tähtjalise elamisloa taotluse erandina KMA-le. Lõike 2 järgi näitab välismaalane sooviavalduses ära põhjuse, miks tal ei ole võimalik esitada tähtjalise elamisloa taotlust Eesti välisesindusele ning esitab andmed oma ees- ja perekonnanime, kodakondsuse, isikukoodi või sünniaja, sünnikoha, elukoha aadressi ning Eestisse saabumise aja ja asjaolude kohta. Lõige 3 sätestab, et sooviavaldusele lisab välismaalane sooviavalduses näidatud asjaolusid tõendavad dokumendid ning määruses ettenähtud tähtjalise elamisloa taotlemiseks nõutavad dokumendid. Lõike 4 järgi hindab KMA sooviavalduse põhjendatust avalduses ja sellele lisatud dokumentides esitatud andmete põhjal. Lõige 5 sätestab, et kui välismaalasel puudub mõjuval põhjusel võimalus esitada tähtjalise elamisloa taotlus Eesti välisesindusele, võtab KMA § 9 lõike 2 järgi sooviavaldusele lisatud tähtjalise elamisloa taotluse menetlusse ning teavitab sellest taotlejat. Lõige 6 sätestab, et kui välismaalasel on võimalik esitada tähtjalise elamisloa taotlus Eesti välisesindusele, jätab KMA tema tähtjalise elamisloa taotluse läbi vaatamata, tagastab välismaalasele sooviavaldusele lisatud originaaldokumendid ning teavitab välismaalast sellest kirjaliku teatega. Lõige 7 sätestab, et tähtjalise elamisloa taotlus võetakse menetlusse või tagastatakse välismaalasele 30 päeva jooksul sooviavalduse esitamise päevast arvates.

Määruse § 27 sätestab, et pädev asutus vaatab tähtjalise elamisloa taotluse läbi ja teeb otsuse tähtjalise elamisloa andmise või 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.

Määruse § 7 lõike 3 järgi võib haldusorgan määruses taotluse menetlemiseks sätestatud menetlustähtaega pikendada, kui taotluses esitatud andmete, sellele lisatud dokumentide ja taotluse põhjendatuse kontrollimine kestab selle läbivaatamiseks sätestatud tähtjast kauem. Lõike 4 järgi ei tohi menetlustähtaja igakordsel pikendamisel uus tähtaeg ületada esialgset määruses sätestatud menetlustähtaega. Lõige 5 sätestab, et lõikes 3 nimetatud toimingust, selle põhjusest ja uuest tähtjast teavitab haldusorgan taotlejat viivitusega kirjaliku teatega.

Määruse § 1 lõike 5 järgi laieneb selles sätestatud menetlusele haldusmenetluse seadus välismaalaste seaduses sätestatud erisustega.

Seega on määrusega kehtestatud sooviavalduse elamisloa taotluse erandina siseriigis esitamiseks ning tähtjalise elamisloa taotluse läbivaatamise tähtjad ning tähtaja pikendamise võimalus. Lisaks tuleb aga menetluse kestuse puhul silmas pidada PS §-s 14 sätestatud õigust heale haldusele, sh õigust kiirele haldusmenetlusele. Riigikohus on sedastanud õiguse kiirele haldusmenetlusele kui osa õigusest heale haldusele.⁴⁵⁸ Hea halduse põhimõtet ning teisi haldusülesannete täitmist puudutavaid põhiseaduslikke põhimõtteid konkretiseerib haldusmenetluse seadus. HMS § 5 lg 2 sätestab ühe haldusmenetluse põhimõttena üldise kiire menetluse

458 RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 14; RKHKo 03.11.2004, nr 3-3-1-40-04, p 19. Vt ka A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004, lk 121–122.

kohustuse. HMS § 5 lg 4 sätestab, et menetlustoimingud tehakse viivitusega, kuid mitte hiljem kui seaduses või määruses sätestatud tähtaja jooksul. Seega kehtib võimalikult kiire menetlemise nõue ka siis, kui õigusaktis on sätestatud menetluseks maksimumtähtaeg. See tähendab, et kui asutus ei menetle nii kiiresti kui võimalik, on tema viivitus õigusvastane ka siis, kui menetluse lõpptähtaeg on veel kaugel. Menetleda tuleb alati nii kiiresti kui võimalik.⁴⁵⁹

KMA-poolne viivitus isiku elamisloa taotluse läbivaatamisel ning otsuse tegemisel tekitab ebakindlust tema õigusliku seisundi osas. Seetõttu on oluline, et haldusorgan järgiks üldist haldusmenetluse kiire läbiviimise põhimõtet ning õigusaktidega seatud tähtaegsid. Õigusaktidega sätestatud võimalust menetluse tähtaja pikendamiseks, kui taotluse asjaolude kontrollimine kestab selle läbivaatamiseks sätestatud tähtjast kauem, ei saa käsitada rutiinse menetlusliku sammuna, vaid see peab olema põhjendatud ning tingitud vastavas menetluses oluliste asjaolude väljaselgitamise komplitseeritusest. Menetlustähtaja korduv pikendamine eeldab iseäranis kaalukaid põhjuseid.

Hinnang, kas konkreetselt menetleti kooskõlas kiire haldusmenetluse põhimõttega, sõltub antud taotluse asjaoludest. See tähendab, et haldusorgan peab menetlema 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 igakülgset 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 pelgalt menetluse kiirendamise huvides ära jätta. Haldusorgan võib otsustada, kas mingi täiendav toiming sooritada või mitte. Sellised menetlustoimingud, asjaolude täiendav uurimine, lisatõendite nõudmine jms peab olema vajalik asjas õige otsuse tegemiseks ega tohi venitada menetlust ebamõistlikult võrreldes kasuga, mis toiminguga kaasneb.⁴⁶⁰

VMS § 11¹ lõikes 2 on sätestatud alused, millal võib isik erisusena üldisest põhimõttest, et riigis viibimiseks seadusliku aluse saamiseks esitatakse taotlus välisesindusele, esitada taotluse elamisloa saamiseks KMA-le. Loetletud aluste puhul on tegemist juhtudega, kui isikult elamisloa või selle pikendamise taotluse välisesindusele esitamise nõudmine oleks ebamõistlik või võimatu. Punkti 6 järgi võib elamisloa taotluse KMA-le erandina esitada ka välismaalane, kellel puudub mõjuvatel põhjustel võimalus taotleda elamisluba Eesti välisesinduses. Selle aluse esinemise kindlakstegemine on eraldi menetlus ning KMA teeb vastava otsuse kaalutusõiguse alusel. Seejuures tuleb tähele panna, et vastava otsuse tegemiseks on Vabariigi Valitsuse määruses kehtestatud suhteliselt lühike tähtaeg – 30 päeva. Tähtaeg on lühike seetõttu, et isiku sooviavaldus elamisloa menetlusse võtmiseks vaadatakse läbi kiiresti. Tegemist on elamisloa taotluse sisulise läbivaatamise n-ö eel etapiga ning vastava otsuse viibimisel viibib ka otsus isiku elamisloa taotluse osas.

Nimetatud kaasuse puhul toimus samaaegselt isiku esitatud sooviavalduse ja elamisloa taotluse menetlemisega väljasaatmisenetlus ning menetlustähtaegade pikendamine sooviavalduse ja elamisloa taotluse läbivaatamisel oli seotud väljasaatmist võimaldavate järelepärimiste tegemisega ning neile vastuse ootamisega. KMA selgitas, et nimetatud praktika lähtub menetlusökoonomia põhimõttest. Kui isikut on võimalik riigist välja saata, pole põhjendatud tema elamisloa taotluse menetlemine.

Õiguskantsler osutas, et kuigi nimetatud põhimõte on üks menetluse kujundamisel arvestatavaid põhimõtteid, tuleb seda kohaldada koostoimes teiste menetluspõhimõtetega, et tagada menetluse õige tulemus.

Kui isikul puudub elamisluba, sest ta ei ole esitanud tähtaegselt elamisloa või selle pikendamise taotlust või nimetatud taotluse suhtes ei ole haldusorgan veel seisukohta kujundanud, võivad ka tema puhul esineda alused elamisloa andmiseks. Nii on Riigikohus korduvalt juhtinud tähelepanu sellele, et isiku õigus riigis viibimiseks võib tuleneda vahetult põhiseadusest ja rahvusvahelistest lepingutest.⁴⁶¹

459 RKKHo 10.03.2005, nr 3-3-1-2-05, p 14. Vt A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004, lk 122–123.

460 Samas, lk 123–124.

461 Vt nt RKKHm 06.06.1997, nr 3-3-1-16-97; RKKHo 18.05.2000, nr 3-3-1-11-00; vt ka Tallinna Ringkonnakohtu 21.01.2005 otsust haldusajal nr 2-3/460/05.

Isiku riigist väljasaatmine võib aga riivata tema perekonna- ja eraelu puutumatus.⁴⁶² Nii Riigikohus kui Euroopa Inimõiguste Kohus on sedastanud, et lapse ja bioloogiliste vanemate suhted kuuluvad *ipso jure* perekonnaelu põhiõiguse kaitsealasse.⁴⁶³ Nimeratud suhe võib katkeda vaid väga erandlikel asjaoludel.⁴⁶⁴

Kõnealusel kaasuses osutas avaldaja nii sooviavalduse kui elamisloa taotluse menetlemise käigus asjaoludele, mis võisid välistada isiku riigist väljasaatmise.

Õiguskantsler leidis, et eeltoodust tulenevalt peab lähtuvalt uurimisprintsüübist elamisloa taotluse menetlusse võtmise otsustamisel arvestama laiemalt elamisloa taotluses toodud asjaolusid ning taotleja olukorda. Sellest lähtuvalt tuleb hinnata, missuguste järelepärimiste tegemine on vajalik ning kas on põhjendatud vastavate järelepärimistega seoses sooviavalduse erandina elamisloa taotluse siseriigis esitamiseks läbivaatamise tähtaja pikendamine. Seega, kui isik osutab oma taotluses asjaoludele, mis võivad välistada tema väljasaatmise, siis ei saa sooviavalduse elamisloa taotluse menetlusse võtmiseks läbivaatamist edasi lükata pelgalt seoses väljasaatmist võimaldavate menetlustoimingute tegemise tõttu.

Lisaks sooviavalduse otsuse tegemise viibimisele ei järginud KMA ka määruses sätestatud 30-päevast tähtaega isiku teavitamisel tema sooviavalduse läbivaatamise tähtaja pikendamisest, vaid teavitas avaldajat alles kahe ja poole kuu möödumisel sooviavalduse registreerimisest ja asjaolust, et sooviavalduse läbivaatamise tähtaega on pikendatud seoses järelepärimiste tegemisega.

Samuti nähtub asja materjalidest, et ka KMA hilisem tegevus oli suunatud isiku väljasaatmise ettevalmistamisele, vaatamata andmetele, mis viitasid, et isiku väljasaatmine võib rikkuda tema põhiseaduslikke õigusi.

Eeltoodust tulenevalt leidis õiguskantsler, et KMA ei järginud avaldaja sooviavalduse elamisloa taotluse menetlusse võtmiseks läbivaatamisel õigusaktis sätestatud tähtaegasid ning pikendas sooviavalduse läbivaatamise tähtaega, lähtudes mittekohastest kaalutlustest.

Samuti selgus menetluse käigus, et KMA tegevus oli suunatud isiku väljasaatmiseks võimaluste leidmisele pärast elamisloa taotluse menetlusse võtmist. Nii pöördus KMA erinevate ajavahemike järel Välisministeeriumi poole, et leida võimalusi tagasipöördumistunnistuse vormistamiseks. Samas järelepärimised isiku perekonnaelu asjaolude väljaselgitamiseks viibisid. Näiteks tegi KMA järelepärimise avaldajale ja tolle väidetavale elukaaslasele alles enam kui kuus kuud pärast elamisloa taotluse menetlemise sooviavalduse registreerimist ning kaks kuud pärast elamisloa taotluse menetlusse võtmist, et täpsustada nendevahelise suhte iseloomu ning saada teavet, kuidas osaleb avaldaja poja kasvatamises. Samas oli nimetatud küsimuste täpsustamine avaldaja elamisloa taotluse suhtes otsuse tegemisel keskse tähtsusega. Lisaks teavitas KMA avaldajat, kui tema elamisloa taotlus oli olnud menetluses kuus kuud, et tema elamisloa taotluse läbivaatamise tähtaega on taas pikendatud seoses järelepärimiste tegemisega. Vastusest õiguskantsleri teabe nõudmisele selgus, et tähtaega pikendati seoses avaldaja väljasaatmise menetlusega seonduvate järelepärimiste tegemisega.

Õiguskantsler osutas, et Vabariigi Valitsuse määruse § 7 lõike 3 järgi võib haldusorgan taotluse menetlemiseks sätestatud menetlustähtaega pikendada juhul, kui taotluses esitatud andmete, sellele lisatud dokumentide ja taotluse põhjendatuse kontrollimine kestab taotluse läbivaatamiseks sätestatud tähtajast kauem.

Elamisloa taotluse menetlemise eesmärk on selgitada välja, kas esineb alus loa andmiseks ning kas välismaalane on täitnud selleks vajalikud tingimused. Elamisloa andmine võib aidata kaasa ka isiku põhiseaduslike õiguste realiseerimisele, seda näiteks juhul, kui loa andmine on vajalik lähtuvalt isiku perekonna- ja eraelu puutumatusel põhimõttest. Sellest tulenevalt ei ole reeglina isiku väljasaatmist võimaldavate menetlustoimingute tegemine asjassepuutuv põhjendus isiku elamisloa taotluse läbivaatamise tähtaja pikendamisel. Vastupidi, elamisloa taotluse menetlusse võtmise otsustamisel ning läbivaatamise käigus tuleb arvestada, et isiku väljasaatmise ning väljasaatmiskeskuses kinnipidamise näol on tegemist intensiivse põhiõiguste riivega. VSS § 24 lõike 3

462 RKPJKo 05.03.2001, nr 3-4-1-2-01; RKHKo 17.03.2003, nr 3-3-1-11-03.

463 Euroopa Inimõiguste Kohtu 21.06.1988 otsus *Berrehab vs. Holland*, p 21; RKPJKo 21.06.2004, nr 3-4-1-9-04, p 13.

464 Vt nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 22.01.1996 otsus asjas 53/1995/559/645 *Gül vs. Šveits*, p 32; 27.06.1996 otsus asjas 35/1995/541/627 *C vs. Belgia*, p 25; 24.04.1996 otsus asjas 00022070/93 *Boughanemi vs. Prantsusmaa*, p 34.

järgi on isikule elamisloa andmine aluseks isiku vabastamiseks väljasaatmiskeskusest. Seetõttu tuleb elamisloa andmise aluseks olevad asjaolud välja selgitada ning elamisloa taotluse rahuldamine või tagasilükkamine otsustada viivitusega.

Eeltoodust tulenevalt leidis õiguskantsler, et KMA ei tegutsenud avaldaja tähtajalise elamisloa taotluse läbivaatamisel kooskõlas kiire haldusmenetluse põhimõttega, kui viivitas elamisloa taotluse otsuse tegemisel kesksete asjaolude väljaselgitamisega ning pikendas taotluse läbivaatamise tähtaega seoses väljasaatmist võimaldavate menetlustoimingute tegemisega.

(4.2) Teise küsimusena juhtis õiguskantsler tähelepanu Vabariigi Valitsuse määruses sätestatud nõudele, et menetlustähtaja pikendamisel peab isikut teavitama pikendamise tinginud toimingust, selle põhjusest ning uuest tähtajast.

Määruse § 7 lg 3 sätestab, et haldusorgan võib taotluse menetlemiseks sätestatud menetlustähtaega pikendada, kui selles esitatud andmete, lisatud dokumentide ja taotluse põhjendatuse kontrollimine kestab taotluse läbivaatamiseks sätestatud tähtajast kauem. Sama paragrahvi lõige 5 sätestab, et lõikes 3 nimetatud toimingust, selle põhjusest ja uuest tähtajast teavitab haldusorgan taotlejat viivitusega kirjaliku teatega.

Asja materjalidest nähtus, et KMA teavitas avaldajaid lakoonilise teatisega menetlustähtaja pikendamisest seoses järelepärimise tegemisega Politsei ameti rahvusvahelise kriminaalteabe osakonnale.

Avaldaja sooviavalduse menetlustähtaegade pikendamise teatistes teavitas KMA avaldajat sellest, et tema sooviavalduse tähtaega pikendatakse seoses järelepärimise tegemisega Politsei ameti rahvusvahelise kriminaalteabe osakonnale. Samas ei selgunud teatisest, millega seoses ning missuguste asjaolude selgitamiseks nimetatud järelepärimised tehti. Avaldaja elamisloa taotluse läbivaatamise tähtaja pikendamise teatis oli veelgi lakoonilisem, teavitades avaldajat sellest, et tema elamisloa taotluse suhtes otsuse tegemise tähtaega pikendatakse seoses täiendavate järelepärimiste tegemisega avaldaja taotluse menetlemisel. Nimetatud teatisest ei selgunud, missuguseid järelepärimisi ja mis eesmärgil KMA tegi ning miks need tingisid elamisloa taotluse suhtes otsuse tegemise tähtaja pikendamise.

Õiguskantsler osutas, et menetlustähtaegade kehtestamise eesmärk on tagada, et haldusorgan menetleks optimaalse tähtaja jooksul. Menetlustähtaja pikendamine tähendab isiku jaoks õiguslikult ebaselget olukorda. Seega on menetlustähtajad kehtestatud isiku huvide kaitseks, et vältida menetluse põhjendamatut venimist. Samas ei ole menetluse kiirus omaette eesmärk, vaid menetlus peab tagama asjas õige otsuse tegemise. Seetõttu on õigusaktides ette nähtud ka võimalus põhjendatud juhtudel menetlustähtaja pikendamiseks. Nimetatud võimaluse väärarvitamise vältimisele peab kaasa aitama ka menetlustähtaja pikendamise põhjendamise kohustus. Kui haldusorgan peab ära näitama toimingud ja nende tegemise põhjused, millega seoses menetlustähtaega pikendatakse, siis aitab see ka vältida olukordi, kus menetlustähtaegaid pikendatakse pelgalt haldusorgani viivituse tõttu.

Põhjendamise kohustus tuleneb haldusõiguse üldpõhimõtetest, et tagada isiku kohtlemine menetluse käigus subjektina, mitte menetluse objektina, ning isikul on võimalik menetluses aktiivselt osaleda ja ta on informeeritud tema taotluse menetluse käigust.

Nimetatud eesmärkide kaudu aitab põhjendamiskohustus kaasa ka menetluse efektiivsusele, sest lisaks põhjendamatute viivituste vältimisele on isikul, olles teadlik menetluse käigust, selle toimingutest ning toimingute sooritamise eesmärgist, võimalik aidata kaasa soovitava info või dokumentatsiooni kogumisele või esitada omalt poolt vastavat teavet.

Sellest tulenevalt leidis õiguskantsler, et menetlustähtaja pikendamise põhjendus peab andma piisava ülevaate pikendamise tinginud menetlustoimingust ning mis põhjusel või eesmärgil nimetatud toiming sooritatakse. Esitatavate selgituste põhjalikkus sõltub mõistagi konkreetsest toimingust ja selle eesmärgist ega pea olema samaväärne haldusakti põhjendamiskohustusega või ebaoproportsionaalselt mahukas.

Osutatud KMA teatistest ei selgunud menetlustähtaja pikendamise tinginud toimingu iseloom ega selle sooritamise vajalikkus. Seetõttu palus õiguskantsler osutatud põhimõtteid arvestada KMA edasise tegevuse käigus.

Menetluse tulemusena leidis õiguskantsler, et KMA ei tegutsenud isikute sooviavalduse erandina elamisloa taotluse siseriigis esitamiseks ning elamisloa taotluse läbivaatamisel kooskõlas õigusaktides sätestatud tähtaegadega ning haldusmenetluse põhimõtetega. Samuti ei järginud KMA menetlustähtaegade pikendamisel põhjendamiskohustust.

(5) Õiguskantsler esitas 27.04.2006 oma seisukoha KMA-le ning palus:

- tagada KMA tegevuses sooviavalduse erandina tähtajalise elamisloa taotluse KMA-le esitamiseks ning elamisloa taotluse läbivaatamisel menetlustähtaegade ja kiire haldusmenetluse põhimõtte järgimine;
- menetlustähtaegade pikendamisel järgida tähtaja pikendamise põhjendamise kohustust;
- tagada avaldaja elamisloa taotluse läbivaatamisel tõhus ärakuulamisõigus ning selleks teavitada teda taotluse läbivaatamisel menetlusest ning selle käigus kogutud andmetest, millele tuginedes on KMA tema väidete suhtes seisukoha kujundanud või kujundamas.

Õiguskantsler palus end ettepaneku täitmiseks astunud sammudest teavitada. KMA peadirektor nõustus oma vastuses õiguskantsleri seisukohaga, et menetlustähtaja pikendamist peab rohkem põhjendama ja lubas lisada elamisloa taotluste menetlemise juhendisse kohustuse selgitada taotlejatele täpsemalt nende suhtes tehtud toiminguid. Samuti lubas KMA peadirektor võtta edaspidigi õiguskantsleri seisukohti menetlustes arvesse.

Kuna menetlustähtaegade küsimus tõusetus korduvalt erinevates avaldustes, kohtus õiguskantsler ka KMA esindajatega, et kõnealust küsimust selgitada. Õiguskantsler juhtis tähelepanu, et KMA sellekohane praktika vajab muutmist ning elamisloa taotluse menetlemine peab toimuma kooskõlas haldusmenetluse põhimõtetega.

14. Hea halduse tava taotluse vastuvõtmisel

Asi nr7-4/061125

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole kaebusega Kodakondsus- ja Migratsiooniameti (KMA) tegevuse peale kodakondsuse taotluse läbivaatamisel.

(2) Avaldaja pöördus 27.07.2006 Eesti kodakondsuse saamiseks taotlusega KMA poole. Ta täitis ametniku juuresolekul vajalikud ankeedid. Dokumentide üleandmisel ilmnis, et puudu oli tema abikaasa palgatõend. Ametnik keeldus taotlust vastu võtmast.

03.08.2006 pöördus avaldaja uuesti KMA poole. Ametnik jättis taotluse vastu võtmata, kuna vahepealsel ajal oli muutunud välismaalaste seadus, mille alusel ei ole avaldaja enam õigustatud Eesti kodakondsust taotlema.

Avaldaja soovis õiguskantslerilt saada hinnangut KMA ametniku käitumisele.

Õiguskantsler nõudis KMA-lt teavet. KMA vastas lahendamise käigust kaheksa päeva pärast alates avalduse saamisest. KMA selgitas, et mõne perekonnaliikme sissetuleku tõendi nõudmiseks oleks alust, kui isik ise mingit sissetulekut ei omaks. Kuna avaldaja omab ise püsivat sissetulekut, ei pea ta esitama Eesti kodakondsuse taotlemisel oma abikaasa palgaandmeid.

(3) Põhiküsimusteks oli, kas KMA tegevus avalduse vastuvõtmata jätmisel 27.07.2006 ja KMA nõue esitada abikaasa palgatõend olid õiguspärased.

(4) Alates 08.07.2006 sätestab KodS § 2 lg 3 sõnaselge viite haldusmenetluse seadusele. Muu hulgas tuleb seda tõlgendada viitena HMS §-le 15, mis sätestab puudused taotluses. HMS § 15 lõike 1 järgi on haldusorgan kohustatud talle esitatud taotluse vastu võtma, sõltumata selle puudustest, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti. Kodakondsuse seadus erinevat tegevust ette ei näe. HMS § 15 lg 2 sätestab, et juhul, kui isik jätab koos taotlusega esitamata nõutud andmed või dokumendid või kui taotluses on muid puudusi, määrab haldusorgan taotluse esitajale esimesel võimalusel tähtaja puuduste kõrvaldamiseks, selgitades, et tähtpäevaks puuduste kõrvaldamata jätmisel võib haldusorgan jätta taotluse läbi vaatamata. HMS § 15 lõike 3 järgi loetakse taotlus tähtaegselt esitatuks, kui puudus kõrvaldatakse määratud tähtaja jooksul; kui puudust ei kõrvaldata tähtaegselt, võib haldusorgan jätta taotluse läbi vaatamata.

Õiguskantsler leidis, et kuna alates 08.07.2006 sätestab KodS § 2 lõige 3 sõnaselgelt haldusmenetluse seaduse kohaldamise, pidanuks KMA juba 27.07.2006 puudustega taotluse menetlusse võtma ning määrama tähtaja puuduste kõrvaldamiseks.

Hea halduse tava põhimõtte järgi peavad menetlejad aitama igati avaldajaid nende õiguste teostamisel, antud juhul taotluse esitamisel. Menetlus haldusvälise isiku jaoks peab olema võimalikult lihtne ja arusaadav.

KMA nõue esitada abikaasa palgatõend tugines KodS §-le 6, mille p 5 sätestab, et välismaalane, kes soovib saada Eesti kodakondsust, peab omama legaalselt püsivat sissetulekut, mis tagab tema ja tema ülalpeetavate äraelamise.

Kuna avaldaja käib ise tööl ning omab püsivat sissetulekut, ei olnud mõisteta, millisel õiguslikul alusel nõuti avaldajalt abikaasa palgaandmeid.

KMA selgitas, et mõne perekonnaliikme sissetuleku tõendi nõudmiseks oleks alust, kui isik ise mingit sissetulekut ei omaks. Kuna avaldaja omab ise püsivat sissetulekut, ei pea ta esitama Eesti kodakondsuse taotlemisel oma abikaasa palgaandmeid.

Õiguskantsler leidis, et juhul, kui leiab kinnitust, et taotlust vastu võttev ametnik oleks pidanud 27.07.2006 avalduse (puudustega) vastu võtma, siis tuleks püüda leida õigusrahu ning käsitleda avaldaja taotlust 27.07.2006 esitatud taotlusena.

(5) Õiguskantsler pöördus KMA poole ja palus KMA-l esimesel võimalusel avaldajaga suhelda, selgitada välja avalduses kirjeldatud sündmuste asjaolud ning teavitada avaldajat tema õigustest Eesti kodakondsuse taotlemisel.

KMA teavitas õiguskantslerit, et avaldajaga võeti ühendust ning tema sooviavaldus Eesti kodakondsuse saamiseks on KMA-s vastu võetud 21.08.2006, mida menetletakse kui 27.07.2006 esitatud taotlust.

Küsimuse lahendamisel näitas KMA hoolivat suhtumist igasse üksikjuhtumisse ning hea halduse tava põhimõtetesse. Tõusetunud probleem lahendati pöördumisest 12 päeva jooksul.

15. Palga kinnipidamine seoses vormivarustuse ülekuluga Piirivalveametis

Asi nr 7-1/060857

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldusega Valga Piirivalvepiirkonnas tegevteenistuse lepingu alusel töötanud kaitsevälaline, kes palus kontrollida tegevteenistuse lepingu lõpetamisel väljateenitud palgast 1350 krooni kinnipidamise seaduslikkust.

(2) Avaldaja töötas Valga Piirivalvepiirkonnas tegevteenistuse lepingu alusel. Tema soovil lõpetati tegevteenistuse leping 17.04.2006.

Teenistussuhte lõpetamisel küsiti talt tagasi 2006. aasta vormiriidetust. Kuna avaldaja oli riideid ja jalanõusid juba kandnud, pakkus ta tagasi kasutatud esemeid, mida aga vastu ei võetud. Küll aga peeti avaldaja väljateenitud palgast kinni 1395 krooni, mis olevat Valga Piirivalvepiirkonna selgituste järgi hüvitis kasutatud vormiriiete eest.

Avaldaja tegevteenistuse lõpetamise lepingus on märgitud, et talle on välja makstud 2006. aasta ametipalk, korteri- ja toiduraha 17 kalendripäeva eest.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole väitega, et ta pole tegevteenistuse lõpetamise lepingus ettenähtud summat kätte saanud, kuna sellest peeti kinni 1395 krooni.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmisega Valga Piirivalvepiirkonna ülema poole, kes kinnitas 1395 krooni kinnipidamist lepingu lõpetamise väljamaksest, põhjendades seda tekkinud vormivarustuse ülekuluga. Taolise tegevuse õigusliku alusena viitas ülem Piirivalveameti peadirektori 06.04.2001 käskkirja nr 59 „Vormivarustuse väljastamise ja arvestamise kord“ lisa 2 punktile 9, mis sätestab:

„Kui kaitseväelane lahkub tegevteenistusest reservi või erru ja ta on kesklaost/piirivalveasutuse laost võtnud varustust suurema summa eest kui arvestuslik summa täisarv kuude eest ette näeb, arvestatakse kaitseväelasel ülekulutatud summa lõpparvest maha.“

(3) Käesolevas kaasuses tuli leida vastus küsimusele, kas avaldaja palgast 1395 krooni kinnipidamine vormiriidetuse ülekulu kompensatsiooniks oli õiguspärane.

(4) Õiguskantsler analüüsis Piirivalveameti peadirektori 06.04.2001 käskkirja nr 59 ning leidis, et nimetatud käskkirja andmiseks ning muuhulgas käskkirja lisa 2 punkti 9 kehtestamiseks puudus vastav seadus, Vabariigi Valitsuse määrusest või korraldusest või ministri määrusest või käskkirjast tulenev materiaalõiguslik alus, mis on Piirivalveameti põhimääruse (kehtis 06.04.2001 käskkirja nr 59 andmise ajal) p 17 alusel antava käskkirja puhul kohustuslikuks tingimuseks.

Õiguskantsler analüüsis ka nimetatud käskkirja lisa 2 p 9 materiaalselt kooskõla kõrgemalseisva õigusega. Kuni 15.05.2006 jõus olnud KVTS (kehtis ka piirivalves teenivate kaitseväelaste suhtes) § 160 lõike 1 alusel anti kaitseväelasele vormiriidetust või kompenseeriti selle maksumus riigi kulul. Sama paragrahvi lõikest 3 lähtuvalt on kaitseminister oma 18.09.2001 määrusega nr 17 kinnitanud kaitseväge vormiriidetuse esemete kandmise tähtsajad ning vormiriidetuse maksumuse kompenseerimise ulatuse ja korra. See määrus ei näe ette vormiriidetuse maksumuse tasaarvestamist. Alates 15.05.2006 jõustunud KVTS § 160 lõike 3 järgi ei pea tegevteenistusest vabastatud reservi või erru arvatav vormikandmise õigusega kaadrikaitseväelane vormiriidetust tagastama.

Seega puudus kõrgemalseisva õigusega kooskõlas olev õiguslik alus, mis võimaldanuks Piirivalveametil avaldaja palgast vormiriidetuse ülekulu kinni pidada.

(5) Õiguskantsler pöördus kaasuse lahendamiseks Piirivalveameti peadirektori poole.

Piirivalveameti peadirektor võttis seisukoha, et tulenevalt palgaseaduse § 36 lõikest 1 saab Piirivalveameti peadirektori 06.04.2001 käskkirja lisa 2 punkti 9 rakendada üksnes siis, kui on olemas kaitseväelase kirjalik nõusolek. Sellist nõusolekut käesoleval juhul ei olnud. Piirivalveamet tagastas avaldajale ekslikult kinni peetud summa 1395 krooni. Piirivalveameti kinnitusel on koostamisel ajakohastatud ja kaitsevägeteenistuse seadusega kooskõlas olev vormiriidetuse kandmise kord, mis välistab tulevikus taolised eksimused.

16. Lünk nimeseaduses

Asi nr 7-1/051226

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole avaldusega, milles kaebas Kodakondsus- ja Migratsiooniameti (KMA) tegevuse peale nimeseaduse (NS) kohaldamisel.

(2) Avaldaja tütre abielu registreeriti Soomes 05.01.2005. Abielu registreerimise käigus muutis tütar ka eesnime ja see registreeriti Soome rahvastikuregistris. 08.06.2005 pöördus avaldaja tütar KMA bürosse isikutunnistuse taotlemiseks, esitades Soome kodaniku passi ja Soome rahvastikuregistri väljavõtte ning hiljem ka abielutunnistuse. KMA nõudis avaldaja tütrelt eesnime muutmise taotluse esitamist regionaalministrile.

Selline nõudmine on avaldaja arvates vastuolus nimeseadusega.

Õiguskantsler alustas kaebuse alusel menetlust ning palus teavet KMA-lt ja regionaalministrilt. KMA teatas, et alates 31.03.2005 kehtiva nimeseaduse üheks eesmärgiks on seaduseelnõu seletuskirjast tulenevalt tagada ühtne kord isikunimedele kandmisel teiste riikide dokumentidest Eesti dokumentidesse. Kuna topeltkodakondsusega isikutele uue nime andmist nimeseadus eraldi ei reguleeri, pöördus KMA konsultatsiooni saamiseks Siseministeeriumi poole. Mais 2005 toimus KMA-s Siseministeeriumi rahvastiku toimingute osakonna korraldatud nimeseaduse rakendamise koolitus. Saadud juhiste järgi peab Eesti kodanik, kes on välisriigis oma eesnime muutnud ning soovib taotleda uute andmetega isikut tõendavat dokumenti, pöörduma NS § 16 alusel avaldusega uue eesnime andmiseks perekonnaseisuasutuse poole. Uue eesnime andmise otsustab käskkirjaga regionaalminister.

Avaldaja tütar esitas isikutunnistuse taotlemisel KMA-le väljavõtte Soome Vabariigi rahvastikuregistrilt. KMA ei palunud avaldaja tütrele esitada muid Soome Vabariigis välja antud dokumente. Tal paluti avaldusega pöörduda Eesti perekonnaseisuasutuse poole. Siiski soovis avaldaja tütar hiljem taotlusele lisada ka Soome Vabariigis välja antud abielutunnistuse. Kuna uue eesnime andmist on avaldaja tütrele võimalik tõendada väljavõttega regionaalministri käskkirjast, puudus KMA-l vajadus pöörduda eesnimega seonduvate muudatuste täpsustamiseks Soome Vabariigi ametivõimude poole.

Siseministeerium selgitas, et NS § 21 lg 2 ei sätesta välisriigis Eesti kodanikule ja Eestis elamisloa alusel viibivale isikule, kes ei ole ühegi riigi kodanik, isiku soovil antud (muudetud) uue isikunime kohaldamist. Siseministeerium on seisukohal, et nimeseadus ei luba otsesõnu kohaldada Eesti kodanikule välisriigis antud (muudetud) eesnime, kuid samas on Eesti kodanikule pandud kohustus välisriigis antud uut isikunime taotleda regionaalministrilt nimeseaduses sätestatud korras, mis kitsendab oluliselt nimetatud isikute õigusi ja on vastuolus õiguse üldpõhimõtetega. KMA on oma tegevuses lähtunud nimeseaduse regulatsioonist ning jätnud Soome antud uue eesnime kohaldamata.

Kuna praktikas ei saa välistada olukordi, kus Eesti kodanik muudab oma eesnime välisriigis, siis seaduses sisalduva lünka ületamiseks kinnitas 29.09.2005 regionaalminister käskkirjaga nr 135 isikunimekomisjoni juhendi „Eesti kodanikule või Eestis elamisloa alusel viibivale isikule, kes ei ole ühegi riigi kodanik, välisriigis antud uue isikunime kohaldamisest” soovitusel kuni nimeseaduse muutmiseni tõlgendada seadust selliselt, et Eesti kodanikule ja Eestis elamisloa alusel viibivale isikule, kes ei ole ühegi riigi kodanik, kohaldab Eesti haldusorgan välisriigis antud uut isikunime välisriigi dokumenti kantud nime alusel. Eeltoodud asjaoludest on Siseministeerium seisukohal, et KMA bürool tuleb avaldaja tütrele Eesti kodaniku isikutunnistuse andmisel kohaldada välisriigis antud uut eesnime.

(3) Avalduse lahendamiseks tuli leida vastus küsimusele, kas KMA tegevus avaldaja tütre isikutunnistuse väljaandmisel oli õiguspärane.

(4) ITDS § 14 lõike 1 järgi on dokumendi kasutaja kohustatud dokumenti kantud andmete muutmise teatama dokumendi väljaandnud valitsusasutusele ühe kuu jooksul andmete muutumisest arvates. Vabariigi

Valitsuse 26.11.2002 määruse nr 361 „Isikutunnistuse, Eesti kodaniku passi, meremehe teenistusraamatu, välismaalase passi, ajutise reisidokumendi, pagulase reisidokumendi või meresõidutunnistuse väljaandmise taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu ning väljaandmise tähtjad“ § 14 lõike 1 järgi lisab taotleja taotlusele õigeid andmeid tõendava dokumendi, kui isikut tõendava dokumendi väljaandmise taotlemise põhjuseks on dokumenti kantud andmete muutumine või andmete ebaõigsus.

NS § 3 lõike 1 järgi koosneb isikunimi ees- ja perekonnanimest. NS § 3 lõike 3 järgi tähendab isikunime kohaldamine isikule välisriigis väljaantud dokumenti kantud isikunime dokumenteerimist Eesti haldusorgani või kohtu poolt, rakendades vajaduse korral võõrkeelsete isikunimedele teistest tähestikest ümberkirjutamise reegleid. NS § 4 lg 6 järgi kohaldatakse isikunimi välisriigi reisidokumendile või muule legaliseeritud või tunnistusega (*apostill*’iga) kinnitatud dokumendile kantud nime alusel.

NS § 21 lg 2 p 1 sätestab, et välisriigis antud või kohaldatud isikunime kohaldatakse Eesti kodaniku passi või välismaalase passi või isikutunnistuse andmisel isiku välisriigi sünnitunnistuse, välisriigi abielutunnistuse või välisriigi abielulahutuse tunnistuse või kohtuotsuse alusel. NS § 21 lg 3 punkti 1 järgi järgitakse välisriigis antud või kohaldatud isikunime kasutusele võtmisel nimeseaduse kohaseid suhtes kehtivaid nõudeid, kusjuures isiku nõusolekul säilitatakse talle välisriigis antud või kohaldatud isikunimi, kui isikunimi on kirjutatud eesti-ladina tähtedega.

Viidatud paragrahvis on ammendavalt toodud dokumendid, mille alusel välisriigis Eesti kodanikule antud isikunime kohaldatakse isikutunnistuse andmisel. Nendest dokumentidest võib järeldada, et täiskasvanud isikute puhul on silmas peetud ainult perekonnanime, mitte aga eesnime muutmise võimalust. Samas ei ole see seaduse sättes sõnaselgelt kirjas. Nimeseaduse puhul on seadusandja lähtunud eeldusest, et Eesti kodanik ei saa tulenevalt kodakondsuse seadusest olla topeltkodakondsusega. Seega eeldab seadusandja, et Eesti kodanik saab oma eesnime muuta vaid Eestis kehtiva nimeseaduse järgi taotledes uue isikunime andmist. Samas ei ole selline eeldus aga kooskõlas hetke olukorraga, kus Eestis on palju topeltkodakondsusega isikuid.

Avaldaja viitab, et NS § 3 lõike 1 järgi on isikunimi isiku ametlik nimi, mis kantakse seadusega sätestatud juhtudel rahvastikuregistrisse ning avaldaja tütar esitaski väljavõtte Soome rahvastikuregistrist. Õiguskantsler juhtis siinjuures avaldaja tähelepanu asjaolule, et seadusandja on osundatud sättes silmas pidanud siiski Eesti rahvastikuregistrit, millest tulenevalt ei olnud ametnikel võimalik lähtuda ka Soome rahvastikuregistri väljavõttest. Samas ei ole võimalik nimetatud väljavõttest selgelt näha, et avaldaja tütre eesnime on muudetud. Ka Soomes kehtiva nimeseaduse järgi otsustatakse eesnime muutmise haldusaktiga. Esitatud väljavõttes ei ole aga sellele dokumendile viidatud.

NS § 16 lõike 1 järgi esitab isik uue eesnime, perekonnanime või isikunime andmiseks perekonnaseisuasutusele vormikohase avalduse. HMS § 38 lõike 3 järgi on menetlusosaline kohustatud haldusorganile esitama ja teatavaks tegema talle teada olevad menetluses tähtsust omavad asjaolud ja tõendid. Selle kohustuse täitmata jätmisel võib haldusorgan soodustava haldusakti andmisel jätta taotluse läbi vaatamata. Kuna NS § 21 lg 2 ei sätesta otseselt Eesti kodanikule isiku soovil antud (muudetud) eesnime kohaldamist, siis paluski KMA avaldaja tütre esitada taotlus eesnime muutmiseks perekonnaseisuasutusele. Selline KMA käitumine on kooskõlas õigusaktidega. Kui avaldaja ei abista haldusorganit tõendite kogumisel (eriti kui need on tal olemas), siis pikendab see oluliselt menetlust. Õiguskantsleri arvates ei ole selliste kohustuste isikule panemine põhjendatud. Seda just põhjusel, et isik on juba teises riigis esitanud taotluse oma nime muutmiseks ning talle on väljastatud ka vastavasisulised dokumendid. Sellise kohustusega paneb riik isikule ka rahalise kohustuse tasuda riigilõivu nime muutmise eest. Antud juhul tuleb lähtuda ka asjaolust, et avaldaja tütar soovis muuta oma eestipärast nime. Eestipärase nime muutmiseks peab aga olema mõjuv põhjus ja selle muutmise võib regionaalminister mõjuva põhjuseta ka keelduda. Olukord kus isik tänu topeltkodakondsusele kasutab kahte erinevat nime on aga mõeldamatu.

Nõustuda tuleb Siseministeeriumi seisukohaga, et välisriigis muudetud eesnime korral uuesti selle muutmise taotlemine kitsendab isikute õigusi ja on vastuolus õiguse üldpõhimõtetega. Mõistlikuks ei saa pidada olukorda, kus topeltkodakondsusega isikult nõutakse igas kodakondsusjärgses riigis samade toimingute tegemist. See nõue on ebaoproportsionaalne.

Antud juhul on tegemist õigusliku lüngaga. Regionaalminister on nimetatud lünga ületamiseks 29.09.2005 kinnitanud käskkirjaga nr 135 isikunimekomisjoni juhendi „Eesti kodanikule või Eestis elamisloa alusel viibivale isikule, kes ei ole ühegi riigi kohalik, välisriigis antud uue isikunime kohaldamisest”. Viidatud käskkirja järgi soovitatakse nimeseaduse muutmiseni tõlgendada seadust selliselt, et Eesti kodanikule ja Eestis elamisloa alusel viibivale isikule, kes ei ole ühegi riigi kodanik, kohaldatakse välisriigis antud uut isikunime, mida tunnistab Eesti haldusorgan välisriigi dokumendi alusel. Õiguskantsler pidas soovitus õigeks, kuid leidis siiski, et see lahendus saab olla ajutine ning vastav nimeseaduse säte tuleb viia tegelikkusega vastavusse.

KMA-st saadud informatsiooni järgi on avaldaja tütrele väljastatud isikutunnistus, seega menetluse käigus on asi saanud positiivse lahenduse.

Õiguskantsler leidis, et KMA on avaldaja tütre isikutunnistuse väljaandmise taotlusel lähtunud kehtivast nimeseadusest ning ei tuvastanud avaldaja tütre õiguste rikkumist.

NS § 21 lg 2 ei reguleeri välisriigis Eesti kodanikule ja Eestis elamisloa alusel viibivale isikule, kes ei ole ühegi riigi kodanik, isiku soovil antud uue isikunime kohaldamist täielikult ning tegemist on õigusliku lüngaga.

(5) Eeltoodud asjaoludest tulenevalt soovitas õiguskantsler regionaalministril algatada nimeseaduse muutmine osas, mis puudutab välisriigis Eesti kodanikule antud isikunime kohaldamist, ja viia seeläbi seadusandlik baas kooskõlla tegelikkusega.

Regionaalminister teatas õiguskantslerile, et jääb oma varasemas vastuses toodud seisukoha juurde. Tulevikus on vaja küll seadusandlik baas viia kooskõlla tegelikkusega, kuid senikaua järgitakse isikunimekomisjoni juhendit. Kuna nimeseaduse kohaldamisel ei ole probleeme, mis ei oleks tõlgendamise teel ületatavad tekkinud, siis ei kavatseta 2006. aastal NS § 21 lõike 2 üksikmuudatust.

17. Avaldusele vastamata jätmise Siseministeeriumis

Asi nr14-3/060515

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole selgitustaotlusega Siseministeeriumi valitsemisala küsimuses.

(2) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole sooviga saada infot seoses kavandatava Piirivalvelaevade Üksikdivisjoni likvideerimisega. Kuna õiguskantsler ei tegele oletatavalt toimuda võivate sündmuste asjaolude uurimisega, jättis ta avalduse läbi vaatamata.

Õiguskantsler edastas 25.04.2006 avalduse Siseministeeriumile ning palus informeerida avaldajat kavandatavatest ja iseäranis piirivalveametnike teenistussuhteid puudutavatest muudatustest.

31.07.2006 tegi õiguskantsler Siseministeeriumile järelepärimise oma ettepaneku täitmise kohta.

25.08.2006 teatas Siseministeerium, et ei ole avaldajale vastanud, kuna avaldaja esitatud küsimused on hüpoteetilised, need ei põhine konkreetsetel asjaoludel. Kuna avaldaja ei ole esitanud konkreetset küsimust, millele Siseministeeriumil oleks midagi vastata, siis ei ole ka isikule kirjutatud.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas avalduse saaja peab avaldusele vastama ka juhul, kui sisulist vastust anda ei saa.

(4) PS § 44 lõikele 2 on kõik riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud kohustatud seaduses sätestatud korras andma Eesti kodanikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta, väljastada ei tule andmeid, mille väljaandmine on seadusega keelatud või mõeldud eranditult asutusesiseseks kasutamiseks.

Teavet on võimalik taotleda kas avaliku teabenõude (avaliku teabe seadus) või selgitustaotluse (märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamise seadus) kaudu.

Õiguskantsler pidas oluliseks avaldusalusel juhul eristada:

- avaldajale sisulist vastamist;
- avaldajale vastamist tagasiside tähenduses.

Õiguskantsleri hinnangul kuulub hea halduse tava põhimõtte juurde, et riik reageerib alati isiku pöördumisele. Seda isegi juhul, kui sisulist vastust ei ole võimalik anda või kui küsimuse lahendamine ei kuulu asutuse pädevusse vmt juhul.

(5) 31.08.2006 saatis õiguskantsler Siseministeeriumile soovitusel avaldajale siiski vastata.

Siseminister nõustus õiguskantsleri soovitusel ja vastas avaldajale.

XII 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 on Ravimiamet, Sotsiaalkindlustusamet, Tööturuamet, Tervishoiuamet, Tervisekaitseinspeksioon ja Tööinspeksioon.

Ehkki sotsiaalministeeriumi valitsemisalas on 2006. aastal toimunud ka positiivseid arenguid, tuleb kokkuvõtvalt siiski tõdeda, et sotsiaalminister ei ole suutnud paljusid olulisi probleeme oma valitsemisalas lahendada.

Käesolev Sotsiaalministeeriumi valitsemisala üldiseloostus on jagatud valdkondade järgi kolme erinevasse ossa: sotsiaalvaldkonna iseloostus; tervisevaldkonna iseloostus ja töövaldkonna iseloostus.

Sotsiaalvaldkonnas on siiani teostamata nii tööõnnetus- kui ka kutsehaiguskindlustuse reformid, 2004. aastal korraldatud hooldajatoetuse reformi tuleb aga pidada õiguslikus mõttes läbikukkunuks. Probleeme on ka rehabilitatsiooniteenuste korraldamist, taotlemist, osutamist ja rahastamist reguleerivate normidega ning lapsehoiuteenuse õigusliku regulatsiooniga.

Tervisevaldkonna arengut pidurdab siiani puuduv tervisevaldkonna arengukava. Lisaks on ministril olnud tervisevaldkonnas raskusi talle seadusega pandud ülesannete õigeaegse täitmisega. Samuti on õiguskantsler mitmel korral olnud sunnitud juhtima sotsiaalministri tähelepanu vajadusele järgida isikutega suhtlemisel hea halduse tava.

Töövaldkonnas ei toimunud 2006. aastal kauaoodatud ja lubatud muudatusi. Välja töötamata ja Riigikogule esitamata jäi mitu olulist seaduseelnõu. Eriti suur vajadus on uue töölepingu seaduse järele. Põhiseaduseelsel ajal koostatud kehtiv töölepingu seadus on oma aja ära elanud. Siiani on muutmata kollektiivlepingu seaduse regulatsioon, mille põhiseadusevastasusele juhtis õiguskantsler sotsiaalministri tähelepanu juba 2005. aastal. Põhiseadusega vastuolus on ka kehtiv toetusstreikide regulatsioon ning põhiseaduse seisukohalt probleemne on täielik streigikeeld avalikus sektoris.

1.1. Sotsiaalvaldkond

Sotsiaalvaldkonnas toimunud arenguid võib tinglikult jagada kaheks: arenguteks, mis on toimunud sotsiaalkindlustuses ja arenguteks, mis on toimunud hoolekandes. Sotsiaalkindlustuses siseriiklikul tasemel ei toimunud 2006. aastal olulisi arenguid, küll aga tegi Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) 2006. aastal olulise sotsiaalkindlustust puudutava lahendi, mis avaldab mõju ka Eesti kehtiva õiguse põhiseaduspärasuse hindamisel. Seetõttu on allpool käsitletud peamiselt sotsiaalkindlustust puudutavat EIK praktikat omandiõiguse kaitseala sisustamisel. 2006. aastal jätkusid negatiivsed arengud hoolekandes, mistõttu on selle seisu käsitletud pikemalt nii normikontrolli kui ka *ombudsman*'i menetluste osas, aga ka teostatud reformide järeelmeite osas. Alljärgnevalt on käsitletud kõigepealt sotsiaalkindlustuses toimunut ja seejärel peatunud hoolekande temaatikal.

16.09.1996 tegi EIK otsuse asjas *Gaygusuz vs. Austria*, milles kohus võttis seisukoha, et sotsiaalkindlustushüvitis on rahaliselt hinnatav õigus, mis kuulub EIÕK protokollis 1 artiklis 1 sätestatud omandiõiguse kaitsealasse. Seejuures leidis kohus, et sotsiaalkindlustushüvitis on omand olenemata sellest, kas õigus

asjaomasele hüvitisele on tekkinud üksnes seetõttu, et isik on hüvitise saamiseks pidanud tasuma kindlustusmaksleid või makse, st ainuüksi side hüvitise saamise õiguse ja vastavate maksete tegemise kohustuse vahel ei ole oluline, et hinnata, kas sotsiaalkindlustushüvitis on käsitatav omandina või mitte.⁴⁶⁵

Selline lähenemine võimaldas kohtul hinnata, kas Austria, sätestades hüvitise saamise ühe tingimusena kodakondsuse nõude, rikkus võrdse kohtlemise põhimõtet ning diskrimineeris Türgi kodakondsusega töötajat, kes oli kaotanud Austrias töö. Kuna EIÕK artiklit 14, mis sätestab võrdse kohtlemise põhimõtte, saab rakendada koostöös teiste konventsioonide sätestatud õigustega, tähendas asjaomane lahend teisisõnu seda, et konventsiooni rakendamisel laiendati võrdse kohtlemise küsimuses ka rahaliselt hinnatavatele sotsiaalsetele õigustele, mille kaitset muudu konventsioon ei garanteerinud.

Antud lahendile tuginedes ei pöördunud üksnes mitmed isikud pärast siseriiklike õiguskaitsevahendite ammendamist sotsiaalkindlustushüvitiste ja -toetuste saamise küsimuses EIK poole,⁴⁶⁶ vaid see tekitas ka õigusteadlaste hulgas elavat diskussiooni, millised tagajärjed on lahendil riiklikule ja Euroopa Ühenduste sotsiaalkindlustusõigusele ning kas EIK lahendi järgi kuuluvad omandiõiguse kaitsealasse sotsiaaltoetused, mida finantseeritakse riigieelarvest üldise maksulaekumise arvel.⁴⁶⁷ Nii toimus 31.01.1997 lausa antud lahendile pühendatud konverents „Social Security, Non-discrimination and Property“.⁴⁶⁸

Tuleb nentida, et omandile orienteeritud lähenemine sotsiaalkindlustuse valdkonnas ei ole üksnes Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika, vaid selle on omaks võtnud ka Ameerikavaheline Inimõiguste Kohus.⁴⁶⁹

Õiguskantsler on eespool toodud lahendile toetudes leidnud, et õigus vanemahüvitisele on kaitstud PS §-ga 32. Nii juhtis õiguskantsler 2006. a jaanuaris Riigikogule tehtud ettekandes vanemahüvitise ja sünditushüvitise vahe hüvitamise küsimuses seadusandja tähelepanu, et nimetatud hüvitiste vahe on rahaliselt hinnatav õigus, mis kuulub omandiõiguse kaitsealasse. Täpsemalt palus õiguskantsler Riigikogu esitada mõni mõistlik põhjus, miks koheldakse omavahel võrreldavaid vanemahüvitise saajaid ebavõrdseti nii, et need alla kahe ja poole aastase lapse vanemad, kelle vanemahüvitis järgmise lapse sünni korral on eelmise vanemahüvitisega võrreldes suurem või sellega võrdne, ei oma õigust vanemahüvitise ja sünditushüvitise vahe hüvitamisele, samas omavad sellist õigust need alla kahe ja poole aastase lapse vanemad, kelle vanemahüvitis järgmise lapse sünni korral peaks olema eelmisest vanemahüvitisest väiksem.

Arvestades asjaolu, et EIK otsus asjas *Gaygusuz vs. Austria* oli ebaselge osas, kas sotsiaalkindlustushüvitis või -toetus on omandiõigusega kaitstud ka siis, kui asjaomase hüvitise ja toetuse rahastamine toimub riigieelarvest maksulaekumiste arvel, selgitas EIK oma seisukohta 12.04.2006 asjas *Stec jt vs. Ühendkuningriik*. EIK võttis seisukoha, et sotsiaalkindlustushüvitised ja sotsiaaltoetused on käsitatavad omandina olenemata sellest, millised on nende hüvitiste ja toetuste maksmise rahastamise allikad: kas isikud on teinud teatud fondidesse kindlaid makseid või rahastatakse asjaomaseid hüvitisi üldistest maksudest.⁴⁷⁰

Eespool toodu valguses tuleks seadusandjal asuda revideerima kehtivat õigust, et ära hoida potentsiaalseid kohtuvaidluseid, mille lõpplahend võib tulla EIKst tulenevalt riigi jaoks ebasoodne. Seda enam, et Eesti kohtupraktikas on juba vähemalt üks kaasus, milles halduskohus leidis, et sotsiaalkindlustushüvitis (antud kaasuses oli selleks vanemahüvitis) kuulub omandiõiguse kaitsealasse ning tegi sellest lähtuvalt otsuse, mille

465 Euroopa Inimõiguste Kohtu 16.09.1996 otsus asjas nr 39/1995/545/631, *Gaygusuz vs. Austria*, p-d 39-41.

466 Euroopa Inimõiguste Kohtu 11.06.2002 otsus asjas nr 36042/97, *Willis vs. Ühendkuningriik*; Euroopa Inimõiguste Kohtu 20.06.2002 otsus asjas nr 56679/00, *Azinas vs. Küpros*; Euroopa Inimõiguste Kohtu 12.10.2004 otsus asjas nr 60669/00, *Kjartan Ásmundsson vs Island*; Euroopa Inimõiguste Kohtu 30.09.2003 otsus asjas nr 40892/98, *Koua Poirrez vs. Prantsusmaa*; Euroopa Inimõiguste Kohtu 04.06.2002 otsus asjas nr 34462/97, *Wessels-Bergervoet vs. Holland*.

467 Vt nt C/Krause, M./Scheinin. *The Right Not To Be Discriminated Against*. - T./S/Orlin, A./Rosas, M./Scheinin. *The Jurisprudence of Human Rights law: A Comparative Interpretive Approach*. Turku 2000, lk 265–267; European Institute of Social Security, S. Van Den Bogaert. *Social Security, Non-Discrimination and Property*. Antwerpen-Apeldoorn.

468 D. Pieters. Preface. - European Institute of Social Security, S. Van Den Bogaert. *Social Security, Non-Discrimination and Property*. Antwerpen-Apeldoorn. lk 11.

469 Ameerikavahelise Inimõiguste Kohtu 28.02.2003 otsus asjas „Five Pensioners“ vs. Peru, p 103, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.corteidh.or.cr>.

470 Euroopa Inimõiguste Kohtu 06.07.2005 lahend avalduse lubatavuse küsimuses asjas nr 65731/01 ja 65900/01, *Stec jt vs. Ühendkuningriik*, p-d 42 - 56; Euroopa Inimõiguste Kohtu 12.04.2006 otsus asjas nr 65731/01 ja 65900/01, *Stec jt vs. Ühendkuningriik*, p 43.

järgi tuleb vanemahüvitise seadust tõlgendada põhiseaduskonformselt.⁴⁷¹

Vanemahüvitisest rääkides tuleb peatuda ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsusel. Nimelt tunnistas Riigikohus PS § 12 lõike 1 esimese lause vastaseks VHS § 3 lõike 7 lause 2 osas, milles see nägi ette, et isikule määratud vanemahüvitist vähendatakse talle tööandja süü tõttu vanemahüvitise maksmise kuul välja makstud varem saamatajäänud töötasu võrra.⁴⁷² Õiguskantsler leidis sarnaselt Riigikohtuga, et nimetatud säte ei ole põhiseadusega kooskõlas.

Minnes sotsiaalkindlustusvaldkonna reformide juurde, siis endiselt on teostamata tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustusreform. Hetkel kehtiv süsteem küll toimib teatud osas, ent pikemas perspektiivis võib tõelise tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse süsteemi puudumine osutada takistuseks isikute vabal liikumisel Euroopa Liidu liikmesriikides.

Mis puutub hoolekandeõigusesse, siis tuleb tõdeda, et on suurenenud kaebuste hulk kohalike omavalitsuste peale. Lahendatud avaldused näitavad, et kohalikes omavalitsusüksustes ei osata rakendada vajalikul tasemel haldusmenetluse seadust. Peamiselt on tulnud lahendada kaasuseid, milles kohalik omavalitsusüksus on andnud määruseid volitusnormi piire ületades (täiendava sotsiaaltoetuse maksmine toimetulekutoetuse vahendite ülejäägi arvel SHS § 42 lõike 4 alusel; hooldajatoetuse määramise maksmise tingimused ja kord SHS § 23 lõike 2) või kehtestades oma määrustes tingimusi, mille täitmine ei ole reaalselt võimalik (lapsehoiuteenuse saamise eeldusena kehtestati tegevusloa alusel töötava lapsehoidja olemasolu nõue, kuigi selliseid tegevuslube kehtiv õigus ette ei näinud), aga ka avaldusi, milles isikud on kaevanud valla- või linnavolikogu tegevuse peale põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtte ning hea halduse tava järgmise küsimuses.

Volitusnormist mittekinnipidamise põhjuseid on mitmeid. Lahendatud avalduste pinnalt võib aga järeldada, et üheks põhjuseks, miks volitusnormi piire ületatakse, on sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud segadustekitav regulatsioon ise. Näiteks hooldajatoetuse määruste kehtestamisel ületasid valla- ja linnavolikogud volitusnormi piire seetõttu, et esmapilgul pole arusaadav, kas hoolduse seadmine on perekonnaseaduses iseseisev hoolekandemeede ning kuidas kohalduvad selle meetme rakendamisele hoolekandevalised põhimõtted ning sotsiaalhoolekande seadus. Teiseks põhjuseks, miks volitusnormi piire ületatakse, on aga asjaolu, et kohalikes omavalitsusüksustes ei osata rakendada haldusmenetluse seadust. Nii kehtestasid mitmed valla- ja linnavolikogud hooldajatoetuse määramise ja maksmise tingimusi ja korda kehtestavatesse määrustesse sisuliselt hoolduse seadmist ja hooldaja määramist reguleerivaid sätteid, milleks seadusandja neid volitanud polnud. Seda tehti põhjusel, et ei sotsiaalhoolekande seadus ega perekonnaseadus, milles on sätestatud hoolduse instituut, ei reguleeri piisava täpsusega, millal, kellele ja kuidas hooldust seada ja hooldajat määrata. Samas oleks haldusmenetluse seaduse vajalikul tasemel tundmine võimaldanud seadusandja tegematajätmisest üle saada ka ilma sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud volitusnormi piire ületamata.

Põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtte ning hea halduse tava järgimisel on peamiseks probleemiks see, et valla- või linnavalitsused ei rakenda piisavalt haldusmenetluse seadust. Selle tagajärjeks on isikute, kellele kohalik omavalitsusüksus peab osutama abi, muutmine õiguse subjektidest objektideks. Mõnikord on omavolitsemine viinud isikule abi osutamisel tegelikult tema õiguste rikkumiseni.

Teinekord on jällegi omavolitsemist näha isikule abi andmisest keeldumisel, mil talle ei anta võimalust olla ära kuulatud, ei anta selgitusi ega edastata asjaomast haldusakti. Kõige eelneva asemel saadetakse abi taotlejale hoopiski segaselt koostatud kiri, millest on küll aru saada, et abi andmisest keeldutakse, ent isegi mitmekordsel lugemisel pole võimalik tuvastada loogilisi ja õigusest tulenevaid põhjendusi, miks abi ei osutata. Selge on, et reeglina ei ole hoolekandesüsteemist tuge otsiv isik nii teotahteline, oma õigust taga ajav ning vajalike õigusteadmistega, et ta suudaks sellises olukorras äraütlemisele adekvaatselt reageerida ning astuda samme õige haldusakti leidmiseks ning selle ettenähtud korras vaidlustamiseks. Teisisõnu võib hea

⁴⁷¹ Tartu Halduskohtu 31.10.2005 otsus nr 3-362/05, p 11.

⁴⁷² RKPJKo 20.03.2006 nr 3-4-1-33-05.

halduse tava eiramine viia selleni, et abivajava isiku eksistents seatakse ohtu.

Nii nagu eelmisel aruandeaastal, nii tuleb ka sel korral peatuda ministeeriumi kavandatud hoolekandereformil, mida on asutud järk-järgult teostama.

2004. a toimus hooldajatoetuse reform, mille eesmärgiks oli tagada puuetega isikutele parem abi kättesaadavus ning rõhutada hoolduse seadmise menetlust. Pärast asjaomaste sotsiaalhoolekande seaduse muudatuste jõustumist 01.04.2005 laekus õiguskantslerile paari kuu möödudes esimene avaldus Kohtla-Järvelt, milles leiti, et kohalik omavalitsusüksus on hooldajatoetuse määramise ja maksmise tingimusi ja korda kehtestavat määrust andes läinud vastuollu põhiseadusega. Avaldust lahendades selgus, et reformijad ei olnud analüüsinud, kuidas toimub hoolduse seadmise ja hooldaja määramise menetlus ning kuidas hooldajatoetuse määramise ja maksmise menetlus. Lisaks tuli välja, et reformijad ei olnud teadlikud sellest, milliseid ülesandeid tuleb täita täiskasvanud isiku eestkostjal, mistõttu tekitati olukord, et igal eestkostjal on õigus hooldajatoetusele olenemata sellest, kas ta reaalselt on võimeline eestkostetavat hooldama ja seda ka teeb. Kokkuvõttes võib asjaomase reformi teostust pidada õiguslikus mõttes läbikukkunuks.

Õiguskantsler on asjaomastele probleemidele hooldajatoetuse süsteemis juhtinud sotsiaalministri tähelepanu korduvalt, ent senimaani pole vajalikke samme astunud, et kehtivat õigust muuta.

2005. aasta alguses jõustusid sotsiaalhoolekande seaduses rehabilitatsiooniteenuse korraldamist, osutamist, taotlemist ja rahastamist reguleerivad normid. 2006. aasta teises pooles tulid esimesed signaalid, et reform ei olnud läbi mõeldud.⁴⁷³ Nimelt selgus, et ministeerium ei olnud riigieelarvesse planeerinud piisavalt vahendeid, et tagada isikutele nimetatud teenuse kättesaadavust. Lisaks tuli Sotsiaalkindlustusametil, kes nimetatud teenust administreerib, nentida, et seaduses puuduvad piisavad juhised, mis võimaldaksid kontrollida teenuse osutamise järjekordade pikkuse põhjendatust ning kriteeriumid, mille alusel hinnata seda, kas teenus on isikutele reaalselt kättesaadav. Õiguskantslerile teadaolevalt plaanib ministeerium nüüd rehabilitatsiooniteenusele õigust omavate isikute ringi kitsendada ning vähendada osutatavate rehabilitatsiooniteenuste arvu. Kokkuvõtlikult võib ka selle reformi teostust pidada kehvapoolseks, sest tekkivad probleemid õiguse rakendamisel oli võimalik ette näha.

Õiguskantsler juhtis juba reformi toimumise ajal seadusandja tähelepanu sellele, et kavandatavad normid ei taga teenuse kättesaadavust, ent seadusandja ei võtnud õiguskantslerit kuulda. Senimaani pole ministeerium midagi ette võtnud, et luua vajalik õiguslik mehhanism teenuse kättesaadavuse tagamiseks.

2006. aastal loodi sotsiaalhoolekande seaduse lapsehoiuteenuse osutamise regulatsioon. Nimetatud teenuse eesmärgiks on toetada last hooldava isiku toimetulekut ja töötamist ning teenuse eest tasub üldjuhul kohalik omavalitsusüksus, raske või sügava puudega lapse hoiuvajaduse korral aga riik. Tõenäoliselt tekib tulevikus riigi rahastatava teenuse puhul probleem selle kättesaadavusega. Esiteks ei ole sugugi selge, kas igas Eestimaa otsas on olemas nõuetele vastavaid lapsehoidjaid, kes on nõus ja võimelised raske või sügava puudega last hoidma. Teiseks võib teenuse taotlemisele saada takistuseks raske või sügava puudega lapse hooldaja majanduslik seis: kui riik kehtestab teenuse maksumuseks ebarealistliku summa, tuleb puudujääv osa tasuda lapse hooldajatel, kellel aga ei pruugi olla selleks piisavalt vahendeid. Võimalikud on ka muud probleemid: kui nõuetele vastavate lapsehoidjate teenustasu on võrreldes nõuetele mittevastavate lapsehoidjate teenustasust tunduvalt suurem, võib kehtestatud kujul osutada lapsehoiuteenus kasutuks. Kokkuvõttes tuleb ka sellesse reformi suhtuda teatud reservatsioonidega, sest juba ainuüksi eelnõu seletuskirjast on näha, et reformi kavandamisel ei ole analüüsitud, kas sellise normistiku rakendamisel võib probleemid tekkida.

Õiguskantsler juhtis vastava teenuse loomisel seadusandja tähelepanu tekkida võivatele probleemidele, ent seadusandja lahendas neid vaid osaliselt.

⁴⁷³ Mari Kamps. Erivajadustega inimeste rehabilitatsioonisüsteem pole jätkusuutlik, seisuga 11.12.2006, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee>; Askur Alas. Riigikontroll: erivajadustega inimeste rehabilitatsioonisüsteem pole jätkusuutlik, seisuga 11.12.2006, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.epl.ee>; Kadri Ibrus. Tasuta rehabilitatsiooniravi tuleb kohati pikalt oodata, seisuga 27.04.2006, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.epl.ee>.

Senini pole korrastatud kehtivat vaesusabisüsteemi, et tagada nende isikute inimväärne elu, kes ei suuda iseendaga toime tulla. Ilmekalt illustreerib seda vajadust 2006. aasta lõpus õiguskantslerile laekunud avaldus, mille lahendamisel selgus, et toimetulekutoetuse piirmäära arvutamine jooksvaks aastaks toimub üleeelmise kalendriaasta andmete põhjal ning nimetatud näitajat ei korrigeerita. Nii näiteks arvestati 2005. aasta toimetulekupiiri määr Statistikaameti 2003. aasta andmete põhjal. 2005. aasta toimetulekupiiri määraks kujunes 2003. aasta andmete alusel 750 krooni. Samas oli 2005. aastal toidukorvi maksumuseks 816 krooni. Seega ei olnud isikutel aastal 2005 sisuliselt võimalik toimetulekutoetuse selle osaga, mis oli ette nähtud toidule, riieale, jalanõudele ja muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks, katta isegi toidukulusid. Ülalöeldust on selgelt näha, et toimetulekupiiri määra arvestamise metoodika on ebapiisav. Õiguskantsler loodab, et sotsiaalminister võtab ette samme toimetulekupiiri määra arvutamise metoodika ümberaatamiseks, sest ainult nii on võimalik tagada inimeste inimväärne elu.

Kokkuvõttes võib öelda, et võrreldes sotsiaalkindlustusega, kus suuremaid reforme pole ette võetud, kuigi selleks on teatud osas isegi tungiv vajadus, on hoolekandes jätkuvalt hoogrõõ korras valdkonda reformitud. Lisaks näitavad kohalike omavalitsusüksuste tegevuse peale esitatud hoolekandeteemalised kaebused, et kohalikes omavalitsusüksustes puudub vajalik teadmine-oskus rakendada haldusmenetluse seadust. Viimastest võib järeldada, et hoolekandesüsteemis on jäetud isikud vajaliku kaitseta avaliku võimu teostajate omavolitamise vastu.

1.2. Tervisevaldkond

2006. aasta oli tervisevaldkonnas vastuoluline. Eestis majandusarengu kasv tõi kaasa olukorra, kus isikute esmased vajadused said rahuldatud. Sellega on kaasnud senisest suurem surve sotsiaalse kindluse saavutamisele ja sotsiaalse ebavõrdsuse vähendamisele. Eriti suured vastuolud inimeste soovide ning tegelikkuses pakutava vahel on tekkinud tervisevaldkonnas. Samas puudub Eestil siiani kindel tervisevaldkonna arengukava, mis aitaks sotsiaalriigi printsiipi ellu rakendada. Valdkonna arengu eest vastutavad ametkonnad ei näidanud 2006. aastal üles eriti aktiivset tegevust.

Riigikogu sotsiaalkomisjon arutas oma 08.06.2006 peetud avalikul istungil Sotsiaalministeeriumis valminud dokumenti „Rahvastiku tervisepoliitika – investeering tervisesse”.⁴⁷⁴ Nimetatud dokumendi eesmärgiks on luua eeldused rahva säilimiseks ja rahvaarvu kasvuks inimeste füüsilise ja vaimse tervise hoidmise ja parendamise kaudu. Tervisepoliitika toob välja nii hetkeprobleemid kui visioonid ja eesmärgid aastani 2015 ning annab ühtlasi tervisepoliitika rakendamise tasandid. Vabariigi Valitsus kiitis tervisepoliitika dokumendi heaks 12.10.2006 istungil. Sotsiaalministeerium koostöös teiste ministeeriumitega peab rahvastiku tervise arengukava ja rakendusplaani välja töötama 2007. aasta novembrikuuks.

Rahvastiku tervisepoliitika raamdokumendi olemasolu koos hästi läbi mõeldud ning kindlale tulemusele orienteeritud tegevuskavadega on tervisevaldkonna jätkusuutlikkuse tagamise seisukohast väga olulise tähtsusega. Primaarseks tuleb pidada ohtude kaardistamist ning väliskeskonna muutusi arvesse võtvate lahendusstrateegiade välja töötamist. Kummatigi ei tohi kogu dokument jääda liiga üldisolevaks.

Tulenevalt seni puuduvast üldisest tegevusplaanist tervisevaldkonnas toimimiseks oli aasta 2006 põhjaplaneerivate arengute poolest kasin. Lisaks pidurdas tervisevaldkonna arengut ka temaatikaga tegelevate ametkondade madal haldussuutlikkus. Õiguskantsler oli sunnitud korduvalt juhtima sotsiaalministri tähelepanu vajadusele järgida ministeeriumi tegevuses hea halduse tava ning kindlustada isikute põhiõiguste tagamine. Nii näiteks saatis õiguskantsler sotsiaalministrile märgukirja Sotsiaalministeeriumi tegevusega igaaastase kaalutud keskmise juurdehindluse analüüsi koostamise kohta. Vastavalt ravimiseaduse (RVS) § 15 lõikele 2 peab hulgimüügi tegevusloa omaja esitama Sotsiaalministeeriumile iga aasta 1. märtsiks kõigi oma hulgimüügiobjektide koostöökoostöö eelmise aasta jooksul väljastatud retsepti- ja käsimüügiravimite, välja arvatud veterinaarravimite kohta. Esitatud aruannete põhjal koostab Sotsiaalministeerium analüüsi, mille

⁴⁷⁴ Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Sotsiaalkomisjon/tervisepoliitika.pdf>.

alusel hinnatakse Vabariigi Valitsuse 21.02.2005 määruse nr 36 „Ravimite hulgi- ja jaemüügi juurdehindluse piirmäärad ning nende rakendamise kord“ vastavust ravimiseaduses toodud kriteeriumitele. Nimetatud aruanded esitasid ravimihulgimüüjad, kelle turuosa kokku moodustab 92,94% ravimihulgimüügiturust. Selline esitatud andmete hulk on väga suure töenäosusega piisav RavS § 15 lõikes 2 nimetatud analüüsi tegemiseks. Kumatigi ei tehtud Sotsiaalministeeriumis ravimite juurdehindluse analüüsi kogu 2006. aasta jooksul ning see valmis alles 2007. aasta alguses pärast õiguskantsleri pöördumist. Analüüsi tulemusest sõltus otseselt asjaolu, kas eelmärgitud Vabariigi Valitsuse 21.02.2005 määruses nr 36 toodud juurdehindluste arvestamise süsteem vastab ravimiseaduses sisalduvale volitusnormile ning riivab seeläbi normi adreessatide põhiõigust ettevõtlusvabadusele. Õiguskantsler juhtis oma märgukirjas sotsiaalministri tähelepanu kitsaskohtadele ministeeriumi haldussuutlikkuses ning palus nii ministril kui ka Sotsiaalministeeriumil oma edaspidises töös rangelt juhendada põhiseaduse ning seaduste nõuetest ning järgida kõrvalekaldumatult hea halduse tava.

Lisaks Sotsiaalministeeriumi tegevusele on probleeme ka teiste haldusala ametkondade töös. Näiteks on tervishoiuvaldkonna üle riiklikku järelevalvet teostava Tervishoiuameti tõhusus madal ning seda põhiliselt tulenevalt ebapiisavast isikkoosseisust ning kohati ka puudulikust asjatundlikkusest. Tervishoiuameti näol on tegu peamiselt reaktiivse institutsiooniga, kuid arvestades isikute madalat teadlikkust nende põhiõigustest ja lähtudes õigusest tervise kaitsele, peab tervishoiuvaldkonna järelevalveasutus olema pigem proaktiivse iseloomuga.

Siiski saab aastast 2006 välja tuua ka positiivset. Rõõmustav oli põhiõiguste alase teadlikkuse tõus tervishoiuteenuse osutajate hulgas. Silmnähtav oli areng näiteks psühhiaatrilise abi osutajate põhiõiguste kaitse alastes teadmistes. Kahtlemata aitas sellele kaasa ka õiguskantsleri teavitustöö ning kaks kontrollkäiku suuremate psühhiaatrilise abi osutajate juurde Tallinnas ning Jämejalas.⁴⁷⁵ Samuti on tänu uuele Vabariigi Valitsuse 22.12.2006 määrusele nr 274 „Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetelu“ kaitstud senisest efektiivsemalt patoanatomilisele lahangule saatnud arsti õigus PS §-st 32 tulenevale omandi puutumatusse. Uus määrus kehtestab tegelikke kulusid arvestavad tervishoiuteenuse osutamiseks vajalike veoteenuste piirhinnad. Lisaks muudeti õiguskantsleri algatusel sotsiaalministri 27.03.2001 määruses nr 36 „Tervisekaitse nõuded kooli päevakavale ja õppekorraldusele“ sätestatud klassiruumi miinimumtemperatuuri reguleerivaid sätteid eesmärgiga viia määrus kooskõlla põhiseadusest tuleneva võrdse kohtlemise nõudega ning kohustusega tagada isikute õigus tervise kaitsele.

1.3. Töövaldkond

Sotsiaalministeeriumi töövaldkond hõlmab konkreetsemalt tööhõive- ja tööturu küsimusi, töökeskkonna probleeme, samuti individuaalsete ja kollektiivsete töösuhete õigusliku regulatsiooni kujundamist. Ministeeriumi ülesandeks töövaldkonnas 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 töötingimustele, õigus kuuluda ametiühingutesse ning võtta kasutusele kollektiivseid meetmeid oma tööalaste õiguste ja vabaduste saavutamiseks.

Anthony Giddens kirjutab oma hiljuti avaldatud raamatus, et globaliseerumise ning eriti Aasia tugevnemise valguses ja Euroopa rahvastiku vananemise tingimustes on Euroopa riikide konkurentsivõime säilitamiseks ja Euroopa sotsiaalmudeli edasiseks toimimiseks hädavajalik tööõiguse reform enamikes Euroopa riikides. Senise jäiga tööõigusregulatsiooni asemele on vaja paindlikku tööõigust. Paindliku tööõiguse sünonüümiks ei ole Giddensi hinnangul palju kardetud ameerikalik *hire and fire* stiil, vaid tööõigus, kus kaitstakse töötajat ja mitte töökohta. Seega tuleks Giddensi hinnangul keskenduda sellele, et töötajal oleks soov ja võime edasi liikuda, kui tema vana töökoht kaob, mitte sellele, et kaitsta töötaja õigust töötada pikalt ühel ja samal töökohal. See ei tähenda kõikide töötajate õiguste kaotamist, vastupidi, paindliku tööõiguse tingimustes tuleb säilitada paljud senised töötajate õigused: õigus informeerimisele ja konsulteerimisele, inimväärivatele

⁴⁷⁵ Menetlused nr 7-2/060564 ja 7-9/061173.

töötingimustele, mittediskrimineerimisele.⁴⁷⁶ Tööõiguse olulise muutmise vajadusele ei ole tähelepanu juhtinud ainult Giddens, vaid paljud teised teadlased ja ka majanduselu osapooled.⁴⁷⁷

Vabariigi Valitsuse tööplaanis oli 2006. aastal tööelu kvaliteedi parandamise eesmärgi all tegevustena kirjas uue töölepingu seaduse eelnõu, kollektiivlepingu seaduse eelnõu, kollektiivse töötüli lahendamise seaduse muutmise seaduse eelnõu ja töötajate usaldusisiku seaduse eelnõu koostamine ning Riigikogule esitamine. Vabariigi Valitsus on koostanud ja esitanud eespool nimetatutest üksnes viimase eelnõu, mille Riigikogu on ka vastu võtnud. Niisiis ei toimunud 2006. aasta jooksul töövaldkonnas põhjapanevaid muudatusi.

Nii kehtib Eestis ka aastal 2007 põhiseaduseelsel ajal koostatud ja 1980ndate lõpu ning 1990ndate alguse majanduslikke vajadusi ja ühiskondlikke väärtusi kajastav töölepingu seadus. Nimetatud õigusakti eesmärgiks on selgelt kaitsta töötaja võimalust töötada kestvalt ühel ja samal töökohal. Töölepingu seadus ei arvesta, et tänapäeval ei ole võimalik tagada, et isik töötab kooli lõpetamisest pensionile minekuni ühel ja samal töökohal. See on üks põhjustest, miks on töölepingu seaduses arvukalt põhiseaduse seisukohalt küsitavaid regulatsioone, mille tagajärjel kannatab õiguskindlus. Näitena võib siinkohal tuua tööraamatu normistiku.

TLS § 119 järgi on tööraamatu kinnipidamisel tööandja kohustatud maksma töötajale keskmist palka iga tööraamatu kätteandmisega viivitatud päeva eest kuni tööraamatu kätteandmiseni. Regulatsioon pärineb ajast, mil tööraamat oli oluline pensioniõigusliku staaži tõendamiseks ja mil ilma tööraamatuta ei saanud töötaja uuel töökohal töötamist alustada. Eeldati, et kui töötaja ei saa tööraamatut õigeaegselt, tekib tal kahju. Töötaja tõendamiskoormise kergendamiseks lisati seadusesse norm, mis eeldab kahju tekkimist ja kohustab tööandjat tööraamatu kinnipidamisel töötajale kahju hüvitama. Tänapäeval ei ole tööraamatul enam sagedasti praktilist funktsiooni. Norm, mis käsib tööandjal maksta töötajale keskmist päevapalka tööraamatu kätteandmisega viivitamisel, on ebaproportsionaalne, kui töötaja ei kannu mingit kahju.

2006. aasta sügisel tuli Riigikohtul teha ülaltoodud küsimuses otsus.⁴⁷⁸ Riigikohus kohaldas töölepingu seaduse regulatsiooni koostoimes võlaõigusseaduse regulatsiooniga. Kohus ütles: “VÕS § 6 lg 1 kohaselt peavad võlausaldaja ja võlgnik teineteise suhtes käituma hea usu põhimõttest lähtuvalt. Kolleegium leiab, et hea usu põhimõttega oleks vastuolus, kui tööandja peaks maksma hüvitist tööraamatu kätteandmisega viivitamise eest, kuigi töötaja pole seeläbi kahju saanud. VÕS § 101 lg 1 p 3 sätestab ühe õiguskaitsevahendina kohustuse rikkumisel kahju hüvitamise nõude. Kui tööandja rikub tööraamatu kätteandmise kohustust, võib töötaja nõuda kahju hüvitamist VÕS § 115 lg 1 alusel, kuid nõude eelduseks on töötajal kahju tekkimine, s.o töötaja peab tõendama, et tööraamatu kinnipidamisega on talle kahju tekkinud.”

Riigikohus kinnitas nimetatud lahendis, et jäigast töölepingu seaduse regulatsioonist saab üle hea usu põhimõtte abil. Samas ei ole tööõigusküsimuste lahendamine hea usu põhimõtte kaudu tee, mis peaks saama valdavaks, sest see ei taga alati õigusselgust ega ka õiguskindlust laiemalt. Just õiguskindlus on töösuhte põhjapaneva sotsiaalse rolli tõttu väärtus, millele tuleks töölepingu regulatsioonis erilist tähelepanu pöörata. Seepärast tuleb pidada vajalikuks, et seadusandja võtaks vastu kehtivat põhiseadust ja muutunud ühiskonnakorraldust arvestava töölepingu seaduse. Tänapäevane regulatsioon jätab nõutava kaitseta mõlemad töösuhte pooled.

Lisaks individuaalsele tööõigusele vajab reforme ka kollektiivsete töösuhete regulatsioon. Ilma toimiva kollektiivsete töösuhete regulatsiooni ja asjalike sotsiaalpartneriteta ei ole stabiilsust töövaldkonnas oodata. Probleemidele kollektiivse tööõiguse valdkonnas on õiguskantsler tähelepanu juhtinud ka eelmistel aastatel.

Nii juhtis õiguskantsler aastal 2005 sotsiaalministri tähelepanu sellele, et 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

476 A. Giddens. Europe in the Global Age. Polity Press 2007. lk 21 jj.

477 Vt nt A. Sapir. Globalisation and the Reform of European Social Models. 2005. lk 1, kättesaadav arvutivõrgus: http://www.bruegel.org/Files/media/PDF/Publications/Papers/EN_SapirPaper080905.pdf.

478 RKTk 01.11.2006, nr 3-2-1-76-06, p 17.

ning töö- ja puhkeaja tingimuste osas ka neile isikutele, kes ei ole vastava kollektiivlepingu pooled, on põhiseadusega vastuolus, kuna see riivab ebaproportsionaalselt ettevõtlusvabadust. Sotsiaalminister nõustus õiguskantsleri seisukohaga, kuid vastavaid seaduse muudatusi ei ole Vabariigi Valitsus endiselt algatanud.

Veel on õiguskantsler juhtinud tähelepanu, et kehtiv toetusstreikide regulatsioon on põhiseadusega vastuolus ning täielik streigikeeld avalikus sektoris on põhiseaduse seisukohalt probleemne. Sotsiaalministeerium on möönnud probleemide esinemist mõlemas valdkonnas ja lubanud tegutseda. Avaliku sektori streikide küsimuse kohta tegi õiguskantsler 2006. aasta alguses ka ettekande Riigikogule.⁴⁷⁹ Samas ei ole Riigikogu vastavaid asjakohaseid seadusmuudatusi veel vastu võtnud.

Streigiregulatsiooniga seoses tuleb siinkohal ära tuua veel üks kurioosne lugu Eesti kollektiivsete töösuhete vallas. Nimelt sai 2006. aasta juunis läbi riikliku lepitaja ametiaeg. Kollektiivse töötüli lahendamise seaduse § 8 järgi nimetab riikliku lepitaja ametisse Vabariigi Valitsus Sotsiaalministeeriumi, tööandjate ja töötajate keskliitude kokkuleppe alusel kolmeks aastaks. Novembriks 2006 oli riiklik lepitaja ametisse määramata, samuti ei olnud lepitajale määratud asendajat. Arvestades ülalöeldut, puudus Eesti töösuhete osapooltel kuue kuu jooksul võimalus otsida lepitust. Eelnev tähendab, et piiratud oli ka streikimise võimalus, sest üldjuhul on streik seaduslik üksnes siis, kui lepitusprotseduurid on läbitud.

Õiguskantsler juhtis novembris 2006 sotsiaalministri tähelepanu vajadusele astuda kohe samme riikliku lepitaja ametisse määramiseks. Vabariigi Valitsus võttis oma 07.12.2006 istungil vastu korralduse, millega nimetas alates 11.12.2006 riiklikuks lepitajaks Henn Pärna.

Suurim saavutus, mis 2006. aastal töövaldkonnas aset leidis, puudutas uue töötajate usaldusisiku seaduse vastuvõtmist. Nimetatud seadus tõi Eesti õiguskorda Euroopa Ühenduse raamdirektiivi 2002/14/EÜ, mis kehtestab töötajate informeerimise ja konsulteerimise üldraamistiku Euroopa Ühenduses. Arvestades, et kehtivas Eesti õiguses ei olnud enne uut töötajate usaldusisiku seadust direktiivis 2002/14/EÜ nõutud mahus üldist informeerimist ja konsulteerimist tagatud, mistõttu tuleb direktiivi ülevõtmist pidada igati tervitatavaks.

Kuigi töötajate usaldusisiku seaduse vastuvõtmine on iseenesest positiivne samm, tuleb Vabariigi Valitsusel ja Riigikogul võtta lähiajal ette konkreetseid ja tugevaid samme kogu töövaldkonna reformimisel. Vastasel korral on ohus Eesti majanduslik heaolu ja sotsiaalse kaitse mudel.

2. Lapse vanemalt äravõtmine, turvakodusse paigutamine ning koolikohustuse täitmise võimaldamine turvakodus

Asi nr 7-1/060416

(1) Avaldaja palus õiguskantsleril kontrollida, kas Tallinna Kesklinna Valitsus toimis õiguspäraselt, kui võttis temalt lapse, toimetas lapse Tallinna Laste Turvakeskusesse ning ei võimaldanud lapsel täita kahe nädala jooksul koolikohustust.

(2) SA Tallinna Lastehaigla teavitas 20.01.2006 Tallinna Kesklinna Valitsuse sotsiaalhoolekande osakonda 1998. aastal sündinud lapse suhtes toime pandud väärkohtlemisest perekonnas. Seepeale vestlesid Tallinna Kesklinna Valitsuse sotsiaalhoolekande osakonna ametnikud 30.01.2006 lapse vanematega, kes keeldusid neile pakutud koostööst MTÜ Lapsele Oma Kodu sotsiaal- ja peretöötajatega. Seejärel pöördus Tallinna Kesklinna Valitsuse sotsiaalhoolekande osakond 01.02.2006 Põhja Politseiprefektuuri poole palvega alustada lapse väärkohtlemise küsimuses kriminaalasi. Põhja Politseiprefektuur alustas 08.02.2006 avaldaja suhtes kriminaalmenetluse KarS § 121 tunnustel.

⁴⁷⁹ Vt 1. osa III 2. Kollektiivse töötüli lahendamise seaduse § 21 lõike 1 põhiseaduslikkus.

Põhja Politseiprefektuuri uurija helistas 16.02.2006 Tallinna Kesklinna Valitsuse sotsiaalhoolekande osakonda, et anda teada lapse väärkohtlemise jätkumisest. Sellest tulenevalt otsustas Tallinna Kesklinna Valitsuse sotsiaalhoolekande osakond 17.02.2006 paigutada laps tema turvalisuse tagamiseks ajutiselt kaheks kuuks Tallinna Laste Turvakeskuse turvarühma. Tallinna Kesklinna Valitsus palus Tallinna Laste Turvakeskusest last ilma Tallinna Kesklinna Valitsuse sotsiaalhoolekande osakonna kirjaliku nõusolekuta mitte tagasi anda.

Pärast lapse turvakodusse paigutamist teavitati sellest ja selle tinginud asjaoludest 17.02.2006 telefoni teel lapse mõlemat vanemat. Vanematele pakuti võimalust kohtumiseks Tallinna Kesklinna Valitsuse sotsiaalhoolekande osakonna ametnikega 20.02.2006, et arutada toimunu ja selle võimalike lahendusvariantide üle.

Avaldaja esitas 21.02.2006 Tallinna Kesklinna Valitsuse sotsiaalhoolekande osakonnale järelepärimise selle kohta, millistel asjaoludel ja kes paigutas tema lapse Tallinna Laste Turvakeskusesse. Tallinna Kesklinna Valitsuse sotsiaalhoolekande osakond vastas lapsevanemale 20.03.2006.

Lapsel võimaldati koolikohustust täita koolis alates 09.03.2006, eelnevalt osales laps turvakodus kodusõppel.

Õiguskantsler palus ÕKS §-de 28 ja 29 alusel Tallinna Kesklinna Valitsusel esitada teave ja selgitus, millistel põhjustel ja millisel õiguslikul alusel eraldati laps oma perekonnast; kas ja kuidas teavitati lapsevanemaid lapse eraldamisest perekonnast ja Tallinna Laste Turvakeskusesse paigutamisest; kas Tallinna Kesklinna Valitsusele teadaolevalt on avaldaja suhtes alustatud kohustuslikku kohtueelset menetlust lapse kehalise väärkohtlemise tõttu; kas ja kuidas ning mis kuupäevast on laps pärast tema eraldamist perekonnast ja paigutamist Tallinna Laste Turvakeskusesse täitnud koolikohustust; millised on Tallinna Kesklinna Valitsuse järgmised eeldatavad menetluslikud sammud lapse perekonnast eraldamise ja Tallinna Laste Turvakeskusesse paigutamise küsimuses.

Tallinna Kesklinna Valitsus vastas õiguskantslerile, et 20.01.2006 laekus SA Lastehaigla töötajalt Tallinna Kesklinna Valitsusele teave, mille järgi avaldaja last oli kodus väärkoheldud. Seejärel vesteldi avaldajaga ja tema abikaasaga ning neile tehti ettepanek teha koostööd MTÜ-ga Lapsele Oma Kodu. Avaldaja ja tema abikaasa ettepanekut vastu ei võtnud. 01.02.2006 esitas Tallinna Kesklinna Valitsus avalduse Põhja Politseiprefektuurile kriminaalmenetluse algatamiseks avaldaja lapse väärkohtlemise asjas. 09.02.2006 saabus Tallinna Kesklinna Valitsusele Põhja Politseiprefektuurist teave, mille järgi alustati avaldaja suhtes tema lapse väärkohtlemise asjas kriminaalmenetlust. 16.02.2006 teavitas politseiuurija Tallinna Kesklinna Valitsust, et avaldaja last väärkoheldakse kodus endiselt. Avaldaja laps paigutati 17.02.2006 perekonnaseaduse § 50 lõigete 3 ja 4, Eesti Vabariigi lastekaitse seaduse § 3, § 32 lg 1 punkti 1, lõike 3, § 62 lõike 1, sotsiaalhoolekande seaduse § 25 lõike 1 alusel Tallinna Laste Turvakeskusesse. 17.02.2006 teavitas Tallinna Kesklinna Valitsus avaldajat ja tema abikaasat telefoni teel nende lapse paigutamisest turvakodusse. 20.02.2006 kohtus Tallinna Kesklinna Valitsus avaldajaga ja tema abikaasaga. 21.02.2006 esitas avaldaja Tallinna Kesklinna Valitsusele pöördumise, paludes teavet lapse turvakodusse paigutamise asjaolude kohta. Avaldajale vastati 20.03.2006. Tallinna Kesklinna Valitsuse sõnul viibis avaldaja laps kuni 09.03.2006 turvakodus kodusõppel, pärast võimaldati tal koolikohustust täita oma koolis. Tallinna Kesklinna Valitsus leidis, et kuni avaldaja suhtes alustatud kriminaalmenetluse tulemuse selgumiseni püüab Tallinna Kesklinna Valitsus teha kõik, et laps saaks minna tagasi koju.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas Tallinna Kesklinna Valitsus käitus õiguspäraselt, kui võttis avaldajalt lapse ära, paigutas ta turvakodusse ning ei võimaldanud lapsel täita koolikohustust koolis.

(4.1) PS §-st 26 tuleneb, et igapäev on õigus perekonna ja -eraelu puutumatusel ning riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Peale selle tuleneb PS § 27 lõikest 3, et vanematel on õigus ja kohustus kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest.

Eespool toodud normid väljendavad selgelt vanema õigusi, teisalt aga ka tema kohustusi lapse kasvatamisel ja tema eest hoolitsemisel. Nimetatud normid kaitsevad muuhulgas vanemat ka riigi sekkumise eest perekonnaellu ja laste kasvatamise ning panevad ühtlasi riigile kohustuse tagada kaitse eraõiguslike subjektide perekonnaelu rünnete eest nagu seda näevad ette PS §§ 26, 27 ja 19.

Vanemate õigused ja kohustused laste suhtes on konkreetsemalt lahti kirjutatud perekonnaseaduses.

PKS § 50 lg 1 sisuliselt kordab PS § 27 lõikes 3 toodud regulatsiooni ja ütleb, et vanemal on õigus ja kohustus last kasvatada ja tema eest hoolitseda. Selle paragrahvi teise lõike esimene lause, mille järgi on vanem kohustatud oma lapse õigusi ja huve kaitsma, koostoimes selle lõike teise ja kolmanda lausega, mille järgi vanem on lapse seaduslik esindaja ning seadusliku esindajana on vanemal eestkostja volitus, tähendab seda, et vanemal on ainuõigus otsustada selle üle, mis on tema lapse huvides ja kuidas lapse õiguseid ja huvisid kaitsta. Seejuures on vanem nähtuvalt PKS § 50 lõikest 4 viimase tegemisel piiratud: vanem ei või vanema õigusi teostada vastuolus lapse huvidega.

Seega peab perekonnaseaduse järgi vanem last kasvatades ja tema eest hoolitsedes arvestama lapse huvidega. Kui vanem täidab oma vanema kohustusi korrektselt, on selge, et keegi ei tohi tema kasvatustegevusse sekkuda, temalt last ära võtta. Eelnevat põhiseaduslikku põhimõtet aitab muuhulgas kaitsta PKS § 30 lg 3 lause 1, mille järgi on vanemal õigus tagasi nõuda oma last igalt isikult, kelle juures laps on seadusliku aluseta.

Samas on mõistetav, et last on vaja kaitsta siis, kui vanem ei täida oma vanema õigusi ja kohustusi lähtuvalt lapse huvidest.

Laste kaitsmise eesmärki teenivad mitmed perekonnaseaduse normid. Muu hulgas on perekonnaseaduses ette nähtud, et ühe vanema, eestkostja või eestkostetasutuse nõudel võib kohus otsustada võtta lapse ühelt või mõlemalt vanemalt ära vanema õiguste äravõtmiseta, kui last on ohtlik jätta vanemate juurde (PKS § 53 lg 1). Seega esitab selle üldnormi järgi eestkostetasutus lapse perekonnast eraldamise eesmärgil esmalt kohtule avalduse lapse perekonnast eraldamise kohta. Pärast asjaomase lubava kohtumääruse saamist on eestkostetasutusel alus laps perekonnast realselt eraldada.

Arvestades asjaolu, et ülaltoodud menetlus ei ole eesmärgipärane juhul, mil lapse huvides tuleb laps eraldada perekonnast kohe (ei saa jääda ootama kohtuotsust), on seadusandja ette näinud PKS § 53 lg 2 lauses 1 ka erinormi, mille järgi võib eestkostetasutus lapse vanemalt ära võtta enne kohtuotsust, kui lapse jätmine vanema juurde ohustab lapse tervist või elu. Sellisel juhul peab eestkostetasutus pärast lapse eraldamist perekonnast käituma vastavalt PKS § 53 lg 2 lausele 2 elik 10 päeva jooksul esitama kohtusse lapse äravõtmise või vanema õiguste äravõtmise nõude. Järelikult on PKS § 53 lõike 2 järgi võimalik enne kohtumääruse saamist eraldada laps perekonnast, kui see on tema tervise või elu huvides, ent pärast sellist toimingut peab eestkostetasutus kümne päeva jooksul alates toimingu sooritamistest pöörduma lapse äravõtmise nõudega kohtusse.

Mõlema eespool toodud sätte puhul on tegemist imperatiivsete normidega, mis kaitsevad vanemat eestkostetasutuse omavoli eest perekonnaellu ja laste kasvatamis- ning hoolitsemisõiguse teostamisse sekkumisel, tagades eestkostetasutuse tegevuse õiguspärasuse kohtuliku kontrolli kaudu vanemale muu hulgas ärakuulamisõiguse.

Selleks, et eestkostetasutus saaks talle PKS §-ga 53 pandud avalikke ülesandeid täita, tuleb eestkostetasutusel pöörduda vastavalt TsMS § 9 lõikele 1 maakohusse. TsMS § 475 lg 1 punkti 8 järgi vaatab kohus hagita perekonnaasju läbi hagita menetluses ning TsMS § 550 lg 1 punkti 2 järgi lahendatakse hagita menetluses vanema õiguste määramine lapse suhtes ja lapsega suhtlemise korraldamine.

Pärast seda, kui kohus on andnud määruse, mille järgi võetakse laps vanemalt ära, ja laps jääb sellisel juhul ilma vanemlikust hoolitsusest, korraldab lapse elu nähtuvalt PKS § 53 lõikest 3 eestkostetasutus. Viimane teeb seda senikaua kuni lapse äravõtmise põhjused on ära langenud ja kohus on otsustanud lapse vastavalt PKS § 53 lõikele 4 tagasi anda. Ühtlasi tuleneb PKS § 53 lõikest 4 norm, mille järgi on laps perekonnast eraldatud

kuni asjaomase kohtumääruse jõustumiseni. See aga tähendab omakorda, et last ei anta vanemale tagasi enne, kui on selge, et vanem ei kujuta lapse elule või tervisele enam ohtu. Seetõttu ei saa ka õiguspäraseks lugeda olukorda, kus eestkostetasutus otsustab juba n-ö ette ära, kui kaua on laps perekonnast eraldatud, olgu see siis täpselt määratletud tähtaja või mõne asjassepuutumatu sündmusega nagu on seda vanema suhtes kriminaalmenetluse lõpetamine.

Kaasuse faktilistest asjaoludest nähtub, et eestkostetasutus ei ole tegutsenud PKS § 53 lõikega 2 kooskõlas, sest eestkostetasutus ei ole selleks ette nähtud aja jooksul pöördunud maakohtusse avaldajalt lapse äravõtmise nõudega. Sellist käitumist tuleb pidada taunitavaks isiku põhiõiguste ja -vabaduste rikkumiseks.

(4.2) Perekonnaseadus ei reguleeri, kuidas teavitada vanemat tema lapse eraldamisest perekonnast. Arvestades asjaolu, et eestkostetasutus täidab vanemalt lapse äravõtmisel avalikku ülesannet avalikest huvidest⁴⁸⁰ lähtuvalt, peab eestkostetasutus oma tegevuses järgima hea halduse tava.

Hea halduse tava on PS §-st 14 tulenev põhiõigus, mis sätestab peale õiguse menetlusele ja korraldusele ka nõude, et haldusmenetlus vastaks haldusõiguse printsiipidele: haldusmenetlust tuleb teostada eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides isikutele üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi.⁴⁸¹

Nimetatud põhimõte kohaldub ka eestkostetasutuse tegevusele, mil eestkostetasutus täidab avalikest huvidest lähtuvalt avalikke ülesandeid. Sellest tulenevalt peab eestkostetasutus isikute pereellu sekkumisel arvestama muu hulgas seda, et ta on seotud hea halduse tavast tulenevate nõuetega ja peab neist oma tegevuses lähtuma. Nii peab eestkostetasutus lapse perekonnast eraldamisest ja selle tinginud põhjustest teavitama viivitamatult vanemat. Lisaks tuleb vanemat teavitada võimalusest saada kirjalikku põhjendust sooritatud toiminguga kohta. Vanemale tuleb teada anda ka sellest, millise tähtaja jooksul ja millises kohtus saab ta eestkostetasutuse tegevust vaidlustada.

Kui vanem soovib toimingut kirjalikku põhjendamist, tuleb see anda esimesel võimalusel, et vanem saaks tõhusalt asuda teostama oma õigusi ja vabadusi. Kirjalikus põhjenduses tuleb ära tuua ka vanema kaebevõimalused.

Antud juhul teavitas eestkostetasutus avaldajat telefonitsi samal päeval, mil ta laps temalt ära võeti. Avaldajaga lepitati kokku, et kohtutakse kolme päeva pärast ja arutatakse täpsemalt toimunu ja võimalike lahenduste üle. Päev pärast kohtumist esitas avaldaja taotluse esitada talle toimingut kirjalik põhjendus.

Samas ei nähtu kaasuse faktilistest asjaoludest, et avaldajale oleks vastatud esimesel võimalusel või et avaldajat oleks tutvustatud eestkostetasutuse tegevuse vaidlustamise korraga. Kaasuse tehiooludest on näha, et avaldaja 21.02.2006 pöördumisele vastati alles 20.03.2006 jättes avaldajale selgitamata, millise tähtaja jooksul ja millises kohtus saab ta eestkostetasutuse tegevust vaidlustada. Sellist eestkostetasutuse tegevust tuleb pidada hea halduse tavaga vastuolus olevaks.

(4.3) PKS § 53 lõike 3 järgi korraldab lapse elu lapse äravõtmisel eestkostetasutus, kui lapse äravõtmisel vanemalt jääb laps ilma vanemlikust hoolitsusest. Viimasest jääb laps ilma ka siis, kui laps paigutatakse turvakodusse, sest vanemal puudub lapsesse puutuvate küsimuste otsustamisel lapse üle selleks vajalik võim. Nii ei saa vanem jälgida näiteks seda, et laps täidab koolikohustust.

Koolikohustus on põhikohustus, mida PGS § 17 lõike 1 järgi peab täitma alates jooksva aasta 1. oktoobriks seitsmeaastaseks saanud laps kuni põhihariduse omandamiseni või 17-aastaseks saamiseni. Koolikohustust täidab õpilane põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses sisalduva üldnormi järgi koolis. Samas sätestab PGS § 20 ka erinormi, mille järgi võib koolikohustust täita ka kodus õppides haridus- ja teadusministri kehtestatud korras.

480 RKTko 05.12.2001, nr 3-2-1-145-01.

481 RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, punktid 16 ja 17.

Haridus- ja teadusminister ongi vastava korra oma 18.07.2000 määrusega nr 24 „Koduõppe kord” (koduõppe kord) kehtestanud. Koduõppe korra § 1 lõike 1 järgi on koduõpe õpilase elukohas või haiglas koolikohustuse täitmiseks toimuv õpe. Seega saab õpilane koolikohustust täita koduõppe vormis üksnes elukohas õppides või olles haiglas.

Koolikohustuse täitmine koduõppe vormis elukohas õppides toimub koduõppe korra § 1 lõike 2 järgi lapsevanema (eestkostja) soovil või tervislikel põhjustel. Koduõppe korra § 2 lõikest 1 tuleneb, et koolikohustuslikku õpilast võib lapsevanema (eestkostja) soovil elukohas õpetada I ja II kooliastme (1.–6. klass) õppekavade ulatuses. Seejuures korraldab lapsevanema (eestkostja) soovil elukohas toimuvat õpet koduõppe korra § 1 lõike 3 teise lause järgi lapsevanem (eestkostja), kooli ülesanne on õpitulemuste kontrollimine ja hindamine.

Selleks, et laps saaks õppida koduõppe vormis elukohas, peab koduõppe korra § 2 lõike 3 järgi lapsevanem (eestkostja) pöörduma avaldusega, milles ta näitab elukohas õpetamise põhjused ja andmed isiku kohta, kes hakkab last õpetama, kooli direktori poole hiljemalt 20. augustiks. Seejärel annab koduõppe korra § 3 lõike 1 järgi loa koduõppeks kooli õppenõukogu kuni üheks õppeaastaks ja määrab kindlaks õpilase õpitulemuste kontrollimise sageduse.

Ülaltoodust nähtuvalt peab eestkostesutus, mis on asunud vanemliku hoolitsuseta lapse elu korraldama, otsustama, millises vormis saab laps täita koolikohustust. Kui eestkostesutus leiab, et lapse huvides on koolikohustuse täitmine koduõppe vormis, tuleb eestkostesutusel järgida korras eespool toodud normistikku. Viimane tähendab seda, et eestkostesutus peab esitama koolile asjaomase avalduse, mille esitamise järel otsustab kooli õppenõukogu, kas laps võib koolikohustust täita koduõppe vormis.

Kõnealuse kaasuse asjaoludest selgub, et eestkostesutus ei võimaldanud avaldaja lapsel täita perioodil 18.02.2006–08.03.2006 koolikohustust koolis. Avaldaja lapsel ei võimaldatud koolikohustust täita ka koduõppe vormis selleks ette nähtud korras. Seetõttu tuleb eestkostesutuse tegevusetust pidada vastuolus olevaks PKS § 53 lõikega 3.

(5) Õiguskantsler tegi Tallinna Kesklinna Valitsusele ettepaneku pöörduda PKS § 53 lõike 2 alusel maakohtusse lapse vanemalt äravõtmise või vanema õiguste äravõtmise nõudega juhul, kui avaldaja lapse elu või tervis on vanema juures ohus, ning vabandada avaldaja ees hea halduse tava rikkumise ja lapse koolikohustuse täitmise mittevõimaldamise pärast kirjalikult. Veel tegi õiguskantsler ettepaneku edaspidi käituda lapse vanemalt äravõtmisel kooskõlas PKS §-ga 53 ning astuda samme turvakodus olevate koolikohustuslike laste koolikohustuse täitmise tagamiseks koolis või koduõppe vormis, kui viimane on põhjendatud.

Tallinna Kesklinna Valitsus juhindus õiguskantsleri ettepanekust ning pöördus lapse vanemalt äravõtmise nõudega Harju Maakohtusse. Tallinna Kesklinna Valitsus esitas avaldajale ka kirja, milles võttis oma eksimused omaks.

Edaspidi lubas Tallinna Kesklinna Valitsus juhinduda lapse äravõtmisel PKS §-st 53 ning võtta laps vanemalt ära põhjendatud kaalutluste ja tõendite olemasolul. Enne lapse äravõtmist lubas Tallinna Kesklinna Valitsus kasutada hoiatavaid meetmeid (vanema eelnev teavitamine võimalikest tagajärgedest lapse väärkohtlemise jätkumisel).

Kuna õiguskantslerile saadetud vastusest ei selgunud, mis samme on astunud koolikohustuse täitmise tagamiseks koolis või koduõppe vormis, kui viimane on põhjendatud (esitati üksnes kirjeldus, kui tulemuslik on turvakodu töö koolikohustuse täitmisel, aga selgitamata jäeti, kuidas järgitakse seaduses ette nähtud korda), otsustas õiguskantsler kontrollida põhiõiguste ja -vabaduste tagamist Tallinna Laste Turvakeskuses 15.11.2006.

3. Isiku nõusolekuta hooldamine hooldekodus

Asi nr 7-1/060915

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida, kas tema nõusolekuta hooldamine Valkla Hooldekodus toimus seaduslikul alusel.

(2) Avaldaja on Tallinna Mererajooni Rahvakohtu 03.01.1982 otsusega tunnistanud teovõimetuks ning avaldaja eestkostjaks on määratud Tallinna linn.

Tallinna linn pöördus 14.05.2001 Tallinna Linnakohtu poole taotlusega, milles palus suunata avaldaja ööpäevasele tugevdatud järelevalvega hooldamisele. Tallinna Linnakohus rahuldab oma 13.06.2001 otsusega nr 2/4/243-3074/01 Tallinna Linna taotluse ja otsustas, et avaldaja tuleb paigutada hooldekodusse ööpäevaringse tugevdatud järelevalvega hooldamisele.

Avaldaja paigutati nimetatud kohtuotsuse alusel ööpäevaringse tugevdatud järelevalvega hooldamisele Erastvere Hooldekodusse 17.08.2001.

Tallinna Kesklinna Valitsus pöördus 02.12.2003 Põlva Maavalitsuse poole taotlusega avaldaja ööpäevaringse tugevdatud järelevalvega hooldamisel viibimise tähtaja pikendamiseks.

01.03.2005 viidi avaldaja eestkostja nõusolekul maavanema otsusega Erastvere Hooldekodust üle Valkla Hooldekodusse.

16.12.2005 pöördus Tallinna Kesklinna Valitsus taotlusega avaldaja ööpäevaringse tugevdatud järelevalvega hooldamisel viibimise tähtaja pikendamiseks Harju Maavalitsuse poole. Harju maavanem keeldus tähtaja pikendamisest põhjendusel, sest isiku nõusolekuta hooldamisel viibimise tähtaja pikendamine ei kuulu maavanema pädevusse.

05.01.2006 pöördus Tallinna Kesklinna Valitsus avaldusega Harju Maakohtu poole avaldaja tugevdatud järelevalvega hooldamisel viibimise tähtaja pikendamiseks. Ühtlasi pöördus Tallinna Kesklinna Valitsus 06.01.2006 kirjalikult Valkla Hooldekodu poole ja palus avaldaja nõusolekuta hooldamise jätkamist Valkla Hooldekodus kuni kohtult vastava loa saamiseni.

Avaldaja pöördus 13.06.2006 õiguskantsleri poole avaldusega, milles palus õiguskantsleril kontrollida tema nõusolekuta hooldamise seaduslikkust. Õiguskantsleri järelevalvemenetluse toimumise ajal oli kohtumenetlus nimetatud asjas pooleli.

Harju Maakohus rakendas oma 12.07.2006 määrusega avaldaja suhtes esialgset õiguskaitset ning pikendas tema tugevdatud järelevalvega hooldamise tähtaega Valkla Hooldekodus kolmeks kuuks.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas avaldaja nõusolekuta hooldamiseks alates 18.08.2001 kuni 11.07.2006 oli õiguslik alus.

(4) Isiku nõusolekuta hooldamisele paigutamise ja nõusolekuta hooldamise tähtaja pikendamise tingimused ja kord on sätestatud sotsiaalhoolekande seaduses. Õiguskantsleri järelevalvemenetluse toimumise ajal kehtinud SHS § 19 lõike 2 järgi otsustab isiku nõusolekuta hooldamise kohaldamise hoolekandeaasutuses kohus isiku elukohajärgse kohaliku omavalitsuse avalduse alusel isiku kinnisesse asutusse paigutamise menetlusele ettenähtud korras, kui käesolevast seadusest ei tulene teisiti. Kohus otsustab hooldamise kohaldamise pikendamise isiku elukohajärgse kohaliku omavalitsuse avalduse alusel. Hooldamise kohaldamise lõpetamise võib kohus otsustada ka omal algatusel.

SHS § 19 lõike 3 järgi võib kohus anda loa isiku nõusolekuta hooldamiseks hoolekandeaasutuses kuni kolmeks aastaks. Kui nimetatud tähtaja möödumisel ei ole ära langenud antud paragrahvi lõikes 1 loetletud

asjaolud, võib kohus isiku elukohajärgse kohaliku omavalitsuse avalduse alusel anda loa isiku nõusolekuta hooldamise hoolekandeesutuses tähtaja pikendamise kohta kolme aasta kaupa.

SHS § 19 lõike 4 järgi teatab hoolekandeesutus isiku nõusolekuta hoolekandeesutuses hooldamise pikendamise ja lõpetamise vajadusest viivitamata isiku elukohajärgsele kohalikule omavalitsusele, millele on lisatud psühhiaatri arvamus isiku nõusolekuta hoolekandeesutuses hooldamise pikendamise või lõpetamise põhjendatuse kohta.

Tallinna Linnakohtu otsuse, millega avaldaja paigutati nõusolekuta hooldamisele, tegemise ajal (13.06.2001) kehtinud SHS § 19 lõike 2 järgi tuli taotlus isiku nõusolekuta hoolekandeesutusse paigutamiseks esitada kohtule koos taotlusega isiku teovõime piiramiseks või teovõimetuks tunnistamiseks.

SHS § 19 lg 3 järgi võis isiku kohtuotsuse alusel paigutada hoolekandeesutusse kuni üheks aastaks. Kui nimetatud tähtaja möödumisel ei olnud ära langenud sama paragrahvi 1. lõikes loetletud asjaolud, mis tingisid isiku nõusolekuta hoolekandeesutusse paigutamise, võis kohus eestkosteesutuse vastava taotluse alusel teha otsuse isiku hoolekandeesutuses hooldamise tähtaja pikendamise kohta ühe aasta kaupa.

Eelnevast nähtub, et ehkki isiku nõusolekuta hooldamist reguleerivad sotsiaalhoolekande seaduse sätteid on alates 13.06.2001 muudetud, on isiku hoolekandeesutusse paigutamise olulisimad põhimõtted püsivad muutumatutena.

Muutumatuna on püsivad oluline põhimõte, et isiku nõusolekuta hooldamisele paigutamiseks on vajalik kohtu luba. (Vt kehtiva SHS § 19 lõiked 2 ja 3 ning 13.06.2001 kehtinud SHS § 19 lõiked 2 ja 3). Nimetatud põhimõte on kehtinud sotsiaalhoolekande seaduse jõustumisest alates 01.05.1995.

Kohus võib kehtiva regulatsiooni järgi anda loa isiku nõusolekuta hooldamiseks kuni kolmeks aastaks, 13.06.2001 kehtinud SHS § 19 lõike 3 alusel võis kohus anda loa isiku nõusolekuta hooldamiseks kuni üheks aastaks. Eelnevast nähtub, et seadusandaja on küll muutnud tähtaega, kui pikaks ajaks võib kohus isiku nõusolekuta hooldamiseks loa anda, kuid põhimõte, et nimetatud luba on tähtajaline, ei ole muutunud.

Isikut ei saa kohtuotsuse alusel paigutada nõusolekuta hooldamisele määramata ajaks, vaid hooldusvajadust tuleb seaduses sätestatud tähtaja järel uuesti läbi vaadata. Nii kehtiva kui ka 13.06.2001 kehtinud regulatsiooni järgi on isiku jätkuvat hooldusvajadust pädev hindama üksnes kohus.

Õöpäevaringse tugevdatud järelevalvega hooldamisele paigutamise piiratakse oluliselt isiku põhiõigusi vabadusele ja isikupuutumatusse. TsMS § 533 lõikest 1 tuleneb, et psüühiliselt haige isiku hoolekandeesutusse paigutamise kaasneb isikult vabaduse võtmine.

Igaühel on PS § 20 lõike 1 järgi õigus vabadusele ja isikupuutumatusse. Vabaduse võib PS § 20 lõike 2 järgi võtta üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja korras. PS § 20 lg 2 punkti 5 alusel võib vabaduse võtta vaimuhaige kinnipidamiseks, kui ta on endale või teistele ohtlik. Nimetatud põhimõtet täpsustab SHS § 19, kus on sätestatud isiku nõusolekuta hoolekandeesutusse paigutamise tingimused ja kord.

Arvestades, et isiku tahte vastaselt tugevdatud järelevalvega hooldamisele paigutamise näol on tegemist väga intensiivse isiku põhiõiguste riivega, saab selline riive toimuda üksnes kohtu loal ja äärmuslikel juhtudel, mis on seaduses piisavalt selgelt ja üheselt määratletud.

Isiku nõusolekuta hooldamisele paigutamiseks peavad üheaegselt esinema kõik SHS § 19 lõikes 1 sätestatud eeldused. Kui kohus on tuvastanud kõikide SHS §-s 19 sätestatud eelduste üheaegse olemasolu, teeb ta otsuse isiku paigutamiseks hoolekandeesutusse teatud tähtajaks, mis ei või olla pikem seaduses sätestatud maksimaalsest tähtajast.

Kui isiku nõusolekuta hooldamise tähtaeg on kätte jõudmas, kuid eestkosteesutusel on kahtlus, et asjaolud, mis tingisid isiku hoolekandeesutusse paigutamise, ei ole ära langenud, on asutusel kohustus pöörduda kohtu poole taotlusega isiku nõusolekuta hooldamise tähtaja pikendamiseks.

Hoolduse tähtaja pikendamiseks tuleb hooldusvajadust uuesti hinnata ehk kontrollida kõigi SHS § 19 lõikes 1 sätestatud eelduste jätkuvat olemasolu. Isiku hooldusvajadust on SHS § 19 lõigete 2 ja 3 järgi pädev hindama üksnes kohus. Eestkostetasutusele ega maavanemale ei ole sellist pädevust antud. Seega saab isiku hoolekandetasutuses nõusolekuta hooldamise tähtaega pikendada üksnes kohtuotsuse alusel.

Tallinna Linnakohtu 13.06.2001 otsuse, mille alusel avaldaja hooldekodusse ööpäevaringse tugevdatud järelevalvega hooldamisele paigutati, tegemise ajal kehtinud SHS § 19 lõike 3 järgi võis isiku kohtuotsuse alusel hoolekandetasutusse paigutada kuni üheks aastaks. Kuna Tallinna Linnakohtu otsuses ei olnud märgitud teisiti, tuleb järeldada, et kohus andis loa avaldaja nõusolekuta hooldamiseks üheks aastaks.

Avaldaja paigutati hoolekandetasutusse tugevdatud järelevalvega hooldamisele 17.08.2001. Kohtu luba avaldaja nõusolekuta hooldamiseks oli antud üheks aastaks, seega kuni 17.08.2002. Tallinna linn pidanuks esitama avalduse nõusolekuta hooldamise pikendamiseks kohtule enne 17.08.2002.

Tallinna linn ei esitanud kohtule avaldust nõusolekuta hooldamise tähtaja pikendamiseks. Selle asemel pöördus Tallinna Kesklinna Valitsus vastavasisuliste taotlustega 02.12.2003 Põlva Maavalitsuse ja 16.12.2005 Harju Maavalitsuse poole. Kuid nagu eespool märgitud, ei ole isiku nõusolekuta hooldamise tähtaja pikendamise üle otsustamine maavanema pädevuses.

Eeltoodust lähtudes leidis õiguskantsler, et avaldaja nõusolekuta hooldamise jätkamine pärast 17.08.2002 ei olnud kooskõlas sotsiaalhoolekande seadusega ega põhiseadusega. Avaldaja nõusolekuta hooldamine toimus alates 18.08.2002 kuni 11.07.2006 seadusliku aluseta.

(5) Õiguskantsler tegi oma seisukoha avaldajale 14.09.2006 teatavaks ning informeeris avaldajat tema õigusest nõuda alusetu vabaduse võtmisega tekitatud moraalse kahju hüvitamist.

Ühtlasi pöördus õiguskantsler antud asjas 14.09.2006 soovitusel õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks nii Tallinna linnapea, Põlva maavanema, Harju maavanema kui ka Valkla Hooldekodu poole. Õiguskantsler tegi asjaosalistele oma seisukoha avaldaja nõusolekuta hooldamise seadusele mittevastavuse osas teatavaks ning palus asjaomastel asutustel oma tulevases praktikas järgida seadusega ettenähtud korda

4. Individuaalõppe korraldus Lümända Põhikoolis

Asi nr 7-1/051742

(1) Avaldaja palus kontrollida, kas individuaalõppe korraldus Lümända Põhikoolis on seaduspärane.

(2) Avaldaja poeg õppis Lümända Põhikooli 9. klassis. Lümända Põhikooli õppenõukogu arutas oma 11.10.2005 istungil vajadust koostada avaldaja pojale individuaalne õppekava. Individuaalse õppekava koostamise menetluse algatamiseks kutsuti õppenõukogu kokku uuesti 13.10.2005. Kuna avaldaja pojale olid tekkinud õpiraskused, siis otsustas õppenõukogu rakendada kuni järgmise nõukogu koosolekuni avaldaja pojale individuaalset õpet kui tugimeedet.

Avaldaja palus õiguskantsleril kontrollida Lümända Põhikooli tegevuse seaduspärasust. Avaldaja väitis et tema poeg oli suunatud Lümända Põhikooli poolt koduõppele, kuid avaldajat sellest ei teavitatud.

Õiguskantsler esitas teabe nõudmise Lümända Põhikooli direktorile ja Saare Maavalitsuse haridus- ja kultuuriosakonna juhatajale.

Lümända Põhikooli direktor teatas vastuses, et kool ei ole keeldunud avaldaja pojale hariduse andmisest vaid on igati toetanud põhihariduse omandamist läbi parandusõppe, konsultatsioonitundide, diferentseeritud õppetöö tavatundides, lapsevanema poolt aktsepteeritud suunamise psühholoogi ja psühhiaatri vastuvõtule, vestluste õpilasega hariduse omandamise vajalikkusest ning kontakti hoidmise lapsevanemaga. Direktor

teavitas, et avaldaja pojale ei ole kohaldatud individuaalset õppekava. Kooli õppenõukogu arutas õpilase käitumist ning õppimist ning leidis, et õpilasele on vaja rakendada individuaalset õpet kui tugimeedet. Seega puudus vajadus ka lapsevanema teavitamiseks.

Saare Maavalitsuse haridus- ja kultuuriosakonna juhataja teavitas oma vastuses, et avaldaja pojale rakendatud individuaalne õpe ei olnud seaduspärane. Lisaks märkis juhataja, et avaldaja poja küsimuse lahendamisel on Lümända Põhikool eiranud kehtivat seadusandlust. Juhataja teavitas, et on külastanud novembris 2005 Lümända Põhikooli ning vestelnud kooli juhtkonnaga teemal kehtestatud tugisüsteemide vastavus õigusaktidele. Juhiti tähelepanu ka vajadusele muuta Lümända Põhikooli õppenõukogu 30.08.2005 kinnitatud „Õpilaste hindamise, järgmisse klassi üle viimise ning klassikursust kordama jätmise alused, tingimused ja kord Lümända Põhikoolis” lisa 4 „Tugisüsteemide rakendamine Lümända Põhikoolis”. Kokkuvõtlikult nendib Saare Maavalitsuse haridus- ja kultuuriosakonna juhataja, et on juhtinud kooli tähelepanu kehtestatud korra õigusvastasusele ning soovitanud koolil korda muuta.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas avaldaja pojale individuaalse õppekava kohaldamine Lümända Põhikoolis oli õiguspärane.

(4) Kaheldav on Lümända Põhikooli tegevus õpilase õppetööst eraldamisel. PS § 37 sätestab isikute õiguse omandada haridust. Õppimine on koolialiste lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik. Seega ei ole koolialistel lastel vaba valikut haridust mitte omandada ning samuti puudub õppeasutusel õigus keelduda koolialisele isikule hariduse andmisest. Vastavalt Eesti Vabariigi haridusseaduse § 8 lõikele 2 on õpilane koolikohustuslik põhihariduse omandamiseni või 17-aastaseks saamiseni.

Haridus- ja teadusministri 10.08.2005 määrus nr 24 „Õpilaste hindamise, järgmisse klassi üleviimise ning klassikursust kordama jätmise alused, tingimused ja kord” eristab § 8 lõikes 5 individuaalset õpet ning tugisüsteeme. Tugisüsteemidena nimetatakse näiteks logopeedilist abi ja parandusõpet.

Haridus- ja teadusministri 08.12.2004 määruse nr 61 „Individuaalse õppekava järgi õppimise kord” § 3 lõike 1 järgi otsustab individuaalse õppekava koostamise algatamise kooli õppenõukogu. Õppenõukogu otsusest teavitatakse viivitamatult õpilast või tema esindajat kirjalikult, tuues ära põhjused, mis tingivad individuaalse õppekava koostamise.

Lümända Põhikooli direktor teatas, et kool ei ole avaldaja pojale individuaalset õppekava kohaldanud, vaid rakendanud individuaalset õpet kui tugimeedet. Sellise meetme kohaldamine toimus Lümända Põhikooli õppenõukogu 30.08.2005 kinnitatud „Õpilaste hindamise, järgmisse klassi üle viimise ning klassikursust kordama jätmise alused, tingimused ja kord Lümända Põhikoolis” lisa 4 „Tugisüsteemide rakendamine Lümända Põhikoolis” järgi. Haridus- ja teadusministri 10.08.2005 määrus nr 24 „Õpilaste hindamise, järgmisse klassi üleviimise ning klassikursust kordama jätmise alused, tingimused ja kord” ei näe aga tugisüsteemina ette individuaalset õpet, millega sisuliselt eraldatakse õpilane õppetöö toimumise ajaks teistest õpilastest. Tugisüsteemide rakendamise eelnimetatud määruse mõttes tingib asjaolu, kui õpilase veerandihinne on puudulik või nõrk, kui õpilasele on antud samaväärne sõnaline hinnang või on jäetud hinne välja panemata. Määrusest aga ei nähtu, et toetavaid meetmeid võiks kasutada ka juhul, kui ei olda rahul õpilase käitumisega. Toetavate meetmete eesmärgiks ei peaks olema õpilase kõrvaldamine tavapärasest õppetööst, vaid täiendav järeleaitamine. Seega on Lümända Põhikool, nimetades individuaalset õpet ühe tugisüsteemi variandina, sisuliselt loonud võimaluse kehtestada õpilase suhtes individuaalne õppekava ilma selleks haridus- ja teadusministri 08.12.2004 määrusega nr 61 „Individuaalse õppekava järgi õppimise kord” kehtestatud nõudeid järgimata. Seda, et Lümända Põhikooli tegevus tugimeetme rakendamisel oli õigusvastane, kinnitas ka Saare Maavalitsus.

(5) Saare Maavalitsus, kui järelevalvet teostav asutus on juhtinud Lümända Põhikooli tähelepanu tugisüsteemide rakendamiseks kehtestatud korra õigusvastasusele ning soovitanud koolil korda muuta. Lisaks tegi õiguskantsler Saare Maavalitsusele ettepaneku jälgida, et Lümända Põhikool viiks kehtiva õigusega kooskõlla nii sise-eeskirjad kui ka oma tegevuse. Õiguskantsler teavitas avaldajat menetluse tulemustest ning Saare Maavalitsusele esitatud ettepanekust.

5. Isiku nõusolekuta kinnisesse asutusse paigutamise tähtaeg

Asi nr 6-1/060087

(1) Avaldaja palus kontrollida, kas seadustes sätestatud isiku nõusolekuta kinnisesse asutusse paigutamise tähtaeg kuni kolm aastat on kooskõlas põhiseadusega.

(2) Avaldaja juhtis õiguskantsleri tähelepanu SHS § 19 lõikele 3, TsMS § 538 lõikele 2 ning psühhiaatrilise abi seaduse (PsAS) §-le 13. SHS § 19 lg 3 sõnastus alates 01.01.2006:

„§ 19. Isiku nõusolekuta hooldamine hoolekandeesutuses

[...]

(3) Loa isiku nõusolekuta hooldamiseks hoolekandeesutuses võib kohus anda kuni kolmeks aastaks. Kui nimetatud tähtaja möödumisel ei ole ära langenud käesoleva paragrahvi lõikes 1 loetletud asjaolud, võib kohus isiku elukohajärgse kohaliku omavalitsuse avalduse alusel anda loa isiku nõusolekuta hooldamise hoolekandeesutuses tähtaja pikendamise kohta kolme aasta kaupa.

[...]”

TsMS § 538 lg 2 sõnastus alates 01.01.2006:

„§ 538. Kohtumäärus

[...]

(2) Isikut ei või kinnisesse asutusse paigutada kauemaks kui kolmeks aastaks määruse tegemisest alates.”

Õiguskantslerile esitatud avalduses märgib avaldaja, et vaidlustatavates sätetes puudub regulatsioon, millest oleneb kinnisesse asutusse paigutamise tähtaeg. Samuti puudub regulatsioon, mis aja järel tuleb kontrollida kinnisesse asutusse paigutamise õiguspärasust. Lisaks juhtis avaldaja tähelepanu asjaolule, et psühhiaatrilise abi seaduses puudub üldse viide tahtest olenematu ravi võimalikule tähtajale. Samuti ei sätesta eelloetletud seadused korda, kuidas teostatakse perioodilist kontrolli isiku kinnisesse asutusse paigutamise õiguspärasuse üle.

Õiguskantsler esitas teabe nõudmise sotsiaalministrile.

Sotsiaalminister teatas oma vastuses teabe nõudmisele, et ei pea õigeks tahtevastase ning vältimatu psühhiaatrilise ravi kestust kuni kolm aastat. Seetõttu plaanitakse seaduste muutmist eesmärgiga viia uuesti sisse üheaastane nõusolekuta paigutamise tähtaeg ning kohtu määratav kuni ühe aasta kaupa pikendamise tähtaeg. Samuti teatas minister kavatsusest tõhustada lähemal ajal nõusolekuta ravi- või hoolekandeesutusse paigutamise aluste äralangemise kontrolli.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas isiku hoolekandeesutuses nõusolekuta hooldamise tähtaeg on kooskõlas põhiseadusega ja Euroopa inimõiguste konventsiooniga.

(4) PS § 20 lg 1 sätestab igähe füüsilise vabaduse kaitse meelevaldse kinnipidamise eest. Õigus vabadusele ja isikupuutumatusse on üks põhilisemaid inimõigusi, sest sellest oleneb paljude teise õiguste ja vabaduste kasutamine. Teatavatel juhtudel on siiski võimalikud nimetatud õigusest erandid ja mis on ammendavalt loetletud PS § 20 lg 2 punktides 1–6. Üldiseks nõudeks on kõigi erandite puhul, et nad peavad olema tehtud

seaduses sätestatud juhtudel ja korras ega tohi olla meelevaldsed ehk omavolilised.⁴⁸²

Vastavalt PS § 20 lg 2 punktile 5 võib vabaduse võtta nakkushaige, vaimuhaige, alkohooliku või narkomaani kinnipidamiseks, kui ta on endale või teistele ohtlik. Selline kinnipidamine peab aga olema vältimatult vajalik ning eesmärgikohane ehk teostatud üksnes neil eesmärkidel, milleks ta on ette nähtud. Samuti tuleb arvestada, et vabaduse võtmise lubamiseks kehtestatud protseduur oleks rakendatav, mõistlik ning riivaks isikute vabadusõigust võimalikult väikesel määral.

Nähtuvalt SHS § 19 lõikest 1 paigutatakse isik hoolekandeesutusse tema enda või tema seadusliku esindaja nõusolekuta juhul, kui isikul on raske psüühikahäire, mis piirab tema võimet oma käitumisest aru saada või seda juhtida ja hoolekandeesutusse paigutamata jätmise korral on ta endale või teistele ohtlik ja varasemate abinõude rakendamine ei ole osutunud küllaldaseks või muude abinõude kasutamine ei ole võimalik. Vastavalt sama paragrahvi lõikele 3 võib kohus anda loa isiku nõusolekuta hooldamiseks hoolekandeesutuses kuni kolmeks aastaks. Kui nimetatud tähtaja möödumisel ei ole ära langenud sama paragrahvi lõikes 1 loetletud asjaolud, võib kohus isiku elukohajärgse kohaliku omavalitsuse avalduse alusel anda loa isiku nõusolekuta hooldamise hoolekandeesutuses tähtaja pikendamise kohta kolme aasta kaupa.

PsAS § 11 lõike 1 järgi võetakse isik tema enda või tema seadusliku esindaja nõusolekuta vältimatu psühhiaatrilise abi korras ravile haigla psühhiaatriaosakonda või jätkatakse ravi tema tahtest olenemata, ainult juhul, kui isikul on raske psüühikahäire, mis piirab tema võimet oma käitumisest aru saada või seda juhtida ja haiglaravita jätmisel ohustab isik psüühikahäire tõttu iseenda või teiste elu, tervist või julgeolekut ja muu psühhiaatriline abi ei ole küllaldane. Vastavalt PsAS § 13 lõikele 1 otsustab isiku tahtest olenematu ravi kohaldamise, selle pikendamise ja lõpetamise kohus isiku kinnisesse asutusse paigutamise menetlusele ettenähtud korras isiku elukoha järgse kohaliku omavalitsuse avalduse alusel. Psühhiaatrilise abi seadus ei sätesta ravi maksimumpikkust ega ka tähtaegu, mille järel peab kinni pidamise tähtaja ümber vaatama.

Tsiviilkohtumenetluse seadustiku 54. peatükk määrab kindlaks kohtumenetluse korra psüühiliselt haige isiku paigutamiseks tema tahte vastaselt psühhiaatriahaiglasse või hoolekandeesutusse koos vabaduse võtmisega, nakkushaige paigutamiseks tema nõusolekuta haiglasse ja talle haiglaravi kohaldamiseks, kui see on vajalik eriti ohtliku nakkushaiguse leviku tõkestamiseks ning muudeks seaduses sätestatud kinnisesse asutusse paigutamise asjadeks. Vastavalt TsMS § 538 lõikele 2 ei või isikut kinnisesse asutusse paigutada kauemaks kui kolmeks aastaks kohtu tehtud määruse tegemisest alates.

Sotsiaalhoolekande seaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustikuga kehtestatud tahtevastase paigutamise regulatsioon ei ole kooskõlas Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuses *Herczegfalvy vs. Austria* toodud printsiibiga, mille järgi peab kinnisesse asutusse paigutatud isiku olukorra hindamine ning isiku suhtes uue otsuse tegemine toimuma igal juhul lühema, kui 15-kuulise perioodi järel.⁴⁸³

Õiguskantsler jõudis järeldusele, et SHS § 19 lg 3 ning TsMS § 538 lg 2 ei pruugi olla kooskõlas põhiseadusega.

(5) Kuna sotsiaalminister teatas vastuses teabe nõudmisele kavatsusest isiku nõusolekuta kinnisesse asutusse paigutamise tähtaja regulatsiooni muuta, ei teinud õiguskantsler antud asjas ettepanekut. Lisaks lubas minister hakata aastal 2006 lahendama ka teisi avalduses välja toodud küsimusi asjakohaste õigusaktide muutmise ning uue psühhiaatrilise abi seaduse välja töötamise teel.

Vabariigi Valitsus algatas 29.05.2006 TsMS § 538 lõike 2 ning SHS § 19 lõike 3 muutmise eelnõu.⁴⁸⁴ Riigikogu võttis vastavad muudatused vastu 15.11.2006 ning need jõustusid 01.01.2007. Uus TsMS § 538 lg 2 kõlab:

482 R. Maruste. Kommentaarid §-le 20. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi Põhiseadus, Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 20 komm 15.

483 Euroopa Inimõiguste Kohtu 24.09.1992, otsus asjas nr 10533/83, *Herczegfalvy vs. Austria*, p 77.

484 Sotsiaalhoolekande seaduse, käibemaksuseaduse, rahvatervise seaduse, riigilõivuseaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu seisuga 29.05.2006, nr 918 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

”(2) Isikut ei või kinnisesse asutusse paigutada kauemaks kui üheks aastaks määruse tegemisest arvates.”

Uus SHS § 19 lg 3 kõlab:

”(3) Loa isiku nõusolekuta hooldamiseks hoolekandeesutuses võib kohus anda kuni üheks aastaks. Kui nimetatud tähtaja möödumisel ei ole ära langenud käesoleva paragrahvi lõikes 1 loetletud asjaolud, võib kohus isiku elukohajärgse kohaliku omavalitsuse avalduse alusel anda loa isiku nõusolekuta hoolekandeesutuses hooldamise tähtaja pikendamiseks ühe aasta kaupa.”

6. Lapsehoiutoetus Tallinnas

Asjad nr 6-4/061035, 6-4/061036, 7-1/0600693

(1) Õiguskantsleri poole pöördusid avaldajad, kes palusid, et õiguskantsler kontrolliks Tallinna lapsehoiutoetuse maksmise korra vastavust põhiseadusele ja seadustele.

(2) Tallinna Linnavalikogu võttis 06.10.2005 vastu määruse nr 58 „Lapsehoiu toetuse maksmise kord” (lapsehoiu toetuse maksmise kord), mille järgi alates 01.01.2006 määratakse ja makstakse lapsevanematele, eestkostjatele või lepingulistele hooldajatele (edaspidi vanemad), kelle enda ja kelle lapse rahvastikuregistri järgne elukoht on Tallinna linnas ning kelle laps ei ole ühegi munitsipaal- või eralasteaia nimekirjas, lapsehoiu toetust.

Avaldajad osutasid oma pöördumises õiguskantslerile sellele, et kuigi lapsehoiutoetuse maksmise kord jõustus koguulatuses 01.01.2006, ei toimunud veel kevadel 2006 lapsehoiu toetuse selle osa välja maksmist, mis oli ette nähtud lapsehoiuteenuse eest tehtud kulutuste hüvitamiseks.

Õiguskantsler küsis Tallinna linnalt, miks ei toimu lapsehoiu toetuse nimetatud osa maksmist ja millal plaanib Tallinna linn hakata lapsehoiu toetust maksma.

Tallinna Linnavalitsus vastas oma 17.03.2006 vastuskirjas, et lapsehoiu toetust hakatakse maksma siis, kui jõustuvad sotsiaalhoolekande seaduse muudatused, mis sätestavad lapsehoiuteenuse eraldi teenusena. Kevadel ja suvel 2006 ei olnud võimalik lapsehoiu toetuse lapsehoiuteenuse osa maksta põhjusel, et lapsehoiu toetuse maksmise korra § 4 lg 1 punkti 1 järgi sai toetust taotleda üksnes sellisele lapsehoiuteenusele tehtud kulude hüvitamiseks, mille oli osutanud tegevusluba omav lapsehoiuteenuse osutaja. Kevadel ja suvel 2006 aga ei olnud Eestis võimalik taotleda lapsehoiuteenuse osutaja tegevusluba. Tegevuslubade taotlemise regulatsioon plaaniti kehtestada alles tulevaste sotsiaalhoolekande seaduse muudatustega. Tallinna Linnavalikogu kehtestas tegevusloa nõude oma määruses seetõttu, et määruse vastuvõtmise ajal oli Sotsiaalministeeriumis ettevalmistamisel sotsiaalhoolekande seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu, millega plaaniti kehtestada ka lapsehoiuteenuse osutajate tegevusloa regulatsioon.

Lapsehoiu toetuse maksmise korra § 4 lg 1 p 1 sätestas, et:

„Toetust makstakse järgmiste teenuste tarbimise eest:

1) lapsehoiu teenus, mida osutab lapsehoidja kutset omav füüsilisest isikust ettevõtja või juriidiline isik, kelle registreeritud/põhikirjaline tegevus on koolieelse lapsehoiu teenuse osutamine ja kes omab vastavat tegevusluba;

[...]“

(3) Käesolevas asjas tuli leida vastus küsimusele, kas lapsehoiu toetuse maksmise korra § 4 lg 1 p 1 on kooskõlas seadustega ja põhiseadusega.

(4) Lapsehoiu toetuse maksmise korra § 2 lõike 3 ja § 4 järgi on lapsehoiu toetus kulupõhine toetus, mida on vanematel õigus saada siis, kui nad on teinud kulutusi, kas lapsehoiuteenusele või kooliks ettevalmistamise teenusele. Lapsehoiu toetuse maksmise korra § 4 lg 1 punkti 1 järgi sai toetust taotleda üksnes sellisele lapsehoiuteenusele tehtud kulude hüvitamiseks, mille oli osutanud tegevusluba omav lapsehoiuteenuse osutaja. Seega lapsehoiu toetuse maksmise korra vastuvõtmise ja jõustumise ajal ei pidanud ühelgi lapsehoiuteenuse osutajal tegevusluba olema ning seda ei olnud võimalik ka vabatahtlikult taotleda, sest vastavat tegevuslubade regulatsiooni ei olnud veel kehtestatud. See ei olnud lapsehoiu toetuse maksmise korra vastuvõtmise ega jõustumise ajal veel Riigikogu menetluseski.⁴⁸⁵ Eelnev tähendas, et lapsehoiuteenuse osutajad ei saanud taotleda tegevusluba ning vanemad ei saanud seetõttu osta lapsehoiuteenust, mille saamiseks tehtud kulutusi oleksid nad saanud katta lapsehoiu toetusega.

PS §-st 10 tuleneb õiguskindluse printsiip. Riigikohus on õiguskindluse printsiibi kohta öelnud: „Kõige üldisemalt peab see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes.”⁴⁸⁶ Õiguskindluse printsiibi üheks elemendiks on usalduskaitse ehk õiguspärase ootuse põhimõte.⁴⁸⁷

Õiguspärase ootuse põhimõtte järgi peab igaühel olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on sellega seoses märkinud, et õiguspärase ootuse printsiibi järgi peab igaüks saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul.⁴⁸⁸ Mõlemas ülalviidatud lahendis on Riigikohus öelnud, et õigusakt ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik.

Tallinna Linnavolikogu võttis 06.10.2005 vastu määruse, millega andis vanematele alates 01.01.2006 õiguse saada lapsehoiu toetust. Vastuvõetud määruses ei olnud sätteid, mis oleksid viidanud, et määruse mõned osad jõustuvad hiljem kui 01.01.2006.

Arvestades eelnevat, tekkis isikutel õiguspärane ootus, et alates 01.01.2006 on nendel võimalik saada lapsehoiuteenusele tehtud kulude hüvitamiseks lapsehoiu toetust. Seega oleks isikutel pidanud olema õiguslikult võimalik täita toetuse saamise tingimused. Augustis 2006 ei olnud isikutel veel võimalik vastavaid tingimusi täita. Täpsemalt ei olnud isikutel võimalik täita lapsehoiu toetuse maksmise korra § 4 lg 1 punktis 1 sätestatud tingimust osta lapsehoiuteenust tegevusluba omavalt lapsehoiuteenuse osutajalt, sest asjakohast tegevuslubade regulatsiooni ei olnud veel kehtestatud.

Õiguskantsler leidis, et Tallinna Linnavolikogu lapsehoiu toetuse maksmise korra § 4 lg 1 p 1 ei ole kooskõlas õiguskindluse põhimõttega ning on sõnamurdlik.

Lisaks märkis õiguskantsler, et HMS § 89 lg 1 sätestab, et määrus on õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan.

Eelnevast tulenevalt oleks ka Tallinna Linnavolikogu pidanud andma määruse kehtiva õiguse alusel ja mitte kehtestama tegevusloa nõuet, arvestades, et ükski kehtiv seadus ei nõudnud määruse andmise hetkel lapsehoiuteenuse osutajatelt tegevusluba ning tegevusluba ei olnud võimalik ka vabatahtlikult taotleda. Kehtiva õiguse asemel lähtus Tallinna Linnavolikogu määrust kehtestades Sotsiaalministeeriumi kooskõlastusringile saadetud sotsiaalhoolekande seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõust, mille järgi oleks tulnud lapsehoiuteenuse osutajatel alates selle jõustumisest hakata taotlema maavanemalt tegevusluba.

485 Vabariigi Valitsus algatas sotsiaalhoolekande seaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse alles 29.05.2006. Nimetatud seaduse võttis Riigikogu vastu 15.11.2006 ja president kuulutas selle välja 04.12.2006.

486 RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 12.

487 M. Ernits. Kommentaarid §-le 10. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 10 komm 3.4.3.

488 RKPJKo 30.09.1994, nr III-4/A-5/94. Kuigi Riigikohus on öelnud, et isikutel peab olema võimalik kasutada seadusega ettenähtud õigusi selles sätestatud tähtaja jooksul, tuleb öeldut kindlasti ka laiendada määrusele, mis on sarnaselt seadusega õigustloov akt.

Õiguskantsleri hinnangul ei saanud kohalik omavalitsus lapsehoiu toetuse maksmise korda kehtestades lähtuda eeldusest, et seadusandja jõustab määruse jõustumise ajaks tegevusloa nõude, vaid oleks pidanud arvestama lapsehoiu toetuse maksmise korra vastuvõtmise ja jõustumise ajal kindlalt teada oleva õigusliku olustikuga.

(5) Õiguskantsler juhtis 06.09.2006 Tallinna Linnavolikogule saadetud märgukirjas linnavolikogu tähelepanu asjaolule, et lapsehoiu toetuse maksmise korra § 4 lg 1 p 1, mis jõustus 01.01.2006 ja mille järgi saab lapsehoiu toetust taotleda üksnes siis, kui teenus, mille hüvitamiseks toetust taotletakse, on ostenud füüsilisest isikust ettevõtjalt või juriidiliselt isikult, kelle registreeritud põhikirjajärgne tegevus on koolieelse lapsehoiuteenuse osutamine ja kes omab vastavat tegevusluba, on osas, milles see seab toetuse saamise tingimuseks teenuse ostmise tegevusluba omavalt isikult, põhiseadusega vastuolus. Õiguskantsler palus Tallinna Linnavolikogul lapsehoiu toetuse maksmise korra § 4 lg 1 punkt 1 viia kooskõlla seadustega ja põhiseadusega.

Tallinna Linnavolikogu esimees saatis õiguskantslerile 25.09.2006 kirja, milles ütles, et Tallinna Linnavolikogu viis õiguskantsleri märgukirja arvestades lapsehoiu toetuse maksmise korra § 4 lg 1 punkti 1 kooskõlla seadustega ja põhiseadusega. Määruse § 4 lg 1 punkti 1 uus redaktsioon, mis jõustus 25.09.2006 ja mida rakendati tagasiulatuvalt alates 01.01.2006, ei seadnud enam toetuse saamise tingimuseks seda, et lapsehoiuteenus osetaks tegevusluba omavalt teenuseosutajalt. Lapsehoiu toetuse maksmise korra § 4 lg 1 p 1 uus redaktsioon sätestab, et: „Toetust makstakse järgmiste teenuste tarbimise eest: 1) lapsehoiu teenus, mida osutab lapsehoidja kutset omav füüsilisest isikust ettevõtja või juriidiline isik, kelle registreeritud/ põhikirjaline tegevus on koolieelse lapsehoiu teenuse osutamine.“

7. Lapse sünnitoetuse maksmine Tallinnas

Asi nr 6-4/060026

(1) Avaldaja palus kontrollida, ka sünnitoetuste maksmise kord Tallinna linnas on kooskõlas põhiseadusest tuleneva võrdse kohtlemise printsiibiga.

(2) Tallinna Linnavolikogu võttis 10.02.2005 vastu määruse nr 13 „Tallinna linna eelarvest perekonna sissetulekust sõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise korra ja Tallinna linna eelarvest perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise korra kehtestamine”, mis jõustus 17.02.2005. Selle lisa 2 (Tallinna linna eelarvest perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise kord) punktid 3.1 ja 3.2 kõlasid:

„3. Toetuse taotlemine, määramine ja maksmine

3.1 Ühekordne lapse sünnitoetus määratakse lapse sünnitanud emale tingimusel, et ta on rahvastikuregistri andmetel Tallinna linna elanik enne lapse sündi ning vähemalt üks lapse vanematest on rahvastikuregistri andmetel elanud Tallinnas vähemalt aasta enne lapse sündi. Toetus määratakse Eesti Vabariigis väljastatud sünnitunnistuse ning raviasutuse või perearsti tõendi alusel tingimusel, et lapse sünnitanud ema oli võetud rasedusega arvele enne 12. rasedusnädalat ja olnud arsti regulaarsel jälgimisel. Laps peab rahvastikuregistri andmetel olema Tallinna linna elanik.

3.2 Lapse sünnitanud ema võib esitada avalduse toetuse saamiseks kuue kuu jooksul pärast lapse sündi. Toetus makstakse lapse sünnikuupäeval kehtinud korras ja määras.

[...]

Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes vaidlustas nimetatud sätete põhiseaduslikkuse põhjusel, et määrus lubab lapse sünnitoetust maksta vaid lapse sünnitanud emale. Avaldaja arvates ei järgi nimetatud säte vanemate võrdsusõigust lapse kasvatamisel.

Õiguskantsler esitas kahel korral teabe nõudmise Tallinna Linnavolikogu esimehele.

Tallinna Linnavolikogu esimees juhtis oma vastustes tähelepanu SHS § 23 lõikele 1, mille järgi võib valla- või linnavalitsus määrata ja maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi kohaliku omavalitsuse eelarvest kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud tingimustel ja korras. Kuna sünnitoetuse näol on tegemist kohaliku omavalitsuse makstava täiendava toetusega, mille saamine ei sõltu perekonna sissetulekust, on Tallinna linn pidanud vajalikuks sätestada toetuse saamiseks eritingimused. Lapse ema ja isa ebavõrdne kohtlemine on linnavolikogu esimehe sõnul põhjendatav sellega, et laps on eelkõige seotud emaga ning Eesti Vabariigi seadused tunnustavad ja tähtsustavad seda suhet. Sünnitoetuse maksmise eesmärgiks on eelkõige lapsele vajalike esemete ostmise võimaldamine ning seda eesmärki toetab toetuse maksmine vanemale, kellel on lapsega otsene kontakt. Samuti võttis volikogu esimees seisukoha, et toetuse maksmine vaid emale aitab saavutada soovitud eesmärki, kuna eeldatavasti elab laps koos emaga ja toetuse eesmärgipärane kasutamine on tõenäoline. Tallinna linn on lapse sünnitoetuste kehtestamisel soovinud luua olukorra, kus lapse huvid oleks kõige paremini kaitstud ning välistada olukorra, kus isad saaksid rahuldada vaid oma õigusi lapse suhtes, kuid jäta täitmata oma kohustused laste ees.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas Tallinna linna eelarvest perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise korra punktid 3.1 ja 3.2 on kooskõlas põhiseadusest tuleneva võrdse kohtlemise nõudega.

(4) PS § 12 lg 1 sätestab võrdsuspõhiõigused. PS § 12 lg 1 lause 1, mille järgi on kõik seaduse ees võrdsed, kujutab endast üldist võrdsuspõhiõigust. Selline võrdsuspõhiõigus laieneb lisaks õiguse kohaldamise võrdsusele ka õigusloome võrdsusele.⁴⁸⁹ PS § 27 lg 2 sätestab erilise võrdsuspõhiõiguse – abikaasade võrdsuse. Abikaasade võrdõiguslikkus hõlmab abikaasade varalisi vahekordi, laste kasvatusõigust, lahutusõigust ja nimeõigust. Ka inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni 7. lisaprotokoll art 7 järgi on abikaasadel võrdsed õigused ja kohustused nendevahelistes eraõiguslikes suhetes, samuti nende suhetes lastega abielu eel, selle ajal ja lahutuse järel. Teatud juhtudel on võimalik teha erandeid võrdsuspõhiõigusest, kuid iga ebavõrdse kohtlemise õigustamiseks peab olema mõistlik põhjus ning keelatud on ebaproportsionaalsed vahetead.

PS § 27 lg 3 kehtestab vanemate õiguse ja kohustuse kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest. ÜRO lapse õiguste konventsioon rõhutab vajadust tunnustada põhimõtet, et mõlemad vanemad vastutavad ühiselt lapse üles kasvatamise ja arendamise eest. Sellised õigused ja kohustused laienevad peale abikaasade vanemate ka vanematele, kes ei ole omavahel abielus.⁴⁹⁰

Perekonnaseaduse § 49 järgi on vanematel oma laste suhtes võrdsed õigused ja kohustused. Sellised õigused ja kohustused hõlmavad eelkõige lapse kasvatamisega, tema eest hoolitsemisega ja lapse huvide kaitsmisega seonduvat.

Vastavalt Tallinna linna eelarvest perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise korra punktile 3.1 määratakse ühekordne lapse sünnitoetus lapse sünnitanud emale tingimusel, et ta on rahvastikuregistri andmetel Tallinna linna elanik enne lapse sündi ning vähemalt üks lapse vanematest on rahvastikuregistri andmetel elanud Tallinnas vähemalt aasta enne lapse sündi. Toetus määratakse Eesti Vabariigis väljastatud sünnitunnistuse ning raviasutuse või perearsti tõendi alusel tingimusel, et lapse sünnitanud ema oli võetud rasedusega arvele enne 12. rasedusnädalat ja olnud arsti regulaarsel jälgimisel. Laps peab rahvastikuregistri andmetel olema Tallinna linna elanik. Tallinna linna eelarvest perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise korra punkti 3.2 järgi võib lapse sünnitanud ema esitada avalduse toetuse saamiseks kuue kuu jooksul pärast lapse sündi. Toetus makstakse lapse sünnikuupäeval kehtinud korras ja määras.

489 RKÜKo 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, p 36; RKPJKo 03.04.2002, nr 3-4-1-2-02, p 17; 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p 17; 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 17; 20.03.2006, nr 3-4-1-33-05, p 26. Vrd M. Ernits. Kommentaarid §-le 12. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus, Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 12 komm 1, 6.2.

490 U. Lõhmus. Kommentaarid §-le 27. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi Põhiseadus, Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 27 komm 8, 13, 14.

Tallinna Linnavolikogu esimehe sõnul on Tallinna linn lapse sünnitoetuse määramise korra kehtestamisel soovinud parimal võimalikul viisil kaitsta lapse huve ning välistada olukorra, kus isad saaksid rahuldada ainult oma õigusi lapse suhtes jättes täitmata kohustused laste ees. Kaheldav on sellise selgituse piisavus vanemate eristamiseks nende soo alusel. Lapsega seonduvate õiguste andmisel tuleks eelkõige lähtuda tavapärasest peremudelitest, kus lapse kasvatamisel osalevad võrdse pühendumusega nii ema kui ka isa. Ebakohane on eeldada, et lapse huve esindab tegelikkuses vaid ema, kui isa peamiseks huviks on vaid lapsega seotud õiguste (nagu õigus vanemapuhkusele, toetustele jne) omandamine. Isikute pahausksuse eeldamine ning sellise kriteeriumiga ebavõrdsuse loomise põhjendamine ei ole demokraatlikus riigikorralduses mõeldav.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et Tallinna linna eelarvest perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise korra punktid 3.1 ja 3.2 (seisuga kuni 26.06.2006) olid vastuolus põhiseadusega.

(5) Kuna Tallinna linn muutis alates 27.06.2006 Tallinna linna eelarvest perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise korra punkte 3.1 ja 3.2 viisil, mis võimaldab lapse sünnitoetust taotleda ning saada mõlemal vanemal, ei esitanud õiguskantsler Tallinna Linnavolikogule ettepanekut õigusakti vastavusse viimiseks põhiseadusega. Õiguskantsler teavitas avaldajat menetluse tulemustest ning asjaolust, et Tallinna linn on sünnitoetuste maksmise korra viinud kooskõlla põhiseadusega.

8. Ühekordsest sotsiaaltoetusest ilmajätmine Rõngus

Asjad nr 7-1/060534, 7-1/060606

(1) Avaldaja palus õiguskantsleril kontrollida, kas Rõngu Vallavalitsuse otsus jätta avaldaja ilma küttetoetusest oli õiguspärane.

(2) Avaldaja esitas 10.03.2006 Rõngu Vallavalitsusele avalduse, milles taotles toetust küttepuude ostmiseks järgmises sõnastuses: „Palun toetust 2006. aastal küttepuude ostmiseks.”

Rõngu Vallavalitsus ei rahuldanud oma 20.03.2006 otsusega taotlust, sest toimetulekupiir ühele inimesele on 750 krooni ja 2005. aastal sai avaldaja toetust 1000 krooni.

(3) Põhiküsimus on, kas Rõngu Vallavalitsus jättis õigustatult avaldajale ühekordse sotsiaaltoetuse maksmata ning kas seda tehes järgiti haldusmenetluse reegleid.

(4.1) Rõngu Vallavolikogu 21.02.2006 määruse nr 4 „Sotsiaaltoetuste määramise kord” (sotsiaaltoetuste määramise kord) § 12 kehtestab ühekordse toetuse majanduslikes raskustes olevale isikule või perele invatarvete, ravimite, riiete, jalanõude, kütte jm ostmiseks. Tegemist on SHS § 23 lõike 1 alusel kehtestatud kohaliku omavalitsuse eelarvest makstava täiendava sotsiaaltoetusega, millele isikul tekib subjektiivne õigus, kui ta täidab toetuse saamise eeldused.

Käesoleval juhul on toetuse saamise eelduseks majanduslikes raskustes olek. Viimane selgitatakse muu hulgas välja sotsiaaltoetuste määramise korra § 14 lg 1 punktide 1–5 järgi esitatud andmete alusel. Ühekordse toetuse taotleja esitab Rõngu Vallavalitsusele kirjaliku avalduse, milles toob enda isiku- ja kontaktandmed, andmed perekonna koosseisu ja sissetulekute kohta, taotluse põhjenduse, toetuse saaja või teenust osutava isiku (asutuse) pangakonto numbri ning kulutusi tõendavad dokumendid. Taotluse rahuldamise otsustab vastavalt sotsiaaltoetuste määramise korra § 15 lõikele 3 lõplikult vallavalitsus.

Nähtuvalt sotsiaaltoetuste määramise korra §-st 12 otsustatakse ühekordse toetuse andmine kaalutlusõiguse alusel. Seejuures lähtutakse kaalutlusõiguse teostamisel määratlemata õigusmõistest „majanduslik raskus”.

Määratlemata õigusmõiste rakendamisel konkretiseeritakse seda mõistet üksikjuhtumi lahendamisel. Et seda teha, tuleb lähtuda kaasuse faktilistest asjaoludest ning normi üldisest eesmärgist.

Antud juhul on sotsiaaltoetuste määramise korra § 12 eesmärgiks osutada abi kindlal ajahetkel kindla vajaduse rahuldamiseks, mida isik ei ole ise võimeline tulenevalt oma kindlal ajahetkel valitsevast kehvast majanduslikust järjest tegema. Seetõttu tuleb määratlemata mõiste „majanduslik raskus” sisustamisel lähtuda sellest, kas isikul on võimalik ise teatud põhjendatud vajadust taotlemise hetkel rahuldada või mitte. Selleks on vaja välja selgitada isiku võime selle vajaduse rahuldamiseks.

Rõngu Vallavolikogu on sotsiaaltoetuste määramise korra § 14 lg 1 punktis 2 leidnud, et seda saab teha isiku sissetulekute põhjal. Isiku tegelikes sissetulekutes veendumiseks on kahtluse korral vastavalt SHS § 30 lõikele 3 valla- või linnavalitsusel õigus esitada sissetulekute suurust tõendavad dokumendid kontrollimiseks Maksu- ja Tolliameti piirkondlikule struktuuriüksusele. Kui valla- või linnavalitsusel kahtlust isiku sissetulekutes ei tekkinud, ent hiljem selgub, et isik on teadvalt valeandmeid esitanud või neid varjanud, on valla- või linnavalitsusel võimalik rakendada SHS § 30 lõiget 7 ja teha isikule ettekirjutus toetuse tagasimaksmiseks.

Kuna sissetulekute suurust saab kontrollida Maksu- ja Tolliametist, tuleb sissetulekute all mõelda neid tulusid, mille saamise kohta peab arvestust Maksu- ja Tolliamet. Sissetulekute hulka ei saa aga arvata SHS § 22² lg 2 punktides 1–5 nimetatud sissetulekuid. Seda põhjusel, et asjaomases loetelus esitatud sissetulekud kaotaksid oma otstarbekohasuse tõttu mõtte, kui neid arvestatakse muude toetuste määramisel. Näiteks puudega inimese toetuse arvestamisel isiku sissetulekute hulka võib isiku jaoks kaasa tuua selle, et tal on küll olemas toit ja eluase, ent tal puudub vajalik hooldus. Siin aga tõusetub küsimus isiku inimväärikusest, mis on isiku kõigi põhiõiguste alus ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse eesmärk, ning mida tuleb kaitsta.⁴⁹¹

Seadusandja on siin juba langetanud otsuse, mille järgi võib isik lisaks toimetulekutoetusele saada ka teisi, SHS § 22² lg 2 punktides 1–5 nimetatud toetusi, mistõttu isiku sissetulek summaarselt võib erineda SHS § 22 lõike 1¹ järgi kehtestatud toimetulekupiirist.

Käesoleval juhul on Rõngu Vallavalitsus põhjendanud avaldajale ühekordse toetuse määramata ja maksmata jätmist toimetulekupiiri ja 2005. aasta lõpul 1000kroonise toetuse saamise tõttu. Seega keeldus vallavalitsus toetuse andmisest kahel põhjusel: toimetulekupiiri ületava sissetuleku saamisega ja 2005. aastal saadud toetusega.

Toimetulekupiiri kehtestamise eesmärgiks on tagada isikule inimväärikus tema esmavajaduste rahuldamise kaudu.⁴⁹² SHS § 22 lg 1 lause 1 järgi on toimetulekutoetust õigus saada ükski elaval isikul või perekonnal, kelle kuu netosissetulek pärast SHS § 22² lõigetes 5 ja 6 sätestatud tingimustel arvestatud eluruumi alaliste kulude mahaarvamist on alla kehtestatud toimetulekupiiri. Sama lõike teise lause järgi lähtutakse toimetulekupiiri kehtestamisel minimaalsetest tarbimiskuludest toidule, riietusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks. Seega hõlmab toimetulekupiir minimaalseid kulutusi toidule, riietusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele. See, kas isikule on toimetulekupiir tagatud, tehakse kindlaks isiku netosissetuleku põhjal, millest on maha arvatud eluruumi alalised kulud. Seejuures ei kuulu netosissetuleku hulka mitmed toetused, sh ühekordsed toetused, millest võib järeldada, et seadusandja peab lubatavaks toimetulekutoetuse ja ühekordse toetuse samaaegset saamist. Eluruumi alaliste kulude all mõistetakse aga SHS § 22² lg 6 punktides 1–8 nimetatud kulud: tegelikku korteriüüri või hooldustasu, kütteks ja soojaveearustuseks tarbitud soojusenergiat või kütuse maksumust, tarbitud vee ja kanalisatsiooniteenuste maksumust, tarbitud elektrienergia maksumust, tarbitud majapidamisgaasi maksumust, maamaksukulud, mille arvestamise aluseks on kolmekordne elumualune pind, hoonekindlustuse kulud, mis on arvestatud kasutatavale eluruumile ja tegelikku olmejäätmete veotasu.

Seega on toimetulekutoetus laiemas mõttes seadusandja kehtestatud toimetulekupiiri ja eluasemekulude summa, mitte aga üksnes seadusandja kehtestatud 750 krooni suurune toimetulekupiir.

Võrreldes omavahel toimetulekutoetuse saamise ja sotsiaaltoetuste määramise korra §-s 12 kehtestatud ühekordse sotsiaaltoetuse saamise tingimusi, on näha, et mõlema toetuse eesmärgiks on tagada isiku

491 RKKKo 28.03.2006 nr 3-3-1-14-06, p 11.

492 Vt RKPJKo 21.01.2004 nr 3-4-1-7-03, p-d 16 ja 21.

inimväärikust kindlate vajaduste rahuldamise kaudu. Neist toimetulekutoetus on puuduse leevendamise peamine vahend, mille kasutamise üle toimetulekupiiri ulatuses teostab kontrolli isik ise (kas toetuse eest osta leiba, liha, kingi või seepi). Seevastu sotsiaaltoetuste määramise korra §-s 12 kehtestatud ühekordne sotsiaaltoetus on puudust kannatava isiku abivajaduse leevendamise teisene, toetav vahend, mille kasutamise üle teostab kontrolli selle andja (kas isik ikka ostis küttet, ravimeid, invatarbeid jne). Eeldatavasti on kõnealune toetus kehtestatud põhjusel, et kehtiv toimetulekupiir ei pruugi olla piisav isiku esmavajaduste rahuldamiseks.

Kui võtta seisukoht, et sotsiaaltoetuste määramise korra § 12 alusel antavale ühekordsele sotsiaaltoetusele ei ole õigus isikul, kellele on toimetulekupiir tagatud, tähendaks see seda, et ühekordsele sotsiaaltoetusele ei ole õigust ka toimetulekutoetuse saajal, sest talle hüvitatab küttekulud eluasemekulude hulgas riik. Siit järeldub, et ühekordsele sotsiaaltoetusele on õigus vaid isikul, kelle elatusvahendid jäävad alla toimetulekupiiri, st isikul, kes ei ole taotlenud toimetulekutoetust. See ei saa aga olla määruse andja mõte, sest sellisel juhul kaotab ühekordne toetus oma puuduse leevendamise teisese vahendi eesmärgi.

Seetõttu võttis õiguskantsler seisukoha, et kui on vajadus siduda ühekordse sotsiaaltoetuse andmine toimetulekupiiriga, tuleb isikut pidada majanduslikes raskustes olevaks siis, kui toimetulekutoetust mittesaava isiku sissetulek on pärast eluasemekulude mahaarvamist vähemalt 750 krooni.

Nagu eespool juba märgitud, keeldus Rõngu Vallavalitsus avaldajale ühekordse sotsiaaltoetuse määramisest ja maksimisest veel ka põhjusel, et talle määrati ja maksti 2005. aasta lõpus raske ja sügava puudega isiku hooldajata toetust.

Ühekordse toetuse eesmärk on nähtuvalt sotsiaaltoetuste määramise korra §-st 12 kindlal ajahetkel kindla vajaduse rahuldamine, kui isik ei ole seda ise võimeline tegema. Toetuse olemusest tulenevalt tuleb seega toetuse määramise ja maksimise üle otsustamisel lähtuda toetuse taotlemise ajahetkel valitsevatest asjaoludest. Antud juhul tulnuks avaldaja majanduslike raskuste olemasolu välja selgitada toetuse taotlemise aja andmete põhjal.

Peale selle tuleneb sotsiaaltoetuste määramise korra §-st 12 seegi, et toetuse määramisel ja maksimisel ei arvestata teatud otstarbekohaste sissetulekutega, mida isik saab mõne muu inimväärikuse seisukohalt olulise vajaduse rahuldamiseks. Üheks selliseks toetuseks on ka Rõngu Vallavalitsuse 21.11.2005 korraldusega nr 457 hooldajata raske ja sügava puudega isikutele määratud ühekordne toetus transpordi- jm hoolekandeteenuse ostmiseks, sest toetuse eesmärgiks on rahuldada raske ja sügava puudega isikute liikumis- ja hooldusvajadust. Seetõttu leidis õiguskantsler, et sellise toetuse arvestamine isiku sissetulekute hulka ei ole kooskõlas inimväärikuse põhimõttega.

(4.2) PS §-st 14 tuleneb üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele.⁴⁹³ PS §-st 14 tuleneb ka isiku õigus heale haldusele.⁴⁹⁴ Need õigused peavad isikule tagama seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim ning kohalik omavalitsus.

Sotsiaalhoolekandes reguleerivad haldusmenetlust sotsiaalhoolekande seadus, haldusmenetluse seadus ning kohaliku omavalitsuse kehtestatud korrad. Neist viimaste puhul reguleerivad sotsiaalhoolekande seadus ja haldusmenetluse seadus teostatavat haldusmenetlust üksnes mahus, milles see ei ole reguleeritud kohalike omavalitsuste kehtestatud kordadega ja juhul, kui korras toodud regulatsioon ei ole sotsiaalhoolekande seaduse ja haldusmenetluse seaduse võrreldava mahu, tiheduse ja detailsusastmega ega taga isikule nimetatud seadustega võrreldavat menetluslikku õiguskaitset. Seega juhul, kui mõni haldusmenetluse küsimus on korras reguleerimata, kohalduvad sellele küsimusele sotsiaalhoolekande seaduse ja haldusmenetluse seaduse vastavad sätted.

Haldusmenetluse seaduse sätted kohalduvad osas, milles sotsiaalhoolekande seadus ei näe üldisest

493 RKÜKo 28.10.2002 nr 3-4-1-5-02, p 30; RKPJKo 17.02.2003 nr 3-4-1-1-03, p 12.

494 RKPJKo 17.02.2003 nr 3-4-1-1-03, p 16.

haldusmenetluse teostamise korrast ette erisusi. Selline lähenemine on põhjendatav sellega, et sotsiaalhoolekande seadus on haldusmenetluse seaduse suhtes eriseaduseks, mis näeb haldusmenetluse teostamiseks ette valdkonnaspetsiifilised menetlusnormid. Kuna SHS § 1 lg 2 näeb ette haldusmenetluse seaduse kohaldamise sotsiaalhoolekande seaduse alusel toimuva haldusmenetluse suhtes, kui sotsiaalhoolekande seadus haldusmenetluse küsimust ei reguleeri, kohaldub haldusmenetluse seadus selle normi kaudu ka kohaliku omavalitsuse kehtestatud korrale. Seda põhjusel, et kohaliku omavalitsuse kehtestatud korra normid on erinormideks sotsiaalhoolekande seaduse normide suhtes: kui sotsiaalhoolekande seaduses asjaomast normi pole, kohaldubki haldusmenetluse seadus.

Sotsiaaltoetuste määramise korra § 15 reguleerib taotluse menetlemist üksnes osaliselt: reguleeritud on andmed, mida isik peab esitama, taotlejate ring, taotluse rahuldamise või mitterahuldamise üle otsustamine. Seega ei ole kohaliku omavalitsuse määruks reguleeritud paljusid haldusmenetlust puudutavaid küsimusi nagu isiku ärakuulamine, haldusorgani selgitamiskohustus, haldusakti põhjendamiskohustus jne. Seega tuleb sotsiaaltoetuste määramise korra § 12 alusel esitatud ühekordse sotsiaaltoetuse taotluse menetlemisel kohaldada nendes küsimustes esmajoones sotsiaalhoolekande seadust. Viimane reguleerib isiku ärakuulamist, tema tahte arvestamist, otsuse põhjendamiskohustust, otsusest teavitamist jne.

SHS § 31 lõike 1 järgi tuleb sotsiaalhoolekannet puudutava küsimuse lahendamisel ära kuulata isiku arvamus. Sama paragrahvi lõike 3 järgi võidakse sotsiaalhoolekannet puudutav küsimus lahendada isikut ära kuulamata, kui see ei ole lahendamiseks vajalik või kui lahendamist ei või selle kiireloomulisuse tõttu edasi lükata.

Nähtuvalt kaasusest ei esitanud avaldaja oma taotluses põhjendusi, miks tal on vaja küttepude ostmiseks toetust. Samuti ei nähtu avaldusest, et tegemist oleks kiireloomulise küsimusega. Seetõttu tuleb avaldaja taotluse lahendamiseks pidada oluliseks tema ärakuulamist.

Kaasuse faktilistest asjaoludest ei nähtu, kas avaldaja kuulati ära. Seetõttu ei saanud õiguskantsler siin rikkumist tuvastada.

Sotsiaaltoetuste määramise korra § 15 lõike 3 järgi teeb toetuse andmise või mitteandmise kohta lõpliku otsuse vallavalitsus ning vormistab selle korraldusena. Vastavalt SHS § 33 lõikele 2 peab otsus olema põhjendatud ning tuginema seadustele ja muudele õigusaktidele. Tegemist on üldise põhjendamiskohustusega, mis hõlmab nii haldusakti andmise faktilise kui ka õigusliku aluse märkimist. HMS § 56 lõike 1 teisest lausest tulenevalt esitatakse haldusakti põhjendus haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud.

Käesoleval juhul ei andnud Rõngu Vallavalitsus avaldajale korraldust toetuse mitteandmise kohta, vaid saatis avaldajale kirja, milles viitas antud haldusaktile. Oma kirjas põhjendas Rõngu Vallavalitsus toetuse mittemaksmist üksnes faktiliselt. Sellest põhjendusest on keskmiste võimetega isikul raske aru saada. Seetõttu tuleb võtta seisukoht, et see põhjendus ei vasta oma kvaliteedilt põhjenduskohustuse täitmise nõuetele.

SHS § 34 lõike 1 järgi tehakse otsus asjaosalisele isikule teatavaks isiku vanust ja arengutaset arvestaval ja talle arusaadaval viisil. Sama paragrahvi lõike 2 järgi tehakse sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmisest keeldumise otsus isikule teatavaks kirjalikus vormis viie tööpäeva jooksul, arvates otsuse tegemise päevast.

HMS § 62 lõike 5 järgi tehakse isikule, kelle taotlus haldusakti andmiseks jäetakse rahuldamata, haldusakti andmisest keeldumine teatavaks kättetoimetamisega. Haldusakti kättetoimetamist reguleerivad HMS §-d 25–32. Vastavalt HMS § 25 lõikele 1 toimetatakse haldusakt, kutse, teade või muu dokument menetlusosalisele kätte vastavalt seaduses või määruks ettenähtud korrale või taotluses tehtud valikule kas postiga või elektrooniliselt. Mis viisil haldusakt kätte toimetada, otsustatakse kaalutusõigusel.

Riigikohtu halduskolleegium on leidnud, et kui seadus või määrus nõuab haldusakti kättetoimetamist menetlusosaliste õiguste tõhusa kaitse huvides, tuleb haldusakti originaal või selle ametlikult kinnitatud

koopia edastada selle adressaadile ühel HMS § 25 lõikes 1 nimetatud viisil.⁴⁹⁵ Samas lahendis leidis kohus, et üldjuhul tuleb haldusakti adressaadile toimetada kätte haldusakti terviktekst ning kui paljude isikute õigusi ja kohustusi reguleeritakse ühes haldusaktis, võib igale haldusakti adressaadile kätte toimetada ka väljavõtte üksnes teda puudutava osaga. Kohus märkis, et sellisel juhul peavad väljavõttes sisalduma muuhulgas haldusakti rekvisiidid, sissejuhatus ja resolutsioon, samuti märges selle kohta, kuidas on võimalik tutvuda haldusaktiga tervikuna (arvestades sealjuures võimalikke juurdepääsupiiranguid teisi isikuid puudutavatele andmetele). Veel leidis kohus, et kui kirjas, millega teavitatakse isikut haldusakti olemasolust, puuduvad haldusakti endaga võrreldes eelkõige mitmed viited akti õiguslikele alustele ja vaidlustamisviide, ei saa seda kirja võrdsustada haldusakti kättetoimetamisega.

Käesoleval juhul tehti haldusakti andmine teatavaks kirjaga, milles viidati haldusakti olemasolule. Samas ei olnud sellest kirjast võimalik välja lugeda, millistel faktilistel ja õiguslikel põhjendustel avaldajale keelduti sotsiaaltoetuste määramise korra § 12 alusel ühekordset sotsiaaltoetust määramast ja maksmast ning kuidas on haldusakti adressaadil võimalik haldusaktiga tutvuda ja seda vaidlustada. Seega ei saa lugeda haldusakti õiguspäraselt kättetoimetatuks.

(5) Õiguskantsler soovitas ÕKS § 35¹ lõike 2 alusel muuta Rõngu Vallavalitsusel sotsiaaltoetuste määramise korra § 12 alusel määratava ja makstava ühekordse sotsiaaltoetuse määramise ja maksmise praktikat. Õiguskantsler tegi Rõngu Vallavalitsusele ka ÕKS § 35¹ lõike 2 alusel ettepaneku uuendada avaldajale ühekordse toetuse määramise menetlus vastavalt HMS §-le 44.⁴⁹⁶ Ühtlasi tegi õiguskantsler Rõngu Vallavalitsusele soovitus järgida toetuste menetlemisel selleks ette nähtud haldusmenetluse reegleid.

Rõngu Vallavalitsus uuendaski omaalgatuse korras menetluse avaldajale ühekordse toetuse määramiseks. Rõngu Vallavolikogu muutis 15.06.2006 sotsiaaltoetuste määramise korra § 12 nii, et määratlemata õigusmõiste „majanduslik raskus” asendati tingimusega, et isiku või iga perekonna liikme netosissetulek peab ühekordse sotsiaaltoetuse määramiseks olema alla 1500 krooni. Selle tegemisega loodi selgus küsimuses, millal tuleb isikule ühekordset toetust kindlasti määrata ja maksta.

Sarnases küsimuses esitas õiguskantslerile avalduse veel üks isik. Õiguskantsler tegi ka selles asjas Rõngu Vallavalitsusele ettepaneku uuendada asjaomane menetlus vastavalt HMS §-le 44. Lisaks esitas õiguskantsler soovitus vastava halduspraktika muutmiseks nii, et edaspidi täidetaks haldusakti põhjendamiskohustust nõuete järgi ning soodustava haldusakti andmisest keeldumise haldusakt toimetatakse isikule kätte.

9. Hooldajatoetuse määramata ja maksmata jätmine Vihula vallas

Asi nr 7-1/060422

(1) Avaldaja palus õiguskantsleril kontrollida, kas Vihula Vallavalitsus käitus õiguspäraselt, kui ei jätkanud talle hooldajatoetuse maksmist alates 01.04.2005.

(2) Vihula Vallavalitsus seadis 03.05.2001 avaldaja ema, kes elas rahvastikuregistri andmetel Tartu linnas, hoolduse ja määras tema hooldajaks avaldaja, kes oli Vihula valla elanik.

Avaldaja pöördus 01.03.2005 Vihula Vallavalitsuse poole avaldusega, milles ta avaldas soovi jätkuvalt hooldada oma sügava puudega ema. Vihula Vallavalitsuse sotsiaalosakonna ametnik külastas 30.03.2005 avaldajat ja tema hooldavat, et selgitada avaldajale ja tema hooldatavale 01.04.2005 jõustuva sotsiaalhoolekande seaduse ja puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse ning nendega seonduvate seaduste muutmise seadusest tingitud muudatusi hooldajatoetuse määramisel ja maksmisel. Ametnik tutvustas avaldajale ja tema hooldatavale ühtlasi ka Vihula Vallavolikogu 09.03.2005 määrusega nr 60 kinnitatud „Hooldajatoetuse maksmise korra” (hooldajatoetuse maksmise kord) punkti 1.3, mille järgi on Vihula Vallavalitsuselt õigus

⁴⁹⁵ RKHKm 22.12.2005, nr 3-3-1-73-05, p 14.

⁴⁹⁶ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 245-246.

taotleda hooldajatoetust isikul, kelle hooldusel või eestkostel oleva inimese elukoht on Eesti rahvastikuregistri andmetel Vihula vald.

Külastuse ajal täitis Vihula Vallavalitsuse sotsiaalosakonna ametnik hooldajatoetuse maksmise korra p 5.1 kohase hindamisinstrumendi, et selgitada välja hooldatava hooldusvajadus. Hindamisinstrumendile on kirjutatud: „Toetust võimalik taotleda Tartust. Vihula vallast juhul, kui meie elanike registris.”

Avaldaja 01.03.2005 avaldusele Vihula Vallavalitsus ei vastanud.

Avaldaja pöördus 09.03.2006 õiguskantsleri poole avaldusega, milles palus selgitada, kas Vihula Vallavalitsus on käitunud temale hooldajatoetuse mittemaksmisel õiguspäraselt. Seepeale pöördus õiguskantsler teabe nõudmisega Vihula Vallavalitsuse poole, kellel õiguskantsler palus edastada avaldaja hooldajatoetuse määramise ja maksmise taotluse, avaldajale hooldajatoetuse määramisest ja maksmisest keeldumise haldusakti ning anda seletuse, miks avaldaja taotlust ei rahuldatud või miks ei antud asjaomast haldusakti. Vihula Vallavalitsus edastas õiguskantslerile koopia avaldaja 01.03.2005 taotlusest olla edaspidigi oma ema hooldaja, Vihula Vallavalitsuse 03.05.2001 antud hoolduse seadmise ja hooldaja määramise haldusakti ning 30.03.2005 hooldatava ja hooldaja osas teostatud hindamise tulemused. Ühtlasi andis Vihula Vallavalitsus õiguskantslerile asjas seletuse, mille järgi ei olnud avaldaja hooldajatoetust taotlenud ega saanudki seda teha, sest avaldaja hooldatava elukohaks oli endiselt Tartu linn.

(3) Põhiküsimuseks on, kas Vihula Vallavalitsus käitus õiguspäraselt, kui jättis avaldajale määramata ja maksmata hooldajatoetuse alates 01.04.2005.

(4.1) 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 teise lõike esimese lause järgi teostab hooldust eestkostetasutuse määratud hooldaja. Eestkostetasutus on SHS § 8 punktist 4 tulenevalt kohalik omavalitsusüksus. Seega seab hoolduse ja määrab hooldaja kohalik omavalitsus hooldatava elukoha järgi.

Arvestades asjaolu, et hoolduse seadmise ja hooldaja määramise ning hoolduse lõpetamise üle otsustab kohalik omavalitsus asjaomase haldusaktiga, on selge, et hoolduse seab, hooldaja määrab ning hoolduse lõpetab üks ja seesama kohalik omavalitsus. Seejuures tuleb tulenevalt eestkostetasutuse töö korraldamise ja hoolduse seadmise iseloomust võtta seisukoht, et hoolduse seadmine, hooldaja määramine ning hoolduse lõpetamine on seotud isiku elukohaga.

Kuna hoolduse seadmine ja hooldaja määramine on vaadeldav sotsiaalhoolekandena, seab hoolduse ja määrab hooldaja vastavalt SHS § 9 lõikele 1 isiku elukohajärgne eestkostetasutus. Kuna hoolduse seadmise ja hooldaja määramise puhul on oma olemuselt tegemist teenusega, võib printsiibis hoolduse seada ja hooldaja määrata ka valla- või linnavalitsus, kelle halduspiirkonnas isik viibib. Seda aga nähtuvalt SHS § 9 lõikest 2 kooskõlastatult isiku elukoha valla- või linnavalitsusega.

Elukohajärgsuse nõuet tuleb tõlgendada koostoimes rahvastikuregistri seadusega. RRS § 6 lõike 2 järgi on seadusega ettenähtud juhtudel rahvastikuregistrisse kantud andmetel õiguslik tähendus. RRS § 21 lg 1 punkti 9 järgi on elukoha andmed rahvastikuregistrisse kantavad isikuandmed. Neil andmetel on RRS § 48 lg 2 punkti 3 järgi õiguslik tähendus avaliku ülesande täitmisel, kui selle ülesande täitmine on seotud elukohajärgsusega. Neist sätetest tulenevalt seab hoolduse ja määrab hooldaja see eestkostetasutus, kelle territooriumil hooldust vajav isik rahvastikuregistri andmetel elab.

Antud juhul seadis Vihula Vallavalitsus hoolduse ja määras hooldaja isikule, kes ei ela rahvastikuregistri andmete järgi Vihula vallas, vaid Tartu linnas. Hoolduse seadmiseks ja hooldaja määramiseks pidanuks Vihula Vallavalitsus vastavalt SHS § 9 lõikele 2 saama Tartu Linnavalitsuselt kooskõlastuse. Kooskõlastuse olemasolu ei nähtu aga ei Vihula Vallavalitsuse 03.05.2001 antud korraldusest nr 261, millega seati avaldaja ema üle hooldus ja määrati tema hooldajaks avaldaja. Seega eksis Vihula Vallavalitsus SHS § 9 lõikes 2 sätestatud nõude vastu, mille järgi tuleb abi osutamisel väljaspool isiku rahvastikuregistrisest elukohta

saada isiku elukohajärgse valla- või linnavalitsuse kooskõlastus.

(4.2) Kui abivajav isik elab püsivalt ühe kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumil, tema elukohaandmed on aga rahvastikuregistri andmetel teises kohalikus omavalitsuses, tuleb isiku põhiõiguste ja -vabaduste tagamise seisukohalt abivajavat isikut teavitada võimalikest tagajärgedest. Seda loomulikult siis, kui kohalikule omavalitsusele on teada, et abivajav isik elab püsivalt tema haldusterritooriumil.

Teavitamine on vajalik selleks, et abivajava isikuni jõuaks teave sotsiaalhoolekande korralduse kohta: abivajav isik saaks teada, kuidas jõuab temani abi kõige kiiremas korras, millistele abi liikidele on tal õigus sõltuvalt oma registreerimisjärgsest ja tegelikust elukohast. Vastasel juhul võib tekkida olukord, et abivajav isik jääb pelgalt teadmatusest ilma mitmetest hoolekandelistest meetmetest, mis on suunatud tema inimväärikuse tagamisele ja millele tal on õigus, kui tema registrijärgne elukoht oleks sama, mis tema tegelik elukoht või isikuni jõuaks abi aeglasemalt kui isikuni, kelle registrijärgne ja tegelik elukoht kattuvad.

Isiku teavitamisel tuleb abivajavale isikule selgitada registrijärgse elukoha tähendust, et ennetada võimalikke väärarusaamu selle seotusest kinnisvaraga või mõjust võimalusele saada arstiabi mujal.⁴⁹⁷

Lisaks tuleb rahvastikuregistrijärgse elukoha muutmine teha isikule võimalikult hõlpsaks. Seda võib teha isikule asjaomase blanketi postitamisega, isiklikult üle andes vms hõlpsal viisil, mis võimaldab isikul oma elukohaandmeid lihtsalt muuta.

Vihula Vallavalitsus seadis avaldaja ema üle hoolduse ja määras talle hooldaja juba 2001. aastal. Sellest ajast saati on vallavalitsus teadnud, et avaldaja ema elab Vihula valla haldusterritooriumil, kuigi rahvastikuregistri andmetel elab ta Tartu linnas. Vihula Vallavalitsusele oli ka teada, et avaldaja ema vajab oma puude tõttu abi. Sellest annab tunnistust ka Vihula Vallavalitsuse 03.05.2001 antud korraldus nr 261, millega seadis Vihula Vallavalitsus avaldaja ema üle hoolduse. Samas ei nähtu, et Vihula Vallavalitsus oleks midagi ette võtnud avaldaja ema teavitamiseks registrijärgse elukoha tähendusest hoolekandeliste meetmete rakendamisel tema suhtes. Sellega eksis Vihula Vallavalitsus põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtte ning hea halduse tava vastu.

(4.3) Hoolduse seadmise ja hooldaja määramisega seondub hooldajatoetuse määramine ja maksmine. Nimelt seab SHS § 23 lg 2 hooldajatoetuse määramise ja maksmise sõltuvusse sellest, kas 18-aastasele ja vanemale inimesele on määratud hooldaja või eestkostja. Seega eeldab hooldajatoetuse määramine ja maksmine eelnevalt kahe menetluse teostamist: hoolduse seadmise ja hooldaja määramise haldusmenetluse või eestkoste seadmise ja eestkostja määramise kohtumenetluse teostamist.

Hooldajatoetus on kohaliku omavalitsuse eelarvest makstav sotsiaaltoetus, mille eesmärgiks on soodustada puudega isiku toimetulekut, tagades talle hoolduse näol vajalik abi. Seega tuleb hooldajale või eestkostjale hooldajatoetuse määramisel ja maksmisel lähtuda puudega isiku elukohast.

Nähtuvalt SHS § 9 lõikest 1 korraldab sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmist isiku elukohajärgne valla- või linnavalitsus. Sama paragrahvi teise lõike järgi korraldab väljaspool oma elukohta viibivale isikule sotsiaalteenuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmist valla- või linnavalitsus, kelle halduspiirkonnas ta viibib, kooskõlastatult isiku elukoha valla- või linnavalitsusega. Seega ei määra ega maksa valla- või linnavalitsus sotsiaaltoetust isikule, kes viibib ühe või teise valla- või linnavalitsuse halduspiirkonnas, kes aga seal registrijärgsete andmete järgi ei ela.

Arvestades asjaolu, et hooldajatoetus on mõeldud sisuliselt hooldatava või eestkostetava hooldusvajaduse rahuldamiseks, tuleb hooldajatoetuse määramisel ja maksmisel lähtuda hooldatava või eestkostetava registrijärgsest elukohast, mitte aga hooldaja või eestkostja omast.

Kuna Vihula Vallavalitsus ei tegutsenud avaldaja ema üle hoolduse seadmisel ja talle hooldaja määramisel

⁴⁹⁷ Selgitamisel on muu hulgas abiks rahvastikuregistrit tutvustav voldik, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.sisemin.gov.ee>.

Tartu Linnavalitsuse teadmisel, ei saa Vihula Vallavalitsuse asjaomast korraldust pidada Tartu Linnavalitsuse suhtes siduvaks. Veelgi enam, kuna seadusandja on seadnud sotsiaaltoetuse saamise eelduseks sotsiaalteenuse osutamise, st hoolduse seadmine ja hooldaja määramise menetluse on eelduseks hoolduse seadmine ja hooldaja määramise menetluse eesmärgipäraseks teostamiseks, ei saa printsiibis lugeda õigeks seda, et üks valla- või linnavalitsus seab isiku üle hoolduse ja määrab talle hooldaja, teine valla- või linnavalitsus määrab ja maksab aga sotsiaaltoetust. Nimelt toob sotsiaalhoolekande seaduse alusel hoolduse seadmine ja hooldaja määramine perekonnaseaduse alusel kaasa kohustuse määrata ja maksta hooldajale hooldajatoetust. Seega mõjutab kõnesoleval juhul hoolduse seadmine ja hooldaja määramine ühe valla- või linnavalitsuse poolt teise valla või linna finantskoormust. Teatud juhtudel võib see finantskoormus osutada põhjendamatuks, sest hooldajatoetuse määranud ja seda maksval valla- või linnavalitsusel puudub tõhus kontroll hooldaja tegevuse üle, samuti selle üle, kas hooldatava abivajadus on säilinud jne. Arvestades asjaolu, et hoolduse seadnud ja hooldaja määranud valla- või linnavalitsusel puudub vajalik motivatsioon kontrollida, kas hooldaja ikka täidab oma kohustusi ning kas hooldatav tõepoolest vajab ka teatud ajaperioodi möödudes hooldajat, tekitab see põhjendamatult ohu hooldajatoetuse määranud ja seda maksva valla või linna finantskoormusele.

Erandina võib teise kohaliku omavalitsuse territooriumil registrijärgset elukohta omava isiku üle hoolduse seada ja talle hooldaja määrata kõrvaltingimusega nii, et isiku registrijärgse elukoha valla- või linnavalitsusel säilib võim isikule antava abi liigi üle otsustamisel. Sellise haldusakti andmisel tuleb aga kindlasti arvestada ka abi vajava isiku huvidega ja õigustega: isik peab jääma toimivas haldusmenetluses subjektiks, mitte muutuma selle objektiks.

Arvestades asjaolu, et Tartu Linnavalitsuse teadmata antud Vihula Vallavalitsuse korraldusel ei ole Tartu Linnavalitsuse jaoks siduvat jõudu, on Vihula Vallavalitsus sellise käitumisega seadnud avaldaja ema ja avaldaja ebamõistlikku positsiooni: mõlemad korralduse adressaadid on usaldanud Vihula Vallavalitsuse antud korraldust ning neil on tekkinud ootus, et selle akti kehtivuse ajal on võimalik saada hooldajatoetust.

Ülaltoodu põhjal tuleb võtta seisukoht, et Vihula Vallavalitsus on rikkunud hea halduse tava.

(4.4) HMS § 6 sätestab uurimispõhimõtte. Tegemist on haldusmenetluse üldise põhimõttega, mille rakendamise kohustus laieneb ka hooldajatoetuse määramise ja maksmise menetlusele. Uurimispõhimõtte järgi on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel. Üheks menetluses olulise tähendusega asjaoluks, mis tuleb haldusorganil välja selgitada, on isiku tahe. Nii tuleb juhul, mil haldusorgan pole veendunud isiku tahtes või isiku esitatud tahteavaldus koostoimes eluliste asjaoludega ei püüda välja selgitada isiku tegelik tahe. Seda saab haldusorgan teha isiku taotlust vastavalt eluliste asjaoludele tõlgendades või siis isikuga konsulteerides. Näiteks juhul, mil isik esitab vahetult pärast vallavalitsuselt sotsiaaltoetuse määramise otsuse saamist avalduse, milles ta viitab, et määratud sotsiaaltoetus on liiga väike, on tegemist vaidega ka siis, kui isik ei ole seda vaidena pealkirjastanud ega sellest avaldusest ei selgu otsesõnul, et isik vaidlustab otsust. Siin tuleb lihtsalt haldusorganil küsida endalt, miks isik selle avalduse esitas, mida ta soovib sellega saavutada.

Uurimisprintsiipi rakendades võinuks Vihula Vallavalitsus hõlpsalt välja selgitada, et avaldaja taotluse taga on tema soov saada Vihula Vallavalitsuselt hooldajatoetust. Vihula Vallavalitsusel pruukinuks vaid küsida, miks esitas avaldaja umbkaudu kuu aega enne nn hooldajatoetuse üleandmist riigilt kohalikele omavalitsusele avalduse, milles ta avaldas soovi jätkata oma ema hooldamist, ja vallavalitsusel oleks tõenäoliselt olnud selge, et avaldaja soovib, et Vihula Vallavalitsus jätkaks talle Sotsiaalkindlustusameti asemel alates 01.04.2005 hooldajatoetuse maksmist. Lisaks oli Vihula Vallavalitsusel võimalus võtta ühendust avaldajaga ja tema käest küsida, miks ta esitas asjaomase taotluse.

Hooldusvajaduse hindamine on hooldajatoetuse maksmise korra punkti 5.1 järgi osa hooldajatoetuse määramise ja maksmise menetlusest. Nimetatud punkti järgi selgitab sotsiaallosakonna juhataja välja hooldatava hooldusvajaduse hindamisinstrumendi „Hindamisinstrument hooldusvajaduse ja sotsiaalteenuste määramiseks” abil kuu aja jooksul pärast taotluse vastuvõtmist. Seega asus Vihula Vallavalitsus sisuliselt avaldaja taotlust menetlema.

Nähtuvalt HMS § 2 lõikest 1 on haldusmenetlus haldusorgani tegevus määruse või haldusakti andmisel, toimingu sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel. HMS § 43 lg 1 punktide 1–4 järgi lõpeb haldusakti andmise menetlus haldusakti teatavaksteagemisega, taotleja poolt taotluse tagasivõtmisega, kui haldusorgan jätab taotluse läbi vaatamata või haldusakti adressaadi surma või lõppemise korral, kui haldusakt on seotud adressaadi isikuga. Vastavalt HMS § 43 lg 2 lausele 1 antakse akt ka selle kohta, kui taotletud haldusakt otsustatakse jätta andmata. Seega lõpeb haldusmenetlus haldusakti andmata jätmisel asjaomase keelduva haldusakti taotlejale teatavaksteagemisega.

Kuna Vihula Vallavalitsus ei menetlenud avaldaja 01.03.2005 esitatud taotlust vastavalt kehtivale õigusele, rikkus Vihula Vallavalitsus hea halduse tava.

(5) Õiguskantsler tegi Vihula Vallavalitsusele järgmised ettepanekud:

1. teavitada avaldaja ema rahvastikuregistrijärgsete elukohaandmete õiguslikust tähendusest sotsiaalhoolekandes sellisel moel, mis võimaldab avaldaja emal otsustada, kas muuta rahvastikuregistris oma andmeid ning edastada talle selleks elukohateatise blankett;
2. paluda Tartu Linnavalitsuselt SHS § 9 lõike 2 järgset kooskõlastust avaldaja ema üle hoolduse seadmiseks ja talle hooldaja määramiseks edasiulatuvalt. Viimase mittedaamisel tunnistada korraldus nr 261 kehtetuks (juhul, kui avaldaja ema ei muuda oma andmeid rahvastikuregistris);
3. korralduse nr 261 kehtetuks tunnistamisel osutada ajal, kui avaldaja ema ei ela rahvastikuregistri järgi Vihula vallas, talle vajalikku abi kooskõlastatult tema elukohajärgse valla- või linnavalitsusega;
4. vabandada avaldaja ja tema ema ees kirjalikult Vihula Vallavalitsuse eksimuste pärast ning kaaluda hooldajatoetuse suuruse summa maksmist avaldajale aja eest, mil ta jäi hooldajatoetusest põhjendamatult ilma, s.o ajavahemiku 01.04.2005 kuni Vihula Vallavalitsuse 03.05.2001 korralduse nr 261 kehtetuks tunnistamiseni või Tartu Linnavalitsuselt asjaomase kooskõlastuse saamiseni.

Lisaks öeldule soovitas õiguskantsler Vihula Vallavalitsusel teavitada abivajavaid isikuid, kelle registrijärgne elukohtjategelikelukoht Vihulavallas ei kattu, registrijärgse elukohaandmete tähendusest hoolekandemeetmete rakendamisel ning hõlbustada neil isikutel oma elukoha andmete muutmist rahvastikuregistris asjaomaste blankettide kättesaadavaks tegemisega ning kontrollida, kas Vihula Vallavalitsus on peale avaldaja ema veel seadnud isikute üle, kelle registrijärgne elukoht on mõnes muus linnas või vallas, hoolduse ja määranud neile hooldaja ning võtta asjaomaste andmete selgumisel kasutusele meetmed, mis tagavad neile isikutele kohase abi kooskõlas kehtiva õigusega.

Kuna avaldaja ema suri 08.05.2006, ei olnud Vihula Vallavalitsusel võimalik kõiki õiguskantsleri ettepanekuid täita. Vihula Vallavalitsus teatas õiguskantslerile, et avaldaja ema teavitati rahvastikuregistrijärgsete elukohaandmete tähendusest sotsiaalhoolekandes. Vallavalitsus tunnistas oma viga, et pärast toimunud teavitamist ei võtnud vallavalitsus avaldaja emaga uuesti ühendust, et välja selgitada, kus avaldaja ema rahvastikuregistri järgi elada soovib. Vallavalitsus otsustas mitte maksta avaldajale kompensatsiooni aja eest, mil avaldaja ei saanud hooldajatoetust. Vihula Vallavalitsus vabandas avaldaja ees.

Vihula Vallavalitsus teavitas õiguskantslerit ka sellest, et Vihula Vallavalitsus oli seadnud hoolduse ja määranud hooldaja veel ühele isikule, kelle elukoht ei olnud rahvastikuregistri järgi Vihula vallas. Antud isik muutis oma elukohaandmeid rahvastikuregistris pärast seda, kui vallavalitsus oli teda nende andmete tähendusest teavitanud.

10. Hooldajatoetuse määramise ja maksmise kord Vihula vallas

Asi nr 6-4/060421

(1) Avaldaja palus õiguskantsleril kontrollida Vihula hooldajatoetuse maksmise korra vastavust seadustele ja põhiseadusele.

(2) Avaldaja, kes oli Vihula valla elanik, hooldas 2001. aastast saati oma ema, kelle elukoht oli Tartu linnas.

Vihula Vallavolikogu kinnitas 09.03.2005 määrusega nr 60 uue „Hooldajatoetuse maksmise korra” (hooldajatoetuse maksmise kord), mille p 1.3 järgi on Vihula Vallavalitsuselt õigus taotleda hooldajatoetust isikul, kelle hooldusel või eestkostel oleva inimese elukoht on Eesti rahvastikuregistri andmetel Vihula vald.

Avaldaja 01.03.2005 avaldusele, milles ta avaldas soovi jätkuvalt hooldada oma sügava puudega ema, Vihula Vallavalitsus ei vastanud.

Avaldaja pöördus 09.03.2006 õiguskantsleri poole avaldusega, milles palus õiguskantsleril kontrollida Vihula hooldajatoetuse maksmise korra vastavust seadustele ja põhiseadusele. Õiguskantsler pöördus 20.03.2006 teabe nõudmisega Vihula Vallavolikogu poole ja palus edastada talle hooldajatoetuse maksmise korra kehtiva redaktsiooni. Vihula Vallavolikogu edastas asjaomase korra õiguskantslerile 23.03.2006. Seepeale analüüsis õiguskantsler hooldajatoetuse maksmise korra p 1.3 ja p 2.2.2 ning esitas 30.05.2006 Vihula Vallavolikogule oma kahtlused nende punktide kooskõla kohta seaduste ja põhiseadusega. Vihula Vallavolikogu pidas õiguskantsleri märgukirjale 14.06.2006 vastates õiguskantsleri kahtlusi põhjendatuteks ning lubas asjaomased normid viia seaduste ja põhiseadusega kooskõlla.

Hooldajatoetuse maksmise korra p 1.3:

„1.3 Toetust on õigus taotleda isikul, kelle enda ja tema hooldusel või eestkostel oleva inimese elukoht on Eesti rahvastikuregistri andmetel Vihula vald.”

Hooldajatoetuse maksmise korra p 2 .2 .2:

„2.2 Toetust ei maksta:

[...]

2.2.2 isikule, kes on perekonnaseaduse järgne hooldatava ülalpidaja (abikaasa, vanem, vanavanem, täisealine laps, lapselaps, võõras- või kasulaps).

(3) Põhiküsimuseks oli, kas hooldajatoetuse maksmise korra nimetatud punktid on kooskõlas haldusmenetluse seadusega, sotsiaalhoolekande seadusega ja põhiseadusega.

(4.1) PS § 3 lõike 1 esimesest lausest tulenevad seaduslikkuse, põhiseaduse prioriteedi, üldise seadusreservatsiooni ja seaduse prioriteedi põhimõtted. Põhiseaduse prioriteedi põhimõtte sisuks on nõue, et avaliku võimu tegevus peab olema kooskõlas põhiseadusega. Üldise seadusreservatsiooni põhimõtte järgi peab aga seadusandja otsustama kõik olulised küsimused ise ning igal põhiõiguse riivel peab olema seaduslik alus. Seaduse prioriteedi põhimõtte järgi peab madalama õigusjõuga norm olema kooskõlas kõrgema õigusjõuga normiga.

Seaduslikkuse põhimõtet sisaldab ka PS § 154 lõige 1, mille järgi tegutsevad kohalikud omavalitsused seaduste alusel iseseisvalt. Seetõttu peab kohalik omavalitsus tegutsema vastavuses põhiseaduse ja seadustega. Viimast kinnitab ka Riigikohtu lahend, milles kohus leidis, et kohaliku omavalitsuse õigusakt peab olema kooskõlas põhiseaduse ja seadustega.⁴⁹⁸ Seda olenemata tõigast, kas tegemist on kohaliku elu või riigielu küsimusega.⁴⁹⁹ Nii on Riigikohus eeltoodut üle kinnitanud järgmiselt: „Põhiseaduse § 154 lõike 1 järgi otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes “tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt”. Nimetatud lauseosa “tegutsevad seaduste alusel” tuleb mõista kui seaduslikkuse nõuet. Põhiseaduse § 3 lõike 1 järgi, mis kehtestab üldise seaduslikkuse nõude, teostatakse riigivõimu üksnes

⁴⁹⁸ RKPJKo 08.03.2000 nr 3-4-1-3-2000, p 14.

⁴⁹⁹ RKPJKo 09.02.2000 nr 3-4-1-2-2000, p 17.

Põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Põhiseaduse § 3 lõike 1 esimesest lausest ning § 154 lõikest 1 tulenev seaduslikkuse nõue tähendab, et kohaliku omavalitsuse õigusaktid peavad olema kooskõlas seadustega. Kui teatud küsimuse lahendamine on seadusega reguleeritud, ei ole kohalikul omavalitsusel õigust seadust ignoreerida ega iseseisvalt oma võimuvolitusi, sh õigustloovat pädevust laiendada.⁵⁰⁰

Ülaltoodust tulenevalt nähtub, et kohaliku omavalitsuse õigusaktid peavad olema põhiseaduse ja seadustega kooskõlas ning muuhulgas ei või kohalik omavalitsus küsimust, mis on seadusega reguleeritud, oma õigustloovat pädevust laiendades ise reguleerima asuda.

SHS § 26 lõike 2 järgi korraldab valla- või linnavalitsus abi vajava puudega isiku toimetuleku sotsiaalteenuste osutamise, sotsiaaltoetuste maksmise, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi osutamise teel. Üheks puudega isikule abi osutamise viisiks on SHS § 23 lõikest 2 tulenev hooldajatoetuse määramine ja maksmine 18-aastase ja vanema inimese teovõimelisele hooldajale või eestkostjale.

SHS § 23 lõike 2 järgi on hooldajatoetus 18-aastase ja vanema inimese teovõimelisele hooldajale või eestkostjale kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud tingimustel ja korras määratav ja makstav sotsiaaltoetus. Kohalik omavalitsus on seadusandja tahte järgi vaba otsustama, millistel tingimustel ja millises korras ta hooldajatoetust määrab ja maksab. See aga ei tähenda, et kohalik omavalitsus on oma tegevuses päris vaba: HMS § 90 lõike 1 järgi võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Seega jääb kohaliku omavalitsuse volikogu asjaomaste tingimuste ja korra kehtestamisel seotuks seadusandja tahtega, st neil juhtudel, mil seadusandja on ühe või teise küsimuse juba ära otsustanud, ei või kohaliku omavalitsuse volikogu oma õigusaktidega neid ümber otsustada.

Nähtuvalt SHS § 23 lõikest 2 on seadusandja andnud kohaliku omavalitsuse volikogule õiguse kehtestada hooldajatoetuse määramise ja maksmise tingimused ja kord. Seega kõik ülejäänud küsimused, mis võivad küll seonduda hooldajatoetuse määramise ja maksmisega, ei ole kohaliku omavalitsuse volikogu otsustada.

Käesoleval juhul on hooldajatoetuse maksmise korra punktist 1. 3 tulenevalt hooldajatoetust õigus taotleda isikul, kelle enda ja tema hooldusel või eestkostel oleva inimese elukoht on Eesti rahvastikuregistri andmetel Vihula vald. Seega on Vihula vald seadnud hooldajatoetuse määramise ja maksmise sõltuvusse nii hooldaja või eestkostja kui ka hooldatava või eestkostetava elukohast.

PKS § 105 alusel saab hoolduse seada ja hooldaja määrata puudega isiku elukohajärgne kohalik omavalitsus. Kuna PKS § 105 ei sea piirangut hooldaja elukohale, võib valla- või linnavalitsus määrata hooldajaks ka isiku, kes ei ela puudega isikuga samal kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil. Sellest tulenevalt on valla- või linnavalitsusel hoolduse seadmisel ja hooldaja määramisel vaba hindamisruum, kas potentsiaalne hooldaja on tulenevalt oma elukohast võimeline hooldatavat abistama. Ühtlasi saab siit järeldada, et seadusandja on hooldatava ja hooldaja elukohtade küsimused reguleerinud perekonnaseaduses hoolduse seadmist käsitlevates sätetes. Kui valla- või linnavalitsus on seadnud isiku üle hoolduse ja määranud talle hooldaja, on valla- või linnavalitsus otsustanud, et hooldaja on võimeline tulenevalt oma elukohast hooldaja ülesandeid täitma.

Arvestades asjaolu, et hoolduse seadmine ja hooldaja määramine on üks puudega isikule osutatavatest abi liikidest, mis toob kaasa hooldajatoetuse määramise ja maksmise, ei saa hooldajatoetuse määramisele ja maksmisele seada selliseid piiranguid, mis lähevad vastuollu perekonnaseaduses sätestatud hoolduse seadmise ja hooldaja määramise põhimõtetega. Sisuliselt tähendaks see kohaliku omavalitsuse volikogu astumist seadusandja asemele. Kohaliku omavalitsuse volikogu ei saa aga oma pädevust laiendada ja reguleerida küsimusi, mida seadusandja on ühel või teisel viisil reguleerinud. Antud juhul on seadusandja leidnud, et isikule määratud hooldajal tekib õigus hooldajatoetusele hooldust vajava isiku elukoha järgi: sätestab ju SHS § 26 lg 2, et valla- või linnavalitsus korraldab abi vajava puudega isiku toimetuleku sotsiaalteenuste osutamise, sotsiaaltoetuste maksmise, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi osutamise teel. Kuna hooldajatoetus

500 RKPJKo 18.11.2004 nr 3-4-1-14-04, p 17.

on käsitatav abina hooldatavale, tuleb abi andmisel lähtuda hooldatava elukohast. Seejuures on küsimus, kas hooldaja sõltuvalt oma elukohast on võimeline hooldatavat hooldama, otsustatud juba hoolduse seadmise ja hooldaja määramise faasis, mistõttu ei saa hooldajatoetuse määramise ja maksmise etapis enam otsustada seda, kas hooldaja on võimeline hooldatavat hooldama.

Antud juhul oli Vihula Vallavolikogu hooldajatoetuse maksmise korra p 1. 3 kehtestanud, et hooldajatoetust on õigus taotleda isikul, kelle hooldusel oleva inimese elukoht on rahvastikuregistri andmetel Vihula vald. Seega reguleeris Vihula vald hooldajatoetuse määramist ja maksmist teisiti, kui seda nägi ette seadusandja. Seetõttu tuli hooldajatoetuse maksmise korra p 1.3 pidada vastuolus olevaks PS § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1 ning PKS § 105 lõigetega 1–3, SHS § 23 lõikega 2 ja SHS § 26 lõikega 2.

(4.2) Ülalpidamissuhted abikaasade vahel ja perekonnas on kindlaks määratud PKS §-des 21, 22, 60, 64–68. Neist sätestest tuleneb, kes on õigustatud saama ülalpidamist ja kes on kohustatud ülalpidamist andma. Vastavalt PKS §-dele 23, 61, 69 hõlmab ülalpidamiskohustuse täitmine kummagi isiku varalisele seisundile ja abi vajadusele vastava igakuise elatusraha maksmist. Järelikult on ülalpidamiskohustus isikule pandud rahaliselt hinnatav kohustus, mis üldjuhul ei hõlma faktilist isiku hooldamist (ülalpidamiseks kohustatud isik ei pea isiklikult ülalpidamiseks õigustatud isikut üldjuhul hooldama).

Samale järeltulele võib jõuda ka analüüsides PKS § 105 ja § 106, mis reguleerivad hoolduse seadmist täisealisele teovõimelisele isikule, kes vaimsete või kehaliste puuete tõttu vajab abi oma õiguste teostamisel ja kohustuste täitmisel. Viidatud paragrahvid ei seo omavahel ülalpidamiskohustust ja hooldust kui faktilist tegevust. Nii sätestab PKS § 105 lg 2, et hooldab eestkostetasutuse määratud hooldaja ning seda tehakse hooldatava nõusolekul. Seega on seadusandja lahutanud teineteisest ülalpidamiskohustuse ning faktilise hooldamise.

See, et ülalpidamiskohustusega isik ei ole kohustatud ülalpidamiseks õigustatud isikut faktiliselt hooldama, ei tähenda seda, et ülalpidamiseks kohustatud isik ei oleks kohustatud faktilist hooldust võimaldama rahalise kohustuse täitmise teel. Ülalpidamiskohustuse eesmärgiks on tagada abivajavale isikule adekvaatne elustandard: toit, riietus, majutus, tervishoid, hooldus jne. Adekvaatset elustandardit on võimalik aga tagada ka rahalise kohustuse täitmise teel, mitte üksnes faktilise tegevuse kaudu natuuras.

Asjaolu, kas adekvaatne elustandard tagatakse ülalpidamiseks õigustatud isikule rahas, natuuras või nende kombinatsioonis, sõltub paljuski ülalpidamiseks õigustatud isiku ja selleks kohustatud isiku vahelistest suhetest. Kui on selge, et isikutevahelised suhted ei võimalda adekvaatse elustandardi tagamist täita natuuras või asjaomasel kombinatsioonis, tuleb ülalpidamiskohustus täita rahas.

Adekvaatse elustandardi tagamisega hakkavad riik ja kohalik omavalitsusüksus tegelema üldjuhul alles siis, kui on välja selgitatud, et ülalpidamiseks kohustatud isik ei ole võimeline abivajavale isikule adekvaatset elustandardit täiel määral pakkuma või kui puudub ülalpidamiskohustusega isik. Seejuures on riigil ja kohalikul omavalitsusel õigus otsustada, millisel viisil abivajavale isikule adekvaatne elustandard tagada. Nii võivad riik ja kohalik omavalitsus pakkuda isikule vajalikke sotsiaalteenuseid, sotsiaaltoetusi või eespool nimetatuid korraga.

See ei tähenda aga seda, et riik ja kohalik omavalitsusüksus ei võiks toetada isikuid, kes suudavad end ise või keda suudetakse ülal pidada. Sellise tegevusega kindlustavad riik ja kohalik omavalitsusüksus vajalikud eeldused perekonna kui ühiskonna aluse täielikuks arenguks.

Nii on riik käitunud näiteks PISTS §-s 8 hooldajatoetuse sätestamisega: riik on leidnud, et tuleb toetada perekondi, kus kasvavad kerge, raske või sügava puudega lapsed, kuigi vanematel lasub esmane ülalpidamiskohustus oma laste ees sõltumata sellest, kas lapsed on puuetega või mitte. Siinjuures väärib märkimist, et riik pidas enne reformiseaduse vastuvõtmist vajalikuks toetada ka perekondi, kus tuli hooldada 18-aastast ja vanemat raske või sügava puudega isikut, sõltumata sellest, kas perekonnal või isikul endal oli võimalik tagada talle adekvaatne elustandard.

18-aastase ja vanema isiku hooldajatoetuse sätestamisega sotsiaalhoolekande seaduses muutusid esmapilgul avaliku võimu kohustused hooldajatoetuse määramisel ja maksmisel nende isikute ees, kes suudavad ise tagada endale või kellele tagab perekond adekvaatse elustandardi. Seda põhjusel, et SHS § 3 lg 1 punktide 2 ja 3 järgi on sotsiaalhoolekande põhimõteteks isiku vastutus enda ja oma perekonnaliikmete toimetuleku eest ning abi andmise kohustus, kui isiku ja perekonna võimalused toimetulekuks ei ole piisavad. Järelikult annab riik ja kohalik omavalitsusüksus abi üldjuhul siis, kui abivajava isiku ja tema perekonna võimalused pole toimetulekuks piisavad.

Õiguskantsler leidis, et toodud põhjendus ei oleks kooskõlas reformiseadusega ja seega SHS § 23 lõike 2 eesmärgiga, millena on nimetatud puuetega inimestele abi parema kättesaadavuse saavutamist ning abi vajavate puuetega inimeste hoolekande korraldamisel kohalike omavalitsuste võimaluste suurendamist.⁵⁰¹ Nimelt oli seaduse eesmärgiks pigem anda kohaliku omavalitsusüksusele vabamad käed otsustamiseks, millist abi puudega isik vajab. Seda kinnitab ka reformiseaduse § 1 p 2, millega täiendati SHS § 26 lõikega 2. Viimase järgi korraldab valla- või linnavalitsus abi vajava puudega isiku toimetuleku sotsiaalteenuste osutamise, sotsiaaltoetuste maksmise, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi osutamise teel. Seega on kohalikul omavalitsusüksusel võimalik reaalseid olusid arvestavalt kättesaadavaks teha puuetega inimeste hoolekannet nii, et isikuni jõuaks just see abi, mida ta vajab.

Kuna seadusandja eesmärgiks ei olnud abi andmise vähendamine neile puuetega isikutele, kel on olemas ülalpidamiskohustusega isikud, ei saa SHS § 23 lõiget 2 vaadelda koostoimes SHS § 3 lg 1 punktidega 2 ja 3, vaid pigem punktiga 4, mille järgi on sotsiaalhoolekande põhimõtteks ka isiku ja perekonna toimetuleku soodustamine. Viimasega koostoimes vaadelduna jääb SHS § 23 lõikes 2 sätestatud hooldajatoetuseks õigustatud isikute grupp samaks, mis enne reformiseaduse vastuvõtmist: ka ülalpidamiskohustusega isikud võivad taotleda hooldajatoetuse määramist ja maksmist. Seega juhul, kui hooldajatoetust õigustatud isikute ringi on kohaliku omavalitsuse volikogu kitsendanud, on ta läinud seda tehes vastuolus SHS § 23 lõike 2 eesmärgiga. HMS § 90 lg 1 ütleb aga, et määruse võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Seega tuleb sellist kitsendavat normi pidada vastuolus olevaks HMS § 90 lõikega 1.

Hooldajatoetuse maksmise korra punkti 2.2.2 järgi ei määratud ega makstud hooldajatoetust isikule, kes on hooldatava või eestkostetava perekonnaseaduse järgne ülalpidaja. Seega oli korra p 2.2.2 kehtestatud arvestamata SHS § 23 lõike 2 eesmärki, mistõttu määruse asjaomane punkt ei olnud kooskõlas SHS § 23 lõikega 2 ja seetõttu HMS § 90 lõikega 1 ning PS § 3 lg 1 lausega 1 ja § 154 lõikega 1.

(5) Õiguskantsler palus Vihula Vallavolikogul kaaluda oma analüüsis esitatud seisukohti ning algatada nende põhjal asjaomaste määruses sisalduvate normide muutmise hiljemalt 30.06.2006, kui volikogu leiab, et õiguskantsleri seisukohad on põhjendatud. Vihula Vallavolikogu nõustus õiguskantsleri seisukohtadega ning algatas hooldajatoetuse maksmise korra asjaomaste normide muutmise. 09.08.2006 võttis Vihula Vallavolikogu vastu määruse nr 32, millega muudeti hooldajatoetuse maksmise korda selliselt, et hooldajatoetust on õigus taotleda hooldajal ja eestkostjal, kelle hooldatava või eestkostetava elukoht on rahvastikuregistri andmetel Vihula vallas. Ühtlasi tunnistas volikogu kehtetuks piirangu, mille järgi ei olnud hooldajatoetusele õigust hooldajal ja eestkostjal, kes oli hooldaja või eestkostetava seadusjärgne ülalpidaja.

11. Täiendava sotsiaaltoetuse maksmine Kohtla-Järvel

Asi nr 6-11/060522

(1) Õiguskantsler kontrollis omal algatusel, kas Kohtla-Järve täiendava sotsiaaltoetuse maksmise tingimused ja kord on kooskõlas sotsiaalhoolekande seaduse ja põhiseadusega.

⁵⁰¹ Sotsiaalhoolekande seaduse ja puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse ning nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse seletuskiri seisuga 13.09.2004, nr 439 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

(2) Kohtla-Järve linnavolikogu kehtestas 18.01.2006 määruse nr 6 „Täiendava sotsiaaltoetuse maksmise tingimused ja kord” (täiendava sotsiaaltoetuse maksmise tingimused ja kord), mille asjakohased sätted on järgmised:

„§ 1. Määruse reguleerimisala

Määrusega sätestatakse pensionäridele (sh vanadus-, töövõimetus-, toitjakaotus- ja rahvapensioni saajatele) toimetuleku soodustamiseks täiendava sotsiaaltoetuse (edaspidi toetus) maksmise tingimused ja kord.

§ 2. Toetuse maksmise tingimused

(1) Toetus makstakse ühekordse toetusena Kohtla-Järve linna 2005.a. eelarve toimetulekutoetuse vahendite ülejäägi arvelt.

(2) Toetus makstakse toimetuleku soodustamiseks pensionäriks, kelle elukoht rahvastikuregistri andmetel on 1.jaanuari 2005.a. seisuga Kohtla-Järve linnas.

(3) Toetuse määr on 250 krooni.”

Õiguskantsler nõudis teavet Kohtla-Järve Linnavolikogu esimehelt.

Oma vastuses möönis linnavolikogu esimees, et sotsiaaltoetuse maksmise tingimused ja kord ei ole kooskõlas sotsiaalhoolekande seadusega. Volikogu esimees kinnitas, et sotsiaaltoetuse maksmise tingimused ja kord viiakse sotsiaalhoolekande seadusega kooskõlla esimesel võimalusel. Samuti kinnitas volikogu esimees, et toimetulekutoetuse vahendite ülejäägi arvelt täiendavat sotsiaaltoetust ei maksta.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas Kohtla-Järve täiendava sotsiaaltoetuse maksmise tingimused ja kord on kooskõlas sotsiaalhoolekande seadusega.

(4) Määrusega kehtestatakse täiendava sotsiaaltoetuse maksmise tingimused ja kord Kohtla-Järve linnas. Täiendava sotsiaaltoetuse maksmise tingimuste ja korra järgi makstakse ühekordset toetust suuruses 250 krooni kõikidele pensionäridele, kelle elukoht on rahvastikuregistri andmetel 01.01.2005 seisuga Kohtla-Järve linnas. Määruse §-st 2 nähtub, et seda toetust makstakse Kohtla-Järve linnale 2005. aasta riigieelarvest eraldatud toimetulekutoetuse vahendite ülejäägi arvelt.

Riigieelarvest toimetulekutoetuse maksmiseks eraldatud vahendite kasutamisel tuleb valla- ja linnavalitsusel lähtuda sotsiaalhoolekande seaduse vastavast regulatsioonist. SHS § 42 lg 3 järgi eraldatakse riigieelarvest valla- ja linnaelarvetele vahendid üksi elavatele isikutele ja perekondadele puuduse korral sotsiaaltoetuste maksmiseks lähtuvalt Riigikogu kehtestatud toimetulekupiirist ja sotsiaalhoolekande seadusega kehtestatud toimetulekutoetuse maksmise tingimustest.

SHS § 42 lõike 4 järgi võib valla- või linnavalitsus § 42 lõikes 3 nimetatud vahendite ülejäägi korral maksta abivajavatele isikutele toimetuleku soodustamiseks sotsiaaltoetusi või osutada sotsiaalteenuseid kohaliku omavalitsuse kehtestatud tingimustel ja korras. Eelnevalt nähtub, et valla- või linnavalitsus võib toimetulekutoetuste maksmiseks eraldatud vahendite ülejääki kasutada üksnes abivajavate isikute toimetuleku soodustamiseks – sotsiaaltoetuste maksmiseks või sotsiaalteenuste osutamiseks.

Sotsiaalhoolekande seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirjast⁵⁰² nähtub, et toimetulekutoetuse vahendite reservi tuleb kasutada pere konkreetsete probleemide lahendamiseks, abivajaja iseseisva toimetuleku soodustamiseks ja tööhõive suurendamiseks.

502 Sotsiaalhoolekande seaduse, puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse, riiklike peretoetuste seaduse, riigihangete seaduse, käibemaksuseaduse ja alaealise mõjutusvahendite seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 22.09.2004, nr 452 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

Seletuskirja lugedes tuleb järeldada, et seadusandja on SHS § 42 lõikes 4 sätestatud normiga tahtnud soodustada juhtumipõhise lähenemise kasutamist kohaliku omavalitsuse poolt. Abivajajate probleemid on erinevad ning vajavad seetõttu individuaalset lähenemist. Näiteks võib omavalitsus toimetulekutoetuste maksmiseks eraldatud vahendite ülejääki kasutada selleks, et katta täiendavalt suurperede laste suve- ja spordilaagrite, pikapäevarihma, transpordi või muud kulud, soodustades sellega vanemate töölkäimist, aga ka osutada abivajavatele isikutele sotsiaalnõustamist või maksta sotsiaaltoetusi majanduslikult kehvajärjel olevatele peredele ühekordsete hädavajalike kulude katmiseks.

Seletuskirjast ilmneb, et juhtumipõhise lähenemise soodustamise eesmärk on parandada pikaajalises vaesuses olevate perede toimetulekut, suunata töörealised töötajad pereliikmed tagasi tööle ning pikemas perspektiivis vähendada toimetulekutoetuse taotlejate hulka.

Eelnevast nähtub, et SHS § 42 lõike 4 alusel makstava sotsiaaltoetuse eesmärk peab olema abivajava isiku toimetuleku soodustamine. Riigieelarvest toimetulekutoetuste maksmiseks eraldatud vahendite ülejäägist sotsiaaltoetuste maksmine muudel eesmärkidel ei ole lubatud.

Oma 18.01.2005 määrusega on Kohtla-Järve linnavolikogu kehtestanud korra, mille järgi makstakse riigieelarvest toimetulekutoetusteks eraldatud vahendite ülejäägist täiendavat sotsiaaltoetust kõigile pensionäridele, kelle elukoht on rahvastikuregistri andmetel 01.01.2005 seisuga Kohtla-Järve linnas. Täiendavaid tingimusi toetuse saamiseks määrusega kehtestatud ei ole.

Eelnevast nähtub, et toetuse maksmisele ei eelne abivajaduse hindamist. Seega ei ole võimalik tagada, et riigieelarvest sihtotstarbeliselt eraldatud vahenditest saaksid toetust üksnes need isikud, kes toimetulekuks ka realselt abi vajavad. Õiguskantsler leidis, et riigieelarve vahendite selline kasutamine ei ole kooskõlas SHS § 42 lõikega 4.

SHS § 23 lõike 1 alusel võib valla- või linnavalitsus määrata ja maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi kohaliku omavalitsuse eelarvest kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud tingimustel ja korras. Tegemist on volitusednormiga, mille alusel võib kohaliku omavalitsuse eelarvest maksta lisaks seaduses sätestatud ja riigieelarve vahenditest makstavatele toetustele ka muid sotsiaaltoetusi. Seda eeldusel, et täiendavaid sotsiaaltoetusi makstakse kohaliku omavalitsuse eelarvest.

Tuleb eristada seaduses sätestatud sotsiaaltoetusi, mida linna- või vallavalitsus maksab riigieelarvest sihtotstarbeliselt eraldatud vahendite arvel ja kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud täiendavaid sotsiaaltoetusi, mida makstakse kohaliku omavalitsuse eelarve omavahenditest. Kohaliku omavalitsuse eelarvest makstavate täiendavate sotsiaaltoetuste osas seadusega piiranguid kehtestatud ei ole.

Õiguskantsler leidis, et Kohtla-Järve linnavolikogu määrus „Täiendava sotsiaaltoetuse maksmise tingimused ja kord” ei ole kooskõlas SHS § 42 lõikega 4. Määrus oleks õiguspärane juhul, kui Kohtla-Järve linnas elavatele pensionäridele makstaks täiendavat sotsiaaltoetust kohaliku omavalitsuse eelarve omavahenditest.

(5) Kohtla-Järve linnavolikogu muutis 24.05.2006 oma määrust „Täiendava sotsiaaltoetuse maksmise tingimused ja kord” sellisel, et Kohtla-Järve linnas elavatele pensionäridele makstakse täiendavat sotsiaaltoetust kohaliku omavalitsuse eelarve omavahendite mitte riigieelarvest toimetulekutoetuse maksmiseks eraldatud vahendite ülejäägi arvelt. Seeläbi viis Kohtla-Järve linnavolikogu oma määruse sotsiaalhoolekande seadusega kooskõlla.

12. Täiendava sotsiaaltoetuse taotluse menetlus Võnnus

Asi nr 7-1/060818

(1) Avaldaja palus õiguskantsleril kontrollida, kas Võnnu Vallavalitsuse tegevus on tema täiendava sotsiaaltoetuse taotluse menetlemisel õiguspärane.

(2) Avaldaja esitas 2006. aasta märtsi alguses Võnnu Vallavalitsusele taotluse täiendava sotsiaaltoetuse saamiseks. Võnnu Vallavalitsus ei vastanud avaldaja taotlusele vaatamata tema korduvatele järelepärimistele.

Õiguskantsler sai 01.06.2006 avalduse, milles avaldaja palub kontrollida, kas Võnnu Vallavalitsus on tema täiendava sotsiaaltoetuse taotluse menetlemisel tegutsenud õiguspäraselt.

Õiguskantsler pöördus 07.07.2006 Võnnu vallavanema poole teabe nõudmisega, milles palus selgitada avaldaja täiendava sotsiaaltoetuse taotluse menetlemise asjaolusid.

Võnnu vallavanema asetäitja selgitas 28.07.2006 õiguskantslerile saadetud vastuses, et Võnnu Vallavalitsuse hooldajatoetuse ja puudega inimese täiendava sotsiaaltoetuse vajaduse hindamise komisjon arutas 25.03.2006 avaldaja täiendavat sotsiaaltoetuse taotlust. Komisjon leidis, et täiendava toetuse maksmiseks puudub vajadus, kuna avaldajale makstav raske puudega inimese toetus ületab avaldaja esitatud kulusid. Võnnu vallavanema asetäitja selgitas õiguskantslerile saadetud vastuses, et avaldajat teavitati otsusest esmalt suuliselt. Võnnu vallavanema asetäitja saatis avaldajale kirjaliku teatise täiendava sotsiaaltoetuse maksmisest keeldumise kohta alles 02.06.2006.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas Võnnu Vallavalitsuse tegevus oli avaldaja täiendava sotsiaaltoetuse taotluse menetlemisel õiguspärane.

(4) SHS § 23 lõikega 1 on valla- või linnavalitsusele antud õigus määrata ja maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi kohaliku omavalitsuse eelarvest kohaliku omavalitsuse volikogu tingimustel ja korras. Võnnu Vallavolikogu on vastavat õigust kasutanud ning kehtestanud 27.09.2001 määrusega nr 11 „Võnnu valla eelarvest täiendavate sotsiaaltoetuste maksmise korra” ja 05.05.2005 määrusega nr 7 „Hooldajatoetuse ja puudega inimese täiendava sotsiaaltoetuse määramise ja maksmise korra”.

Mõlema korra järgi otsustab toetuse maksmise või maksmata jätmise vallavalitsus. Võnnu valla eelarvest täiendavate sotsiaaltoetuste maksmise korra punkti 6 järgi kontrollib sotsiaalnõunik avalduses esitatud andmete õigsust. Toetuse maksmise, toetuse suuruse ja esitatud avalduse rahuldamata jätmise otsustab vallavalitsus, arvestades esitatud tõendeid ja taotleja majanduslikku olukorda. Vallavalitsus vormistab oma otsuse korraldusena. Hooldajatoetuse ja puudega inimese täiendava sotsiaaltoetuse määramise ja maksmise korra punkti 7.4 järgi vaatab vallavalitsuse moodustatud komisjon läbi hindamisinstrumendi ja teeb vallavalitsusele ettepaneku hooldusvajaduse ning hooldajatoetuse või puudega inimese täiendava sotsiaaltoetuse määramise või mittemääramise kohta. Otsus kinnitatakse vallavalitsuse korraldusega, mis tehakse avaldajale teatavaks. Hooldajatoetuse ja puudega inimese täiendava sotsiaaltoetuse määramise ja maksmise korra punkti 11.5 järgi kinnitab puudega inimesele makstava täiendava sotsiaaltoetuse komisjoni ettepanekul vallavalitsus.

Võnnu Vallavolikogu on seega juhindudes SHS § 23 lõikest 1 kehtestanud tingimused ja korra, mida vallavalitsus peab isikutele sotsiaaltoetuste määramisel arvestama. Sotsiaalnõuniku ja komisjoni tegevus, mille lõpptulemusena tehakse ettepanek vallavalitsusele toetuse maksmiseks või maksmata jätmiseks ei ole haldusakt HMS § 51 lõike 1 tähenduses, kuna osundatud vallavolikogu määruste sõnastusest võib aru saada, et sotsiaalnõuniku ja komisjoni ettepanekud ei ole vallavalitsusele siduvad. Seega ei tekita nõuniku ja komisjoni otsused isikule iseenesest veel õigusi ja kohustusi, kuna lõpliku toetuse määramise või määramata jätmise otsuse peab tegema vallavalitsus. Sotsiaalnõuniku ja komisjoni tegevus kvalifitseerub antud juhul ühe menetlustoiminguna toetuse määramise või määramata jätmise protsessis.

Õiguskantslerile esitatud materjalidest ei nähtunud, et Võnnu Vallavalitsus oleks komisjoni tegevuse tulemusena andnud korraldust, millega oleks avaldajale määratud või jäetud sotsiaaltoetus määramata. Seega ei ole Võnnu Vallavalitsus avaldaja asjas otsust täiendava sotsiaaltoetuse maksmise või maksmata jätmise osas Võnnu valla eelarvest täiendavate sotsiaaltoetuste maksmise korra p 6 ega hooldajatoetuse ja puudega inimese täiendava sotsiaaltoetuse määramise ja maksmise korra p 7.4 ja p 11.5 järgi vastu võtnud. Juhindudes viidatud määruste punktidest ei oma komisjoni otus avaldaja suhtes õiguslikku tähendust, st avaldaja taotluse menetlust ei ole õiguspäraselt lõpetatud.

Komisjoni otsuse teatavaks tegemisega anti avaldajale mõista, et tema suhtes on lõplikult täiendava sotsiaaltoetuse määramise küsimus otsustatud. Haldusorgani käitumisest sai avaldaja aru, et Võnnu Vallavalitsus ei kavatsenudki tema taotluse lahendamiseks korraldust anda. Haldusorgani eksitavat käitumist ei saa kindlasti pidada hea halduse tavaga kooskõlas olevaks. Samuti ei ilmne esitatud materjalidest menetluse viivitamist õigustavaid asjaolusid.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et Võnnu Vallavalitsus ei ole lahendanud avaldaja taotlust korralikult ja on selle lahendamisega põhjendamatult viivitanud.

(5) Õiguskantslertegi Võnnu Vallavalitsusele ettepaneku rikkumise kõrvaldamiseks arvestades haldusmenetluse põhimõtteid viia viivitamatult avaldaja taotluse menetlus lõpuni. Samuti soovitas õiguskantsler Võnnu Vallavalitsusel osutada avaldajale sotsiaalnõustamise teenust, et anda talle vajalikku teavet tema sotsiaalsetest õigustest ja seaduslike huvide kaitsmise võimalustest ning abistada konkreetsete sotsiaalsete probleemide lahendamisel edaspidise toimetuleku soodustamiseks.

Võnnu Vallavalitsus selgitas avaldajale oma 07.09.2006 kirjas avaldaja täiendava sotsiaaltoetuse taotluse menetlemise käiku ning palus esitada enda seisukohad kavandatava otsuse suhtes. Avaldaja esitas enda seisukohad Võnnu Vallavalitsusele 13.09.2006 kirjas. Võnnu Vallavalitsus arutas avaldaja täiendava sotsiaaltoetuse taotlust 19.09.2006 istungil ja võttis vastu korralduse nr 133 "Toetuse mitterääramine".

13. Kohustusliku tervisekontrolli korraldus

Asi nr 7-1/050989

(1) Õiguskantsleri poole pöördus Eesti Patsientide Esindusühingu vahendusel avaldaja kaebusega, et kohustuslik tervisekontroll rikub tema põhiõigusi ja vabadusi ning viitas puudustele delikaatsete isikuandmete töötlemisel Ida-Tallinna ja Lääne-Tallinna Keskhaiglates.

(2) Pärast läbitud tervisekontrolli ei lubanud töötervishoiuarst avaldajal allkirjastatavat teksti läbi lugeda ning keeldus väljastamast kinnitatud koopiat. Avaldaja esitas kaebuse Tallinna Tervishoiu- ja Sotsiaalametile, mille tulemusel hakati väljastama kinnitamata koopiaid ühe lehe kaupa. Samuti keeldus haigla väljastamast kinnitatud koopiat tööandjale saadetud koondaktist. Selgus, et avaldaja oli andnud ka nõusoleku päringute tegemiseks pere- ja raviarstidelt ning Haigekassalt. Avaldaja esitas kaebuse ka Andmekaitse Inspeksioonile.

Avaldaja tõstas oma pöördumises küsimused, kas töötajatele tervisekontrolli läbimise kohustuse seadmine on kooskõlas põhiseadusega ning kas töötaja terviseandmed on tööandja eest piisavalt kaitstud. Avaldaja tõi esile veel mitmeid tervisekontrolli puudutavaid probleeme: töötajad ei saa ise valida tervishoiuteenuse osutajat ega ka sobivat tervisekontrolli paketti; dokumentatsioon liigub töötaja eest varjatult; töötervishoius on endiselt levinud paternalistlik suhtumine ja lubatud on tahtvastane kohtuväline meditsiiniline läbivaatus; töökeskkonna riskiteguri määrab tööandja ise; töötaja peab töötervishoiuarstile deklareerima kõik oma haigused lapsepõlvest alates.

Õiguskantsler palus Sotsiaalministeeriumilt seisukohta mitmetes küsimustes, mis puudutavad tervisekontrolli läbimise kohustuslikkuse legitiimsust, selle kooskõla üldtunnustatud meditsiiniõiguse põhimõttega (meditsiiniliseks sekkumiseks peab olema isiku nõusolek), selle tegemise aluseid, töötervishoiuteenuse sõltumatuse tagamist jm.

Sotsiaalministeerium selgitas oma vastuses, et töötajate tervisekontrolli eesmärk on eelkõige preventiivne, mitte selekteeriv. Töötajate tervisekontrolli näol on tegemist võimalike kutsehaiguste (ja ka muude haiguste) ennetamisega. Kui isik sõlmib tööandjaga töölepingu, siis võtab ta ühtlasi kohustuse järgida erinevaid õigusakte, sh ka töötervishoiu ja tööohutuse seadust. Seega on isik töölepingu sõlmimisega andnud kaudse nõusoleku tervisekontrolliks, kui tema tervist võivad töö käigus mõjutada töökeskkonna ohutegurid või töö laad, mis võivad põhjustada tööga seotud haigestumisi. Seadus ei näe ette erisusi töötervishoiuteenuse osutamise

lepingu sõlmimisel. Kui töötaja ei soovi tööandja pakutud tervishoiuteenuse osutaja juurde minna, siis ei ole tal seadusega keelatud oma soovi tööandjaga arutada ja tööandja saab juba vastavalt töötajaga kokkulepitule lepingu sõlmida. Kui töötaja keeldub tervisekontrollist, siis on töötajal võimatu tõestada õigust saada tööst põhjustatud tervisekahjustuse eest hüvitist. Töötervishoiu spetsialistid peavad alati tegutsema esmajoones töötaja tervise ja ohutuse huvides. Vastavalt töötervishoiu spetsialistide rahvusvahelisele eetikakoodeksile ei kuulu töötaja tervisekontrolli üksikasjalikud andmed avalikustamisele ega esitamisele tööandjale. Samuti peavad töötervishoiuteenuse osutajad oma töös järgima isikuandmete kaitse seadust.

(3) Käesolevas kaasuse põhiküsimuseks oli, kas isikuandmete töötlemise regulatsioon vastab põhiseaduse nõuetele.

(4) Töötervishoiukontrolli reguleerivad mõningad sätted töötervishoiu- ja tööohutuse seaduses (TTOS). TTOS § 13 lg 1 p 62 kohustab tööandjat korraldama töötervishoiuteenuste osutamist ning kandma sellega seotud kulud. Sama sätte punkti 7 järgi on tööandjal kohustus korraldada seadustes või nende alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud korras tervisekontroll töötajatele, kelle tervist võib tööprotsessi käigus mõjutada töökeskkonna ohutegur või töö laad, ning kandma sellega seotud kulud; p 71 sätestab samasuguse kohustuse tööajal töötavate töötajate suhtes. Töötervishoiuteenusena on § 19 lg 3 punktides 2 ja 3 määratletud töötajate tervisekontroll ja terviseseisundi hindamine ning taastusravi korraldamine.

Väga oluline on TTOS § 14 lg 1 punktis 3 sätestatud töötaja kohustus läbida tervisekontroll vastavalt kehtestatud korrale, millele lisandub punktis 7 sätestatud kohustus täita tööandja, töökeskkonnaspetsialisti, töötervishoiuarsti, tööinspektori ja töökeskkonnavoliniku töötervishoiualaseid korraldusi.

Tervisekontrolli käigus kogutud andmete töötlemisele erinõudeid seatud ei ole. Töötervishoiuspetsialistil on vaid kohustus lähtuda eetilistest põhimõtetest, mille hulgas on töötajate tervise- ja eraeluandmete konfidentsiaalsuse tagamine ning tööandjale ainult töötaja tervislikust seisundist tulenevate vajalike piirangute kohta teabe edastamine (TTOS § 19 lg 4 punktid 2 ja 3).

Tervisekontrollide reguleerimine on TTOS § 13 lg 1 p 7 järgi sotsiaalministri ülesanne, vastav kord tuleneb sotsiaalministri 24.04.2003 määrusest nr 74 „Töötajate tervisekontrolli kord“. Määruse §-st 1 ning § 2 lg 1 punktist 1 nähtub, et tervisekontrolli suunatakse vaid need töötajad, kelle suhtes mõjub määruse lisas 1 loetletud töökeskkonna ohutegur. Tööandja koostab tervisekontrolli suunatavate töötajate nimekirja ning edastab selle tervisekontrolli tegijale (määruse § 2 lõiked 3 ja 4).

Tervisekontrolli suunatud töötaja on kohustatud täitma määruse lisas 3 kinnitatud tervisedeklaratsiooni, kus tuleb esitada väga põhjalik ülevaade oma tervisest: põetud haigustest, tarvitavatest ravimitest, tervisehäiretest jms (kohustus tuleneb määruse § 5 lõikest 3). Tervisedeklaratsioon on universaalne ning tuleb kõigil tervisekontrolli suunatudel täita samas mahus, sõltumata konkreetsetest riskifaktoritest. Töötervishoiuarst hindab töötaja terviseseisundit, töökeskkonna või töökorralduse sobivust töötajale ning selgitab välja (kutse)haigestumised. Määruse § 5 lõike 4 järgi võib töötervishoiuarst määrata täiendavaid vajalikke terviseuringuid, kaasates vajadusel eriarste. Ühegi mainitud toiminguga ei küsita töötaja nõusolekut.

Määruse § 6 järgi on tervishoiuteenuse osutaja, kelle juures töötaja on varem käinud, kohustatud töötervishoiuarstile esitama töötaja terviseseisundit kajastavaid andmeid. Paragrahv 6 lause 2 järgi esitab töötervishoiuarst andmete saamiseks töötaja kirjaliku nõusoleku. Määrus ei täpsusta, kuidas toimub töötaja nõusoleku saamine.

Terviseuringute tulemused tehakse teatavaks töötajale (§ 5 lg 6), tervisekontrolli otsus tehakse teatavaks nii töötajale kui tööandjale (§ 5 lg 7).

Avaldaja on oma pöördumises tõstatanud küsimuse, kas töötajatele tervisekontrolli läbimise kohustuse seadmine on kooskõlas põhiseadusega, samuti valmistab talle muret, et töötaja terviseandmed ei ole tööandja eest piisavalt kaitstud. Et neile küsimusele vastata, on vaja esmalt vaadelda, milliseid põhiseaduse sätteid on seotud kohustusliku tervisekontrolliga.

PS § 28 lg 1 sätestab igäihe õiguse tervise kaitsele. Tegemist on ühest küljest iseseisva põhiõigusega, mis loob isikutele mh subjektiivse õiguse saada riigilt tervise kaitseks abi, nii on riik kohustatud tagama vältimatu arstiabi kättesaadavuse igäihele. Teisest küljest on kõnealuse normi puhul rõhutatud ka õigust tervise kaitsele kui omaette väärtust, mille huvides on võimalik piirata teisi põhiõigusi.

Õigus tervisele tähendab väga erinevaid vaimse ja füüsilise heaolu eest hoolitsemise aspekte. Mida see täpsemalt hõlmab, on seadusandja määratleda ning seejuures on seadusandjal avar diskretsiooniõigus. PS § 28 lõikes 1 väljendatud õigus tervise kaitsele eeldab seesugust tervishoiusüsteemi, mis tagab ka muude põhiõiguste kaitse.

PS § 26 tagab õiguse eraelu puutumatusel, mis peab igäihel võimaldama ise otsustada, mil määral lubada avalikkusel või teistel isikutel end jälgida. Selle põhiõiguse kaitsealasse kuulub tänapäeval kindlasti muuhulgas ka isikuandmete kaitse. Infoühiskonnas on ohud üksikisiku privaatsusele traditsioonilisest füüsilisest sekkumisest (jälgimisest) erineva iseloomuga – tehnoloogia areng võimaldab inimese eraellu tungida vaid tema kohta käivat informatsiooni töödeldes. Isikuandmete kaitse vajadus muutuski eriti teravaks informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogiate massilise kasutuselevõtuga. Töödeldava info hulk on praeguseks nii palju kasvanud, et inimestel on keeruline oma andmete leviku üle kontrolli omada. Samuti on märgatavalt suurenenud andmetöötusega seotud ohud: elektroonilisel kujul isikuandmete levikut on keerulisem piirata kui paberandjal dokumentidele juurdepääsu. Seetõttu on vaja isikuandmete töötlemist reguleerida, et vältida õigustamatuid riiveid eraelule.

Eesti põhiseaduses on eraelu kaitse näol tegemist kvalifitseeritud seadusreservatsiooniga põhiõigusega – eraelu puutumatus riived on lubatavad ainult põhiseaduses loetletud juhtudel (tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks). Seega peab eraelu kaitset riivav meede teenima konkreetset legitiimset eesmärki, mis mahuks põhiseaduses toodud erandite alla. Antud juhul on oluline rõhutada, et eraelu puutumatus kaitse nõuet võib piirata tervise huvides.

PS § 11 seab tingimused põhiõiguste riiveks. Põhiseaduse teksti järgi tohib õigusi ja vabadusi piirata vaid kooskõlas põhiseadusega (nii formaalses kui materiaalses mõttes); piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Selle põhiseaduse sätte põhjal on Riigikohus välja arendanud kontrolliskeemi, et hinnata põhiõiguse riive põhiseaduspärasust. Lähtudes arusaamast, et riik tohib üksikisiku vabadussfääri üldistes huvides piirata üksnes niivõrd, kui võrd see on möödapääsmatu, kontrollib Riigikohus riive legitiimset põhjust ning proportsionaalsust (abinõu peab olema sobiv, vajalik ja mõõdukas). Kaalumisel tuleb arvesse võtta ka rahvusvahelist ja Euroopa Liidu õigust ning töövaldkonda reguleerivaid põhiseaduse põhimõtteid.

Olulisim meditsiinivaldkonda puudutav rahvusvaheline õigusakt on Euroopa Nõukogu inimõiguste ja biomeditsiini konventsioon. Konventsiooni artiklis 2 on sätestatud oluline põhimõte, et üksikisiku huvid kaaluvad üles puhtalt ühiskondlikud või teaduslikud huvid. Artiklis 5 on sätestatud üldreegel, et meditsiinilased sekkumised võivad toimuda ainult isiku vaba ja informeeritud nõusoleku alusel, artiklis 10 on sätestatud isiku õigus tema tervise kohta käiva teabe kaitsele.

Kahtlemata ei ole konventsioonis sätestatud õigused absoluutsed ning art 26 lubab neist teha erandeid. Õiguste piiramine on aga lubatud vaid teatud tingimustel: piirang peab tulenema seadusest ning see peab olema vajalik demokraatlikus ühiskonnas üldiseks julgeolekuks, kuriteo vältimiseks, rahva tervise kaitseks ning teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks.

Maailma Terviseorganisatsiooni Euroopa regionaalbüroo on vastu võtnud patsiendiõiguste edendamise deklaratsiooni, mis ei ole küll õiguslikult siduv, kuid milles sätestatud põhimõtteid soovitatatakse riikidel tervishoiu korraldamisel võimalikult palju arvestada, et tagada üha arenevas meditsiinivaldkonnas üksikisiku huvide kaitse. Selle dokumendi üldine rõhuasetus on üksikisiku õigusel valikuvabadusele.

Patsiendiõiguste deklaratsioonist on asjakohane esile tuua järgmisi põhimõtteid. Deklaratsiooni punkti 2.7

järgi on patsiendil õigus küsida teist arvamust. Punkt 3.1 sätestab põhimõtte, et mis tahes meditsiinilise sekkumise eelduseks peab olema patsiendi nõusolek. Töötervishoiu kontekstis on ülimalt olulised ka deklaratsiooni punktid 4.1 ja 4.2, mille järgi on igasugune teave patsiendi tervises seisundi, diagnooside, ravi jms kohta konfidentsiaalne ning andmeid tohib edastada vaid patsiendi selgesõnalisel nõusolekul või kui selleks on seadusest tulenev kohustus. Deklaratsiooni punktis 4.6 on rõhutatud, et patsiendi perekonna- ja eraellu tohib sekkuda ainult siis, kui selleks on patsiendi nõusolek ning sekkumine on ravi eesmärgil vajalik, samuti tuleb eraelu puutumatust austada kõikide protseduuride käigus (p 4.7). Patsiendi tahteautonoomiat rõhutab deklaratsiooni p 5.6, mille järgi on patsiendil õigus ise endale arst valida või soovi korral arsti vahetada, kui tervishoiusüsteem seda võimaldab.

Euroopa Liidus on töötervishoiuga seonduv kaetud mitmete direktiividega. Lisaks raamdirektiivile, milles on sätestatud olulisemad tööohutuse ja töötervishoiu parandamist soodustavad meetmed, on mitmeid spetsiifiliste ohtude kõrvaldamisele suunatud direktiive.

Töötervishoiu ja tööohutuse raamdirektiivis ettenähtud meetmed on suunatud eelkõige riskide vältimisele, tervishoiu ja ohutuse kaitsele, riskitegurite kõrvaldamisele, teavitamisele jm ennetavale tegevusele (art 1 p 2). Raamdirektiivis on põhirõhk asetatud tööandja kohustustele analüüsida ning vältida riske, kohandada töö üksiksiku järgi, kasutada võimalikult ohutuid vahendeid ning teavitada ning juhendada töötajaid (artiklid 6–12). Ka töötajatel on teatud kohustused, eelkõige kohustus ise panustada töökeskkonna ohutumaks muutmisesse, näiteks järgida juhiseid ja teavitada tööandjat ohtudest (art 13). Artiklis 14 on reguleeritud tervisekontroll: siseriikliku õigusega peab olema tagatud töötajatele nende töös esinevatele ohtudele vastav tervisekontroll, ent vastavalt art 14 punktile 2 peab regulaarne tervisekontroll olema tagatud neile, kes seda soovivad, mis viitab õiguskantsleri hinnangul selgelt tervisekontrolli vabatahtlikkusele. Tervisekontrolli tegemise üksikasju ei ole raamdirektiivis reguleeritud.

Tervisekontrollide tegemist on põgusalt puudutatud ka teistes direktiivides. Näiteks kuvariga töötamist reguleerivas direktiivis on sätestatud töötaja õigus silmade ja nägemise kontrollile, vajadusel ka silmaarsti läbivaatusele, kuid puudub kohustus seesugust kontrolli läbida. On ka teisi spetsiifilisema reguleerimisalaga direktiive, mille järgi ei ole tervisekontrolli tegemine töötajate jaoks kohustuslik, kuid võimalus tervisekontrolliks peab olema loodud. Näiteks bioloogiliste ohutegurite puhul näeb vastav direktiiv ette kohustuse võimaldada tervisekontrolli läbimist kõikidele töötajatele, kelle suhtes on täheldatud riske; kui mõne töötaja puhul on tervisekontrolli tulemusel tuvastatud bioloogiliste mõjurite tõttu tekkinud nakkus või haigus, peab töötajate tervisekontrolli eest vastutav arst või asutus pakkuma tervisekontrolli ka teistele töötajatele, kes on sama mõjuriga kokku puutunud.

Keemiliste mõjurite tõttu tervist kahjustavate tööde puhul on võimalik töötajad tervisekontrolli suunata kohustuslikus korras, kui töötaja puutub mõjuriga kokku rohkem, kui paikapandud piirväärtus seda lubab. See on näide selle kohta, et tervisekontrolli vabatahtlikkuse põhimõttest on tehtud erand.

Spetsiifiliselt töötervishoiule keskendunud õigusakte on vastu võtnud ka Rahvusvaheline Tööorganisatsioon. Ohutute töötingimuste tagamisele on suunatud ILO tööohutuse ja töötervishoiu konventsioon, töötervishoiu organisatoorne pool on reguleeritud töötervishoiuteenistuste konventsioonis. Ehkki Eesti ei ole mainitud konventsioone ratifitseerinud, tuleks neid kui rahvusvahelisi standardeid kaalumisel ja siseriikliku praktika kujundamisel arvesse võtta.

Töötervishoiuteenistuste konventsioon lähtub vajadusest kaitsta töötajate tervist ning näeb ette töötervishoiu alast nõu andvad teenistused, mille ülesannete hulgas on ka töötajate tervisliku seisundi jälgimine (art 5 alap f). Oluline on rõhutada, et selliste teenistuste tegevus on suunatud just ennetustööle: nad peavad andma nõu ohutute töötingimuste kohta ning aitama leida iga töötaja tervislikule seisundile sobivaima töö (art 1 alap a). Äärmiselt tähtis on ka töötervishoiuteenistuses töötavate isikute sõltumatus nii tööandjatest kui töötajatest (art 10).

Mainitud konventsioonidele täienduseks on ILO vastu võtnud kaks asjaspuutuvat soovitusi. Nii näeb tööohutuse ja töötervishoiu soovitus ette samuti ühe meetmena töötajate tervise jälgimise ning ettevõtete

puhul, kus tegevusvaldkond tingib vajaduse tervisekontrolliks, peab ettevõtte tagama võimaluse pöörduda töötervishoiuteenistuse poole (vt punktid 3 ning 13).

Töötervishoiuteenistuste soovitusel kajastuvad mitmed olulised töötervishoiu põhimõtted, mh töötervishoiuteenistuste ennetav roll (p 3), töötervishoiukontrolli käigus kogutud andmete konfidentsiaalsus (p 6.2), töötaja tervise kontrollimise vajadus enne tööle asumist ning hiljem regulaarselt (p 11.1), töötaja terviseandmete kaitse (punktid 14–16) jm. Samuti on selles soovitusel rõhutatud vajadust tagada töötervishoiuteenistuse sõltumatus. Isikuandmete kaitse seisukohalt väärrib rõhutamist, et töötervishoiukontrolli käigus saadud andmeid tohib kolmandatele isikutele edastada ainult isiku nõusolekul, tööandjale tohib edastada vaid ilma terviseandmeteta lõppjäreltule ja andmete säilitamise ja kasutamise kord tuleb sätestada seaduses.

Et töösuhe on enamike inimeste jaoks nii eneseteostuse mõttes kui elatusallikana väga oluline, tuleb arvestada ka põhiseaduslike tagatistega. Töötervishoiu kontekstis on eelkõige oluline PS § 29 lg 4, mille järgi on töötingimused riigi kontrolli all. Selle normi mõtte kohustada seadusandjat töötaja kui töösuhete nõrgema poole kaitseks teatud tingimusi looma. Ühtlasi tähendab see piiranguid töölepinguvabadusele, näiteks on seadusandja seadnud omapoolsed nõudmised töö- ja puhkejale, tööohutusele ja –kaitsele. Tööandja ei tohi oma töötajatele riigi seatud standardist ebasoodsamaid tingimusi luua. Seetõttu võib võtta seisukoha, et töötervishoid kuulub samuti riigi seatavate kaitsemeetmete hulka PS § 29 lg 4 tähenduses.

Õiguskantsler leidis, et kehtiv töötervishoiualane regulatsioon ei ole kooskõlas põhiseadusega. Töötervishoiu- ja tööohutuse seaduse (TTOS) § 14 lg 1 p 3 koostoimes § 13 lg 2 punktiga 1 ning OTTS § 13 lg 1 punkti 7 alusel kehtestatud sotsiaalministri 24.04.2003 määruse nr 74 „Töötajate tervisekontrolli kord“ § 2 lg 4 p 1 ja § 5 lg 3 koos vastavate määruse lisadega on vastuolus põhiseadusest tuleneva õigusega eraelu puutumatusse.

(5) Õiguskantsler saatis sotsiaalministrile märgukirja ettepanekuga alata töötervishoiu- ja tööohutuse seaduses vajalike muudatuste tegemine, et töötervishoiukontrolli läbivate isikute õigused oleksid võimalikult vähe riivatud ja esimesel võimalusel viia vajalikud muudatused sisse töötajate tervisekontrolli korda.

Sotsiaalminister vastas, et mitmed probleemid on tingitud seaduse ja määruse tõlgendamise ning rakendamise küsimustest. Kuna on alustatud tööõnnetus- ja kutschaiguskindlustuse seaduse ja süsteemi väljatöötamiseks, siis ei pea minister otstarbekaks muuta töötervishoiu ja tööohutuse seadust. Esmalt saab muuta ja vajadusel täiendada selgitustega töötajate tervisekontrolli korra määrust, mida tehakse vastavalt ministeeriumi tööplaanile. Samuti on vaja jagada rohkem teavet tervisekontrolli korraldusliku poole kohta töötervishoiuarstidele läbi Töötervishoiuarstide Seltsi, tööandjatele Tööandjate Keskliidu abil ja kutseühingute kaudu.

14. Klassiruumi temperatuur

Asi nr 6-10/061225

(1) Õiguskantsler viis omal algatusel läbi menetluse, et kontrollida, kas sotsiaalministri kehtestatud tervisekaitse nõuded kooli ruumidele, sisustusele ja maa-alale vastavad põhiseaduse ja seaduse nõuetele.

(2) Õiguskantsler algatas menetluse sotsiaalministri 27.03.2001 määruse nr 36 „Tervisekaitse nõuded kooli päevakavale ja õppekorraldusele“ (edaspidi tervisekaitse nõuded kooli päevakavale ja õppekorraldusele) § 9 (Välis- ja siseõhu temperatuuri mõju õppetegevuse korraldamisele) õiguspärasuse kontrollimiseks. Nimetatud säte kõlas:

„(1) Kui klassiruumi õhutemperatuur langeb alla 15 °C, tohib:

- 1) 5.-12. klassi õpilaste õppetunde lühendada;
- 2) 1.-4. klassi õpilaste õppetunnid ära jätta.

(2) Õppetunnid jäetakse ära, kui klassiruumi õhutemperatuur on alla 13 °C. [...]”

Õiguskantsler palus oma 19.09.2006 teabe nõudmises sotsiaalministrile hinnangut asjaolule, kas ministri arvates võimaldab pikemaajaline viibimine ruumis, mille temperatuur on alla 18 °C, tagada täiel määral isikute põhiõigust tervise kaitsele ning kas sellest tulenevalt on tervisekaitseõuded kooli päevakavale ja õppekorraldusele § 9 lõigetes 1 ja 2 toodu kooskõlas PS § 28 lõikega 1. Ühtlasi soovis õiguskantsler teada, kas sotsiaalministri arvates on põhjendatud olukord, et kooliõpilaste viibimiskeskond on vähem tervislik, kui koolieelses lasteasutuses käivate laste või tööl käivate isikute viibimiskeskond ning millega on selline ebavõrdne eristamine põhjendatud.

Sotsiaalminister vastas teabe nõudmisele 30.10.2006. Oma vastuses jagas sotsiaalminister õiguskantsleri seisukohta, et kooliõpilaste viibimiskeskond ei tohiks olla vähemtervislik, kui koolieelses lasteasutuses käivate laste või tööl käivate isikute viibimiskeskond. Minister leidis, et 2001. aastal vastu võetud määruse nr 36 klassiruumis ebavõrdset eristamist lubav õhutemperatuuri näit ei ole millegagi põhjendatav ning riivab põhiseaduse kaitsealasse jäävat õigust tervise kaitsele. Lubamatuks tuleb pidada seda, kui majanduslikud huvid on seatud kõrgemale tervisest. Minister nõustus õiguskantsleri seisukohaga, et madal õhutemperatuur õpperuumides ei võimalda tagada isiku tähelepanuvõime säilimist ning selline olukord ei ole kooskõlas ÜRO Lapse õiguste konventsiooni artikliga 24.1.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas kooliõpilaste viibimiskeskonnale kehtestatud nõuded olid kooskõlas kehtiva õigusega.

(4) Kontrollida tuli sotsiaalministri 27.03.2001 määruse nr 36 „Tervisekaitseõuded kooli päevakavale ja õppekorraldusele” § 9 lõigete 1 ja 2 vastavust PS § 28 lõikele 1. PS § 28 lg 1 tagab õiguse tervise kaitsele. Tervis on oluline väärtus, ilma milleta ei ole võimalik enamiku teiste põhiõiguste kasutamine. Vaid tervislik elu saab olla täisväärtuslik ja inimväärne elu. Õigus tervise kaitsele on seotud mitmete teiste sotsiaalsete õigustega, muuhulgas ka õigusega terviselelikele töötingimustele ja tervislikule elukeskkonnale.⁵⁰³ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Lapse õiguste konventsiooni, mis jõustus Eesti suhtes 20.11.1991, artikkel 24.1 järgi tunnustavad osalisriigid lapse õigust võimalikult heale tervisele. Lisaks sätestab PGS § 32 p 1, et kool tagab õpilase koolis viibimise ajal tema vaimse ja füüsilise turvalisuse ning tervise kaitse.

Nimetatud määruse andmise volitus tulenes põhikooli- ja gümnaasiumiseadusest. PGS § 12¹ lg 4 sätestab, et tervisekaitseõuded kooli ruumidele (hoonetele), sisustusele ja maa-alale kehtestab sotsiaalminister määrusega. Seda tehes, peab aga sotsiaalminister arvestama eespool nimetatud põhimõtetega.

Tervise säilimise seisukohast on äärmiselt oluline ka tervislik keskkond. Tervisliku keskkonna kujundamisel tuleb silmas pidada füüsilisi ohutegureid, muuhulgas ka temperatuuri. Käesoleval ajal on õigusaktides võetud suhteliselt üheselt seisukoht, et madalaim lubatav temperatuur elu- ja viibimisruumidele on 18 °C⁵⁰⁴, lasteasutuste puhul võib ruumi temperatuuri lubatav alampiir olla isegi 20 °C⁵⁰⁵. Teatavasti langeb madalal temperatuuril isiku töövoime, halveneb kontsentratsioon. Lisaks kujutab pidev viibimine madala temperatuuriga ruumis otsest ohtu isikute tervisele. Kui tööruumide temperatuur on alla lubatu, ehk näiteks istuva ja füüsilist pingutust mitterõudva töö puhul alla 19 °C, on tööinspektoril õigus teha tööandjale ettekirjutus ning töötajal on õigus mitte töötada tervistkahjustavates tingimustes. Õpilaste puhul, kelle tegevus klassiruumis on laadilt samuti istuv ja füüsilist pingutust mitterõudev, loetakse tervistkahjustavaks aga klassiruumi temperatuuri alla 13 °C. Isegi juhul, kui klassiruumi, kus õpilane peab tundide kaupa viibima, on õhu soojus vaid 15 °C, on koolil õigus, mitte kohustus tunde lühendada või ära jätta. Seega

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

504 Vt sotsiaalministri 23.11.1999 määrus nr 70 „Noortelaagri tervisekaitse- ja noore tervise seisundi nõuete ning arstitõendi vormi kinnitamine” p 7.6; sotsiaalministri 28.12.1995 määrus nr 66 „Tervisekaitse normide ja -eeskirjade TKNE-5/1995 + kinnitamine” punkt 2.1; Vabariigi Valitsuse 26.01.1999 määrus nr 38 „Eluruumidele esitatavate nõuete kinnitamine” p 7; majandus- ja kommunikatsiooniministri 19.10.2005 määrus nr 128 „Nõuded majutusettevõttele” § 9.

505 Vt sotsiaalministri 25.10.1999 määrus nr 64 „Koolieelse lasteasutuse tervisekaitse-, tervise edendamise, päevakava koostamise ja toitlustamise nõuete kinnitamine” p 9.5; sotsiaalministri 09.01.2001 määrus nr 4 „Laste hoolekandeseaduse tervisekaitseõuded” § 14 lg 4.

võib juhtuda, et õpilane peab viibima tervist ohustavates tingimustes nii kaua, kui klassiruumi temperatuur on 14–18 °C. Nii aga ei ole piisavalt kaitstud koolis käivate isikute õigus tervise kaitsesele.

Lisaks tuleks märkida, et klassiruumis, kus on sooja vaid 16 °C, on õpilaste tähelepanuvõime vaid 76%, samal ajal, kui 22 °C kraadises ruumis on õpilaste tähelepanuvõime 90%.⁵⁰⁶ Lisaks on leitud, et ruumide ebapiisav temperatuur tekitab õpilastes stressi.⁵⁰⁷ Seega sõltuvad ka õpitulemused ruumi temperatuurist.

Lõpuks väärrib märkimist ka sotsiaalministri enda 29.08.2003 määrusega nr 109 „Tervisekaitseõuded koolidele” kehtestatud teisesisuline regulatsioon. Nimelt sätestab osundatud määruse § 8 lg 2, et optimaalne õhutemperatuur õpperuumis on 22 °C ± 3 °C, kuid võimalisalt 21 °C ± 3 °C ning duširuumis 25 °C ± 2 °C. Selle määruse puhul on sotsiaalminister nõuetekohaselt arvestanud laste tervisekaitsega. Nende kahe määruse koos kohaldamine viis vastuoluni, kuna klassiruumi temperatuur vahemikus 14–18 °C rikkus küll viimati nimetatud määrust, kuid tunnid võisid sellegi poolest toimuda.

(5) Sotsiaalminister asus õiguskantsleri pöördumise tulemusena muutma oma 27.03.2001 määruse nr 36 „Tervisekaitseõuded kooli päevakavale ja õppekorraldusele” § 9 lõikeid 1 ja 2 eesmärgiga viia need kooskõlla põhiseadusest tuleneva võrdse kohtlemise nõudega ning kohustusega tagada isikute õigus tervise kaitsesele. Uus õiguskantsleri vaidlustatud määruse § 9 lg 1, mis jõustus 29.01.2007, kõlab: „Õppetunnid jäetakse ära õpperuumis, kus õhutemperatuur on vähem kui 19 °C ja võimalisalt õhutemperatuur on vähem kui 18 °C.”

15. Ravikindlustuseta isikute patoanatomilise lahangu ning surnu vedamise kulud

Asi nr 6-1/060619

(1) Avaldaja palus õiguskantsleril kontrollida, kas patoanatomilise lahangu ning surnu vedamise kulude katmise regulatsioon ravikindlustuseta isikute puhul on kooskõlas põhiseadusega.

(2) Õiguskantslerile esitas avalduse perearst, kes leidis, et patoanatomiliste lahangu ning sellega seotud surnu transpordi kulude hüvitamise ulatus Eesti Haigekassa poolt rikub lahangu ja transpordi tellinud isiku õigust omandile ja selle puutumatusse. Esitatud avalduses viitab avaldaja surma põhjuse tuvastamise seaduse (STPS) § 28 lõikele 1 ning § 30 lõikele 2, mille järgi kannab Eesti Haigekassa patoanatomilise lahangu ning surnu vedamise kulud vaid ravikindlustatud isikute puhul. Avaldaja märgib, et tihti tekib lahkamisvajadus just ravikindlustuseta isikute puhul. Samuti tasub Eesti Haigekassa perearsti tellitud transpordi surnu vedamiseks perearstile vaid 30 krooni, mille eest ei ole eritranspordi aga tagada võimalik. Kokkuvõtlikult võttis avaldaja seisukoha, et on arusaamatu, miks perearst peab tasuma saatekirja alusel lahangule saadetud ravikindlustamata isiku patoanatomilise lahkamise ning transpordi kulud, mis ulatuvad 5500 kroonini.

Õiguskantsler esitas teabe nõudmise sotsiaalministrile.

Sotsiaalminister teatas oma vastuses, et ravikindlustusega hõlmamata isikute patoanatomilised lahangud ning sellega seotud transport hüvitatakse tervishoiuteenuste osutajatele vältimatu abi vahenditest samadel alustel, kui ravikindlustusega hõlmatud isikute puhul. Samas tunnistas minister, et käesoleval ajal ei kata Eesti Haigekassa hüvitatav surnute transpordi osa tegelikke transpordile tehtud kulutusi. Minister teavitas, et on vaja suurendada Eesti Haigekassa vahendeid surnu transpordikulude hüvitamiseks ja selleks on Sotsiaalministeeriumis ette valmistamisel määruse muudatuse eelnõu.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas ravikindlustuseta isikute patoanatomilise lahangu ning surnu vedamise kulude regulatsioon oli kooskõlas põhiseadusega.

506 J.Perez jt. Room temperature and its impact on student test scores. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.cefp.org/epa_temperature.html.

507 Investeeringud Tallinna haridusametisse 2002–2006. Laste ja noorte õpikeskkonna parandamine Tallinnas. Tallinna Linnavalitsus 2001, lk 5.

(4) Kontrollida tuli STPS § 28 lõike 1 ja § 30 lõike 2 kooskõla põhiseadusega. PS § 32 lg 1 lause 1 sätestab, et igäihe omand on puutumatu ning võrdselt kaitstud. Sama paragrahvi lõike 2 järgi on igäihel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Põhiseaduse ja põhiõiguste kontekstis kasutatav omandi mõiste on laiem asjaõigusseaduse §-s 68 toodud omandi definitsioonist. PS §-s 32 on kasutatud terminit „omand“ kolmes tähenduses: nii asja, õigussuhte (omandiõiguse) kui ka vara tähenduses.⁵⁰⁸ Riigikohtu üldkogu on leidnud, et põhiseaduslik omandi mõiste hõlmab kõik vallas- ja kinnisasjad, kuid nende kõrval ulatub põhiseaduse kaitse ka muudele rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele.⁵⁰⁹ Riigikohtu tsiviilkolleegium on leidnud, et kaitstud on nii omandist tulenevad asjaõiguslikud kui ka võlaõiguslikud nõuded.⁵¹⁰ Eeltoodu põhjal võib kokkuvõtvalt öelda, et PS § 32 kaitseala hõlmab kõik isikule kuuluvad kinnis- ja vallasasjad, rahaliselt hinnatavad konkreetsete õigused ja nõuded, aga ka avalik-õiguslikud varalised seisundid. PS § 32 kaitseala on muuhulgas riivatud, kui kahjustatakse osundatud sätte kaitsealasse kuuluva isiku valikuvabadust määrata oma raha kasutamise viisi.

Omandipõhiõigust saab riivata kahel erineval moel.⁵¹¹ Kriteeriumid, mille alusel tuleb hinnata omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise põhiseaduspärasust, on sätestatud PS § 32 lõikes 1. Kui omandit lõplikult ei võõrandata, on tegemist omandikitsendusega, mille põhiseaduspärasus tuleb tuvastada PS § 32 lõike 2 alusel. Käesoleval juhul on tegemist omandikitsendusega.

PS § 11 järgi saab õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Riive on põhiseadusega kooskõlas siis, kui see on formaalselt ja materiaalselt põhiseaduspärase. Formaalse põhiseaduspärasuse osas kahtlusi ei ole.

Riive on materiaalselt põhiseadusega kooskõlas, kui selle eesmärk on legitiimne ning riive ise taotletava eesmärgiga proportsionaalne. Proportsionaalsuse nõue tuleneb PS § 11 lausest 2, mille järgi peavad piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratatavate õiguste ja vabaduste olemust. Riive on proportsionaalne siis, kui see on eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Kõigi kulude Eesti Haigekassa poolt mittehüvitamise eesmärgiks on haigekassa kulude kärpimine. See eesmärk on legitiimne.

Järgnevalt tuleb analüüsida, kas patoanatomilise lahangu ning surnu vedamise kulude jätmine osaliselt arstide kanda on saavutatava eesmärgi suhtes ning piirangute olemust ja ulatust arvestades sobiv, vajalik ja mõõdukas. Sobivuse ja vajalikkuse osas kahtlust ei ole, küll aga mõõdukuse osas. Mõõdukas on riive, mis ei kahjusta piiratavat põhiõigust rohkem, kui see on normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav.

Surma põhjuse tuvastamise, surmast teavitamise ja patoloogiaalase tegevuse tingimusi ja korda ning surma põhjuse tuvastamise ja patoloogiaalase tegevuse rahastamise korda reguleerib surma põhjuse tuvastamise seadus. SPTS § 7 lg 2 ütleb, et kui surma põhjust ei ole võimalik tuvastada surnu välisvaatluse tulemusena või informatsiooni põhjal tema viimase haiguse ja ravi kohta, suunab arst surnukeha sama seaduse §-s 14 sätestatud alustel ja korras patoanatomilisele lahangule. Vastavalt SPTS §-le 11 on patoanatomilise lahangu tegemise aluseks arsti saatekiri. Eesti Haigekassa katab ravikindlustuse seaduse alusel kehtestatud korras nii patoanatomilise lahangu kulud (SPTS § 28 lg 1) kui ka surnu vedamisega seotud kulud juhul, kui surnu veetakse patoanatomilisele lahangule arsti saatekirja alusel (SPTS § 30 lg 2).

Lahangu seotud kulud võtab isikult üle Eesti Haigekassa vastavalt Vabariigi Valitsuse 22.12.2005 määruse nr 327 „Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetelu“ peatükile 8. Sama määruse alusel võtab Eesti Haigekassa üle ka surnu patoanatomilisele lahangule vedamise kulude eest tasumise. Määruse § 11 lg 1 sätestab: „Tervishoiuteenuse osutamiseks vajalike veeteenuste piirhinnad on järgmised: vedu tervishoiuteenuse osutaja sõidukiga (v.a kiirabi) – 1 km 3 krooni, vedu lennukiga – 1 tund 6996 krooni ja vedu helikopteriga – 1 tund 12807 krooni.“

508 K. Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid. – *Juridica* nr 1, 2006, lk 54.

509 RKÜKo 17.06.2004, nr 3-2-1-143-03, p 18.

510 RKTKo 01.11.1995, nr III-2/3-26/95.

511 K. Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid. – *Juridica* nr 1, 2006, lk 59 jj.

Sotsiaalministri vastuse järgi hüvitab Eesti Haigekassa käesoleval ajal nii ravikindlustamata kui ka ravikindlustatud isikute patoanatomiliste lahanguite ning sellega seotud transpordi kulud. Seega puudub selles osas isikute ebavõrdne eristamine ning samuti ei määra riik lahangu tellinud arsti omandi kasutamist patoanatomilise lahangu kulude katmise osas.

Samal ajal ei kata Eesti Haigekassa hüvitatav surnute transpordi määr tegelikke transpordile tehtud kulutusi. Seega paneb riik arstile ühelt poolt kohustuse, kuid teiselt poolt ei taga kohustusega tekitatud kulude katmist täies ulatuses. Selline kulude jaotus on nende jaoks, kes neid kulusid tegelikult kandma peavad meelevaldne ja seetõttu ei saa seda pidada mõõdukaks.

Tulenevalt eeltoodust võttis õiguskantsler seisukoha, et vaidlustatud STPS § 28 lg 1 ei ole põhiseadusega vastuolus. STPS § 30 lg 2 võib ebakohase rakenduskohanduse tõttu käesoleval ajal riivata PS §-s 32 toodud isikute õigust omandile ning selle puutumatusel määrates eluajal ravikindlustusega hõlmamata isiku surnukeha patoanatomilise lahangule saatnud arsti raha kasutamise viisi. Ka sotsiaalminister ei ole oma vastuses välja toonud sellise põhiõiguse riive eesmärki.

(5) Õiguskantsler saatis STPS § 30 lõike 2 põhiseaduslikkuse küsimuses sotsiaalministrile märgukirja juhtides ministri tähelepanu vajadusele tagada isikute põhiseaduslik õigus omandile ja selle puutumatusel surnu transportimisel nii kiiresti kui võimalik.

Õiguskantsler teavitab avaldajat menetluse tulemustest ning sotsiaalministrile esitatud ettepanekust.

Vabariigi Valitsus võttis 22.12.2006 vastu määruse nr 274 „Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetelu”, mis jõustus 01.01.2007. Nimetatud määruse §-s 11 kehtestatakse uued, tegelikke kulusid arvestavad tervishoiuteenuse osutamiseks vajalike veeteenuste piirhinnad. Alates 01.01.2007 kehtiv määrus arvestab õiguskantsleri esitatud ettepanekus väljatoodud asjaolusid.

16. Ametniku vabastamine vanuse tõttu

Asi nr 7-4/061532

(1) Õiguskantsleri poole pöördus Sotsiaalministeeriumi ametnik, kes palus, et õiguskantsler annaks hinnangu, kas ministeerium rikub tema põhiõigusi- ja vabadusi, kui vabastab tema 65-aastaseks saamisel vanuse alusel ametist.

(2) 28.11.2006 sai Sotsiaalministeeriumi ametnik 65-aastaseks. Sotsiaalministeeriumi kantsler oli 30.10.2006 edastanud ametnikule teenitusest vabastamise etteteatamise avalduse, kus kantsler sedastas, et ametnik vabastatakse ametist 01.12.2006 ATS § 120 alusel 65-aastaseks saamise tõttu.

Avaldaja leidis, et vanuse alusel teenitusest vabastamine rikub tema PS §-s 12 sätestatud põhiõigust ja pöördus seetõttu õiguskantsleri poole.

(3) Antud kaasuses tuli analüüsida, kas Sotsiaalministeeriumi tegevus oli kooskõlas põhiseadusega.

(4) Sotsiaalministeerium vabastas ametniku ATS § 120 alusel. ATS § 120 sätestab, et ametniku võib vabastada teenitusest vanuse tõttu, kui ta on saanud 65-aastaseks. Lingvistiliselt tõlgendades oli Sotsiaalministeeriumi tegevus seadusega kooskõlas. Kontrollida tuleb, kas normi puhtkeeleline tõlgendus on põhiseaduskonformne.

Vastavalt PS § 12 lg 1 lausele 1 on kõik seaduse ees võrdsed. Riigikohus on öelnud, et „Põhiseaduse § 12 lg 1 esimene lause „Kõik on seaduse ees võrdsed” sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse, mille kaitseala hõlmab

kõiki eluvaldkondi.⁵¹² PS § 12 lg 1 lause 1 tagab võrdsuse õiguse kohaldamisel. Lisaks on Riigikohus korduvalt märkinud, et PS § 12 lg 1 lauset 1 tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses. Viimane tähendab üldjuhul seda, et seadused peavad ka sisuliselt kohtlema kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.⁵¹³

Ka Euroopa Liidu õigus nõuab, et sarnases situatsioonis olevaid isikuid koheldaks võrdselt, ning seda eriti tööelus. Nii sätestab direktiiv 2000/78/EÜ, et võrreldavas situatsioonis olevaid isikuid ei või üldjuhul töö ja erialaga seotud küsimustes nende usuliste veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel erinevalt kohelda.

Samas ei ole õigus võrdsele kohtlemisele absoluutne: nii põhiseaduse kui Euroopa Liidu õiguse järgi võib teatud põhjendatud juhtudel teha võrdse kohtlemise põhimõttest erandeid. Näiteks sätestab direktiivi 2000/78/EÜ art 6, et erinevat kohtlemist vanuse alusel ei peeta diskrimineerimiseks, kui sellel on siseriikliku õigusega objektiivselt ja mõistlikult põhjendatud eesmärk, muuhulgas tööhõivepoliitikat, tööturgu, kutseõpet hõlmav õigustatud eesmärk ning kui selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud.

ATS § 120 kooskõla tuvastamiseks võrdse kohtlemise põhimõttega peab esiteks uurima, kas antud säte seab võrreldavad isikute grupid erinevasse olukorda.

Üldiselt on seadusandja pidanud vajalikuks tagada ametnikele kõrgetasemeline vallandamiskaitse. Sellest eesmärgist kantuna on asutusel üldjuhul lubatud ametnik teenistusest vabastada üksnes siis, kui see on õigustatud kaalukate ametnikust tulenevate sisuliste põhjustega (nt nagu ametniku ebapiisavate tööoskustega, ATS § 117; teenistuskohustuste rikkumisega, ATS § 118) või asutusest endast tingitud oluliste asjaoludega (seoses asutuse likvideerimisega, ATS § 115).

65-aastastel ja vanematel ametnikel ei ole kõrgendatud vallandamiskaitset, mis lubab isikuid ainult kaalukatel sisulistel põhjustel teenistusest vabastada. Kõrgendatud vallandamiskaitset ei ole, sest ATS § 120 annab asutusele õiguse vabastada 65-aastane ja vanem ametnik ilma sisulise põhjendusega üksnes ATS §-s 120 nimetatud formaalse kriteeriumi – vanuse – alusel. ATS §-s 120 sätestatud regulatsiooni tulemusel on 65-aastastel ja vanematel ametnikel seega nõrgem vallandamiskaitse kui teistel ametnikel. Eelnevaga koheldakse üle 65-aastaseid ametnikke võrreldes teiste ametnikega erinevalt.

Veelgi täpsemalt võib ebavõrdse kohtlemise määratleda, arvestades ka õigust vanaduspensionile. Nimelt on riikliku pensionikindlustuse seaduse § 7 lõike 1 järgi vanaduspensionile ja selle võimalikule suurendamisele ATS § 57 järgi õigus ka 63 kuni 65-aastasel ametnikul. Samas ATS järgi laieneb kõrgetasemeline vallandamiskaitse muuhulgas 63- kuni 65-aastastele ametnikele. 63- kuni 65-aastased ning 65-aastased ja vanemad ametnikud on, arvestades, et nad mõlemad on õigustatud vanaduspensionile saama, teenistussuhte lõpetamise situatsioonis kindlasti sarnases olukorras: kõik vanaduspensioniks õigustatud ametnikud on olenemata täpsest vanusest eakad isikud, kellele on pärast teenistussuhte lõppemist vanaduspensionile näol garanteeritud püsiv sissetulek elu lõpuni.

Seega seab ATS § 120 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.

Selline isikute ebavõrdne kohtlemine võib põhiseaduse järgi olla lubatav ainult siis, kui selliseks kohtlemiseks on legitiimne eesmärk ja kui selle eesmärgi saavutamise vahendid on proportsionaalsed.⁵¹⁴ Järgnevalt tuleb

512 RKPJKo 12.06.2002, nr 3-4-1-6-02 p 10.

513 Vt nt RKÜKo 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, p 36.

514 Siinjuures osundas õiguskantsler järgnevale. Direktiivi 2000/78/EÜ preambula p 14 sätestab, et "Käesolev direktiiv ei piira pensioniiga sätestavaid siseriiklikke õigusnorme" (Eesti Õiguskeele Keskuse tõlge). Inglise keeles: "This Directive shall be without prejudice to national provisions laying down retirement ages." Direktiivi preambula p 14 ei keela riigil muuta kohustuslikku pensionile mineku iga ega seda kaotada, sest direktiivi eesmärk ei ole harmoneerida kohustuslikke pensionile mineku igasid, vaid direktiivi eesmärgiks on võidelda ebavõrdse, sh vanuselise ebavõrdse kohtlemisega töösuhetes. Preambula p 14 mõte on sätestada, et direktiivi ülevõtmiskuupäeva saabudes ei ole riikide kohustuslikke pensionile mineku igasid reguleerivad normid automaatselt mittekohaldatavad. Direktiivi preambula punkti 14 ei saa aga selle eesmärgi arvestades tuua õigustuseks, kui analüüsida ATS § 120, mis iseenesest ei kehtesta kohustuslikku pensionile mineku iga, vastavust põhiseadusele.

niisiis analüüsida, kas isikute erinev kohtlemine on põhjendatud või mitte.

Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskirja lugedes ei selgu, mis põhjusel on vähendatud üle 65-aastaste ametnike vallandamiskaitset võrreldes noorematele isikutele antud vallandamiskaitsega.

Ülalviidatud direktiivi 2000/78/EÜ art 6 sätestust lugedes võib oletada, et ATS §-s 120 sätestatud ebavõrdse kohtlemise põhjuseks on soov reguleerida sedakaudu tööjõuturu olukorda. Tööjõuturu olukorda aitab nimetatud säte reguleerida näiteks sel viisil, et soodustab nooremate isikute teenistusesaamist: asutusel on kerge vabastada ametist vanem isik ning võtta viimase asemele noorem ametnik.

Samas tekib siinkohal küsimus, millele õiguskantsleril on väga keeruline vastata: kas Eesti tööjõuturu olukord vajab vanemate töötajate üldist väljatõrjumist, eriti olukorras, kus arvud näitavad tööealise elanikkonna vähenemist? Sotsiaalminister ja rahandusminister on Vabariigi Valitsusele 22.06.2006 ja 26.06.2006 esitatud arvamustes leidnud, et üldine võimalus vabastada ametnikke vanuselise kriteeriumi alusel ei ole põhjendatud ning ATS § 120 kohtleb isikuid põhjendamatu ebavõrdsest.⁵¹⁵ Arvestades sotsiaal- ja rahandusministri arvamusi ning asjaolu, et õiguskantsleril ei olnud talle kättesaadavate materjalide põhjal võimalik üheselt tuvastada ATS § 120 kehtestamise legitiimset eesmärki, leidis õiguskantsler, et ATS § 120 regulatsioon on PS § 12 seisukohalt probleemne.

Samas leidis õiguskantsler, et ATS § 120 on võimalik rakendada nii põhiseadusevastaselt kui ka põhiseaduskonformselt. Nimelt ATS § 120 ei kohusta asutust ametnikku vabastama kui viimane saab 65-aastaseks, vaid üksnes näeb ette võimaluse ametnik vanuse alusel vabastada, kui too saab 65-aastaseks. Seega esimene ja põhiseadusevastane võimalus on asutusel vabastada ametnik formaalse vanuselise kriteeriumi alusel. Põhiseaduskonformne ATS § 120 rakendamine tähendaks, et asutus vabastab ametniku vanuse alusel üksnes siis, kui vanuseline vabastamine on konkreetsel juhul objektiivselt põhjendatud.

Õiguskantsleri hinnangul oli Sotsiaalministeerium avaldaja näitel rakendanud ATS § 120 põhiseadusevastaselt.

(5) Õiguskantsler soovitas Sotsiaalministeeriumil uuesti läbi vaadata tema poole pöördunud ametniku vabastamise küsimus. Õiguskantsler palus ministeeriumil olukorras, kus ametniku vabastamine ei ole sisuliselt millegagi põhjendatud, jätta ametnik teenistusse. Kui ametniku vabastamine on põhjendatud, siis palus õiguskantsler esitada ametnikule need sisulised põhjused, mis õigustavad ametniku teenistusest vabastamist vanuse alusel. Lisaks soovitas õiguskantsler edaspidi Sotsiaalministeeriumil rakendada ATS § 120 põhiseaduskonformselt.

Sotsiaalministeeriumi kantsler vastas 27.11.2006 õiguskantsleri soovitusel. Sotsiaalministeeriumi kantsler ütles, et arvestab õiguskantsleri soovitusi ning loobub õiguskantsleri poole pöördunud avaldaja vabastamisest vanuse alusel.

17. Kontrollkäik Tallinna Laste Turvakeskusesse

Asi nr 7-8/061058

(1) Õiguskantsler korraldas 15.11.2006 omal initsiatiivil kontrollkäigu Tallinna Laste Turvakeskusesse (turvakeskus).

⁵¹⁵ Seisukoht, et riigid peaks püüdma vanemaelisi tööturul hoidma, on leidnud kajastust ka: Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee arvamuses teemal "Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele vanemate töötajate tööhõive suurendamise ja tööturult väljumise edasilükkamise küsimuses", kättesaadav arvutivõrgus: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004AE1649:ET:HTML>.

Turvakeskus on Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti hallatav hoolekandeesutus, mis osutab abi vanemliku hoolitsuseta ja sõltuvushäiretega alaealistele. Turvakeskuse Lilleküla osakonnas on 16 kohta vanemliku hoolitsuseta lastele, kellele osutatakse hooldamise ja rehabilitatsiooni teenuseid ning meditsiinilist abi. Nimetatud teenuseid ja abi osutatakse turvakeskuse Lilleküla osakonnas kõikidele lastele olenemata nende elukohast ja päritolust. Üldjuhul jätkavad Lilleküla osakonnas viibivad lapsed koolikohustuse täitmist samas koolis, kus nad käisid enne turvakeskusesse elama asumist.

Nõmme tee osakonnas on 30 kohta sõltuvusprobleemidega lastele, kellele osutatakse ööpäevaringse hooldamise, nõustamise, rehabilitatsiooni ja järelhoolduse teenuseid. Nimetatud teenuseid ja abi osutatakse lastele, kelle alaline elukoht on Tallinnas. Teistest kohalikest omavalitsustest pärit lastele osutatakse teenuseid vabade kohtade olemasolul. Nõmme tee osakonnas viibivad lapsed täidavad koolikohustust turvakeskuses.

(2) Õiguskantsler kontrollis, kas turvakeskuses viibivate laste põhiõigused ja -vabadused on tagatud.

(3.1) Kontrollimisel selgus, et turvakeskuse töötajad eraldavad Nõmme tee osakonnas viibivaid lapsi teistest turvakeskuses viibivatest isikutest karistamise eesmärgil, mis on aga vastuolus SHS § 20 lg 1 punktiga 4 ja sotsiaalministri 30.05.2002 määruse nr 8 "Hoolekandeesutustes piirangute rakendamise kord" § 4 lõikega 1. Nimetatud õigusnormid lubavad hoolekandeesutuses viibiva isiku eraldusruumi paigutada siis, kui isik on ohtlik endale, teistele või kellegi varale.

Kontrollimisel selgus, et laste eraldamise otsuseid on teinud lastega vahetult tegelevad sotsiaalpedagoogid. Sotsiaalhoolekande seaduse ja osundatud sotsiaalministri määrusega on eraldamise otsustamise õigus vaid hoolekandeesutuse juhatajal või tema asendajal. Vabadus on isiku oluline põhiõigus, mille piiramine ei või toimuda emotsioonide ajel. Seepärast on ka seaduses määratletud isikud, kes võivad otsustada hoolekandeesutuses viibiva isiku eraldamise.

Õiguskantsler tegi turvakeskuse juhatajale ettepaneku korraldada turvakeskuse töö ümber selliselt, et lapse eraldamise otsustaks juhataja või tema asendajana isik, kes ei puutu eraldatavaga igapäevaselt vahetult kokku ning suudaks seetõttu säilitada objektiivsuse (näiteks osakonna juhataja). Turvakeskuse juhatajale tegi õiguskantsler ettepaneku kasutada eraldusruumi ainult seaduses toodud eesmärkidel ning eraldamise põhjuses kajastada asjaolu, millest nähtub, kuidas oli laps ohtlik endale, teistele või kellegi varale.

(3.2) Kontrollimisel selgus, et turvakeskuse psühholoogid loevad Nõmme tee osakonnas viibivatele lastele saabunud ja nende väljasaadetavaid kirju. Vastavalt PS § 43 esimesele lausele on igapäevane õigus posti teel edastatavate sõnumite saladusele. Nimetatud paragrahvi teise lause järgi võib seda õigust piirata kahel juhul: kohtu loal kuriteo tõkestamiseks või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamiseks. Siinjuures peab konkreetne piirang tulenema otseselt seadusest. Hoolekandeesutuses viibiva isiku õiguste piiramise alused tulenevad SHS § 20 lõikest 1, mille punkt 2 reguleerib postisaadetisega seotud piiranguid. Viidatud sätte järgi tuleb hoolekandeesutuses viibiv isik hoolekandeesutuse juhataja loal läbi otsida või temale adresseeritud posti- või muu saadetis läbi vaadata, kui hoolekandeesutusel on teave, et posti- või muu saadetis sisaldab narkootilisi aineid, nende kasutamise seotud vahendeid või muid elu ja tervist ohustavaid aineid või vahendeid.

Seega ei ole seadustest tulenevalt hoolekandeesutuse töötajal õigus hoolekandeesutuses viibivatele isikutele saabunud ning nende väljasaadetavaid kirju lugeda. Õiguskantsler leiab, et lapsele saadetud ja tema väljasaadetavate kirjade lugemisega rikuvad turvakeskuse psühholoogid lapse põhiseaduslikku õigust sõnumite saladusele ja eraelu puutumatusle. Seetõttu tegi õiguskantsler turvakeskuse juhatajale ettepaneku edaspidi mitte lubada turvakeskuse töötajatel lastele saabunud või nende väljasaadetud kirju lugeda.

(3.3) Kontrollimisel selgus, et iga turvakeskuse Nõmme tee osakonnas viibiv laps peab ligikaudu üks kord viie nädala jooksul pesema tualettruumi. Laste rakendamine tualettruumide pesemisel on aga vastuolus sotsiaalministri 09.01.2001 määruse nr 4 "Laste hoolekandeesutuse tervisekaitseõuded" § 15 lõikega 8. Õiguskantsler mõnab, et lastele tuleb õpetada kõike, mis soodustab nende iseseisvust ja toimetulekut, kuid ühiskasutuses tualettruumi pesemisega võib kaasneda oht lapse tervisele ning teatud juhtudel ka tema väärkusele. Seetõttu tegi õiguskantsler turvakeskuse juhatajale ettepaneku mitte rakendada lapsi

tualettruumide pesemisel ning viia Nõmme tee osakonna tegevuskorra punkt 56 vastavusse sotsiaalministri 09.01.2001 määruse nr 4 "Laste hoolekandeesutuse tervisekaitsenõuded" § 15 lõikega 8.

(3.4) Kontrollkäigul selgitas Tallinna Laste Turvakeskuse juhtkond, et turvakeskuse Lilleküla osakonnas viibivatele lastele tuleks anda igapäevaste kulutuste tegemiseks taskuraha. Juhtkonna väitel antakse ka lastekodudes lastele taskuraha. Turvakeskuse juhtkonna sõnul ei ole aga Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet turvakeskuse eelarves vastavaid rahalisi vahendeid ette näinud.

Õiguskantsler leiab, et vanematest eraldatud ja vanemliku hoolitsuseta jäänud lapsed, kes viibivad turvakeskuse Lilleküla osakonnas, on võrreldes teiste lastega olla seatud halvemasse olukorda. Turvakeskuse aastaelarve kinnitamine on tulenevalt Tallinna Linnavalitsuse 15.05.2002 määruse nr 50 "Tallinna Laste Turvakeskuse põhimääruse kinnitamine" lisa 1 punktist 1.6 Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti pädevuses. Seetõttu soovitas õiguskantsler Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti juhatajal laste võrdse kohtlemise ja nende väärkuse tagamise eesmärgil muuta turvakeskuse eelarvet, et turvakeskuse töötajad saaksid Lilleküla osakonna varjupaigas elavatele lastele anda taskuraha.

(3.5) Tallinna Laste Turvakeskuse Nõmme tee osakonnas osutatakse abi sõltuvushäiretega lastele. Lastele osutatakse ööpäevaringse hooldamise, rehabilitatsiooni ja nõustamise teenuseid. Samuti korraldab turvakeskus laste koolikohustuse täitmist. Taoline sõltuvushäiretega laste rehabilitatsioonikeskus on turvakeskuse juhataja sõnul Eestis ainuke ning väidetavalt on nõudlus turvakeskuses pakutava abi järele suur ka Eesti teistes piirkondades. Kuna turvakeskus on aga Tallinna ametiasutuse hallatav asutus, teenindab turvakeskus eelkõige Tallinna linna lapsi.

Õiguskantsler leiab, et kõikidele sõltuvushäiretega lastele peavad olema loodud võimalused nende efektiivseks rehabiliteerimiseks. Seetõttu tegi õiguskantsler sotsiaalministrile ettepaneku tagada kõikidele sõltuvushäiretega lastele võimalused nende efektiivseks rehabiliteerimiseks.

(3.6) Kontrollimisel selgus, et alaealiste komisjon suunab sõltuvushäiretega alaealised osalema turvakeskuse sotsiaalprogrammis. Alaealise mõjutusvahendite seaduses toodud mõjutusvahendite kohaldamine on aga sisuliselt vabatahtlik (v.a eritingimusi vajavate õpilaste kooli suunamine, mille otsustab kohus), sest kui laps ei täida temale määratud mõjutusvahendit, peab komisjon alaealisele määrama teise mõjutusvahendi. Seega võib esineda olukordi, et alaealiste komisjon ei suudagi alaealist mõjutada, kuna mõjutusvahendi täitmisest keeldumisel peab komisjon alaealisele määrama uue mõjutusvahendi. Sõltuvushäiretega lapse puhul võib aga juba määratud mõjutusvahend, sotsiaalprogrammist osavõtt, olla ainukeseks valikuks. Siinjuures leiab õiguskantsler, et sõltuvushäirega lapsele ei peaks olema sobiva rehabilitatsiooniteenuse osutamine võimalik ainult mõjutusvahendi kohaldamise kaudu. Lapsel peab olema võimalus saada teenuseid sõltuvushäirest vabanemiseks ka tema enda või seadusliku esindaja soovil.

Õiguskantsler soovitas sotsiaalministril analüüsida alaealise mõjutusvahendite seaduses sätestatud mõjutusvahendite piisavust ja kohaldatavust. Samuti soovitas õiguskantsler sotsiaalministril kaaluda alaealise mõjutusvahendite muutmist selliselt, et need oleksid praktikas kohaldatavad ning mõjutusvahendite eesmärk oleks tagatud.

(3.7) Õiguskantsler kontrollis, kas turvakeskuses on tagatud laste koolikohustuse täitmine. Kontrollkäigul selgus, et turvakeskuse Nõmme tee osakonnas viibivad sõltuvushäiretega lapsed täidavad koolikohustust turvakeskuses kohapeal. Turvakeskuse juhataja lähtub õppe korraldamisel haridusministri 18.07.2000 määrusest nr 24 "Koduõppe kord", mis võimaldab lapse suunata koduõppele tervislikel põhjustel. Laste õpetamine turvakeskuses toimub rühmaõppe vormis. Nii turvakeskuse juhataja kui kontrollkäigul osalenud Tallinna Haridusameti koolivälise töö osakonna peaspetsialisti sõnul ei ole kehtivad koolikorraldust reguleerivad õigusnormid piisavad sõltuvushäiretega laste õppe korraldamiseks turvakeskuses. Tallinna Haridusameti juhataja on väidetavalt juba alates 2002. aastast esitanud haridus- ja teadusministrile ettepanekuid hariduslike erivajadustega laste õppe korraldamise ning rühmaõppe ja individuaalse õppekava rakendamise muutmiseks, kuid siiani ei ole haridus- ja teadusminister muudatuste tegemiseks reaalseid samme astunud.

Õiguskantsler tegi haridus- ja teadusministrile ettepaneku vaadata üle koolikohustuse täitmist reguleerivad õigusaktid ning luua võimalused sõltuvushäiretega lastele hariduse omandamiseks neile sobivatel tingimustel. Samuti palus ta selgitada, kuidas parandas minister 2006. aastal hariduslike erivajadustega laste õppekorraldust ning milliseid tegevusi ta kavandab täiendavalt 2007. aastaks. Õiguskantsler ootab haridus- ja teadusministril selgitust, kas ja kuidas on ta arvestanud Tallinna Haridusameti juhataja ettepanekutega hariduslike erivajadustega laste õppekorralduse parandamisel.

(3.8) Kontrollkäigul selgus, et maavanem ei ole turvakeskust kordagi asutuse kolmeteistkümne tegevusaasta jooksul kontrollinud. Harju maavanema selgituste järgi on ta tööjõu puuduse tõttu seadnud prioriteediks järelevalve eelkõige riiklike hoolekandeesutuste üle. SHS § 7 lõikest 2 ja §-st 38 tuleneb maavanema või tema volitatud isiku kohustus teostada järelevalvet maakonnas osutatavate sotsiaalteenuste ja muu abi kvaliteedi ning riigi sotsiaalhoolekandeks eraldatud sihtotstarbeliste rahaliste vahendite kasutamise üle. Seega on Harju maavanemal seadusest tulenev kohustus teostada järelevalvet Harju maakonnas ka kohalike omavalitsuste hoolekandeesutuste osutatavate sotsiaalteenuste ja muu abi kvaliteedi ning riigi sotsiaalhoolekandeks eraldatud sihtotstarbeliste rahaliste vahendite kasutamise üle.

Õiguskantsler leiab, et Harju maavanem on turvakeskuse tegevuse kontrollimata jätmisega eiranud sotsiaalhoolekande seadusest tulenevat järelevalve kohustust. Seetõttu soovitas õiguskantsler Harju maavanemal edaspidi suhtuda sotsiaalhoolekande seadusega maavanemale pandud järelevalve ülesandesse äärmise kohusetundega ning leida võimalused sotsiaalteenuste ja muu abi kvaliteedi üle järelevalve teostamiseks kohalike omavalitsuste hoolekandeesutustes.

(3.9) Kontrollkäigu ajal pööras õiguskantsler oma tähelepanu muuhulgas küsimusele, kas Tallinna linnosade valitsuste ametnikud täidavad lapse vanematest eraldamisel perekonnaseaduse nõudeid. Kontrollimisel selgus, et Tallinna Linnaosade Valitsused ei pöördu alati enne või kümne päeva jooksul pärast lapse vanematest eraldamist ja turvakeskusesse paigutamist kohtusse, et vormistada vanema õiguste äravõtmine või lapse äravõtmine vanemalt. Eestkostesutusel on õigus laps oma vanematest eraldada, et tagada lapse ohutus. Nimetatud õigus on seotud aga PKS § 53 tuleneva eestkostesutuse kohustusega pöörduda enne või kümne päeva jooksul pärast lapse eraldamist kohtusse. See nõue tagab vanemate ja lapse õigused võimu omavoli ning kergekäelise perekonnaellu sekkumise eest.

Õiguskantsler leiab, et PKS §-st 53 tulenevate nõuete mittejärgimisel on eestkostesutus lapse vanematest eraldanud ilma õigusliku aluseta ning eestkostesutuse vastavasisuline tegevus on seadusevastane. Seetõttu tegi õiguskantsler Tallinna linnapeale ettepaneku kohustada linnaosade valitsuste ametnikke edaspidi alati käituma lapse vanematelt äravõtmisel kooskõlas PKS §-ga 53.

(4) Õiguskantsler tegi kontrollkäigu tulemusena ettepanekuid ja soovitusi Tallinna Laste Turvakeskusele, Tallinna linnapeale, Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametile, Harju maavanemale, sotsiaalministrile ning haridus- ja teadusministrile.

Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet ning Tallinna Laste Turvakeskus täitsid õiguskantsleri soovitusid ja ettepanekud.

18. SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla psühhiaatrikliiniku kontrollkäik

Asja nr 7-2/060564

(1) Õiguskantsler Allar Jõks tegi 31.05.2006 kontrollkäigu SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla Psühhiaatrikliinikusse (kliinik).

Kliinik kuulub Põhja-Eesti Regionaalhaigla koosseisu. Kliiniku teeninduspiirkonnaks on kogu Põhja-Eesti ning statsionaarset abi antakse ka suurele osale Lääne-Virumaa, Läänemaa ja saarte abivajajatele, kusjuures kliiniku antav abi moodustab rohkem kui kolmandiku Eesti psühhiaatrilisest eriarstiabist. Kliinikus töötab

40 psühhiaatrit, neli lastepsühhiaatrit, 12 psühholoogit ja kaks lastepsühholoogit, kaks logopeedit, kaks neuroloogit, sisearst, anestezioloog ning lisaks 95 õde, 127 hooldustöötajat, seitse tegevusjuhendajat, üks sotsiaaltöötaja ja 49 muud töötajat. Kliiniku koosseisus on psühhiaatriapolikliinik ja statsionaarse ravi keskus. Statsionaarse ravi keskuses on kaheksa osakonda kokku 230 ravivoodiga. Aastal 2005 hospitaliseeriti 3137 haiget ning ambulatoorseid arsti vastuvõtte oli 50432. Peamisteks ravi põhjusteks on psühhootilised haigused ja meeleoluhäired. Psühhiaatriapolikliinikus on viis erinevat üksust – Ida-Tallina ja Lääne-Tallinna sektor, Harju sektor, laste sektor ja kohtupsühhiaatrilise ekspertiisi kabinet. Korraline järjekord arsti vastuvõtule on 2–3 nädalat, Eesti Haigekassas kindlustatutele tasuta teenuseid ei osutata. Lisaks tavapärastele arstide vastuvõttudele toimub polikliinikus ka valvearsti vastuvõtt igal tööpäeval kell 8.00–18.00. Valvearsti poole saab pöörduda kiireloomuliste kaebustega väljaspool tavapärasest järjekorda n-ö „elava järjekorra” alusel. Tagamaks võimalikult laialdasemat ning üleliigsete viivitusteta ligipääsu psühhiaatrilisele abile, võtavad lisaks arstidele polikliinikus abivajajaid vastu ka psühhiaatriaõed.

(2) Kontrollkäigu eesmärgiks oli kontrollida tahtest olenematu raviga seonduvaid aspekte. Käesolevas kokkuvõttes antakse ülevaade kontrollkäigul tuvastatud peamistest kliiniku tegevusega seonduvatest asjaoludest.

PS §-d 20 ja 21 käsitlevad üldise vabadusõiguse ühte kesket osa – igaühe füüsilise vabaduse kaitset meelevaldse vahistamise või kinni pidamise eest. Õigus vabadusele ja turvalisusele on üks põhilisemaid inimõigusi, kuna sellest oleneb paljude teiste õiguste ja vabaduste kasutamine. Kumatigi ei ole õigus vabadusele ja isikupuutumatusel absoluutne õigus, kuna selle puhul on võimalikud erandid. Sellised riive õigustuse alused on ammendavalt loetletud PS § 20 punktides 1–6. PS § 20 p 5 võimaldab vabaduse võtta seaduses sätestatud juhtudel ja korras muuhulgas ka vaimuhaige kinni pidamiseks, kui ta on endale või teistele ohtlik.⁵¹⁶

PS § 21 järgi on isikuvabadusse sekkumine lubatud üksnes juhul, kui see on seaduses selgelt ette nähtud, põhjendatud ning teostatud kooskõlas kehtiva õigusega.⁵¹⁷ Paragrahvi teine lõige näeb ette vabaduse võtmise kohtuliku kontrolli. Kohtuliku menetluse eesmärgiks on vältida vabaduse meelevaldset võtmist ning tagada kinnipidamise seaduslikkus ning vältimatu vajalikkus. Isiku kinni pidamise peab otsustama 48 tunni jooksul.

Nähtuvalt psühhiaatrilise abi seaduse (PsAS) § 11 lõikest 1 võib isiku võtta tema enda või tema seadusliku esindaja nõusolekuta vältimatu psühhiaatrilise abi korras ravile haigla psühhiaatriaosakonda või jätkata ravi, tema tahtest olenemata, ainult järgmiste asjaolude koosinemise korral: isikul on raske psüühikahäire, mis piirab tema võimet oma käitumisest aru saada või seda juhtida ja haiglaravita jätmisel ohustab isik psüühikahäire tõttu iseenda või teiste elu, tervist või julgeolekut ning muu psühhiaatriline abi ei ole küllaldane. Tahtest olenematut ravi võib üldreeglina kohaldada üksnes kohtu määruse alusel ning vastavalt PsAS § 13 lõikele 1 võib isiku tahtest olenematu ravi haigla psühhiaatriaosakonnas kesta üle 48 tunni ainult kohtu loal. Tahtest olenematule ravile allutatud isik ei või katkestada uuringuid ja ravi ega lahkuda haigla psühhiaatriaosakonnast. Kui see on vältimatu isiku enda või avalikkuse kaitseks, toimetatakse isik haigla psühhiaatriaosakonda kiirabi, politsei, lähedaste või muude isikute poolt.

Aastal 2005 allutati kliinikus tahtest olenematule ravile 1071 isikut ning aastal 2006 (seisuga 31.05.2006) on tahtest olenematu ravi määratud 263 isikule. Keskmine tahtest olenematu ravi kestus kliinikus on 12 päeva. Peamised diagnoosid tahtest olenematu ravi korral on skisofreenia, psühhootilised häired, psühhootiliste sümptomitega depressioon ning bipolaarne meeleoluhäire maniakaalses faasis.

(3.1) Kohtulik kontroll üle 48-tunni kestva vabaduse võtmise korral

Kliiniku vastusest kontrollkäiku ettevalmistavale küsimustikule ja vestlustest kliinikus 31.05.2006 selgus, et

516 R. Maruste. Kommentaarid §-le 20. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi Põhiseadus, Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 20 komm 1-6.

517 R. Maruste. Kommentaarid §-le 21. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi Põhiseadus, Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 21 komm 1.

äärmiselt problemaatiline on isikute õiguste tagamine tahtest olenematu ravi määramise kohtumenetluses.

48-tunni reegli rikkumine leiab aset peamiselt juhtudel, kui isik peetakse kinni nädalavahetusel või pühade ajal, samuti siis, kui kohus on koormatud, kliinikus on tööl piiratud hulgal personali jne. Arusaadav on, et erinevad tegurid võivad mõningal määral raskendada kiiret andmevahetust kliiniku ja kohtute vahel. Kuid selline asjaolu ei saa siiski õigustada põhiseaduses toodu riivet, mille järgi peab isiku kinnipidamise otsustamine toimuma 48 tunni jooksul eesmärgiga vältida vabaduse meelevaldset võtmist ning tagada kinnipidamise seaduslikkus ning vältimatu vajalikkus. Põhiseadus ei anna siin ei kinni pidajale ega ka kohtule võimalust väljuda 48-tunni reegli raamidest. Tulenevalt asjaolust, et isikute põhiõiguste tagamine on demokraatliku õigusriigi üks aluseid, peavad nii kliinik kui ka kohtud looma võimalused isikute kinnipidamise vajalikkuse tähtaegseks kontrolliks.

Seega tegi õiguskantsler kliiniku juhtkonnale ettepaneku välja töötada isiku tahtest olenematu ravi kohaldamiseks ja isiku haigla psühhiaatriaosakonda paigutamiseks esialgse õiguskaitse rakendamise taotluse kohtule edastamise kord, mida oleks võimalik rakendada olenemata nädalapäevast või tööl oleva personali koosseisust ning mis välistaks täielikult isikute kinni pidamise kliinikus üle 48 tunni ilma kohtu sellekohase loata.

Lisaks tegi õiguskantsler maakohtute esimeestele ettepaneku tagada kohtute töökorraldus viisil, mis võimaldaks kohtutel isiku tahtest olenematu ravi kohaldamiseks ja isiku haigla psühhiaatriaosakonda paigutamiseks esialgse õiguskaitse rakendamise taotlused läbi vaadata ning nende teha otsused viivitamatult ning kuidas tagada olukord, et isikuid ei peetaks kinni nende tahte vastaselt üle 48 tunni ilma kohtu kontrollita.

(3.2) Isiku õigus osaleda oma kohtuasja arutamise juures ning omada esindajat

Lisaks eeltoodule on problemaatiline kohtu ning riigi õigusabi korras määratud isiku esindaja aktiivne tegevus tahtest olenematu ravi määramise protsessis. Kontrollkäigu ajal tutvuti kolme tahtest olenematul ravil viibiva patsiendi haiguslugudega, millest selgus, et kõigi kolme puhul oli kohus teinud määruse kirjalikus menetluses. Vastavalt PS § 24 lõikele 2 on igäühel õigus olla oma kohtuasja arutamise juures. Juuresoleku õiguse esemeline kaitseala ei hõlma mitte üksnes passiivset osalemist kohtulikul arutamisel. Subjektina kohtumenetluses osalemise õigus eeldab ka õigust olla ära kuulatud kohtu poolt, samuti seda, et kohus peab isiku seisukohta kohtuotsuse koostamisel arvestama ja sellega mittenõustumist motiveerima.⁵¹⁸

Kui isik ise ei ole võimeline kohtus end esindama, on tal võimalus kasutada esindajat. Isikutel, kes oma majandusliku seisundi tõttu ei suuda õigusabi vajamise ajal tasuda asjatundliku õigusteenuse eest, on võimalus saada kohtuesinduseks riigi õigusabi osutaja. Nähtuvalt riigi õigusabi seaduse §-st 2 on seaduse eesmärk tagada kõigile isikutele asjatundliku ja usaldusväärse õigusteenuse õigeaegne ja piisav kättesaadavus ning seda riigi õigusabi kättesaadavaks tegemise kaudu. Kliinikus tutvutud tahtest olenematu ravi määramise kohtumäärustes puudus aga viide nii isikule esindaja määramise kui ka esindaja kohtuistungil osalemise kohta.

Psüühilise erivajadusega isiku puhul esineb sagedasti, et isik ei ole oma tervisliku seisundi tõttu võimeline kohtuistungil osalema. Selle olukorra tarbeks näeb ette erandi ka TsMS § 534 lg 2 sätestades, et isikut ei pea ära kuulama, kui ärakuulamine võib oluliselt kahjustada tema tervist või kui ta ei suuda ilmselt tahet avaldada. Kuid sellisel juhul on äärmiselt vajalik tagada isiku esindaja osavõtt kohtuistungist ning üldiselt tuleks vältida TsMS § 534 lõikes 3 toodud võimalust, mille järgi võib juhul, kui viivitusega kaasneks oht, kohus esialgset õiguskaitset rakendada juba enne isiku enda ja teiste isikute ärakuulamist ja talle esindaja määramist. Asja menetlev kohus peaks viivitamatult pärast esialgse õiguskaitse rakendamise taotluse saamist isiku tahtest olenematu ravi kohaldamiseks otsustama isikule riigi esindaja määramise ning tegema sellise

⁵¹⁸ E.Kergandberg. Kommentaarid §-le 24. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 24 komm 9.

asjaolu teatavaks nii esindajale kui ka esindatavale. See võimaldaks esindajal enne kohtu määruse tegemist kohtuda esindatavaga, tutvuda isiku ravidokumentidega ning saada muud infot esindatava psüühikahäire ja kasutatavate ravi- ning diagnostikameetodite kohta. Kindlasti on vajalik tahtest olenematu ravi kohaldamise otsustamisel korraldada kohtuistung ning võimaldada isikul endal tema esindajal kohtuistungist osa võtta, tagades seeläbi PS §-st 24 tuleneva igäihe õiguse olla oma kohtuasja arutamise juures.

Tulenevalt eeltoodust tegi õiguskantsler maakohtute esimeestele ettepaneku tahtest olenematu ravi kohaldamise otsustamise istungitel senisest enam tagada PS § 24 lõikes 2 sisalduva igäihe õiguse olla oma kohtuasja arutamise juures kas isikul endal või tema esindajal. Lisaks rõhutas õiguskantsler vajadust viivitamatult pärast tervishoiuteenuse osutajalt esialgse õiguskaitse rakendamise taotluse saamist isiku tahtest olenematu ravi kohaldamiseks otsustada isikule riigi esindaja määramine ning teha kohe vastav asjaolu teatavaks nii esindajale kui ka esindatavale.

Täiendavalt soovitas õiguskantsler kohtutel leida võimalus korraldada kas kõigile kohtunikele või tahtest olenematu ravi kohaldamise asju arutavatele kohtunikele koolitus psüühilise erivajadusega isikute õiguste tagamisest.

Samuti soovitas õiguskantsler Eesti Advokatuuril läbi viia koolitus advokaatidele psüühilise erivajadusega isikute õigustest ning nende tagamisest eesmärgiga välistada selliste isikute üksnes formaalne esindamine kohtutes.

(3.3) Kohtuliku kaebeõiguse teostamine

PS § 24 lg 5 sätestab igäihe õiguse tema kohta tehtud kohtuotsuse peale seaduses sätestatud korras kaevata edasi kõrgemalseisvale kohtule. Seeläbi on tagatud demokraatliku kohtusüsteemi üks alustalasid – kõrgema astme kohtu kontroll madalama astme kohtu lahendite üle. TsMS § 543 järgi võib kinnisesse asutusse paigutamise määruse ja asutusse paigutamisest keeldumise määruse, paigutamise lõpetamise ja lõpetamisest keeldumise määruse ning esialgse õiguskaitse rakendamise määruse peale esitada määruskaebuse. Seega on seadusandlikul tasandil isikute kaebeõiguse tahtest olenematu ravi asjades tagatud.

Vestlusest kliiniku personali ning patsientidega selgus aga, et seaduses ette nähtud edasikaebevõimaluse realiseerimine on tihti raskendatud, kuna kohtumäärustes ei ole ammendavalt kirjeldatud edasikaebamise korda ning samuti ei selgita korda ei asja arutav kohtunik ega ka isikule määratud esindaja. Tulenevalt eeltoodust tegi õiguskantsler maakohtute esimeestele ettepaneku soovitada kohtunikel TsMS 54. peatükis sätestatud asjade arutamisel, arvestades nimetatud menetluse subjektiks olevate isikute piiratud võimet otsida ise infot nende suhtes tehtud kohtumääruse edasikaebamisega seonduva kohta, anda kohtumääruses piisava selgusega teave edasikaebe võimaluste ja korra kohta, teatades muuhulgas kohtumaja aadressi, kuhu määruskaebus tuleb esitada ning märkides riigilõivu tasumiseks vajalikud rekvisiidid ning info riigilõivust vabastamise taotlemise võimaluse kohta.

(3.4) Kliinikusisese kaebeõiguse teostamine

Patsientide kaebevõimaluse realiseerimise korda kliiniku siseselt reguleerib SA Põhja-Eesti Regionaalhaiglas kehtiv kaebuste juhtimise süsteem. Kaebuste juhtimise süsteemis toodu järgi on kaebus nii suuline kui kirjalik rahulolematuse väljendus. Kõik kaebuse esitanud isikud saavad kirjaliku vastuse juhul, kui nad on esitanud oma kontaktandmed. Vastavalt süsteemi kirjelduse punktile 3.1.2 esitatakse kaebus vormikohasel blanketil, telefoni teel esitatud kaebuse kohta täidab blanketi võimalusel kantselei töötaja. Nähtuvalt süsteemi kirjelduse punktist 3.2.1 vastatakse kõigile vormikohastele kaebustele 15 päeva jooksul. Kaebuste juhtimise süsteemist nähtuvalt on vormikohasteks kaebusteks vaid kirjalikult esitatud kaebused, millele vastatakse vormikohasel blanketil.

Vestluses kliiniku töötajatega selgus, et tegelikult esitatakse paljud kaebused suuliselt, kuid selliste kaebuste ega neile vastamise üle arvet ei peeta. Seega on kliinikus käesoleval ajal reguleerimata kord, kuidas ja kas käsitletakse ja vastatakse suuliselt esitatud kaebustele. Psüühikahäirega ja tahtest olenematule ravile allutatud

isikud ei pruugi alati olla võimelised esitama kaebust kliinikus toimuva kohta vormikohaselt (blanketil ja kirjalikult). Tulenevalt eeltoodust tegi õiguskantsler kliiniku juhtkonnale ettepaneku eesmärgiga võimaldada isikutel oma huvide kaitsmist kaebeõiguse realiseerimise kaudu reguleerida ammendavalt ka suuliselt esitatud kaebuste käsitlemise ning neile vastamise kord.

(3.5) Politseipoolne isikute toimetamine kliinikusse

Vastavalt PsAS § 12 lõikele 1 toob isiku juhtudel, kui see on vältimatu isiku enda või avalikkuse kaitseks, haigla psühhiaatriaosakonda politsei. Samuti võib politsei abistada arsti kirjaliku taotluse alusel tervishoiuteenuse osutajat isiku kinnipidamisel, arstlikul läbivaatusel ja haigla psühhiaatriaosakonda toimetamisel. Kliiniku andmetel toob politsei umbes pooled tahtest olenematule ravile suunatud patsiendid ravile.

Psüühilise erivajadusega isiku, kelle suhtes on tõenäoliselt õigustatud tahtest olenematu ravi kohaldamine, toimetamisel kliinikusse esineb tavalisest suurem risk ülemäärase jõu kasutamiseks politsei poolt. Kliinikusse saabudes teotatakse isiku ülevaatus, mille käigus fikseeritakse ka kehalised kahjustused, kuid enamasti ei ole võimalik kindlaks teha kehavigastuste tekitajat. Täiendavalt märkisid kliiniku töötajad, et politsei puhul esineb tihti verbaalset väärkasutust ning suhtumise näitamine ravile toimetavava isiku suhtes. Seega võib politsei tegevus psüühilise erivajadusega isikute toimetamisel kliinikusse rikkuda isikute inimväärikust ning neid alandada.

Tulenevalt eeltoodust tegi õiguskantsler Politseiameti politseipeadirektorile ettepaneku leida võimalus korraldada politseiametnikele koolitus psüühilise erivajadusega isikute õiguste tagamisest, et vältida selliste isikute suhtes toime pandavaid ning inimväärikust alandavaid füüsilisi ja verbaalseid väärkasutusi. Vältimaks analoogseid probleeme tulevikus, tuleb kaaluda isikute põhiõigusi käsitleva mooduli lisamist Sisekaitseakadeemia politseikolledži politseikooli õppeprogrammi.

(3.6) Juhtumikorralduse teenuse kättesaadavus kliinikus

Oluliseks meetodiks tahtest olenematule ravile allutatud isikute reintegreerimisel ühiskonda tuleb pidada juhtumikorraldust, mis sisaldab vajatavate teenuste ja ressursside suhtes nõustamist, nende ühendamist ja vahendamist. Juhtumikorraldus võib sisaldada ka otseseid kliinilisi teenuseid, mis on seotud elukvaliteediga ja funktsioneerimisega. Juhtumikorraldus vähendab rehospitaliseerimiste sagedust ning parandab isiku elukvaliteeti. Efektiivne juhtumikorraldus sisaldab spetsiifilisi sekkumisi ja määrab hoolduse taseme, arvestades haiguse raskust ja patsiendi ning perekonna vajadusi, kusjuures oluliseks faktoriks on patsiendi ja juhtumikorraldaja vaheline suhe.⁵¹⁹

Käesoleval ajal ei osuta kliinik juhtumikorralduse teenust, vajadusel suunatakse isik vastava teenuse osutaja juurde. Kliinikus töötab vaid üks sotsiaaltöötaja, täiendava personali palkamist on takistanud ressursside puudus. Kumatigi on ülimalt oluline, et psüühikahäirega isikule oleks juhtumikorralduse teenus võimalikult kergelt kättesaadav. Teenus aitab isikul hoolimata oma haigusest ühiskonnas osaleda, samuti vähendab tulevikus võimalusi aktiivravile sattumiseks, eriti just tahtest olenematu ravi korras. Seega tuleb juhtumikorraldus käivitada ka kliinikus ning alustada teenuse osutamisega juba isiku ravil viibimise ajal. Võimalus saada teenust muu teenuseosutaja käest võib piirata juhtumikorralduse tegelikku kättesaadavust seoses teenuseosutajale ligipääsu keerukusega.

Tulenevalt eeltoodust tegi õiguskantsler SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla juhtkonnale ettepaneku leida ning eraldada psühhiaatriakliinikule vahendid täiendavate sotsiaaltöötajate palkamiseks, kes saaksid tegeleda efektiivselt juhtumikorralduse teenuse pakkumisega.

(3.7) Rehabilitatsiooniteenuse võrdne kättesaadavus

519 Skisofreenia ravijuhis: III Psühhosotsiaalsed sekkumised ja teenuste jaotamine. Tartu Ülikooli Kliinikum, kättesaadav arvutivõrgus: http://www.kliinikum.ee/psyhhaatriakliinik/Programm/ravi/ps-ravi/SCH/F2_III_osa.htm

Nähtuvalt SHS § 10 punktist 1¹ on üheks sotsiaalteenuse liigiks rehabilitatsiooniteenus. Rehabilitatsiooniteenus on isiku iseseisva toimetuleku, sotsiaalse integratsiooni ja töötamise või tööle asumise soodustamiseks osutatav teenus, mille käigus koostatakse isikule puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse §-s 2¹ sätestatud nõuetele vastav isiklik rehabilitatsiooniplaan kehtivusega kuus kuud kuni kolm aastat, osutatakse Vabariigi Valitsuse kehtestatud loetelus nimetatud ning rehabilitatsiooniplaanis märgitud teenuseid ning juhendatakse isikut, kuidas rehabilitatsiooniplaanis kirjeldatud tegevusi ellu viia.

Vestlusest kliiniku töötajatega selgus, et rehabilitatsiooniteenuse osutamine Eesti erinevates piirkondades on äärmiselt erinev. Samuti on probleemiks väga pikad ooteajad rehabilitatsiooniplaani koostamisele, mis tihti ulatuvad kolme kuuni. Eriti murettekitav on olukord, et 1/3 pikaaravi patsientidest viibivad kliinikus ilma meditsiinilise näidustuseta ning ootavad vaid rehabilitatsiooniteenust.

PS § 12 lg 1 sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse ning keelab diskrimineerimise mis tahes asjaoludel. Seega ei tohi eristada isikuid ka nende elukoha alusel. Kui rehabilitatsiooniteenus on sõltuv isiku elukohast, leiab aset võrdsuspõhiõiguse riive. Oluliseks tuleb pidada psüühilise erivajadusega isikute re-integreerimist ühiskonda ning on lubamatu, et isikud on teenuse saamisel eristatud olenevalt sellest, kus on nende elukoht.

Tulenevalt eeltoodust tegi õiguskantsler sotsiaalministrile ning regionaalministrile ettepaneku selgitada koostöös välja rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavuse regionaalsete erinevuste põhjused ning välja töötada tegevuskava rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavuse tagamiseks viisil, mis välistab isikute põhiõiguste riive ning tagab inimväärse elu.

(3.8) Kliinikus ravil viibivate isikute igapäevaelu küsimused

Kliinikus tehtud ringkäigul selgus, et kliiniku patsiendid elavad 3–4-kohalistes palatites, üks voodi oli paigutatud ka ühiskasutuses olevasse teleriruumi. Sanitaartingimused kliinikus on rahuldavad, valdavalt olid elu-, ühiskondlikud- ning hügieeniruumid puhtad. Ülerahvastatuse ning ajakohaste olmetingimuste probleem leiab lahenduse kliiniku kolimisel uutesse ruumidesse Mustamäel.

Samuti ilmnes, et patsientidel ei ole võimalik isiklike asju hoiustada viisil, mis tagaks nende säilimise. Palatites oli küll enamiku voodite kõrval öökapp, kuid puudus võimalus kappi lukustada. Kliinik peaks tagama siiski kõigi ravil viibivate isikute asjade säilimise, luues võimaluse isikutel paigutada oma asju lukustatud hoiukohta.

Samuti ei olnud külastatud kliiniku osakondades paigutatud teadetetahvlitele infot kliinikusiseste kaebevõimaluste kohta. Kliinik peaks lisaks muule patsientide igapäevaelu kliinikus puudutavale infole osakondades asuvale teadetetahvlile paigutama ka teabe õiguse kohta kasutada kliinikusiseseid kaebevõimalusi ning selgelt ära tooma võimalused sellise kaebevõimaluse kasutamiseks.

Tulenevalt eeltoodust tegi õiguskantsler kliiniku juhtkonnale ettepaneku tagada patsientidele isiklike asjade hoiustamise võimalus lukustatud kappides ning panna osakondades olevatele teadetetahvlitele üles info kliinikusisese kaebuste esitamise korra kohta.

(4) Kokkuvõte

Kontrollkäigu tulemusel tegi õiguskantsler isikute põhiõiguste tagamiseks ettepanekud sotsiaalministrile, regionaalministrile, maakohtute esimeestele, Eesti Advokatuurile, Politseiameti politseipeadirektorile, SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla juhatusele ning psühhiaatriakliiniku juhtkonnale. Ettepanekute täitmise osas korraldab õiguskantsler järelkontrolli kuue kuu möödudes ettepaneku tegemisest.

19. SA Viljandi Haigla Jämejala psühhiaatrikliiniku kontrollkäik

Asja nr 7-9/061173

(1) Õiguskantsler Allar Jõks tegi 25.09.2006 omal initsiatiivil kontrollkäigu SA Viljandi Haigla Jämejala psühhiaatrikliinikusse (kliinik).

Kliinik kuulub SA Viljandi Haigla koosseisu. Kliinikus on seitse osakonda, milles on kokku 211 voodikohta. Vastavalt haiguste profiilile on osakonnad jaotatud aktiiv- (neli) ja pikaajse ravi (kolm) osakondadeks. Akuutosakonnas on 20 kohta erakorralise või vältimatu abi näidustusel ägedate psühhosiseisundite lühiaegseks raviks. Kahes üldpsühhiaatria osakonnas on kummaski 20 kohta. Lasteosakonnas on ravivõimalus kuni 14. aasta vanuseni kümne voodikohaga. Eriprofiiliga pikaajse ravi osakonnad on sundraviosakond (ravi kohtumääruse alusel, 71 kohta), psüühikahäiretega tuberkuloosihaigete ravi (25 kohta) ja ebastabiilse seisundiga psühhosihaigete pikaajse ravi (55 kohta). Koostöös sotsiaalhoolekandega pakutakse psüühilise erivajadusega inimestele rehabilitatsiooniteenust. Psühhiaatrikliinikus töötab kuus psühholoog, kolm sotsiaaltöötajat ja 19 psühhiaatrit, lisaks muud tervishoiutöötajad.

(2) Kontrollkäigul kontrollis õiguskantsler, kas kliinikus on tahtest olenematu ning sundravi korraldamiseks tagatud isikute põhiõigused ja -vabadused. Käesolevas kokkuvõttes antakse ülevaade kontrollkäigul tuvastatud peamistest kliiniku tegevusega seonduvatest asjaoludest.

Kontrollkäigu kestel külastas õiguskantsler sundravi ning akuutravi osakonda, samuti tahtest olenematu tuberkuloosiravi osakonda. Õiguskantsleri vastuvõtul käis neli kliinikus ravil viibinud isikut.

PS §-d 20 ja 21 käsitlevad üldise vabadusõiguse ühte keskset osa – igaühe füüsilise vabaduse kaitset meelevaldse vahistamise või kinni pidamise eest. Õigus vabadusele ja turvalisusele on üks põhilisemaid inimõigusi, kuna sellest oleneb paljude teiste õiguste ja vabaduste kasutamine. Kummatigi ei ole õigus vabadusele ja isikupuutumatusesele absoluutne õigus, kuna selle puhul on võimalikud erandid. Sellised riive õigustuse alused on ammendavalt loetletud PS § 20 punktides 1–6. PS § 20 p 5 võimaldab vabaduse võtta seaduses sätestatud juhtudel ja korras muuhulgas ka vaimuhaige kinnipidamiseks, kui ta on endale või teistele ohtlik.⁵²⁰

PS § 21 järgi on isikuvabadusse sekkumine lubatud üksnes juhul, kui see on seaduses selgelt ette nähtud, põhjendatud ning teostatud kooskõlas kehtiva õigusega.⁵²¹ Paragrahvi teine lõige näeb ette vabaduse võtmise kohtuliku kontrolli. Kohtuliku menetluse eesmärgiks on vältida vabaduse meelevaldset võtmist ning tagada kinnipidamise seaduslikkus ning vältimatu vajalikkus. Isiku kinnipidamiseks loa andmise otsustamine peab toimuma 48 tunni jooksul.

Nähtuvalt psühhiaatrilise abi seaduse (PsAS) § 11 lõikest 1 võib isiku võtta tema enda või tema seadusliku esindaja nõusolekuta vältimatu psühhiaatrilise abi korras ravile haigla psühhiaatriaosakonda või jätkata ravi, tema tahtest olenemata, ainult järgmiste asjaolude koosinemise korral: isikul on raske psüühikahäire, mis piirab tema võimet oma käitumisest aru saada või seda juhtida ja haiglaravita jätmisel ohustab isik psüühikahäire tõttu iseenda või teiste elu, tervist või julgeolekut ning muu psühhiaatriline abi ei ole küllaldane. Tahtest olenematut ravi võib üldreeglina kohaldada üksnes kohtu määruse alusel ning vastavalt PsAS § 13 lõikele 1 võib isiku tahtest olenematu ravi haigla psühhiaatriaosakonnas kesta üle 48 tunni ainult kohtu loal. Tahtest olenematule ravile allutatud isik ei või katkestada uuringuid ja ravi ega lahkuda haigla psühhiaatriaosakonnast. Kui see on vältimatu isiku enda või avalikkuse kaitseks, toimetab isiku haigla psühhiaatriaosakonda kiirabi, politsei, lähedased või muud isikud.

520 R. Maruste. Kommentaarid §-le 20. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus, Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 20 komm 1–6.

521 R. Maruste. Kommentaarid §-le 21. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus, Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 21 komm 1.

Nähtuvalt KarS § 86 lõikest 1 määrab kohus psühhiaatrilise sundravi juhul, kui isik on pannud toime õigusvastase teo süüdimatus seisundis või kui ta on pärast kohtuotsuse tegemist, kuid enne karistuse ärakandmist jäänud vaimuhaigeks, nõdrameelseks või kui tal on tekkinud muu raske psüühikahäire, samuti kui tal on eeluurimise või kohtus asja arutamise ajal tuvastatud nimetatud seisundid, mis ei võimalda kindlaks teha tema vaimset seisundit õigusvastase teo toimepanemise ajal ning ta on oma teo ja vaimse seisundi tõttu ohtlik endale ja ühiskonnale. Psühhiaatrilist sundravi kohaldatakse kuni isiku tervenemiseni või isiku ohtlikkuse äralangemiseni. Psühhiaatrilise sundravi kohaldamise menetluse sätestab kriminaalmenetluse seaduse 15. peatükk.

Tuginedes PsAS §-st 17 tulenevale volitusnormile on sotsiaalminister 26.08.2002 kehtestanud määruse nr 105 „Psühhiaatrilise ravi nõuded ja psühhiaatriaigla töökorraldus kohtu poolt määratud psühhiaatrilise sundravi kohaldamisel”. Vastavalt määruse § 1 lõikele 2 paigutatakse isik kohtu määratud statsionaarse psühhiaatrilise sundravi kohaldamiseks SA Viljandi Haigla psühhiaatrilise sundravi osakonda järelevalve alla tingimustesse, mis välistavad ohtlike tegude toimepanemise. Psühhiaatrilise sundravi osakonnas peab olema tagatud tavalise ja tugevdatud järelevalve tingimused ning töökorraldus.

Kontrollkäigu toimumise aja seisuga oli kliinikus sundravit 80 isikut, kellest 38 oli tugevdatud režiimiga osakonnas. Tahtest olenematul ravil oli üks isik.

(3.1) Tervishoiuteenuse pakkuja kohustus pöörduda kohtusse üle 48 tunni kestva tahtest olenematu ravi kontrolliks

Kontrollkäigul selgus, et kliinik ei pea alati kinni kohustusest pöörduda tahtest olenematu ravi määramise korral kohtusse 48 tunni jooksul isiku kinni pidamisest. Kliinikus tahtest olenematul ravil viibivate isikute haiguslugudega tutvudes selgus, et on esinenud juhtumeid, kus isikut on tema tahte vastaselt kinni peetud neli ööpäeva ilma, et selleks oleks kohtu luba. Selline tegevus ei vasta aga ei PS § 21 ega ka PsAS § 13 lõikes 2 toodule.

Tulenevalt eeltoodust tegi õiguskantsler kliiniku juhtkonnale ettepaneku tagada edaspidi kõrvalekaldumatult tahtest olenematu ravi korral kohtusse pöördumine viisil, mis välistaks täielikult isikute kinni pidamise kliinikus üle 48 tunni ilma kohtu sellekohase loata.

(3.2) Isiku õigus osaleda oma kohtuasja arutamise juures ning omada esindajat

Nii vastusest kontrollkäiku ettevalmistavale küsimustikule kui ka vestlusest kliinikus 25.09.2006 selgus, et kliiniku patsiendid ei osale kohtuistungil, kus otsustatakse isiku suhtes tahtest olenematu ravi kohaldamist. Kliiniku seisukoht oli, et neil pole kehtivate seaduste järgi kohustust ravialust kohtusse viia ning saatjat organiseerida.

Vastusest küsimustikule kui ka vestlusest kohapeal selgus, et reeglina ei määrata tahtest olenematu ravi kohaldamise kontrollimisel isikutele esindajat ei kohtu algatusel ega ka kliiniku taotlusel. Esindaja määratakse vaid tahtest olenematu ravi pikendamise küsimuste arutamisel kohtus. Praktikas on kohus isikule, kelle suhtes kaalutakse tahtest olenematu ravi määramist, esimest korda esindaja määranud 2006. aasta augustis ning kontrollkäiku ettevalmistava küsimustiku vastuse koostamise ajaks 11.09.2006 ei olnud selles asjas kohtuistungit veel toimunud.

Tulenevalt PS § 24 lõikest 2 on igal isikul õigus olla oma kohtuasja arutamise juures. Nähtuvalt TsMS § 536 lõikest 1 peab kohus enne isiku kinnisesse asutusse paigutamist isiku isiklikult ära kuulama ja selgitama talle menetluse kulgu. Vajaduse korral kuulab kohus isiku ära isiku jaoks tavalises keskkonnas. PsAS § 13 lg 6 sätestab, et kui on vaja isik toimetada ärakuulamiseks haiglast kohtusse, teeb seda vajaduse korral politsei. Ära kuulamise kohustusest võib kõrvale kalduda vaid TsMS § 534 lõikes 2 sätestatud alusel ehk juhul, kui ärakuulamine võib oluliselt kahjustada isiku tervist või kui isik ei suuda ilmselt taht avaldada.

Kui isik ise ei ole võimeline kohtus end järgi esindama, on tal võimalus kasutada esindajat. Nähtuvalt TsMS

§ 535 lõikest 1 määrab kohus kinnisesse asutusse paigutamise menetluses isikule esindaja, kui see on isiku huvides ilmselt vajalik ja kui isikut ei esinda juba teine tsiviilkohtumenetlusteovõimeline isik. Isikutel, kes oma majandusliku seisundi tõttu ei suuda õigusabi vajamise ajal tasuda asjatundliku õigusteenuse eest, on võimalus saada kohtuesinduseks riigi õigusabi. Nähtuvalt riigi õigusabi seaduse §-st 2 on seaduse eesmärk tagada kõigile isikutele asjatundliku ja usaldusväärse õigusteenuse õigeaegne ja piisav kättesaadavus ning seda läbi riigi õigusabi kättesaadavaks tegemise.

Lisaks on Riigikohus korduvalt rõhutanud, et menetlus, mille juriidiliseks tagajärjeks on isikuõiguste piiramine, seab kohtule nõudmise teha kõik võimalikud toimingud, et saavutada isiku istungile kutsumise või kutsumata jätmise osas veendumuse maksimaalne aste.⁵²² Seega peab tahtest olenematu ravi asja menetlev kohus aktiivselt selgitama välja isiku võime kohtuistungil osaleda ning tagama isiku osavõtu tema õiguste piiramise otsustamiseks peetavast istungist. Reeglist on lubatud kõrvale kalduda vaid isiku tervise säästmise huvides ning peab olema iga kord objektiivselt põhjendatud ning dokumenteeritud. Kui isikul puudub võimalus menetluse kestel rääkida kohtunikuga või esindajaga, võib tema suhtes olla piiratud ka isiku PS § 24 lõikes 5 toodud edasikaebeõigus, kuna ta ei pruugi iseseisvalt aru saada kohtumääruse edasikaebamise võimalustest.

Tulenevalt eeltoodust tegi õiguskantsler Tartu Maakohtu Viljandi kohtumaja juhile ettepaneku tagada tahtest olenematu ravi kohaldamise otsustamise istungitel senisest tõhusamalt PS § 24 lõikes 2 sätestatud igapäevane õiguse viibida oma kohtuasja arutamise juures järgimine. Kui isiku tervislik seisund ei võimalda kohtumaja toimetamist, on tsiviilkohtumenetluse seadustiku järgi võimalik istung pidada ka kliinikus. Lisaks rõhutas õiguskantsler, et pärast tervishoiuteenuse osutajalt esialgse õiguskaitse rakendamise taotluse saamist isiku tahtest olenematu ravi kohaldamiseks tuleb viivitamatult otsustada riigi esindaja määramine ning teha kohe asjaolu teatavaks nii esindajale kui ka esindatavale.

Täiendavalt tegi õiguskantsler kliiniku juhtkonnale ettepaneku kasutada PsAS § 13 lõike 6 järgi isiku toimetamiseks kohtusse politsei kaasabi. Vajadusel peaks olema kliinik valmis tagama kohtuistungil korraldamiseks sobivate ruumide olemasolu ka kliinikus.

(3.3) Tahtest olenematu ravi lõpetamise kord

Kliinikus 25.09.2006 peetud vestlusel selgus, et praktikas valmistab probleeme tahtest olenematu ravi lõpetamisega seonduv. Vastavalt PsAS § 13 lõikele 1¹ otsustab kohus isiku tahtest olenematu ravi pikendamise ja lõpetamise asju kinnisesse asutusse paigutamise menetlusele ettenähtud korras isiku elukohajärgse kohaliku omavalitsuse avalduse alusel.

2006. aasta alguses psühhiaatrilise abi seaduse muudatuste jõustumisel selgus, et tihti operatiivne koostöö psühhiaatrilise abi osutajate ning kohalike omavalitsuste vahel puudub. Kohalikud omavalitsused menetlevad kliiniku esitatud taotlusi kohtusse pöördumiseks tahtest olenematu ravi lõpetamiseks väga erinevas korras ning erinevate tähtaegade jooksul. Nii võib esialgse õiguskaitse korras kohaldatud tahtest olenematu ravi lõpetamine kesta kuni kuu aega pärast isiku tervenemist. Menetluse ajal puudub tervishoiuteenuse osutajal alus (juba tervenenu) isiku vabastamiseks. Selline isikupuutumatus riive aga ei vasta PS § 20 punktis 5 toodud vabaduse võtmise alusele, kuna isik ei ole enam ei endale ega teistele ohtlik.

Tulenevalt eeltoodust tegi õiguskantsler sotsiaalministrile ettepaneku muuta psühhiaatrilise abi seadust nii, et edaspidi oleks psühhiaatrilise abi osutajal õigus lisaks kohtule esialgse õiguskaitse korras tahtest olenematu ravi kohaldamise taotluse esitamisele õigus taotleda ka esialgse õiguskaitse korras määratud tahtest olenematu ravi lõpetamist.

(3.4) Ilma elukohata isikute vabaduspõhiõiguse piiramine

522 RKTko 19.12.2005, nr 3-2-3-14-05; RKTko 26.09.2005, nr 3-2-3-10-05; RKTko 12.09.2005, nr 3-2-3-11-05; RKTko 08.06.2005, nr 3-2-3-8-05; RKTko 06.04.2005, nr 3-2-3-3-05; RKTko 18.04.2006, nr 3-2-2-1-06 jt.

Nii vastustest kontrollkäiku ettevalmistavale küsimustikule kui ka vestlusest kliinikus 25.09.2006 selgus, et isikuid, kellel elukoht puudub või kelle elukohta ei suudeta tuvastada, ei kirjutata kliinikust välja ka tervenemisel. Samuti viibivad haigusnähtude taandumisel kliinikus edasi isikud, kellel on eestkoste vajadus, kuid puudub eestkostja.

PS § 20 järgi on igaühel õigus vabadusele ja isikupuutumatusel. Vabadust võib võtta vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Vastavalt VÕS § 766 lõikele 3 võib patsiendi läbi vaadata ja talle tervishoiuteenust osutada üksnes tema nõusolekul.

Problemaatiline on olukord, kus on ära langenud ravi näidustused, kuid isik on vaja suunata edasi hoolekandeesutusse. Tihti puuduvad hoolekandeesutustes ning eriti just tugevdatud järelevalvega hoolekandeesutustes vajalikud kohad. Seega tuleb näiteks sundravi patsiente, kellel on edasise hooldamise vajadus, hoida kliinikus ka ravivajaduse lõppedes. Selline olukord aga piirab liigselt ravivajaduseta isikute vabaduspõhiõigust. Lisaks peab kliinik pakkuma sisuliselt sotsiaalteenust ning sellega kaasnevalt võivad kohtade puudusel õigeaegse ravita jääda selleks näidustatud isikud.

Täiendavalt on raskusi kliinikust lahkuda soovivatele isikutele eestkostjate määramisel. Nähtuvalt SHS § 26 lg 1 punktist 7 korraldab valla- või linnavalitsus puuetega isikutele teiste inimestega võrdsete võimaluste tagamiseks, nende aktiivseks osalemiseks ühiskonnaelus ja iseseisvaks toimetulekuks eestkostet ning seab hoolduse. Kliiniku sotsiaaltöötajate hinnangul ei soovi mõned kohalikud omavalitsused aga seda kohustust täita ning haiglast lahkuvatele isikutele eestkostet korraldada. Suurim probleem kliinikust lahkuvatele isikutele eestkoste korraldamisel on tekkinud Pärsti vallas. Pärsti Vallavalitsus on SHS § 9 lõike 3 järgi isikute suhtes, kelle elukohta ei saa kindlaks määrata, sotsiaalteenuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmise korraldaja. Seega peab Pärsti vald olema eestkostjaks kõigile isikutele, kes pole tegelikult kunagi olnud kantud valla elanike registrisse, kuid kelle abi vajadus tekkis valla territooriumil asuvas kliinikus viibimise ajal. Eestkostja kohustuste võtmine toob aga kohalikule omavalitsusele kaasa määramata ulatuses lisakohustusi. Lisaks tuleb märkida, et ka hoolekandeesutusse suunamiseks on piiratud teovõimega isiku puhul vajalik eestkostja kirjalik taotlus. Eestkostja puudumisel osutub võimatuks isiku edasisele sotsiaalteenusele suunamine.

Tulenevalt eeltoodust tegi õiguskantsler Pärsti vallavanemale ettepaneku edaspidi kõrvalekaldumatult täita SHS § 9 lõikes 3 toodud sotsiaalteenuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmise nõuet, muuhulgas korraldades kliinikus viibivatele isikutele, kelle elukohta ei saa kindlaks määrata, eestkoste ning seades hoolduse.

Samas tegi õiguskantsler ettepaneku sotsiaalministrile kaaluda võimalust eraldada riigieelarvest lisaraha kohalikele omavalitsustele, kelle kohustuseks on tagada eestkoste ja hoolduse korraldamine kohaliku omavalitsuse territooriumil asuvates kinnistes või hoolekandeesutustes viibivatele, kuid kohaliku omavalitsuse elanike nimekirja mitte kantud isikutele. Täiendavalt tegi õiguskantsler sotsiaalministrile ettepaneku võtta tarvitusele meetmed piisava vastuvõtuvõimsuse tagamiseks hoolekandeesutustes eesmärgiga välistada olukord, kus isikud peavad viibima tervishoiuteenuse osutaja juures vaid põhjusel, et neid ei ole kohtade puudumisel hoolekandeesutustesse võimalik paigutada.

(3.5) Kaebeõiguse teostamine kliinikus

Vastusest kontrollkäiku ettevalmistavale küsimustikule ja vestlusest kliinikus 25.09.2006 selgus, et vastavalt dokumendile „Kaebuste lahendamise kord SA Viljandi Haiglas” esitatakse kaebused kliinikus vaid kirjalikult ning suuliselt esitatud kaebusi ei registreerita. Suuliselt võib esitada vaid sellise kaebuse, millele ei soovita kirjalikku vastust ning probleem saab kohese vastuse ja ei vaja edasist käsitlemist.

Psüühikahäirega ja tahtest olenematule ravile allutatud isikud ei pruugi alati olla võimelised esitama kaebust kliinikus toimuva kohta kirjalikult. Nimetatud aspekti arvestades peab kliinik tagama, et ka suulised kaebused registreeritaks ning neile vastataks põhistatult ning isikule arusaadavalt.

Tulenevalt eeltoodust tegi õiguskantsler kliiniku juhtkonnale ettepaneku tagada isikute kaebeõigus ja

reguleerida ka suuliselt esitatud kaebuste käsitlemise ning neile vastamise kord.

(3.6) Ravil viibivate isikute omandiõiguse riive

Vastusest kontrollkäiku ettevalmistavale küsimustikule ja vestlusest kliinikus 25.09.2006 selgus, et ravil viibivatele isikutele saadetakse pakid avab tervishoiutöötaja patsiendi juuresolekul ning kliinikus lubamatud esemed eemaldatakse saadetest.

Kummatigi ei ole sellisel omandiõiguse riivel seaduslikku alust. PS § 32 järgi on igähe omand puutumatu ning võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Samuti peavad omandiõiguse teostamise kitsendused tulenema seadusest. Ei psühhiaatrilise abi seadus ega ka mõni muu seadus ei sätesta psühhiaatrikliinikus lubatavate või mittelubatud asjade nimekirja ega anna tervishoiuteenuse osutajale õigust mittelubatud asjade ära võtmiseks. Analooiana võib välja tuua, et kinnipidamiskohtade puhul on selline lubatud asjade loetelu sätestatud vangistuseseaduse § 15 lõike 2 alusel vastu võetud justiitsministri 30.11.2000 määruses nr 72 „Vangla sisekorraeskiri”, mille 12. peatükk annab ammendavalt kinnipeetavale lubatud asjade loetelu.

Mõistetavalt on vajalik teatud asjade psühhiaatrilise abi osutaja juurde toomise piiramine. Sellisteks asjadeks võivad olla näiteks relvad, alkohoolsed ja psühhotroopsed ained jne. Kuid piirangute kehtestamiseks peab olema seaduslik alus ning piirang ei saa põhineda tervishoiuteenuse osutaja või tervishoiutöötaja diskretsioonil.

Tulenevalt eeltoodust tegi õiguskantsler sotsiaalministrile ettepaneku luua seaduslik alus psühhiaatrilise abi osutajate juures viibivate isikute omandiõiguse kitsendamiseks ning sätestada üheselt psühhiaatrilise abi osutajate juures lubatud või keelatud asjade nimekirja ja ajutisele hoiule võetud keelatud asjade hoiustamise kord.

(3.7) Kliiniku igapäevaelu küsimused

Ringkäigul kliinikus 25.09.2006 selgus, et sundravi osakonna eraldusruumis puuduvad akendelt kardinaadid. Kuna afektses seisundis isikul võib olla vastumeelsus valguse suhtes tegi õiguskantsler kliiniku juhtkonnale ettepaneku kaaluda eraldusruumi kardinate paigaldamist.

Samuti selgus ringkäigul, et mitmetel palatitel on klaastahvliga ukсед, mille vaadet ei ole võimalik seestpoolt sulgeda. Kliiniku personali ruumidel, millel on samuti ees klaastahvliga ukсед, oli võimalik privaatsust tagada uksele sissepoole paigaldatud kardina abil. Seega on riivatud kliinikus ravil viibivate isikute õigus privaatsusele. Tulenevalt eeltoodust tegi õiguskantsler kliiniku juhtkonnale ettepaneku võimaldada klaastahvliga uksega palatis viibivatele isikutele senisest tõhusamat privaatsuse kaitset, paigaldades näiteks palati ustele sissepoole kardinaadid.

Kliinikus viibivad isikud saavad isiklike kõnede tegemiseks kasutada õepostis asuvat telefoni ning seda vaid tervishoiutöötaja juuresolekul. Alternatiivsete helistamisvõimaluste loomist kliinik vajalikuks pidanud pole. PS § 26 järgi on igähel õigus eraelu puutumatusse. PS § 43 järgi on igähel õigus tema või temale üldkasutataval teel edastatud sõnumite saladusele. Kui kliinikus viibivad isikud peavad oma eraelulisi asju ajama vaid tervishoiutöötaja juuresolekul, ei tagata piisavalt põhiseaduses nimetatud vabadusi. Samuti võib kliiniku töötaja kuuldekauguses olemine praktikas takistada esindajaga usalduslikult ühenduse võtmist ning kliinikuga seonduvate probleemidest rääkimist. Kahtlemata on võimalik juhul, kui ka edaspidi võimaldatakse isikutele lähedastega kontakteerumiseks kasutada kliiniku telefoni, jälgida isikute tegevust telefoni kasutamise ruumis läbi ruumi avaneva akna või klaasist ukse. Lisaks tuleks kaaluda telefoniautomaatide paigaldamist või portatiivse telefoniautomaadi soetamist eesmärgiga võimaldada isikutele helistada neile sobival ajal ning segamatult. Tulenevalt eeltoodust tegi õiguskantsler kliiniku juhtkonnale ettepaneku lahendada olukord, kus kliinikus ravil viibivatele isikutele pole tagatud nende telefoni teel edastatavate sõnumite saladus ning eraelu kaitse.

(4) Kokkuvõte

Kontrollkäigu tulemusel esitas õiguskantsler isikute põhiõiguste tagamiseks märgukirja sotsiaalministrile ja SA Viljandi Haigla Jämejala psühhiaatrikliiniku juhtkonnale ning tegi soovitusel Tartu Maakohtu Viljandi kohtumaja juhile ja Pärsti vallavanemale. Märgukirjade ja soovitude täitmise osas teostas õiguskantsler järelkontrolli kuue kuu möödudes.

Pärsti vallavanem vastas õiguskantsleri teabe nõudmisele soovitusel täitmisest, et vald ei ole keeldunud eestkoste algatamisest ning eeskostjaks on määratud valla sotsiaalspetsialist. Eestkostja isiku leidmine on valla jaoks tõsiseks probleemiks. Vallavanem märkis, et vastuse koostamise ajal oli Pärsti valla elanikeks registreeritud 17 Jämejala psühhiaatrikliiniku ravialust, kelle elukohaks vallas oli märgitud kliinik. Kliiniku patsientide elukoha registreerimine valda toob aga vallale täiendavaid ülesandeid ja rahalisi kohustusi. Vallavanem on kulutuste katmise küsimuse korraldamises pöördunud ka sotsiaalministri poole. Kokkuvõtlikult võttis Pärsti vallavanem seisukoha, et eestkoste teema vajab seadusandjapoolset läbi vaatamist ning tegeliku olukorraga kooskõlla viimist.

Tartu Maakohtu Viljandi kohtumaja juht vastas õiguskantsleri ettekirjutusele soovitusel täitmisest, et kohtumajas peetakse tahtest olenematu ravi küsimuste otsustamisel kõrvalekaldumatult kinni tsiviilkohtumenetluse seadustikussätetest. Muuhulgakorraldatakse isiku ärakuulamine kas psühhiaatrikliinikus, isiku elukohas või hooldekodus. Samuti on kohtumaja juhi sõnul esmaseks menetlustoiminguks sellistes asjades olnud alati esindaja määramine.

SA Viljandi Haigla Jämejala psühhiaatrikliiniku juhatuse esimees vastas õiguskantsleri kirjale ettepaneku täitmisest, et kliinikus on olemas sobivad ruumid isiku ära kuulamiseks kohtu poolt tahtes olenematu ravi määramise menetluses. Nii haigla kui ka politsei on vajadusel taganud isiku transpordi toimetamiseks kohtumajja. Samuti teavitas haigla juhatuse esimees, et suuliselt esitatud kaebuste käsitlemise ja vastamise korda haiglas on täiendatud selliselt, et haigla personal vormistab isiku kaebuse või aitab kaebuse vormistamisel taasesitataval kujul. Kliiniku patsientidel on telefoni teel edastatavate sõnumite saladuse ja eraelu kaitseks võimalik kasutada telefoni eraldi ruumis ja üksi viibides. Senisest tõhusamaks privaatsuse kaitse tagamiseks on paigaldatud eraldusruumi ning muude klaastahvliga palatite ustele väljapoole kardinad. Kokkuvõtlikult märkis haigla juhatuse esimees, et haiglas on tehtud muudatused võimalikult hea ja riske tasakaalustava lahenduse saavutamiseks.

XIII 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 tähistamisel ning riiklikult oluliste välisvisiitidel, samuti kõrgete külaliste vastuvõtmise korraldamine, 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.

Õiguskantsleri poole pöördui 2006. aastal kaebustega Välisministeeriumi või selle struktuuriüksuste tegevuse peale peamiselt seoses viisamenetluse käigus esile kerkinud probleemidega või seetõttu, et Eesti Vabariik keeldus taotlejatele väljastamast sissesõiduvõisat. Õiguskantsler rõhutab, et Eesti Vabariigi sissesõiduvõisa saamine ei ole ühegi välisriigi kodaniku põhiõigus. Küll aga tuleb viisamenetluses järgida menetlusõiguslikke üldpõhimõtteid ning viisa väljastamisest keeldumisel arvestada, et keeldumisotsus võib tuua kaasa mitmete Eesti kodanike põhiõiguste intensiivse riive. Eeskätt on taolised põhiõigused seotud perekonnavaluga ning vanemate ja laste kaitse ja hoolitsuskohustusega. Ka viisamenetluses tuleb arvestada põhiõigustega ning viisade väljastamisest keeldumise otsused peavad olema põhiõiguslikult kaalutud.

Välisministeeriumile oli 2006. aasta uuenduste aasta. Riigikogu võttis ülevaateastal vastu nii uue välisteenistuse seaduse kui ka uue välissuhtlemise seaduse. Mõlema eelnõu kontseptsioonid olid riigiametnike ja poliitikute ringkondades keerelnud juba aastaid, ent välislepingute sõlmimise, välissuhtlemise ja välisteenistuse õigusliku baasi kaasajastamiseni jõuti alles nüüd.

Riigikogu võttis 10.05.2006 vastu uue välisteenistuse seaduse. Seadus jõustus 01.01.2007. Uue seadusega uuendati oluliselt Eesti välisteenistuse kontseptsiooni, eesmärgiga luua ühtne, paindlik, efektiivne, motiveeritud ja läbipaistev Eesti diplomaatiline teenistus, mis vastaks nii rahvusvaheliste nõuetele ja globaliseerumisele kui ka Eesti uuenenud nõudmistele. Lisaks anti diplomaatidele, haldusteenistujatele ning nende perekonnaliikmetele ajakohased sotsiaalsed tagatised. Uue välisteenistuse seaduse kehtivuse tingimustes tuleb ministeeriumil tagada, et välisteenistus oleks kvaliteetne, tõhus ja sobiv ning vastaks enam erinevate huvirühmade vajadustele. Eesti välisteenistuse uueks väljakutseks on NATO-s, EL-is ja ka muudes rahvusvahelistes organisatsioonides küpsuse näitamine Eesti huvide kaitseks.

Uue välissuhtlemise seaduse võttis Riigikogu esimest korda vastu 03.05.2006, kuid Vabariigi President jättis seaduse 23.05.2006 välja kuulutamata. President leidis, et seadusega piiratakse Riigikogu ja Vabariigi Presidendi põhiseadusest tulenevat välissuhtlemisalasalt pädevust Välisministeeriumi kasuks, mistõttu rikub seadus võimude lahususe ja tasakaalustatuse printsiipi. Järgnenud Riigikogu menetluses viidi Vabariigi Presidendi Kantsleile, Välisministeeriumi ning Riigikogu põhiseaduskomisjoni ja väliskomisjoni koostöö tulemusel eelnõu vaidlustatud sätteid põhiseadusega kooskõlla. Riigikogu võttis välissuhtlemise seaduse muudetud kujul vastu 15.06.2006. Vabariigi President kuulutas seaduse välja ja seadus jõustus 01.01.2007.

Uue välissuhtlemise seadusega täpsustati välislepingute sõlmimise ja muid Eesti Vabariigi välissuhtlemise küsimusi. Samuti lahendati mitmeid praktikas esile kerkinud, kuid seadusega seni reguleerimata probleeme. Varasemast põhjalikumalt käsitletakse uues seaduses välislepingute ettevalmistamise ja sõlmimise menetlust, lisatud on sätteid välislepingute muutmise, lõpetamise ja peatamise kohta. Seaduse väljatöötamisel võeti aluseks 1993. aastal kehtima hakanud välissuhtlemise seadus, kuid arvestati ka Eesti Vabariigi välissuhtlemises enam kui kümne aasta jooksul välja kujunenud praktikast.

Uue välissuhtlemisseaduse vastuvõtmine tõi kaasa ka vajaduse muuta õiguskantsleri seadust. Seni välissuhtlemisseaduses sisaldunud norm, mille järgi teostab õiguskantsler järelevalvet (siseriiklike) õigusaktide välislepingutele vastavuse üle, toodi sarnases sõnastuses üle õiguskantsleri seadusesse, tema põhiülesannete loetellu. Õiguskantsler juhtis seni välissuhtlemisseaduses sisalduva normi säilitamise vajadusele Riigikogu väliskomisjoni tähelepanu 25.04.2006 kirjas. Praktikas on õiguskantsler enim kontrollinud õigusaktide kooskõla Euroopa inimõiguse ja põhivabaduste konventsiooni, ÜRO lapse õiguste konventsiooni, Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, Euroopa sotsiaalharta ja Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioonidega. Põhiseaduslikkuse järelevalvet teostades on õiguskantsler viidanud nii põhiseadusest kui ka välislepingutest tulenevatele normidele. Mitmed eelnimetatud välislepingud on olulised ka õiguskantsleri *ombudsman*'i ülesannete täitmisel. Õigusaktide välislepingutele vastavuse järelevalve sätestamine õiguskantsleri seaduses võimaldab sellist tegevust jätkata ning kinnitab veel kord põhiseaduslikku printsiipi, mille järgi on ratifitseeritud välislepingud Eesti õigussüsteemi osa, millega teised õigusaktid peavad olema kooskõlas. Riigikogu võttis õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse vastu 18.01.2007. Seadus jõustus 18.02.2007.

Välisministeeriumi ja Õiguskantsleri Kantslei koostöös menetleti piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväarikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokoll (protokoll) ratifitseerimise seaduse eelnõud. Riigikogu võttis protokoll (protokoll) ratifitseerimise seaduse vastu 18.10.2006, seadus jõustus 27.11.2006. Protokollis sätestatud riigi ennetusasutuseks nimetati õiguskantsler. Riigi ennetusasutuse ülesandeks on teha piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväarikust alandava kohtlemise ja karistamise ennetamiseks külastusi kohtadesse, kus hoitakse või võidakse hoida isikuid, kellelt on võetud vabadus. Nimetatud funktsiooni täitmiseks sätestati õiguskantsleri seaduses eraldi menetlustoiminguna õiguskantsleri kontrollkäik. Protokollist tulenevate riigi ennetusasutuse funktsioonidega on ette näha ka kontrollkäikude arvu olulist suurenemist ning kontrollimise laadi muutumist. Seetõttu sätestati seaduse tasandil üheselt õiguskantsleri menetlusõigused ning järelevalvealuse asutuse koostöökohustus kontrollkäigu ajal. Seaduse järgi peavad järelevalvealused asutused tagama õiguskantslerile vaba juurdepääsu teabele, mis on vajalik, et kontrollida, kas järelevalvealune asutus järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ja hea halduse tava; vaba juurdepääsu teabele, mis käsitleb järelevalvealuses asutuses viibivaid isikuid ning nende kinnipidamistingimusi ja asukohta; ligipääsu järelevalvealuse asutuse hoonetesse ja territooriumile ning võimaluse vestelda kõigi järelevalvealuses asutuses viibivate piiratud õigustega isikutega ning järelevalvealuse asutuse personaliga ilma teiste isikute juuresolekuta.

Seeläbi näitas seadusandja, et peab õiguskantsleri vahetuid kontrollkäike üheks olulisemaks viisiks piiratud õigustega isikute põhiõiguste kaitsel ning protokoll (protokoll) täitmisel.



3. OSA.

**ÜLEVAADE MUUDE ÕIGUSKANTSLERILE SEADUSEGA PANDUD
ÜLESANNETE TÄITMISEST**



I SISSEJUHATUS

Õiguskantsleri põhiülesanneteks on teostada normikontrolli ja tegutseda *ombudsman*'ina. Sellega õiguskantsleri ülesanded aga ei piirdu. Tal on lisaks mitmeid teisi pädevusi, kusjuures mitte kõik need ei kajastu õiguskantsleri seaduses. Antud ülevaate osa ongi pühendatud muudele seadusega pandud ülesannetele.

Järgnevalt on peatunud esmalt neil pädevustel, mis nähtuvad õiguskantsleri seadusest. Seejärel on antud ülevaade teistest põhiseadusest ja seadustest tulenevatest ülesannetest. Pikemalt on selles osas kirjeldatud õiguskantsleri tegevust kohtuniku distsiplinaarmenetluse algatamisel ning võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamisel.

ÕKS § 1 lg 3 kordab PS § 139 lõiget 3, sätestades, et õiguskantsler teeb Riigikogule ettepaneku Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri, Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks. Seoses Euroopa Liiduga liitumisega anti õiguskantslerile sarnane pädevus ka Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmete suhtes. Nii näeb ÕKS § 1 lg 3¹ ette, et õiguskantsler teeb Euroopa Parlamendi presidendile ettepaneku Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmelt Euroopa Ühenduste privileegide ja immunitetide protokolliga ettenähtud immuniteedi võtmiseks.

2005. aastal pöördus õiguskantsler kahel korral Riigikogu poole ettepanekuga anda luba Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks. 2006. aastal ei tulnud alustada ühtegi menetlust ettepaneku tegemiseks kõrge ametikandja kriminaalvastutusele võtmiseks.

Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaates juhtis õiguskantsler Riigikogu tähelepanu asjaolule, et Eesti seadusandlik baas seoses immuniteedi äravõtmisega vajab täiustamist. Näiteks ei reguleeri kriminaalmenetluse seadustik kriminaalmenetluse jätkamise erikorda Riigikogu liikme suhtes olukorras, kus süüdistusakt on juba koostatud ja kohtumenetlus alanud. Samuti ei ole selge immuniteedi laienemine väärtemenetluses tehtavatele toimingutele. Kõnealuseid puudujääke ei ole seadusandja kahjuks veel kõrvaldanud.

2006. aastal toimunud Vabariigi Presidendi valimiste eel leidis ühiskonnas laiemat kõlapinda riigi kõrgemate ametikandjate tervisliku seisundi kontrollimise teema.⁵²³ Tervislikud probleemid võivad olla aluseks, et tunnistada Vabariigi President kestvult võimetuks oma ülesandeid täitma. ÕKS § 1 lg 4 sätestab, et Riigikohtu üldkogule esitab vastavasisulise taotluse õiguskantsler. Vabariigi Presidendi töökorra seadus sisustab formuleeringut "kestev võimetus" üksnes tervisliku seisundi kaudu ("tervisest tulenev ilmne võimetus"). Samas ei sisalda taolist piirangut PS § 83, mis sätestab kõnealuse probleemi aluspõhimõtted, ja seda ei leia ka õiguskantsleri seadusest, mis näeb ette õiguskantsleri sellekohase taotluse esitamise pädevuse. Samuti ei ole piirangut põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses, mis reguleerib vastava taotluse menetlemist Riigikohtus.

Kui Riigikohus tunnustab, et Vabariigi President on kestvult võimetu oma ülesandeid täitma, tema volitused peatuvad. Kui president ei saa oma ametikohustusi täita üle kolme kuu järjest, siis valib Riigikogu neljateistkümne päeva jooksul uue Vabariigi Presidendi.

Kõnealust pädevust ei ole õiguskantsleril tulnud kordagi kasutada.

ÕKS § 1 lg 5 sätestab, et õiguskantsler lahendab eraõiguslike isikute vahel diskrimineerimise üle tekkinud vaidluse põhiseaduse ning teiste seaduste alusel. Lepitusmenetlusele diskrimineerimisvaidluse lahendamiseks on pühendatud ÕKS 4. peatüki 3 jagu. Samuti tegeleb õiguskantsler laiemalt võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamisega (ÕKS 4. peatüki 4. jagu). Seega on õiguskantsleril ka laiem ülesanne jälgida, et nii Riigikogu, täitevvõim, kohalik omavalitsus kui ka muud avaliku võimu kandjad arvestaks oma tegevuses võrdse kohtlemise põhimõtet.

523 Nt H. Nurm. Päevapoliitika meditsiiniline külg. – Postimees, 16.08.2006; P. Talimaa. Allar Jõks: Riigijuhtide tervist saab kontrollida ka ilma pidevalt tegutseva erikomisjonita. – Meditsiiniuudised, 12.09.2006.

Vastavat õiguskantsleri pädevust on käsitletud pikemalt 3. osa 3. jaos.

Avaldusi, milles ei olda rahul kohtu tegevusega kohtumenetluses või kohtuotsusega, laekub õiguskantslerile igal aastal rohkesti. Põhiseadusest tulenevalt on kohtud õigusemõistmisel sõltumatud ning teised organid või asutused ei või sellesse sekkuda. See kehtib ka õiguskantsleri kohta.

Kohtute seaduse (KS) § 91 lg 2 p 2 annab õiguskantslerile õiguse algatada kõigi kohtunike suhtes distsiplinaarmenetluse. Viidet sellisele õiguskantsleri pädevusele õiguskantsleri seadusest ei leia. Kuidas ja millele tuginedes teostab õiguskantsler distsiplinaarmenetluse algatajana kontrolli kohtunike tegevuse üle ning missugune on sellekohane praktika, on kirjas ülevaate 3. osa 2. jaos.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus annab õiguskantslerile õiguse osaleda mitmes põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses.

Õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse võivad lisaks õiguskantslerile algatada ka Vabariigi President, kohaliku omavalitsuse volikogu ning kohus. Neil juhtudel kaasatakse õiguskantsler kohtumenetluse menetlusosalisena, et ta annaks arvamuse vaidlustatud akti põhiseaduslikkuse kohta. Ülevaatejärgsel 2006. aastal andis õiguskantsler Riigikohtule seitse sellekohast arvamust:

1. Tallinna Ringkonnakohtu taotlus kontrollida AÕS § 257 lg 3 lauses 2 sisalduva kitsenduse vastavust põhiseadusega;
2. B. Bodemanni ja T. Bodemanni kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 08.07.2005 otsuse peale haldusasjas nr 2-3/24/05 B. Bodemanni ja T. Bodemanni kaebuses ÖVVTK Tallinna linnakomisjoni otsuse tühistamiseks;
3. Riigikohtu seisukoha taotlemine PS § 111 koostoimes Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse ja Euroopa Liidu õigusega tõlgendamise asjus;
4. Tallinna Halduskohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks Kaitseliidu kodukorra §-d 71 ja 275;
5. Vabariigi Presidendi taotlus tunnistada ORAS § 7 lõike 3 kehtetuks tunnistamise seadus põhiseadusega vastuolus olevaks;
6. Jõhvi Vallavolikogu taotlus kontrollida EHS § 13 põhiseadusele vastavust;
7. Tiit Kaasiku kaitsja vandeadvokaat Kersti Põllu kassatsioon Pärnu Maakohtu 30.03.2006 kohtuotsuse peale Tiit Kaasiku väärteoasjas KVS § 263 järgi.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse kohaselt võidakse õiguskantsler kaasata arvamuse andmiseks ka menetlusse, milles otsustatakse erakonna tegevuse lõpetamise üle. Sama kehtib menetluse kohta, milles Riigikohus lahendab Riigikogu esimehe Vabariigi Presidendi ülesannetes taotlust anda nõusolek erakorraliste valimiste väljakuulutamiseks või seaduse väljakuulutamisest keeldumiseks. Viidatud pädevusi ei ole Riigikohtul õnneks kordagi veel kasutada tulnud.

II KOHTUNIKU DISTSIPLINAARMENETLUSE ALGATAMINE

1. Üldiseloostus

29.07.2002 jõustunud KS § 91 lg 2 p 2 näeb ette, et õiguskantsleril on õigus algatada distsiplinaarmenetlusi kõigi kohtunike suhtes ehk teostada kontrolli kolmandas riigivõimu harus – õigusemõistmise valdkonnas. Kuni selle ajani sai õiguskantsler kontrolli teostada üksnes seadusandja ja täidesaatva võimu üle.

KS § 91 lg 1 sätestab, et distsiplinaarmenetlus algatatakse, kui ilmnevad distsiplinaarsüüteo tunnused. KS § 87 lõike 2 kohaselt on distsiplinaarsüütegu kohtuniku süüline tegu, mis seisneb ametikohustuste täitmata jätmises, mittekohases täitmises või vääritus teos.

Nii 2004. kui ka 2005. aasta ülevaates juhtis õiguskantsler tähelepanu asjaolule, et kohtute seaduse distsiplinaarmenetlust reguleerivad normid on üldsõnalised ja lünklikud. See raskendab igapäevatööd antud valdkonnas. Nimetatud puudujääki ei ole tänaseni seadusandja paraku kõrvaldanud. Nii näiteks ei ole kohtute seaduse normistiku kohaselt välistatud samaaegne distsiplinaarmenetluse algatamine erinevate distsiplinaarmenetluse algatamise õigust omavate ametiisikute poolt. Ka on distsiplinaarsüüteo mõiste küllalt laialivalguv ning selle sisustamine praktikas keeruline, näiteks on probleemne eristamine sisulisest õigusemõistmisest, mille ainupädevus kuulub PS § 146 kohaselt kohtule.

Sellest tulenevalt on õiguskantsler pidanud välja kujundama kriteeriumid ja põhimõtted, millest lähtuda, kui tuleb teostada kontrolli kohtute üle. Pikemalt on neid tutvustatud õiguskantsleri 2005. aasta ülevaates⁵²⁴. Kohtute üle järelevalve teostamise probleeme on õiguskantsler arutanud ka oma väliskolleegidega. Nii toimus 2006. aasta aprillis Õiguskantsleri Kantseleis kolmepoolne kohtumine Eesti õiguskantsleri ning Soome ja Rootsi *ombudsman*'ide vahel. Selle käigus diskuteeriti teemal "Õiguskantsleri roll kohtute tegevuse õiguspärasuse kontrollimisel". Kohtunike suhtes distsiplinaarmenetluse algatamisega seotud küsimusi ja praktikaprobleeme arutati ka 2006. a detsembris Õiguskantsleri Kantseleis toimunud nõupidamisel kohtute esimeestega. Õiguskantsler saab kaasa rääkida kohtuid puudutavate küsimuste otsustamisel ka kohtute haldamise nõukoja töö kaudu, mille liikmeks ta on KS § 40 lõike 1 kohaselt.

Ülevaate perioodil laekus õiguskantslerile 12 avaldust, milles taotleti distsiplinaarmenetluse algatamist kohtuniku suhtes. Esitatud avaldustest päädis üks distsiplinaarmenetluse algatamisega ja vastava distsiplinaarsüüdistuse koostamisega. Riigikohtu juures asuv distsiplinaarkolleegium ei nõustunud õiguskantsleri esitatud distsiplinaarsüüdistuses sisaldunud etteheidetega ning mõistis kohtuniku õigeks.

Avalduste põhjal läbiviidud menetluste ning selle käigus kogutud tõendite põhjal pidas õiguskantsler vajalikuks saata Viru Maakohtule kaks soovitus, kus juhiti tähelepanu probleemidele kohtu töö korraldamisel. Mõlemad kaasused puudutasid isiku õigust kohtumenetluse toimumisele mõistliku aja jooksul. Viimast võibki lugeda levinumaiks probleemiks, millega õiguskantsleri poole distsiplinaarmenetluse algatamise taotlusega pöörduetakse. Seda, et tegu on olulise probleemiga, mille lahendamiseks peaks Eesti riik võtma tarvitusele tõhusaid abinõusid, on kinnitanud ka Euroopa Inimõiguste Kohus.⁵²⁵

Lisaks eeltoodule võib õiguskantsleri 2006. aasta tegevusest välja tuua pöördumise Tallinna Halduskohtu esimehe poole palvega pöörata enam tähelepanu selgitamisele, mis tõendeid peavad isikud (eeskätt kinnipeetavad) esitama, kui neil ei ole võimalik eesti keeles kohtu poole pöörduda. Samuti juhtis õiguskantsler Riigikohtu tähelepanu I ja II astme kohtute väga erinevale seaduse tõlgendamise praktikale ennetähtaegse vabastamise üle otsustamisel. Lisaks edastas õiguskantsler Riigikohtule talle laekunud avalduse, paludes võtta seisukoht küsimuses, kas kohtuniku ametikitsenduste ja ametieetikaga on ühildatav kandideerimine kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel erakonna nimekirjas, osalemine kohaliku omavalitsuse volikogu

⁵²⁴ Vt õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn 2006, lk 346–347.

⁵²⁵ Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 02.12.2003 otsus asjas nr 48129/99, Treial vs. Eesti; 18.01.2007 otsus asjas nr 35062/03, Štšiglitsov vs. Eesti.

komisjoni töös ning tegutsemine külavanemana. Omaalgatuslikult juhtis õiguskantsler kohtute esimeeste tähelepanu puudustele kohtute infosüsteemis andmete avalikustamisel.

2000. aastal töötades kohtunikuna ning Kohtunike Ühingu esimehena, rõhutas õiguskantsler, et kohtuniku sõltumatuse tagatised ei ole mitte kohtuniku vaid ühiskonna hüvanguks.⁵²⁶ See põhimõte on olnud lähtekohaks ka praeguses tegevuses kohtunike distsiplinaarjärelevalves.

1.1. Kohtuistungi toimumine mõistliku aja jooksul

Asi nr 7-3/051643

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldusega kinnipeetav, kes kaebas, et tema kaebust ei menetletud Tallinna Halduskohtus mõistliku aja jooksul.

(2) Avaldaja, kelle karistuse kandmine algas 28.07.2003 ja lõppes 28.07.2006, kaebus vangla direktori otsuse peale tööle mittelubamise kohta registreeriti Tallinna Halduskohtus 03.01.2005. Samal päeval määrati see kohtuniku menetlusse. Kuna kohtumenetlus ei kulgenud avaldaja arvates piisavalt kiiresti, esitas avaldaja 16.11.2005 kohtuniku tegevuse peale õiguskantslerile kaebuse.

Õiguskantsler pöördus avalduse lahendamiseks teabe nõudmisega Tallinna Halduskohtu esimehe ja justiitsministri poole. Seejärel tutvus õiguskantsler asjassepuutuva kohtutoimikuga.

Kogutud materjalist nähtusid järgmised andmed: 24.01.2005 pöördus avaldaja Tallinna Halduskohtu poole ja palus teatada, kas tema kaebus on jõudnud Tallinna Halduskohtusse. Tallinna Halduskohtus vastas 26.01.2005, et tema kaebus on alates 03.01.2005 kohtuniku menetluses.

07.02.2005 pöördus avaldaja Tallinna Halduskohtu poole ja palus teavitada, mis tõendeid ta peab veel esitama oma haldusaja lahendamiseks.

09.02.2005 tegi kohtunik avaldaja kaebuses sisalduvate asjaolude selgitamiseks kohtunõude vanglale. Kohtunõudes kohustati vangla direktorit viivitamatult esitama kohtule avaldaja tööle mittelubamise otsus või otsuse puudumisel selgitama direktori käekirja raske loetavuse tõttu, millised põhjendused on kirjutatud kinnipeetava tööle mittelubamise otsusesse. 15.02.2005 vastas vangla kohtunõudele.

18.02.2005 tegi kohtunik kohtumääruse, milles määras, et avaldaja kaebus võetakse menetlusse ja kohustas vangla direktorit esitama 28.03.2005 kirjaliku seletuse kaebuse kohta, samuti kõik vaidlusega seotud asja lahendamiseks vajalikud dokumendid. 21.02.2005 edastati eelnimetatud kohtumääruse ärakiri nii avaldajale kui ka vanglale. 28.03.2005 saatis vangla Tallinna Halduskohtule kohtumääruses nõutud kirjaliku seletuse kaebuse kohta. 30.03.2005 edastas Tallinna Halduskohtus vangla vastuse avaldajale.

18.05.2005 pöördus avaldaja Tallinna Halduskohtu esimehe poole ja kaebas, et talle ei ole teatatud kohtuistungi toimumise aega. 23.05.2005 vastas Tallinna Halduskohtu esimees avaldajale, et tema asjas toimub eelmenetlus, samuti selgitas eelmenetluse olemust ja tõi menetluse venimise põhjusena välja Tallinna Halduskohtu suure töökoormuse.

31.05.2005 saatis vangla vastuse kohtunik telefoni teel esitatud palvele edastada kohtule täiendavaid andmeid ja tõendeid vaidlustatud otsuse aluseks olnud asjaolude kohta.

01.06.2005 pöördus avaldaja uuesti Tallinna Halduskohtu esimehe poole ja kaebas, et tema haldusasi on põhjendamatult veninud. 07.06.2005 palus Tallinna Halduskohtus avaldajal esitada oma seisukoht vangla esitatud seletuses toodud täiendavate asjaolude kohta. 15.06.2005 esitas avaldaja vanglapoolsetele täiendustele

⁵²⁶ Eesti Kohtunike Ühingu 24.11.2000 aastakoosolek.

kirjalikud vastuväited. 17.06.2005 vastas Tallinna Halduskohtu esimees avaldajale tema 01.06.2005 esitatud kaebusele, selgitades kohtuasjade jaotamist ja kohtuistungi aja määramist.

Ajavahemikul 04.07.–05.08.2005 viibis kohtunik puhkusel.

14.10.2005 tegi kohtunik kohtumääruse ja määras kohtuistungi toimumise ajaks 07.03.2006.

07.03.2006 toimus kohtuistung.

22.03.2006 tegi kohtunik kõnealusel asjas otsuse.

Kohtunik tegi 2005. aasta I poolaastal eelmenetluslikke toiminguid, kogudes vanglalt asja lahendamiseks vajalikke seletusi ja tõendeid. Enamikul juhtudel tehti kohtutoimingud peale kaebaja kohtu poole pöördumist. Kohtunik ei teinud ühtegi menetlustoimingut 2005. aasta aprillis, mais, augustis ja septembris.

Tallinna Halduskohtu esimehe vastuse kohaselt ei ole halduskohtumenetluse seadustiku § 13 lõikes 1 sätestatud asja läbivaatamise tähtaja järgimine juba aastaid ülekoormuse tõttu reaalne ja kõnealusel asja menetlus on kulgenud kohtule tavapärase kiirusega. Tallinna Halduskohtu esimees mõõnis, et kohtumenetlus peaks olema kiirem, kuid see ei sõltu ainult kohtunikust, vaid ka õigusemõistmisele eraldatavatest ressurssidest.

Justiitsministri vastuses esitati statistiline teave kõikide halduskohtute, sh Tallinna Halduskohtu ja kohtuniku menetluses olnud haldusajade keskmised pikkused. Lisaks edastati kohtuniku menetluses olnud haldusajade koguarv, sealhulgas kinnipeetavate kaebuste arv. Kohtuniku keskmine menetluspäevade arv oli 2005. aastal 199,8 päeva, Tallinna Halduskohtus oli see 298,0 päeva ja halduskohtutes 203,8 päeva. Kinnipeetavate kaebusi lahendas kohtunik 2003. aastal 176,3 päeva, 2004. aastal 260,7 päeva ja 2005. aastal 159,6 päeva jooksul.

Pärast kohtutoimikuga tutvumist pöördus õiguskantsler uuesti teabe nõudmisega Tallinna Halduskohtu esimehe poole. Tallinna Halduskohtu esimees märkis, et Tallinna Halduskohtu üldkogu võttis vastu otsuse, et mõistliku töökoormuse tagab kohtunikule 10 kohtuistungit kalendrikuus. Ettenähtust rohkem istungeid peetakse missioonitundest ning vabast ajast (õhtutundidel, puhkepäevadel ja korralise puhkuse ajal), samas võib ületötamine kaasa tuua ebakvaliteetseid kohtulahendeid.

Tallinna Halduskohtu esimehe vastusest nähtus, et kohtunik pidas 2005. aastal 111 kohtuistungit ning arvestades maha puhkusel oldud aja, teeb see keskmiseks istungite arvuks ühes kalendrikuus ca 10,4.

Tallinna Halduskohtu esimees selgitas vastuses ka istungite planeerimist pärast kohtuniku puhkust. Kohtunik on oma töö ja tööaja planeerimisel vaba, mistõttu on selles osas kohtunike praktika väga erinev. Enne puhkust määratakse tavalisest vähem kohtuistungeid, et korraldada jooksev töö ja kirjutada valmis kohtuotsused. Pärast puhkust ei ole võimalik puhkuse ajal kuhjunud töö tõttu keskenduda kohtuistungitele, esmajoonel tehakse eelmenetluse toiminguid. Tallinna Halduskohtu esimees tõdes, et peaaegu kõikide Tallinna kohtumaja kohtunike menetluses on kohtuasju, kus ei ole toimunud kohtuistungit ühe aasta jooksul.

(3) Selle asja põhiküsimus oli, kas kohtuistungi toimumine rohkem kui aasta pärast kaebuse esitamist kujutab endast kohtuniku distsiplinaarsüütegu.

(4) Riigikohus on korduvalt märkinud, et Eesti Vabariigi põhiseaduse §-dest 13, 14 ja 15 ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artiklist 13 tulenev õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks on oluline isiku subjektiivne põhiõigus; kohtusse pöördumise õigus peab tagama isiku õiguste võimalikult tõhusa lünkadeta kaitse.⁵²⁷ Õigus ilma võimaluseta seda tõhusalt kohtulikult kaitsta on pelk deklaratsioon, millel puudub sisu ja tähendus.

527 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.

Õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks hõlmab muu hulgas õigust asja arutamisele mõistliku aja jooksul. Nii sätestab näiteks EIÕK artikli 6 lõike 1 lause 1 *expressis verbis* inimõiguse õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioon. Vajadusele lahendada kohtuvaidlus mõistliku aja jooksul on korduvalt viidanud ka Riigikohus.⁵²⁸

Formuleering “mõistlik aeg” on määratlemata õigusmõiste, mis kohtupraktika kohaselt tuleb sisustada igal üksikjuhtumil, pidades silmas konkreetset kaasust. Kohtumenetluse pikkuse “mõistlikkus” sõltub järgmistest asjaoludest: vaidluse keerukus; kaalul olevate hüvede tähtsus; kaebuse, hagi või taotluse esitaja enda ning ametivõimude (eriti kohtu) käitumine.⁵²⁹ Ka Riigikohus on rõhutanud, et “[s]elleks, et mõõta, kas kohtumenetlus on toimunud mõistliku aja jooksul, tuleb hinnata vaidluse keerukust ning menetlusosaliste ja kohtu käitumist.”⁵³⁰ Nii on ka “[...] halduskohtumenetluse ülesanne haldusasi õigesti ja võimalikult kiiresti läbi vaadata ning lahendada.”⁵³¹

Kindlasti tuleb kohtumenetluse “mõistliku aja” kriteeriumi puhul arvestada ka kohtu töökoormusest tingitud objektiivseid asjaolusid – olemasolevaid ressursse, kaebuste hulka, vaidluste keerukust jms.

Kokkuvõtlikult peaks kohtumenetluse toimumise aja mõistlikkus tulenema juhtumi asjaoludest, kaaludes konkreetse kohtuvaidluse keerukust, poolte käitumist ning muid objektiivseid asjaolusid.

Selleks, et hinnata, kas halduskohus jõudis lahendada kohtuasja mõistliku aja jooksul, tuli esmalt analüüsida menetlusosaliste ja kohtu käitumist.

Õiguskantsleri hinnangul ei sõltunud kohtumenetluse pikkus menetlusosaliste käitumisest. Menetlus ei veninud ei kaebuse esitaja ega vastustaja tõttu. Kaebuse esitaja tegi kõik endast oleneva asja kiireks lahendamiseks: ta esitas vastuseid tähtajaliselt ja tegi kohtule korduvalt järelepärimisi asja lahendamise käigu kohta. Tähtaegselt esitas vastused ka vangla.

2005. aasta I poolaastal kogus kohus asja lahendamiseks vajalikke materjale vanglalt. HKMS § 12 lõike 1 kohaselt tuleb eelmenetluses valmistada asi ette nii, et seda saaks katkestamatult lahendada ühel kohtuistungil. HKMS § 12 lõike 2 järgi on kohtul võimalik nõuda vastavalt asutuselt kaevatava või protestitava haldusakti või toimingut käsitlevaid dokumente ja kirjalikke tõendeid. Samuti kehtib halduskohtumenetluses uurimis põhimõte, millest tuleneb asja menetleva halduskohtuniku avar volitus kohtumenetluse käigu kujundamiseks.⁵³²

Käesolevas menetluses pöördus kohtunik mitmel korral vangla poole seletuste ja tõendite nõudmiseks, mis pikendas vaieldamatult asja menetlust.

Kohtul on ulatuslik otsustusruum asja lahendamiseks vajalike tõendite kogumisel. Et tegu on vahetult õigusmõistmisega seotud küsimusega, ei saa õiguskantsler distsiplinaarmenetluse algatajana hinnata, kas kohtunik on ametikohustusi kohaselt täitnud ja formuleerinud küsimused piisava põhjalikkusega, et vältida täiendava seletuse nõudmist. Olenevalt haldusasja keerukusest, kaebuse esitaja ja vastustaja käitumisest, võib põhjendatud olla, et kohtunik on sunnitud asja õigeks lahendamiseks esitama vastustajale täiendavaid küsimusi.

528 Nt RKEKm 10.04.2002, nr 3-3-4-2-02, p 10; RKÜKo 17.02.2004, nr 3-1-1-120-03, p 18; RKHKo 29.09.2004, nr 3-3-1-42-04, p 22; RKHKm 15.11.2004, nr 3-3-1-58-04, p 21.

529 Euroopa Inimõiguste Kohtu 22.06.2000 otsus asjas *Coëme jt vs. Belgia*, punktid 136 ja 140: “The reasonableness of the length of proceedings must be assessed in the light of the circumstances of the case and with regard to the criteria laid down in the Court’s case-law, in particular the complexity of the case and the conduct of the applicant and of the relevant authorities [...] Article 6 “commands that judicial proceedings be expeditious, but it also lays down the more general principle of the proper administration of justice” [...] The conduct of the judicial authorities was compatible with the fair balance to be maintained between the various aspects of this fundamental requirement.”

530 RKHKm 15.11.2004, nr 3-3-1-58-04, p 16.

531 RKHKm 11.05.2005, nr 3-3-1-22-05, p 10.

532 RKHKm 06.02.2006, nr 3-3-1-4-06, p 12.

Vaidlusalune kohtuasi kestis oluliselt kauem kui keskmine menetlus 2005. aastal Tallinna Halduskohtus. Avaldaja kaebusest kohtuotsuseni jõudmine võttis kohtunikul aega 444 päeva, ehk kaks korda kauem kinnipeetavate asjade läbivaatamisele kuuluva keskmise ajaga. Seejuures ei kaebaja ega vangla käitumine ei põhjustanud menetluse venimist.

Õiguskantsler leidis, et antud kohtuasja puhul on oluline põhimõte, mille kohaselt saab kohtumenetlust lugeda piisavalt kiireks, kui aja kulgemine lahendit väärtusetuks ei muuda. Antud kohtuasja pikkusele hinnangut andes ei saanud jätta tähelepanuta asjaolu, et kaebuse esitaja vabanemistähtjaks oli 28.07.2006. Arvestades kaebuse sisu ja kaitstavat õigushüve, võis kaebuse lahendamise viibimise tõttu kaebaja huvi lahenduse järele ära langeda. Ära võis langeda ka kaebaja vajadus õiguskaitse järele. Menetlusosalisele võis jääda mulje, et see oligi asja lahendamisel viivitamise põhjus.

Kohtuniku käitumisele hinnangut andes tuli arvestada, et antud kohtuasjaga seoses ei teinud kohtunik ühtegi toimingut 2005. aasta aprillis, mais, augustis ega septembris. Nagu kohtuasja faktoloogias selgus, enamikul juhtudel eelnesid kohtutoimingutele kaebuse esitaja pöördumised.

Eelnevat arvestades oli õiguskantsleril raske leida põhjust, mis takistas kohtumääruse tegemist kohtuistungis määramiseks alles 14.10.2005. Tallinna Halduskohtu esimehe edastatud teabest nähtus, et kui kohtunik naasis puhkuselt (05.08.2005), võttis kohtuistungis aja määramiseni jõudmine aega kaks kuud (14.10.2005), sealt omakorda kohtuistungini viis kuud (07.03.2006).

Esitatud asjaolusid arvestades leidis õiguskantsler, et puuduvad mõjuvad põhjused, mis õigustaks asja lahendamist niivõrd pika aja jooksul. Kohtute töökoormus on vaieldamatult suur probleem, kuid töökoormusega ei saa alati põhjendada kohtumenetluse pikkust. Seetõttu pidas õiguskantsler selle haldusasja läbivaatamise aega ebamõistlikult pikaks.

Vastavalt KS § 91 lg 2 punktile 2 on õiguskantsleril distsiplinaarmenetluse algatamise õigus kõigi kohtunike suhtes. Sama paragrahvi lõige 1 näeb ette, et distsiplinaarmenetlus algatatakse, kui ilmnevad distsiplinaarsüüteo tunnused. KS § 87 lõike 2 kohaselt on distsiplinaarsüütegu kohtuniku süüline tegu, mis muuhulgas seisneb ametikohustuste mittekohases täitmises.

Õiguskantsler asus seisukohale, et Tallinna Halduskohtu kohtuniku tegevuses ilmnevad distsiplinaarsüüteo tunnused. Kohtunik on süüliselt täitnud oma ametikohustusi mittekohaselt, mis seisnes selles, et ta ei lahendanud kohtuasja mõistliku aja jooksul. Seetõttu edastas õiguskantsler KS § 92 lõikele 2 tuginedes distsiplinaarsüüdistuse ja selle kohta käiva materjali Riigikohtu juures asuvalle distsiplinaarkollegiumile.

(5) Distsiplinaarkollegium mõistis Tallinna Halduskohtu kohtuniku esitatud distsiplinaarsüüdistuses õigeks.

Distsiplinaarkollegium nõustus õiguskantsleriga selles, et avaldaja kaebuse lahendamine 444 päeva jooksul ei ole mõistlik aeg, kuid leidis siiski, et nii pikk menetlusaeg on tingitud töökoormuse suurusest tulenevatest objektiivsetest asjaoludest. Distsiplinaarkollegium märkis kohtunike töökoormuse suuruse ja töökoormuse seose kohta kaebuste lahendamise ajaga, et kohtunik pidas kinni Tallinna Halduskohtu üldkogu kehtestatud töökoormuse piirnormist, mis on kümme istungit kalendrikuus.

Tallinna Halduskohtus oli 2005. aastal keskmine asjade menetluspäevade arv 298 päeva, mis viitab sellele, et menetletavate asjade hulgas pidi olema ka selliseid asju, mida on menetletud üks aasta või kauem. Distsiplinaarkollegium toetus ka Tallinna Halduskohtu esimehe kinnitusele, et peaaegu kõikide kohtunike menetluses on asju, kus ei ole toimunud kohtuistungit ühe aasta jooksul.

Distsiplinaarkollegium leidis kogutud tõendeid analüüsides, et kohtunik menetles 2005. aastal kohtuasju võrreldes teiste kohtunikega sama ajaga või natuke kiiremini. Distsiplinaarkollegium ei tuvastanud, et kohtunik viivitas tahtlikult antud kaebuse läbivaatamisega. Kinnipeetavate kaebuste läbivaatamist ja lahendamist ei ole tunnustatud seadusega prioriteetseteks, mistõttu neid kaebusi tuleb menetleda üldises

korras. Distsiplinaarkolleeegium ei pidanud õigeks, et võrdses olukorras olevate kohtunike hulgast tuleks kohtunikku kohelda ebavõrdselt üksnes seetõttu, et tema peale esitati kaebus.

1.2. Kohtumenetluse toimumine mõistliku aja jooksul

Asi nr 11/60625

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes väljendas rahulolematust töövaidluse lahendamise kohta Viru Maakohtus.

(2) Avalduse kohaselt algas vaidlus juba 1998. aastal, kui avaldaja pöördus töövaidluskomisjoni poole. Töövaidluskomisjon tegi otsuse 04.03.1999, mille mõlemad pooled vaidlustasid kohtus. Narva Linnakohus tegi 30.10.2001 tsiviilasjas otsuse, mille mõlemad pooled vaidlustasid ringkonnakohtus. 26.04.2002 otsusega saatis ringkonnakohus asja uuesti läbivaatamiseks Narva Linnakohtusse.

03.11.2003 sai avaldaja Narva Linnakohtu toonaselt esimehelt kirja (nr 2-1640/02-259), milles oli ettepanek muuta kohtualluvust ning vaadata asi läbi Rakvere kohtus. Avaldaja keeldus tehtud ettepanekust 10.11.2003. Samuti palus avaldaja teatada kuupäeva, millal toimub asjas kohtuistung. Vastust avaldaja sõnul küsimusele ei saanud.

12.02.2004 sai avaldaja Narva Linnakohtu kohtunikult kirja, milles paluti hagiavaldus ja sellele lisatud materjal tõlkida ametlikku keelde ning selgitati, et vastasel juhul võib kohus jätta avalduse ja dokumendid tähelepanuta. Avaldaja sõnul toimus kogu varasem kohtuprotsess poolte ja kohtu nõusolekul eesti keeles (varem kehtinud tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 7 lg 1), mistõttu ei pidanud ta kohtu nõudmist õigustatuks. Siiski tõlkis avaldaja hagiavalduse eesti keelde ettenähtud tähtaja (15 päeva) jooksul, lootes, et see kiirendab asja lahendamist.

Pärast kahe aasta möödumist (17.02.2006) pöördus avaldaja Narva Linnakohtu kohtuniku poole palvega kiirendada asja läbivaatamist, kuid ei ole senini saanud oma sõnul vastust.

17.04.2006 pöördus avaldaja õiguskantsleri poole. Avaldaja leidis, et asja ettevalmistamine ei saa kesta aastaid, nagu käesoleval juhul on toimunud. Seejuures rõhutas avaldaja, et see oli I astme kohtuniku ebapädevus, mis on toonud kaasa vaidlustamise ringkonnakohtus ning saatmise tagasi I astme kohtusse.

Õiguskantsler pöördus asjaolude selgitamiseks teabe nõudmisega ja seletuste küsimisega asja menetleva kohtuniku ning Viru Maakohtu esimehe poole.

Viru Maakohtu esimees selgitas oma vastuses, et 2002. ja 2003. aastal oli Narva Linnakohtus kolm täitmata kohtuniku ametikohta ning tsiviilasju arutasid vaid kaks kohtunikku, kelle menetluses oli ~1600 asja. Töökoormus oli suur. Olukorra lahendamiseks pakkus Narva Linnakohus koostöös Lääne-Viru Maakohtu ja Justiitsministeeriumiga 2003. a novembris tsiviilprotsessiosalistele kokkuleppeliselt võimalust muuta kohtualluvust ning saata asju arutamiseks Rakverre (Lääne-Viru Maakohtusse). Kohtu esimees, kes allkirjastas ettepanekuid, ise tsiviilasju ei menetlenud, mistõttu ettepanekutele saanud vastused suunas kantselei asju lahendavale kahele kohtunikule, kellel ilmselt ei olnud ülekoormuse tõttu võimalik kõiki asju arutamisele määrata.

2003. a detsembris ja 2004. a jaanuaris astus teenistusse kolm uut kohtunikku, nii et iga kohtuniku menetluses oli ~320 asja. Kõikide asjade saamisel on kohtunikul kohustus kontrollida, mis neist vajavad lahendamist esmajärjekorras.

Viru Maakohtu esimehe arvates on suurt töökoormust arvestades kohus teinud omalt poolt kõik, et asju oleks võimalik lahendada mõistliku aja jooksul.

Asja menetleva kohtuniku seletusest nähtus, et kohtunik sai kõnealuse kohtuasja lahendamiseks 2003. a detsembris koos 320 teise kohtuasjaga. Pidevalt lisandus uusi asju.

12.02.2004 saatis kohtunik avaldajale kirja, milles tööpoolest palus esitada hagiavalduse ja sellele lisatud dokumentaalsete tõendite tõlked eesti keelde. Kogu varasem kohtumenetlus oli toimunud eesti keeles. Avaldaja esitas tõlked tähtaegselt. Kohtunik selgitas, et arvestas avaldaja taotlusega, mis puudutas kohtumenetluse keelt, ning andis kogu toimiku materjalid tõlkimiseks kohtu tõlkidele.

Kohus planeeris 2006. aasta jaanuaris pidada istungi tsiviilasjas nr 2-1640/02 (uus nr 2-99-23) 10.05.2006, andes korralduse kohtuistungisekretärile väljastada protsessiosalistele kohtukutsed.

20.02.2006 saabus kohtusse avaldaja pöördumine tsiviilasja läbivaatamise kiirendamise ja otsuse langetamise kohta. Pärast õiguskantsleri teabe nõudmise saamist pöördus kohtunik kohtuistungisekretäri poole seletuse saamiseks.

Seletuse kohaselt helistas avaldaja kohtuistungisekretärile mõne aja möödudes pärast avalduse saatmist. Sekretär teavitas avaldajat istungi toimumise ajast ja kohast ning sekretäri sõnul teatas avaldaja, et ei soovi kirjalikku vastust 20.02.2006 saabunud avaldusele.

Seletuse kohaselt toimus kohtuistung 10.05.2006 ning otsus tehti avalikult teatavaks kohtukantslei kaudu 14.06.2006. Istungil selgitati avaldajale tekkinud olukorda ning vabandati ebameeldivuste pärast.

(3) Kõnealuses kaasuses oli oluline leida vastus küsimusele, kas töövaidlust puudutav kohtumenetlus oli toimunud mõistliku aja jooksul.

(4) Riigikohus on korduvalt märkinud, et PS §-dest 13, 14 ja 15 ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artiklist 13 tulenev õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks on oluline isiku subjektiivne põhiõigus; kohtusse pöördumise õigus peab tagama isiku õiguste võimalikult tõhusa lünkadeta kaitse.⁵³³ Õigus ilma võimaluseta seda tõhusalt ja kohtulikult kaitsta on pelk deklaratsioon, millel puudub sisu ja tähendus.

Õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks hõlmab muu hulgas õigust asja arutamisele mõistliku aja jooksul. Nii sätestab näiteks EIÕK artikli 6 lõike 1 lause 1 *expressis verbis* inimõiguse õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis. Kehtiva tsiviilkohtumenetluse seadustiku (seisuga 01.06.2006) § 2 kohaselt on tsiviilkohtumenetluse ülesanne tagada, et kohus lahendaks tsiviilasja õigesti, mõistliku aja jooksul ja võimalikult väikeste kuludega. Vajadusele lahendada kohtuvaidlus mõistliku aja jooksul on korduvalt viidanud ka Riigikohus.⁵³⁴

Formuleering “mõistlik aeg” on määratlemata õigusemõiste, mis kohtupraktika kohaselt tuleb sisustada igal üksikjuhtumil, pidades silmas konkreetset kaasust. Kohtumenetluse pikkuse “mõistlikkus” sõltub järgmistest asjaoludest: vaidluse keerukus; kaalul olevate hüvede tähtsus; kaebuse, hagi või taotluse esitaja enda ning ametivõimude (eriti kohtu) käitumine.⁵³⁵ Ka Riigikohus on rõhutanud, et “[s]elleks, et mõõta, kas kohtumenetlus on toimunud mõistliku aja jooksul, tuleb hinnata vaidluse keerukust ning menetlusosaliste

533 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.

534 Näiteks RKEKm 10.04.2002, nr 3-3-4-2-02, p 10; RKÜKo 17.02.2004, nr 3-1-1-120-03, p 18; RKHKo 29.09.2004, nr 3-3-1-42-04, p 22; RKHKm 15.11.2004, nr 3-3-1-58-04, p 21; RKTkm 21.03.2006, nr 3-2-1-12-06, p 13.

535 Euroopa Inimõiguste Kohtu 22.06.2000 otsus *Coëme jt vs. Belgia*, punktid 136 ja 140: “The reasonableness of the length of proceedings must be assessed in the light of the circumstances of the case and with regard to the criteria laid down in the Court’s case-law, in particular the complexity of the case and the conduct of the applicant and of the relevant authorities [...] Article 6 “commands that judicial proceedings be expeditious, but it also lays down the more general principle of the proper administration of justice” [...] The conduct of the judicial authorities was compatible with the fair balance to be maintained between the various aspects of this fundamental requirement.”

ja kohtu käitumist.”⁵³⁶

Kindlasti tuleb kohtumenetluse “mõistliku aja” kriteeriumi puhul arvestada ka kohtu töökoormusest tingitud objektiivseid asjaolusid: olemasolevaid ressursse, kaebuste hulka, vaidluste keerukust jms.

Kokkuvõtlikult peaks kohtumenetluse toimumise aja mõistlikkus tulenema juhtumi asjaoludest, kaaludes konkreetse kohtuvaidluse keerukust, poolte käitumist ning muid objektiivseid asjaolusid.

Eeltoodud kohtumenetluse kulgemise kirjeldusest nähtub, et esimene kohtuotsus kõnealuses asjas tehti Narva Linnakohtus 30.10.2001, Viru Ringkonnakohus tegi otsuse 26.04.2002, saates asja uuesti läbivaatamiseks Narva Linnakohtusse, kes tegi asjas uue otsuse 14.06.2006.

Õiguskantsleri hinnangul on äärmiselt kahetsusväärne, et asja menetlemine ja kohtuotsuseni jõudmine pärast ringkonnakohtu otsust on võtnud aega üle nelja aasta. Siinkohal tuleb arvestada ka asjaoluga, et tegelikult algas kohtumenetlus kõnealuses asjas juba 1999. a aprillis, kui avaldaja esitas hagiavaldused Sillamäe Linnakohtule. Seega ei ole seitsme aasta jooksul suutnud kohtusüsteem lõplikku lahendit vaidluses anda. Seda kohtumenetlust ei saa lugeda toimunuks mõistliku aja jooksul.

Nagu nähtub kohtuniku seletuskirjast, sai ta kohtuasja lahendada 2003. a detsembris, s.o 1,5 aastat pärast ringkonnakohtu otsust. Eelnevalt oli toonane kohtu esimees näidanud üles muret kohtumenetluse venimise pärast ning ühe lahendusena pakkunud välja muuta kohtualluvust, millest avaldaja aga keeldus.

Koheselt pärast asja saamist võttis kohtunik tarvitusele meetmeid kaasuse lahendamiseks, paludes avaldajalt 2004. a veebruaris hagiavalduse ja sellele lisatud materjalide tõlkeid. Kogu toimiku materjalid saatis kohtunik tõlkimiseks kohtu tõlkidele. Toona kehtinud tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 7 lg 1 sätestas: “Tsiviilkohtumenetluse keel on eesti keel. Kohtu ja protsessiosaliste nõusolekul võib asja menetleda ka muus keeles, kui kohus ja protsessiosalised seda valdavad.” Seega kehtis eestikeelse kohtumenetluse eeldus. Asja võis menetleda muus keeles üksnes juhul, kui nii kohus kui ka kõik protsessiosalised olid sellega nõus.

Õiguskantslerile teada olevalt ei teinud kohus 2005. a kohtuasjas mingeid toiminguid; 2006. a alguses määrati istung 2006. a maisse.

Kohtute statistika⁵³⁷ näitab, et 2002. a oli keskmine menetlusaeg tsiviilasjades kõigis kohtutes kokku 140 päeva, Narva Linnakohtus 215 päeva. 2003. a keskmine menetlusaeg oli 310 päeva (s.o kõrgeim võrreldes teiste kohtutega), sh oli keskmine menetlusaeg kõigis kohtutes kokku 167 päeva. 2004. a statistika kohaselt oli keskmine menetlusaeg tsiviilasjades kõigis kohtutes kokku 168,4 päeva, Narva Linnakohtus 383,1 päeva (s.o üle ühe aasta) 2005. a olid vastavad näitajad 159,8 ja 384,6 päeva.

Narva Linnakohtu suur töökoormus on tingitud regionaalsetest eripäradest, keeleprobleemist, kohtunike nappusest jt asjaoludest, mis koostoimes on põhjustanud Narva Linnakohtus töötavate kohtunike äärmiselt suure töökoormuse ja väga pikad kohtumenetluste menetlusajad. Riik on küll eri meetmetega (vt Narva Linnakohtu esimehe selgitusi, kohtute tööpiirkondade ühendamise alates 01.01.2006) püüdnud olukorda leevendada, kuid see on jätkuvalt kriitiline.

Mõistagi ei õigusta eeltoodud argumendid kohtumenetluse venimist ega vähenda avaldaja õiguste kahjustamist konkreetset juhul. Samas ei saa teha etteheiteid ühelegi konkreetsele asjaga seotud kohtunikule ametikohustuste süülise täitmata jätmise või mittekohase täitmise pärast, mis on aga kohtuniku distsiplinaarmenetluse algatamise eelduseks KS § 87 lõike 2 kohaselt. Seetõttu ei pidanud õiguskantsler õigeks distsiplinaarmenetlust algatada. Distsiplinaarmenetluse algatamine ei aitaks mingil viisil kaasa ka avaldaja õiguste taastamisele ega kõrvaldaks tekkinud kahetsusväärset olukorda.

⁵³⁶ RKHKm 15.11.2004, nr 3-3-1-58-04, p 16.

⁵³⁷ Kätesaadav arvutivõrgus: <http://www.kohus.ee/10925> (02.06.2006).

(5) Õiguskantsler asus seisukohale, et kõige kohasemaks lahenduseks konkreetsel juhul oleks Viru Maakohtu esimehe vabandus avaldaja ees ebameeldivuste pärast, mida on väga pikk kohtumenetlus avaldajale põhjustanud.

Viru Maakohtu esimees teatas, et ta vabandas avaldaja ees.

1.3. Kohtuasjas istungi määramine mõistliku aja jooksul

Asi nr 11/061261

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes avaldas rahulolematust Viru Maakohtu töö kohta tema kohtuasja menetlemisel.

(2) Avalduse kohaselt esitas avaldaja 01.03.2005 Narva Linnakohtusse (alates 01.01.2006 Viru Maakohus) hagiavalduse oma endise abikaasa seadusevastase tehingu asjas. Hiljem esitas avaldaja kohtule ka hagi tagamise taotluse vara arestimise palvega, kuid kohus taotlust ei rahuldanud.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole 13.09.2006. Kuni selle ajani, s.o pooleteise aasta jooksul hagiavalduse esitamisest arvates, ei olnud toimunud ühtegi kohtuistungit ja avaldaja kohtuasi oli lahendamata.

Avaldaja sõnul oli temale mõistmatu, miks kohus nii pika aja jooksul tema hagiavaldusele ei reageerinud.

Õiguskantsler pöördus asjaolude selgitamiseks teabe nõudmisega Viru Maakohtu esimehe poole, paludes tal ühtlasi edastada ka asja menetleva kohtuniku seletuskiri.

Asja menetleva kohtuniku seletusest nähtus, et hageja esitas 01.03.2005 Narva Linnakohtule hagiavalduse oma endise abikaasa vastu. Viimane oli teinud tehinguid kinnisvaraga, sõlmides selleks kinkelepingu ja ostu-müügi lepingu. Avaldaja palus kohtul tunnistada need lepingud ebaseaduslikeks ning kohustada kostjat hagejale (avaldajale) üle andma vara kasutamise õigus.

Kuna hagilt oli tasumata riigilõiv, andis kohus 07.04.2005 avaldajale tähtaja riigilõivu tasumiseks. Avaldaja tasus riigilõivu ning esitas kohtule 20.04.2005 seda tõendava maksedokumendi.

10.05.2005 võttis kohus hagiavalduse menetlusse. Samas määras kohtunik: teatada kostjale hagi esitamisest, saata talle hagiavalduse ja dokumentide ärakirjad ning kohustada teda kohtule vastama hiljemalt 10.06.2005.

Ajavahemikul 07.06.2005 kuni 19.07.2005 viibis asja lahendav kohtunik puhkusel.

Õiguskantslerile edastatud kohtutoimiku materjalidest ilmneb, et kohtuistungisekretär saatis hagimaterjalid koos vastuse nõudega kostjale 05.08.2005, määrates vastamise tähtjaks 12.09.2005. Kostja sai hagimaterjalid kätte 18.08.2005, kuid kohtule ei vastanud. Kuna avaldaja oli hagi taotlenud ka kolmanda isiku menetlusse kaasamist, saadeti hagiavaldus 19.06.2006 ka temale, kuid dokumente ei õnnestunud talle kätte toimetada.

16.06.2006 esitas avaldaja kohtule hagi tagamise taotluse, paludes panna hagiaga vaidlustatud tehingute objektiks olnud kinnistule keeld ja müügiarest. Sellega soovis avaldaja ära hoida oma endise abikaasa seadusevastaseid toiminguid kinnistuga. 19.06.2006 kohtumäärusega jättis kohus hagi tagamise avalduse rahuldamata, kuna kõnealuse kinnistu omanik ei olnudki kostja vaid kolmas isik. Seetõttu puudus vajadus hagi tagada.

Asja menetlev kohtunik selgitas, et rohkem ei ole avaldaja kohtu poole pöördunud.

Ühtlasi selgitas kohtunik, et arvestades lahendamata kohtuasjade arvukust ning kohtu esimehele laekunud menetluse kiirendamise avalduste suurt hulka, teeb kohus omalt poolt kõik võimaliku, et lahendada kohtuasjad mõistliku aja jooksul. Kohtuniku sõnul asus ta Narva Linnakohtusse tööle 2003. aasta detsembris ning on sellest ajast alates lahendanud keskmiselt 350 tsiviilasja aastas. 30.09.2006 seisuga oli kohtuniku menetluses 383 tsiviilasja, lisaks on ta kohtunikuna lahendanud ka kriminaalasju.

Kohtunik teavitas oma seletuskirjas ka sellest, et kohtuistung antud asjas toimub 21.11.2006 ning kohtukutsed on menetlusosalistele välja saadetud.

(3) Kõnealuses kaasuses tuli leida vastus küsimusele, kas kohtuistungi määramine avaldusealuses asjas toimus ettenähtud aja jooksul ning kas kohtuniku tegevuses on ilmnenud distsiplinaarsüüte tunnused, mis annaksid aluse algatada tema suhtes distsiplinaarmenetlus.

(4) Tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 2 kohaselt on tsiviilkohtumenetluse ülesanne tagada, et kohus lahendaks tsiviilasja õigesti, mõistliku aja jooksul ja võimalikult väikeste kuludega.

Õigus oma kohtuasja arutamisele mõistliku aja jooksul on sätestatud ühe olulise inimõigusena Euroopa inimõiguste konventsiooni artikli 6 lõike 1 esimeses lauses: "Igaühel on oma tsiviilõiguste ja -kohustuste [...] üle otsustamise korral õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis". Vajadusele lahendada kohtuvaidlus mõistliku aja jooksul on korduvalt viidanud ka Riigikohus.⁵³⁸

Kohtumenetlus antud asjas ei olnud õiguskantsleri menetluse ajaks veel lõppenud. Seega puudus õiguskantsleril teave selle kohta, kui kaugele jõuti kohtuasja arutamisega esimesel kohtuistungil, ja menetluse lõppemise aja kohta. Seetõttu ei saanud õiguskantsler hinnata, kas kohus on järginud kohtumenetluse mõistliku aja põhimõtet ning õiguskantsler kujundas oma seisukoha vaid selles, kas esimese kohtuistungi määramine kõnealuses asjas toimus ettenähtud aja jooksul.

TsMS § 341 lõike 1 kohaselt vaadatakse tsiviilasi läbi ja lahendatakse kohtuistungil, kui seadusega ei ole ette nähtud teisiti. TsMS § 342 lõike 1 kohaselt määrab kohus taotluse või avalduse lahendamiseks kohtuistungi, kui avaldust või taotlust ei saa lahendada kohtuistungit pidamata. Sama paragrahvi lõike 2 järgi määratakse kohtuistungi aeg viivitamata pärast avalduse või taotluse ja sellele vastuse saamist. TsMS § 397 teine lause sätestab, et kui kostjale antakse hagile kirjalikult vastamiseks tähtaeg, ei või kohtuistungit määrata enne vastuse saamist kostjalt ja selle hagejale edastamist või vastamiseks antud tähtaja möödumist.

Avaldaja esitas hagiavalduse kohtule 01.03.2005. Hagiavaldus võeti menetlusse 10.05.2005. Kohtutoimiku teadete lehel selgub, et kohtuistungisekretär saatis kostjale hagiavalduse alles 15.08.2005, määrates vastamise tähtajaks 12.09.2005. Õiguskantsleri hinnangul ei võinudki kohtunik kohtuistungit määrata enne 12.09.2005, st enne vastuse saamist kostjalt või vastamiseks antud tähtaja möödumist.

Kohtutoimiku materjalidest nähtub, et järgmised toimingud kõnealuses kohtuasjas tegi kohus alles 19.06.2006, kui lahendati hagi tagamise avaldus ja hagematerjalide saadeti menetlusse kaasatud kolmandale isikule. Kohus määras esimese kohtuistungi 20.10.2006, st pärast selles küsimuses õiguskantslerilt teabe nõudmise saamist.

Õiguskantsler leidis, et ajavahemik kostjale vastamiseks antud tähtaja möödumisest (kui kohtul tekkis võimalus kohtuistung määrata) kuni esimese kohtuistungi määramise ja tegeliku läbiviimiseni oli tööpoolest lubamatult pikk: rohkem kui üks aasta.

Õiguskantsleri hinnangul tuleb aga kohtu ja üksikute kohtunike töökiirust hinnates arvestada ka objektiivsete

⁵³⁸ Nt RKEKm 10.04.2002, nr 3-3-4-2-02, p 10; RKÜKo 17.02.2004, nr 3-1-1-120-03, p 18; RKHKo 29.09.2004, nr 3-3-1-42-04, p 22; RKHKm 15.11.2004, nr 3-3-1-58-04, p 21; RKTkm 21.03.2006, nr 3-2-1-12-06, p 13.

asjaoludega, mis võivad taolisi viivitusi põhjustada. Kohtute statistika⁵³⁹ analüüsidest selgub, et selliseks asjaoluks on antud juhul Viru Maakohtu (endise Narva Linnakohtu) suur töökoormus ja lahendamata kohtuasjade suur hulk. Probleemi võimendas veelgi eelmisel aastal kohtutesse jõudnud tsiviilasjade arvu 80-protsendiline kasv, mis on suurendanud menetluses olevate asjade arvu kõigis kohtutes, aga eelkõige just endistes Tallinna Linnakohtus, Ida-Viru Maakohtus ja Narva Linnakohtus.

Kohtute statistika kohaselt lahendas 2005. aastal Eestis üks kohtunik keskmiselt 221,4 asja aastas. Kõnealust kohtuasja menetlev kohtunik on viimastel aastatel lahendanud keskmiselt 350 tsiviilasja aastas, seega on tema töökoormus olnud keskmisest märkimisväärselt suurem.

Õiguskantsler leidis, et tegemist on kahtlemata kahetsusväärse juhtumiga. Teisalt asus õiguskantsler seisukohale, et antud juhul oli kohtu viivitus istungi määramisel tingitud objektiivsetest asjaoludest ning ei ole süüks pandav ainuüksi asja menetlevale kohtunikule. Õiguskantsler ei pidanud kõnealusel juhul põhjendatuks distsiplinaarmenetluse algatamist asja menetleva kohtuniku suhtes kohtute seaduse § 87 lõike 2 alusel, sest ei tuvastanud kohtuniku süülist ametikohustuste täitmata jätmist või mittekohast täitmist. Lisaks heastas kohus oma viivituse juba õiguskantsleri menetluse käigus sellega, et määras lühikese aja jooksul asjas kohtuistungile, mis menetluse lõpetamise ajaks ka toimus.

(5) Õiguskantsler asus seisukohale, et kõige kohasemaks lahenduseks antud juhul oleks Viru Maakohtu esimehe vabandus avaldaja ees mure ja ebameeldivuste pärast, mida kohtu viivitus temale põhjustas.

Viru Maakohtu esimees teatas, et vabandas avaldaja ees tema kohtuasja istungile määramise venitamise eest.

539 Eesti Vabariigi I ja II astme kohtute statistilised menetlusandmed 2005. aastal. Kokkuvõtte kättesaadav arvutivõrus: www.kohus.ee.

III VÕRDÕIGUSLIKKUS JA VÕRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÕTE

1. Üldiseloostus

Põhiseadus, Euroopa Ühenduse õigus ning Eesti Vabariigi sõlmitud rahvusvahelised lepingud keelavad diskrimineerimise, kohustavad likvideerima olemasolevat ebavõrdsust ning edendama võrdse kohtlemise põhimõtet.

Vastavalt õiguskantsleri seadusele on võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise küsimustes õiguskantsleri pädevuses:

1. õigusakti põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine (nn normikontrolli pädevus);
2. diskrimineerimise keelu rikkumine avaliku võimu esindaja tegevuses (nn ombudsman'i pädevus) ja
3. lepitusmenetlus eraõiguslike isikute vahel (nn diskrimineerimisvaidluste lahendaja pädevus).

Õiguskantsleri pädevusega seonduvalt on esiteks oluline eristada, kas vaidlusalune juhtum puudutab mõne riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avaliku võimu esindaja tegevust või teise eraõigusliku isiku tegevust. Teiseks on oluline eristada, kas küsimuse all on teatud õigusakti põhiseaduspärasuse kontroll või kellegi tegevuse õiguspärasuse kontroll. Järgnevalt on nimetatud pädevusi käsitletud lähemalt:

1. Vastavalt ÕKS §-le 15 on igal aastal õigus pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole, et kontrollida seaduse või mõne muu õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavust.

Põhiseaduse ja Riigikohtu võrdse kohtlemise põhimõtte käsitus lähtub võrdse kohtlemise põhimõtte sisulisest ideest, mille kohaselt tuleb võrdselt kohelda üksnes võrdseid ja kõiki ebavõrdseid tuleb käsitleda ebavõrdselt. Nii on õiguskantsler väga paljudel juhtudel palunud järelevalvealustel selgitada ja põhjendada ning argumenteerida, mis on tinginud teatud isikute või olukordade erineva käsitluse.

Ülevaatejärgsel aastal tõusetas võrdse kohtlemise küsimus näiteks järgmistes kaasustes: pedagoogide palga erinevad alammäärad (*asi nr 6-2/060742*)⁵⁴⁰ ja Sisekaitseakadeemias õppimise aja arvestamine avaliku teenistuse staaži hulka (*asi nr 6-1/060051, 6-1/060288*)⁵⁴¹. Lähemalt on võimalik nimetatud juhtumitega tutvuda ülevaate 2. osas.

2. Vastavalt ÕKS § 19 lõikele 1 on igal aastal õigus pöörduda oma õiguste kaitseks õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida, kas riigiasutus, kohaliku omavalitsuse asutus või organ, avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Tegu on avaliku võimu tegevuse, sh mis tahes ametniku toimingute ja otsuste õiguspärasuse kontrolli pädevust võimaldava sättega. Pealtnäha üldises sättes diskrimineerimist sõnaselgelt ja eraldi ei nimetata. Samas on diskrimineerimise keelamise ja võrdse kohtlemise nõue üks olulistest põhimõtetest, millest avaliku võimu esindajad on kohustatud oma tegevuses lähtuma.

Ülevaate aastal tõusetas võrdse kohtlemise küsimus näiteks järgmistes kaasustes: Eesti Mereakadeemia rektori valimine (*asi nr 7-1/060760*)⁵⁴² ja ametniku vabastamine vanuse tõttu (*asi nr 7-4/061532*)⁵⁴³. Lähemalt on võimalik nimetatud juhtumitega tutvuda ülevaate 2. osas.

3. Vastavalt ÕKS § 19 lõikele 2 on igal aastal õigus pöörduda õiguskantsleri poole lepitusmenetluse

⁵⁴⁰ Vt 2. osa II 2.

⁵⁴¹ Vt 2. osa XI 5.

⁵⁴² Vt 2. osa II 3.

⁵⁴³ Vt 2. osa XII 16.

korraldamiseks, kui ta leiab, et füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik on teda diskrimineerinud soo, rassi, rahvuse (etnilise kuuluvuse), nahavärvuse, keele, päritolu, usutunnistuse või usulise veendumuse, poliitilise või muu veendumuse, varalise või sotsiaalse seisundi, vanuse, puude, seksuaalse suundumuse või muu seaduses nimetatud diskrimineerimistunnuse tõttu.

Lepitusmenetlus lähtub ideest, et inimesel (või ka näiteks juriidilisel isikul) oleks võimalikult lihtne õiguskantsleri poole pöörduda. Menetluse diskreetsuse tõttu on pöörduja õigused ja huvid kogu uurimise vältel tagatud. Menetluse tulemiks ei ole aga kellegi karistamine, vaid vahemehena mõlema poole ärakuulamine, selgitamine ja lepitamine. Kogu lepitusmenetlusega seonduv info avaldatakse üksnes anonüümsel kujul, mis ei võimalda menetluses osalevate isikute tuvastamist.

Lepitamise eesmärgiks on vaidlevaid pooli omavahel lähendada, julgustada neid oma seisukohti muutma ning otsida ühiselt vaidluse lahendust. Seejuures on õiguskantsleril aktiivne roll, pakkudes pooltele välja omapoolseid võimalikke lahendusi.

Lepitamise idee on väga oluline õigusrahu saavutamisel. Näiteks töösuhetes on väga oluline, et inimene saaks ka pärast lepitusmenetluse lõppemist tagasi tööle minna ilma, et ta peaks kartma võimalikku tööandjapoolset halba suhtumist temasse.

Õiguskantsleri lepitusmenetluses osalemine ning kokkuleppele jõudmine on vabatahtlik, kuid kui kokkulepe on saavutatud, on selle tulemus mõlemale poolele täitmiseks kohustuslik. Kui kumbki pooltest kokkulepet täita ei soovi, on õiguskantsleri kokkulepet täitemenetluses kohtutäituri poolt täidetav.

2006. aastal ei toimunud Õiguskantsleri Kantseleis ühtegi lepitusmenetlust. Ent õiguskantsleri poole pöörduti kahel korral avaldusega, milles paluti alustada lepitusmenetlust.

Esimesel juhul oli tegemist soolise ebavõrdse kohtlemisega, täpsemalt väikeste lastega naise diskrimineerimisega, ja selle avalduse menetlemisele seadis piirangu ÕKS § 35⁶. Selles normis on sätestatud õiguskantsleri poole pöördumise tähtjaks neli kuud ajast, mil isik sai väidetavast diskrimineerimisest teada või oleks pidanud teada saama. Avaldaja pöördumisest nähtuvalt leidis tema diskrimineerimine aset 11 kuud enne tema poolt avalduse esitamist õiguskantslerile. Seega ei olnud avalduse menetlemine enam õiguskantsleri pädevuses. Avaldus edastati läbi vaatamiseks ja arvamuse andmiseks soolise võrdõiguslikkuse volinikule, kelle pädevuses on soolise võrdõiguslikkuse seaduse nõuete täitmise jälgimine.

Teisel juhul pöördus õiguskantsleri poole kinnipeetav, kes palus algatada lepitusmenetlus tema ja Justiitsministeeriumi vahel avaldaja põhiõiguste ja -vabaduste tagamiseks. Avaldaja leidis, et tema pideva ümberpaigutamise tõttu ühest vanglast teise vanglasse on rikutud tema põhiõigusi ja -vabadusi. Õiguskantsler ei pidanud võimalikuks avalduse alusel menetluse algatamist, kuna pöördumisest ei ilmnenu, et mõne füüsilise või eraõigusliku juriidilise isiku tegevuse läbi oleks avaldajat diskrimineeritud.

Kolme eespool välja toodud seadusesätte (ÕKS § 15, § 19 lg 1, § 19 lg 2) eesmärgiks on tagada potentsiaalse diskrimineeritu õiguste kaitse võimalikult lihtsalt, kiiresti ja tõhusalt. Diskrimineerimisjuhtumite näol on alati tegu emotsionaalselt raskete juhtumitega, kuna rikkumine on seotud vahetult inimese isiku ja subjektiivse tunnetusega. Seetõttu kujutab õiguskantsleri lepitamine endast lahendust, milles on püütud maksimaalselt arvestada ohvri õiguseid. Välistada tuleb olukord, kus inimene loobub oma õiguste kaitsest, kuna menetlus, milles ta peab osalema, on ülemäära keeruline või ei arvestata ebavõrdse kohtlemise eripäruga.

Õiguskantsleri tegevuse väljunditeks võrdsuspõhiõiguse rikkumisel võivad olla ettepanek või soovitus Riigikogule, riigiasutusele või muule avaliku võimu esindajale (nt soovitus teha uus otsus või avaldaja ees vabandada) ning kokkulepe lepitusmenetluses (ei ole kohtus vaidlustatav ja on kohtutäituri poolt sundtäidetav).

Õiguskantsleril ei ole õiguslikke sunnivahendeid oma ettepanekute täitmisele sundimisel, kuid õiguskantsleril on Eesti ühiskonnas tugev autoriteet, mistõttu enamus tema ettepanekutest täidetakse.

Erinevad Euroopa Liidu õigusaktid kasutavad mõisteid “tõhusad meetmed” ja “tõhusad sanktsioonid”. Eesti õiguskantsleri tegevuspraktika on näidanud, et ka nn leebed väljundid (nagu ettepanek või soovitus) võivad praktikas osutada väga tõhusateks. See näitab selgelt, et taganemata võrdse kohtlemise Euroopas kehtivatest nõuetest on Euroopa Liidu liikmesriikide erinev õiguspraktika ja riikidele sobivate võrdsuspõhiõiguste kaitse erinevate organisatsiooniliste lahenduste aktsepteerimine oluline ja põhjendatud.

Vastavalt ÕKS §-le 35¹⁶ on õiguskantsleri pädevuses võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamisel:

1. analüüsida, kuidas mõjutab õigusaktide kohaldamine ühiskonna liikmete seisundit;
2. teavitada Riigikogu, Vabariigi Valitsust, valitsusasutusi, kohaliku omavalitsuse asutusi ja organeid ning teisi asjast huvitatud isikuid ja avalikkust võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamisest;
3. teha Riigikogule, Vabariigi Valitsusele, valitsusasutustele, kohaliku omavalitsuse asutustele ja organitele ning tööandjatele ettepanekuid õigusaktide muutmiseks;
4. võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise huvides arendada koostööd, mida üksikisikud ning juriidilised isikud ja asutused teevad siseriiklikul ja rahvusvahelisel tasandil;
5. koostöös teiste isikutega edendada võrdse kohtlemise ja võrdõiguslikkuse põhimõtet.

Iga nimetatud pädevuspunkt on oluline selleks, et lõppastmes aitaks mis tahes riigi kehtestatav lahendus kaasa võrdse kohtlemise idee rakendumisele. 2006. aastal valmis Justiitsministeeriumis üldseadusena võrdse kohtlemise seaduse eelnõu, mille vastuvõtmist õiguskantsler toetas, kuid ühtlasi tegi sellele ka terve rea ettepanekuid, kuidas tagada eelnõu lahenduste tegelik teostumine.

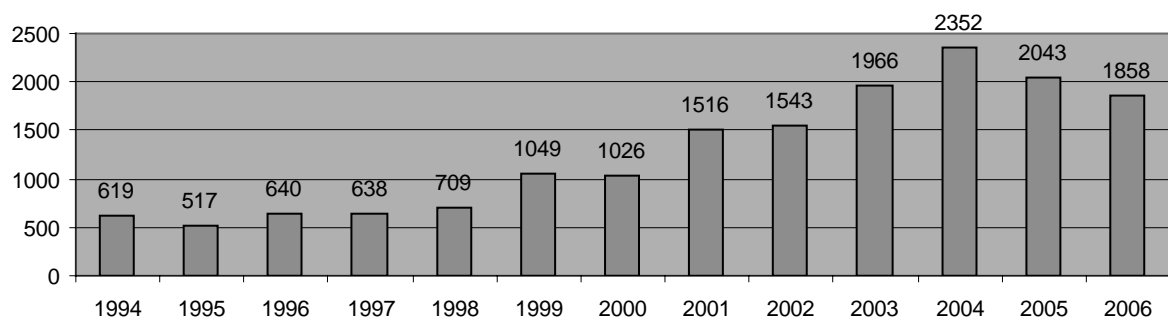
2006. aastal osalesid õiguskantsler või tema esindaja arvukatel siseriiklikel ja välismaistel kohtumistel, mis käsitlesid erinevaid võrdse kohtlemise teemasid.

IV MENETLUSSTATISTIKA

1. Menetlusstatistika üldandmed

1.1. Avaldustepõhine menetlusstatistika

2006. aastal pöörduti õiguskantsleri poole 1858 avaldusega. Saabunud pöördumiste ning õiguskantslerile laekunud teabe põhjal alustati 1594 asjamenetlust. Avalduste arv võrreldes 2005. aastaga mõnevõrra langes, kuid jäi samasse suurusjärku nagu aastatel 2003 ja 2005. Avalduste arvu vähenemist saab põhjendada isikute teadlikkuse tõusuga õiguskantsleri pädevusest. Avalduste arvu suurenemine 2004. aastal oli omakorda tingitud teavitustööst 1. jaanuarist 2004 õiguskantslerile pandud uutes ülesannetest isikute põhiõiguste ja -vabaduste kaitsel.



Joonis 1. Avalduste arv aastatel 1994–2006

1.2. Asjamenetluste põhine statistika

Eelnevatel aastatel oli menetlusstatistika aluseks isikute avaldused. Aastaülevaates kajastatava statistika aluseks on asjamenetlused alates 2005. aastast. Asjamenetlus hõlmab toiminguid ja dokumentide loomist ühe põhifunktsiooni asjaajamises oleva küsimuse lahendamiseks, st isikute avaldused ühes ja samas küsimuses liidetakse üheks asjamenetluseks. Aruandeaastal oli 1594 asjamenetlust, 2005. aastal oli asjamenetlusi 4 % rohkem (1666 menetlust).

Õiguskantsler alustab asjamenetluse kas avalduse alusel või omaalgatusena. Aruandeaastal oli omal algatusel menetlusi 35 ehk 2,2 % menetluste üldarvust. Ülejäänud asjamenetluste puhul 516 korral (32,4 %) toimus sisuline menetlus, 1043 asja osas (65,4 %) jäeti menetlus aga erinevatel põhjustel algatamata (vt punkt 4). Korraldati kaheksa kontrollkäiku.

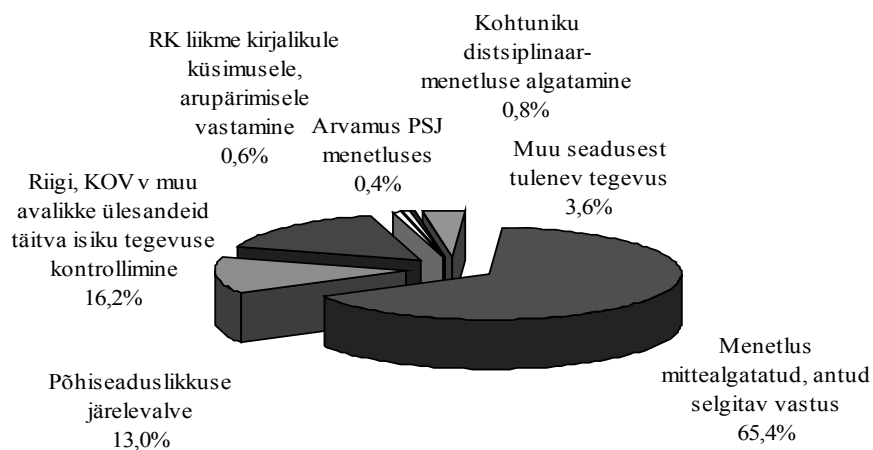
Võrreldes 2005. aastaga on vähenenud nende menetluste arv, mille puhul toimus sisuline menetlus. Võrdluseks võib märkida, et 2005. a oli omaalgatuslikke menetlusi 3,4% menetluste üldarvust ning avalduste alusel algatatud menetlusi oli 41,5% asjamenetluste üldarvust. Suurenes nende avalduste hulk, mille puhul jäeti menetlus algatamata (2005. a 58,5%).

1.2.1. Asjamenetluste jaotus sisu järgi

Asjamenetlused võib sisu järgi jaotada alljärgnevalt:

- õigustloovate aktide põhiseaduse ja seadustega kooskõla kontrolli menetlus (207 menetlust ehk 13% asjamenetluste üldarvust, 37,5% sisuliste menetluste üldarvust);

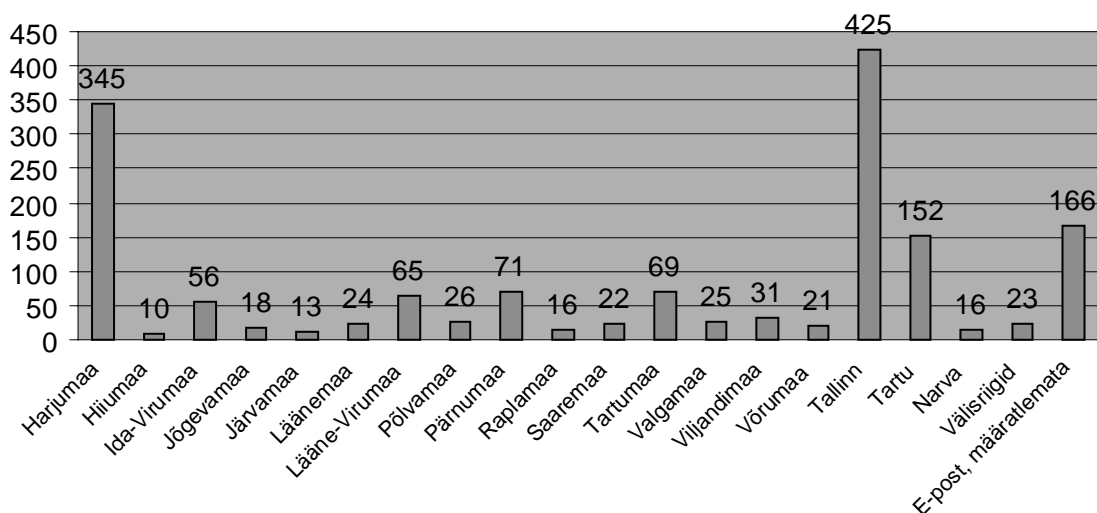
- riigi, kohaliku omavalitsuse, muu avalik-õigusliku juriidilise isiku või avalikke ülesandeid täitva eraisiku, organi või asutuste tegevuse seaduslikkuse kontrolli menetlus (258 menetlust ehk 16,2% asjamenetluste üldarvust, 46,8% sisuliste menetluste üldarvust);
- õigustloova akti kohta põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses arvamuse andmise menetlus (seitse menetlust ehk 0,4% asjamenetluste üldarvust, 1,3% sisuliste menetluste üldarvust);
- Riigikogu liikme arupärimisele, kirjalikule küsimusele või avaldusele vastamise menetlus (üheksa menetlust ehk 0,6% asjamenetluste üldarvust 1,6% sisuliste menetluste üldarvust);
- kohtuniku distsiplinaarmenetluse algatamise menetlus (12 menetlust ehk 0,8% asjamenetluste üldarvust, 2,2% sisuliste menetluste üldarvust);
- muu seadusest tulenev tegevus (58 menetlust ehk 3,6 % asjamenetluste üldarvust);
- algatamata jäetud menetlus (1043 menetlust ehk 65,4 % asjamenetluste üldarvust).



Joonis 2. Asjamenetluste jaotus sisu järgi

1.2.2. Asjamenetlused regioonide lõikes

Kõige rohkem oli asjamenetlusi Tallinnast (425 asja) ja Harju maakonnast (v.a Tallinn; 345 asja) laekunud avalduste alusel. Teistest enam oli menetlusi ka Tartust (152 asja) ja Tartu maakonnast (v.a Tartu; 69 asja), Pärnu maakonnast (71 asja) ning Lääne-Virumaalt (65 asja). Seega on suurem menetluste arv regionaalses lõikes seotud eelkõige suuremate linnadega. Kõige vähem menetlusi oli Hiiu maakonnast laekunud pöördumistega seondult (10 asja). Välisriikidest saabunud avalduste alusel menetleti 23 asja. Avalduste laekumine avaldaja asukoha järgi oli võrreldes 2005. aastaga samas suurusjärgus.

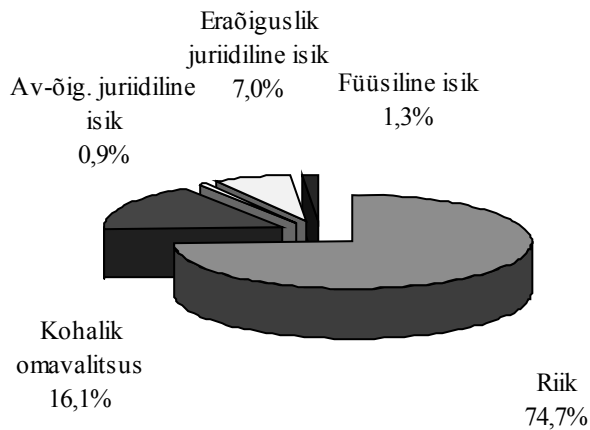


Joonis 3. Asjamenetluste jaotus avaldaja asukoha järgi

1.2.3. Asjamenetluste jaotus vastutuselade järgi

Asjamenetlused jagunevad vastustajate järgi alljärgnevalt:

- riik – 1166 asjamenetlust;
- kohalik omavalitsus – 252 asjamenetlust;
- avalik-õiguslik juriidiline isik, v.a. kohalik omavalitsus – 14 asjamenetlust;
- eraõiguslik juriidiline isik – 109 asjamenetlust;
- füüsiline isik – 20 asjamenetlust.



Joonis 4. Asjamenetluste jaotus vastustajate järgi

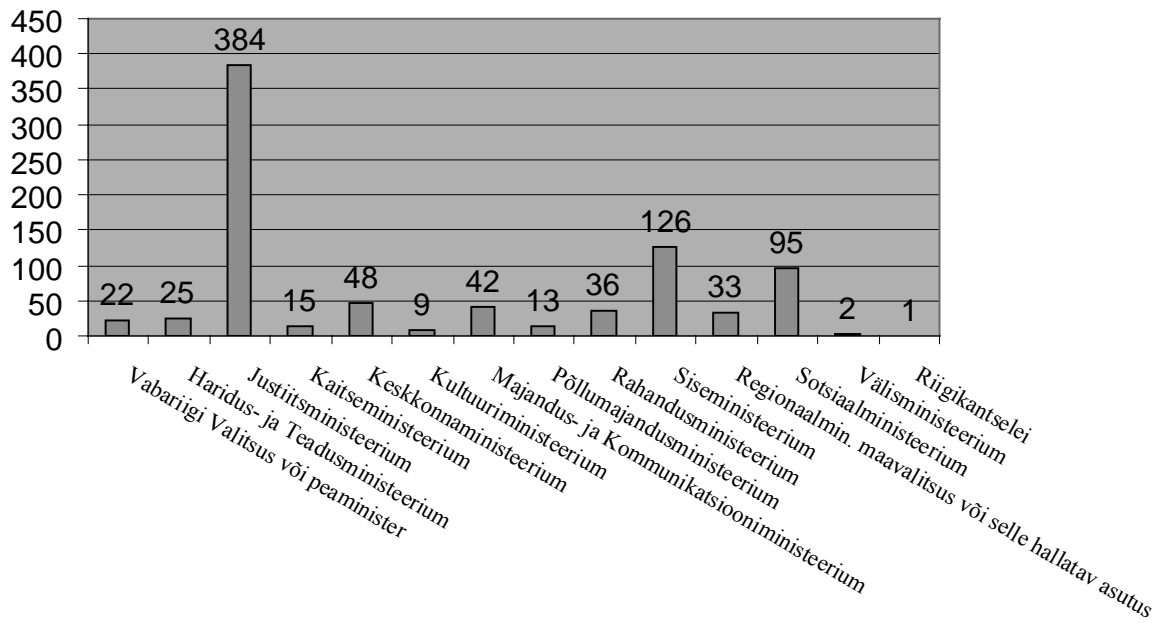
Õiguskantslerile laekunud pöördumisi ilmetavad alljärgnevad tabelid (tabelid 1 ja 2). Tabelites on menetlused jaotatud valitsemisalade kaupa valitsusasutuste ning muude institutsioonide vahel selle põhjal, kelle pädevusse kuulus probleemküsimuse lahendamine või kelle tegevuse peale otseselt kaevati.

Tabel 1. Asjamenetluste jaotus vastutajate järgi riigi tasandil

Asutus, organ, isik	Asjamenetluste üldarv	Sisuline menetlus läbi viidud	Tuvastatud rikkumine või vastuolu	Ettepanek, ettekanne, märgukiri, soovitus	Menetlemata jäetud, edastatud	Menetlemata jäetud, selgitav vastus
Riigikogu	138	81	9	6	4	53
Riigikohus vm kohus, v.a registrid	115	19	4	3	2	94
Vabariigi Valitsus või peaminister	22	2	1	1	-	20
Õiguskantsler või Õiguskantsleri Kantslei	1	1	-	-	-	-
Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala	25	10	5	5	5	10
Haridus- ja Teadusministeerium	23	10	5	5	4	9
Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatav asutus	2	-	-	-	1	1

Justiitsministeeriumi valitsemisala	384	75	19	16	64	245
Justiitsministeerium	72	23	8	6	21	28
<i>Justiitsministeeriumi hallatav asutus</i>	20	3	-	-	6	11
<i>Tallinna Vangla</i>	83	21	4	4	5	57
<i>Ämari Vangla</i>	61	11	4	3	9	41
<i>Tartu Vangla</i>	57	7	1	1	7	43
<i>Murru Vangla</i>	42	5	2	2	7	30
<i>Prokuratuur</i>	22	2	-	-	2	18
<i>Pärnu Vangla</i>	17	2	-	-	3	12
<i>Harku Vangla</i>	6	1	-	-	2	3
<i>Viljandi Vangla</i>	4	-	-	-	2	2
Kaitseministeeriumi valitsemisala	15	6	-	-	2	7
Kaitseministeerium	9	3	-	-	1	5
<i>Kaitseministeeriumi hallatav asutus</i>	5	3	-	-	1	1
<i>Kaitseressursside Amet</i>	1	-	-	-	-	1
Keskkonnaministeeriumi valitsemisala	48	23	3	1	8	17
Keskkonnaministeerium	20	17	3	1	2	1
<i>Keskkonnaministeeriumi hallatav asutus</i>	7	1	-	-	1	5
<i>Maa-amet</i>	16	3	-	-	4	9
<i>Keskkonnainspeksioon</i>	5	2	-	-	1	2
Kultuuriministeeriumi valitsemisala	9	4	1	1	1	4
Kultuuriministeerium	9	4	1	1	1	4
MKM-i valitsemisala	42	10	3	-	18	14
Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	24	4	2	-	11	9
<i>Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumi hallatav asutus</i>	5	2	-	-	1	2
<i>Tarbijakaitseamet</i>	3	2	-	-	-	1
<i>Tehnilise Järelevalve Inspeksioon</i>	3	1	1	-	2	-
<i>Energiaturu Inspeksioon</i>	2	1	-	-	1	-
<i>Maanteeamet</i>	2	-	-	-	1	1
<i>Patendiamet</i>	2	-	-	-	1	1
<i>Konkurentsiamet</i>	1	-	-	-	1	-
Põllumajandus-ministeeriumi valitsemisala	13	2	1	1	5	6
Põllumajandusministeerium	6	-	-	-	3	3

<i>Põllumajandusministeeriumi hallatav asutus</i>	1	-	-	-	1	-
<i>PRIA</i>	4	2	1	1	-	2
<i>Taimetoodangu Inspeksioon</i>	1	-	-	-	-	1
<i>Veterinaar- ja Toiduamet</i>	1	-	-	-	1	-
Rahandusministeeriumi valitsemisala	36	5	1	-	5	26
Rahandusministeerium	13	4	1	-	2	7
<i>Rahandusministeeriumi hallatav asutus</i>	3	1	-	-	-	2
<i>Maksu- ja Tolliamet</i>	18	-	-	-	1	17
<i>Riigihangete Amet</i>	2	-	-	-	2	-
Siseministeeriumi valitsemisala	126	48	14	10	21	57
Siseministeerium	25	16	2	2	2	7
<i>Siseministeeriumi hallatav asutus</i>	15	5	2	1	8	2
<i>Politseiamet</i>	44	8	1	1	6	30
<i>Kodakondsus- ja Migratsiooniamet</i>	26	12	4	1	1	13
<i>Andmekaitse Inspeksioon</i>	7	2	2	2	3	2
<i>Kaitsepolitseiamet</i>	4	2	-	-	-	2
<i>Päästeamet</i>	3	1	1	1	1	1
<i>Piirivalveamet</i>	2	2	2	2	-	-
Regionaalminister, maavalitsus või selle haldusalas olev asutus	33	4	3	2	16	13
Sotsiaalministeeriumi valitsemisala	95	47	17	6	18	30
Sotsiaalministeerium	53	28	10	6	12	13
<i>Sotsiaalministeeriumi hallatav asutus</i>	2	-	-	-	1	1
<i>Sotsiaalkindlustusamet</i>	34	17	6	-	4	13
<i>Tervisekaitseinspeksioon</i>	3	1	1	-	-	2
<i>Tööinspeksioon</i>	2	1	-	-	-	1
<i>Tervisboiuamet</i>	1	-	-	-	1	-
Välisministeerium	2	2	-	-	-	-
Riigikantselei	1	-	-	-	-	1



Joonis 5. Asjamenetluste jaotus valitsusasutuste valitsemisalade kaupa

Tabel 2. Asjamenetluste jaotus vastustajate järgi kohaliku omavalitsuse tasandil

Vastustaja kohaliku omavalitsuse tasandil	Asjamenetluste üldarv	Menetluse võetud	Tuvastatud rikkumine v vastuolu	Ettepanek, soovitus, märgukiri	Menetlemata jäetud, edastatud	Menetlemata jäetud, selgitav vastus
Harju maakonna kohalik omavalitsus, v.a. Tallinna linn	44	12	7	5	3	28
Hiiu maakonna kohalik omavalitsus	1	-	-	-	-	1
Ida-Virumaa maakonna kohalik omavalitsus, v.a. Narva linn	32	11	8	4	2	19
Jõgeva maakonna kohalik omavalitsus	10	5	-	-	2	3
Järva maakonna kohalik omavalitsus	4	2	-	-	1	1
Lääne maakonna kohalik omavalitsus	10	4	2	1	2	4
Lääne-Viru maakonna kohalik omavalitsus	10	3	2	1	-	7
Põlva maakonna kohalik omavalitsus	1	-	-	-	-	1

Pärnu maakonna kohalik omavalitsus	10	2	1	1	2	6
Rapla maakonna kohalik omavalitsus	4	-	-	-	2	2
Saare maakonna kohalik omavalitsus	3	1	1	1	-	2
Tartu maakonna kohalik omavalitsus, v.a. Tartu linn	12	8	5	3	3	1
Valga maakonna kohalik omavalitsus	6	4	1	-	-	2
Viljandi maakonna kohalik omavalitsus	5	-	-	-	-	5
Võru maakonna kohalik omavalitsus	7	-	-	-	2	5
Narva linn	4	1	-	-	1	2
Tallinna linn	55	24	13	7	4	27
Tartu linn	21	6	-	-	4	11

1.2.4. Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa

Kõige enam asjamenetlusi algatati kriminaaltäitemenetluse ja vangistusõigusega seondult. Teistest oluliselt enam oli asju omandireformiga küsimustes ning sotsiaalhoolekande- ja sotsiaalkindlustusõiguse valdkonnas. Nagu ka varem, laekus 2006. aastal kõige enam pöördumisi just nendest valdkondadest.

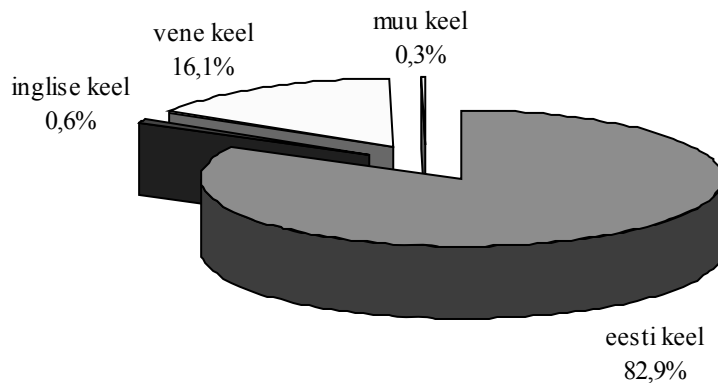
Tabel 3. Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa

Õigusvaldkond	Menetluste arv
Kriminaaltäitemenetlus ja vangistusõigus	272
Omandireformiõigus	90
Sotsiaalkindlustusõigus	72
Sotsiaalhoolekandeõigus	68
Terviseõigus	63
Kohtueelne kriminaalmenetlus	60
Kohaliku omavalitsuse korraldusõigus	55
Kriminaal- ja väärteo kohtumenetlus	53
Ehitus- ja planeerimisõigus	51
Tsiviilkohtumenetluse õigus	50
Finantsõigus (sh maksu- ja tolliõigus, riigieelarve, riigivara)	48

Haldusõigus (halduskorraldus, haldusmenetlus, haldustäide, avalik asjaõigus jms.)	44
Avalik teenistus	40
Keskkonnaõigus	40
Kodakondsus-, migratsiooni- ja keeleõigus	40
Haridus- ja teadusõigus	39
Transpordi- ja teedeõigus	31
Tööõigus (sh kollektiivne tööõigus)	30
Omandiõigus, sealhulgas intellektuaalse omandi õigus	29
Täitemenetluse õigus	26
Isikuandmete kaitse, andmekogude ja avaliku teabe, riigisaladuse õigus	25
Politsei ja korrakaitseõigus	25
Perekonnaõigus	22
Riigikorraldusõigus	22
Õigusabi ja notariõigus	22
Väärteomenetlus	19
Võlaõigus	18
Halduskohtumenetluse õigus	16
Energeetika-, ühisveevärgi ja kanalisatsiooniõigus	15
Äriühingu, pankroti ja krediitiasutusteõigus	15
Liikluskorraldusõigus	10
Valimis- ja rahvahääletusõigus, erakonnaõigus	9
Majandushaldus, kaubandushaldus ja konkurentsiõigus	8
Mittetulundusühingu ja sihtasutuseõigus	8
Pärimisõigus	8
Riigikaitseõigus	8
Tarbijakaitseõigus	8
Telekommunikatsiooni-, ringhäälingu- ja postisideõigus	7
Loomakaitse, jahindus ja kalandusõigus	6
Materiaalne karistusõigus	6
Põllumajandusõigus (sh toidu-, veterinaarõigus)	4
Rahvusvaheline õigus	4
Muu avalik õigus	50
Muu eraõigus	22
Muu õigusvaldkond	36

1.2.5. Asjamenetluste keel

Asjamenetlused algatati enamasti eestikeelsete avalduste alusel. Venekeelseid avaldusi oli ligemale kuuendik avalduste üldarvust. Võrreldes 2005. aastaga on venekeelsete avalduste hulk jäänud samasse suurusjärku (2005. a oli venekeelseid pöördumisi 18,7% pöördumiste üldarvust).



Joonis 6. Asjamenetluste jaotus avalduse keele järgi

1.2.6. Asjamenetluste tulem

Õiguskantslerile saabunud avalduste lahendamisel lähtutakse vormivabaduse ja eesmärgipärasuse põhimõtetest, tehes tõhusa ja erapooletu uurimise tagamiseks vajalikud uurimistoimingud. Asjamenetluste väljundid jagunevad menetlusliikide põhisel.

Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimisel liigitatakse menetluse tulem järgmiselt:

- ettepanek seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks;
- ettepanek määruse põhiseadusega ja seadusega kooskõlla viimiseks;
- taotlus Riigikohtule õigustloova akti põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamiseks;
- ettekanne Riigikogule;
- märgukiri täitevvõimule seaduseelnõu algatamiseks;
- märgukiri täitevvõimule õigustloova akti vastuvõtmiseks;
- lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus;
- seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta.

Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse seadustele vastavuse kontrollimisel liigitatakse menetluse tulem järgmiselt:

- ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks;
- soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimise osas;
- lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus;
- seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta.

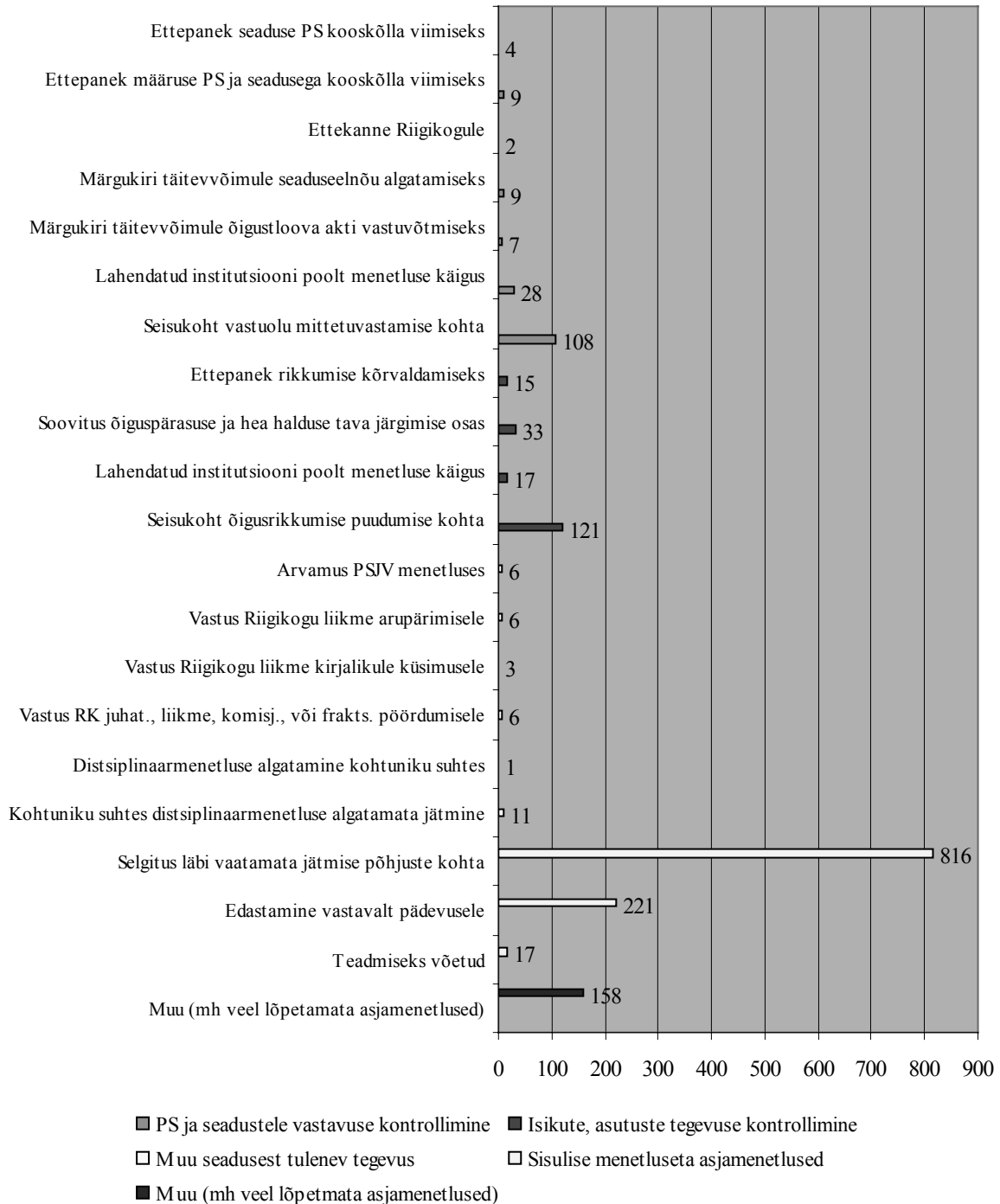
Õiguskantsleri seadusest ja teistest seadustest tulenevate ülejäänud sisuliste menetluste puhul liigitatakse menetluse tulem järgmiselt:

- arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses;
- vastus Riigikogu liikme arupärimisele;
- vastus Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele;
- vastus Riigikogu juhatuse, liikme, komisjoni või fraktsiooni pöördumisele;
- ettepanek Riigikogule ametikandja kriminaalvastutusele võtmiseks;

- seisukoht Riigikogule ametikandja kriminaalvastutusele võtmise osas;
- distsiplinaarmenetluse algatamine kohtuniku suhtes;
- kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamata jätmise;
- lepitusmenetluse kokkulepe;
- lepitusmenetluse lõpetamine või katkestamine kokkuleppele mittejõudmise tõttu.

Menetluse võtmata jäetud avalduste puhul liigitatakse menetluse tulem järgmiselt:

- selgitus läbivaatamata jätmise põhjuste kohta;
- edastamine vastavalt pädevusele;
- teadmiseks võetud.



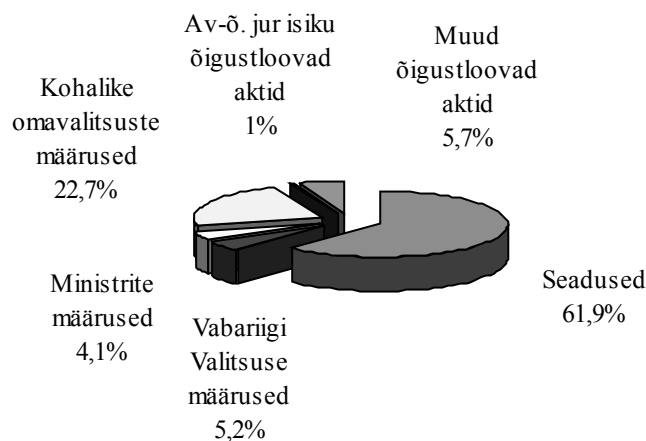
Joonis 7. Menetluste väljundid

2. Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine

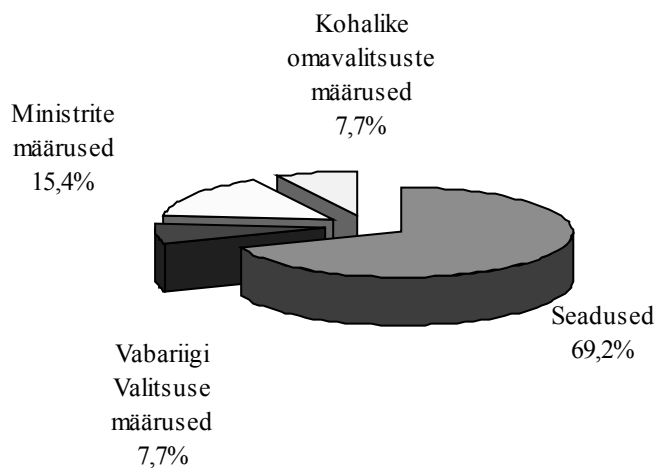
Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrolliks algatati 207 asjamenetlust (2005. a algatati 247), neist 194 isiku avalduse alusel ning 13 omal algatusel. Järelevalve teostamise tulemusel jõudis õiguskantsler väljunditeni, mis on kajastatud joonisel 11.

Põhiseaduslikkuse järelevalve menetlustes kontrolliti:

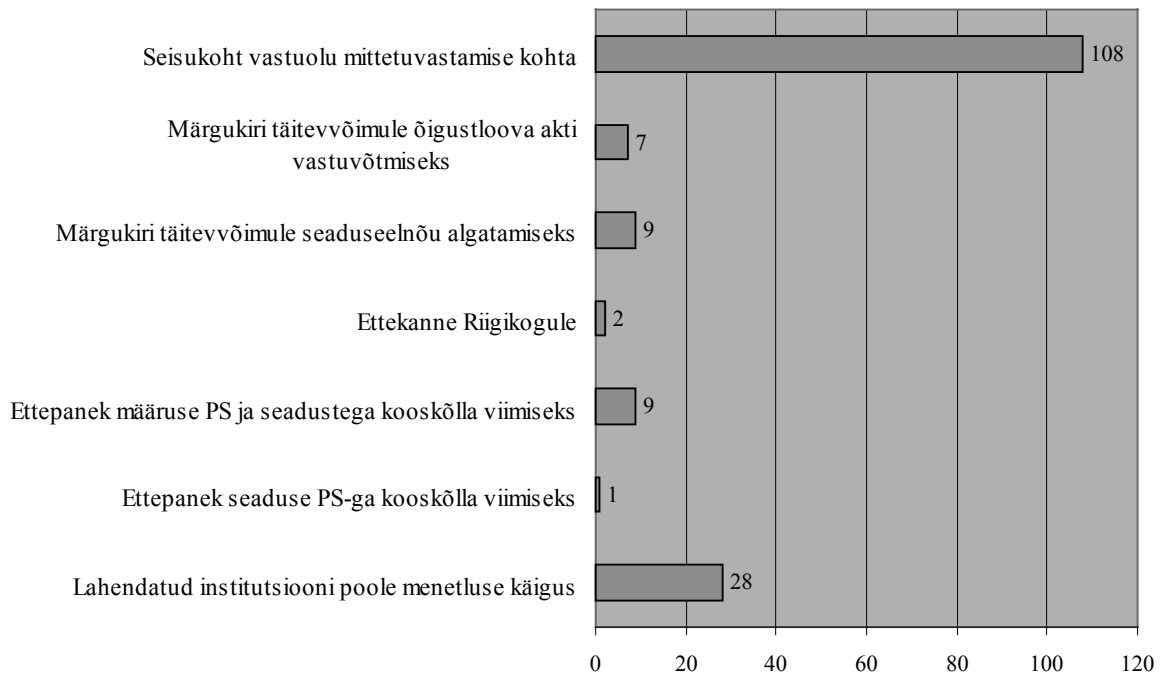
- seaduste põhiseadusele vastavust (129 menetlust, neist 120 isiku avalduse alusel ning üheksa omal algatusel);
- Vabariigi Valitsuse määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (11 menetlust, neist 10 isiku avalduse alusel ning üks omal algatusel);
- ministrite määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (10 menetlust, neist kaheksa isiku avalduse alusel ning kaks omal algatusel);
- kohaliku omavalitsuse volikogude ning valla- ja linnavalitsuste määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (45 menetlust, neist viis maavanema avalduse alusel, 39 isiku avalduse alusel ning üks omal algatusel);
- avalik-õigusliku juriidilise isiku organi õigustloova akti seaduspärasust (üks menetlus isiku avalduse alusel);
- muu õigustloova akti õiguspärasust (11 menetlust isiku avalduse alusel).



Joonis 8. Avalduse alusel algatatud menetluste jagunemine õigustloovate aktide kontrollimisel



Joonis 9. Omaalgatuslike menetluste jagunemine õigustloovate aktide kontrollimisel



Joonis 10. Põhiseaduse (PS) ja seadustele vastavuse kontrollimiseks algatatud asjamenetluste väljundid

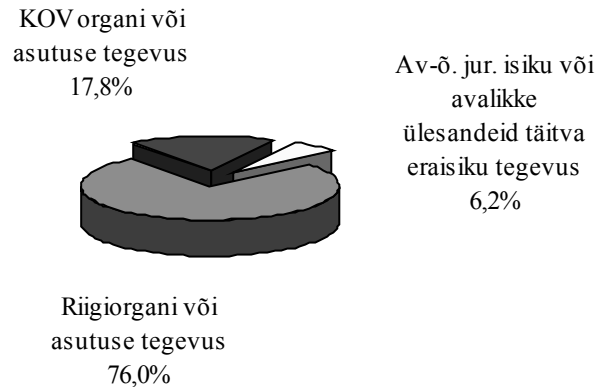
3. Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse seadustele vastavuse kontrollimine

Riigi, kohaliku omavalitsuse, muu avalik-õigusliku juriidilise isiku või avalikke ülesandeid täitva eraisiku, organi või asutuste tegevuse seaduslikkuse kontrolliks algatati 258 asjamenetlust (2005. a algatati 372), neist 236 isiku avalduse alusel ning 22 juhul omaalgatuslikult. Järelevalve teostamise tulemusel jõudis õiguskantsler väljunditeni, mis on kajastatud joonisel 13.

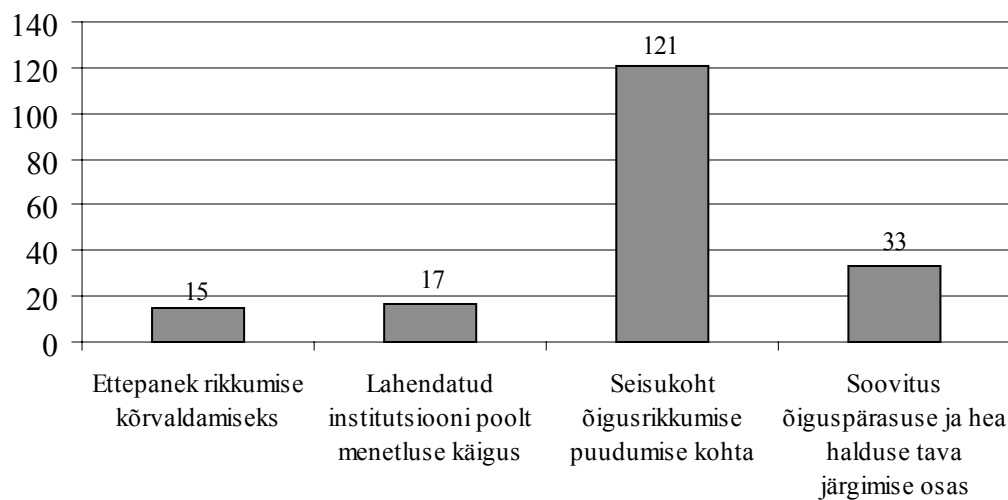
Kõige enam algatati ministeeriumide lõikes asjamenetlusi Justiitsministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi tegevuse peale esitatud avalduste alusel. Ministeeriumide valitsemisalas olevatest täidesaatva riigivõimu asutustest esitati enim kaebusi vanglate ja politseiasutuste ning Sotsiaalkindlustusameti tegevuse peale. Kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse pärast pöörduiti õiguskantsleri poole kõige sagedamini Tallinna ja Tartu linnavalitsustega seoses; arvukalt oli kaebusi ka Harju ja Ida-Viru maakonna kohalike omavalitsuste tegevuse peale.

Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse kontrollimiseks algatatud menetlustes kontrolliti:

- riigiorгани või asutuse tegevust (196 menetlust, neist 179 isiku avalduse alusel ning 17 omal algatusel);
- kohaliku omavalitsuse organi või asutuse tegevust (46 menetlust, neist 44 isiku avalduse alusel ning kaks omal algatusel);
- avalik-õigusliku juriidilise isiku organi või asutuse või avalikke ülesandeid täitva eraisiku organi või asutuse tegevust (16 menetlust, neist 13 isiku avalduse alusel ning kolm omal algatusel).



Joonis 11. Isikute, asutuste, organite tegevuse kontrollimiseks algatatud asjamenetluste jagunemine



Joonis 12. Isikute, asutuste, organite tegevuse kontrollimiseks algatatud asjamenetluste väljundid

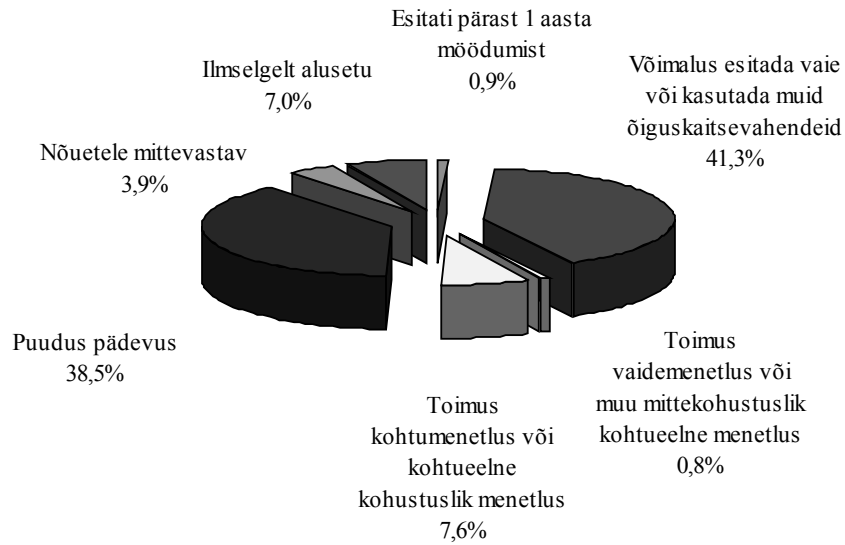
4. Menetluse võtmata jäetud avalduste asjamenetlused

Õiguskantsler jättis menetluse algatamata 1043 asjas, mis on 65,4% asjamenetluste üldarvust. Võrreldes 2005. aastaga on suurenenud nende avalduste hulk, mille puhul õiguskantsler ei pea võimalikuks menetlust algatada. (2005. aastal jäeti menetlus algatamata 58% juhtudel asjamenetluste üldarvust).

Menetlus jäeti algatamata alljärgnevatel põhjustel:

- isikul oli võimalik esitada vaie või kasutada muid õiguskaitsevahendeid (431 menetlust ehk 27% asjamenetluste üldarvust);
- puudus pädevus (402 menetlust, sh 45 seoses õigusabi küsimisega, ehk 25,2% asjamenetluste üldarvust);
- toimus kohtumenetlus või kohtueelne kohustuslik menetlus (79 menetlust ehk 5% asjamenetluste üldarvust);
- avaldus oli ilmselgelt alusetu (73 menetlust ehk 4,6% asjamenetluste üldarvust);
- avaldus ei vastanud õiguskantsleri seaduses sätestatud nõuetele (41 menetlust, sh kolm anonüümset ja mitteloetavat avaldust, ehk 2,6% asjamenetluste üldarvust);
- avaldus oli esitatud pärast ühe aasta möödumist rikkumisest teadasaamist (ühetsaasik menetlust ehk 0,6% asjamenetluste üldarvust);

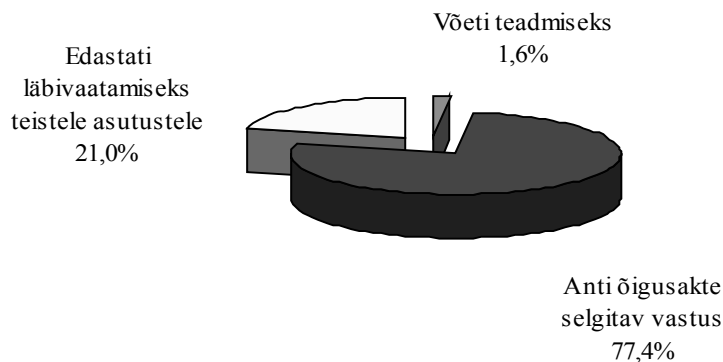
- toimus vaidemenetlus või muu vabatahtlik kohtueelne menetlus (kaheksa menetlust ehk 0,5% asjamenetluste üldarvust).



Joonis 13. Avalduse menetlusse võtmata jätmise põhjused

Menetlusse võtmata jäetud avalduste puhul selgitati avaldajale õiguskantsleri pädevust, samuti seadusi ja teisi õigusakte järgmiselt:

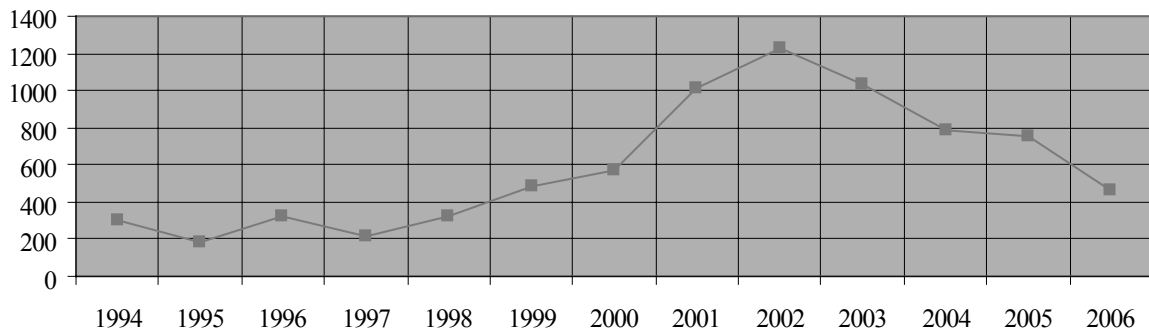
- selgitav vastus anti 816 asjamenetluse puhul;
- avaldus edastati läbivaatamiseks teisele asutusele 221 asjamenetluse puhul;
- isikute pöördumised võeti Õiguskantsleri Kantsleis teadmiseks 17 asjamenetluse puhul.



Joonis 14. Avaldajale vastamine avalduse menetlusse võtmata jätmisel

5. Isikute vastuvõtt

2006. aastal käis vastuvõttudel Õiguskantsleri Kantsleis ja maakondades 467 isikut (vt ka joonis 1). Isikuid võeti vastu lisaks Tallinnale veel Tartus, Jõhvis, Narvas ja Pärnus. Samuti võtsid õiguskantsleri nõunikud isikuid vastu teenistussõltumise ajal maavalitsustes, valla- ja linnavalitsustes ning asutustes, kuhu korraldati kontrollkäike. Vastuvõtule tulemise võimalustest teavitati eelnevalt massiteabevahendites.



Joonis 15. Vastuvõttul käinute arv aastatel 1994-2006

Vastuvõttudel küsiti kõige enam haldusõiguse (sh omandireformi puudutav, elamislubade ja kodakondsusküsimustega seonduv), riigiõiguse ja tsiviilõiguse (äriühingute tegevusega ja tsiviilkohtumenetlusega seonduv) ning sotsiaalhoolekandeõiguse valdkonda kuuluvaid küsimusi. Paljud pöördumised liigitusid politsei või muu uurimisasutuse tegevuse alla.

Enamjaolt sooviti vastuvõttul 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 vastuvõttul ilmnas vajadus isiku avaldus kirjalikult vormistada, siis abistas kodanikku vastuvõttunõunik.

6. Kokkuvõte

Õiguskantslerile saabunud avalduste arv aruandeaastal võrreldes eelneva aastaga ei kasvanud ning on sarnasel tasemel 2003. ja 2005. aastaga.

Jätkuvalt on suur kinnipeetavate vanglate administratsioonide tegevuse peale esitatud kaebuste arv (270 asjamenetlust). Kinnipeetavate avalduste suur hulk ei peegelda siiski seda, et kinnipidamisasutustes esinekski rikkumisi sedavõrd arvukalt. Vanglate administratsioonide tegevuse peale esitatavate kaebuste suure arvu põhjuseks on asjaolu, et see avaldajate grupp on väga aktiivne avalduste kirjutaja. Lähtuvalt järelevalve mittedubleerimise printsiibist soovib õiguskantsler esmalt kasutada ära tõhusamaid õiguskaitsevahendeid. Menetlust alustab ta siiski kohe, kui see tuleneb probleemi olemusest või on aset leidnud jäme õigusrikkumine.

Õiguskantslerile on esitatud arvukalt selliseid avaldusi, mille osas ei olnud õiguskantsleri seadusest tulenevalt võimalik menetlust algatada (1043 asjamenetlust). Võrreldes 2005. aastaga on selliste avalduste hulk suurenenud (2006. a 65,4% asjamenetluste üldarvust ning 2005. a 58% asjamenetluste üldarvust).

Kõige arvukamalt pöörduti õiguskantsleri poole kriminaaltäitemenetluse ja vangistusõiguse ning samuti sotsiaalhoolekande ja sotsiaalõiguse valdkonda kuuluvates küsimustes. Jätkuvalt oli märkimisväärselt palju pöördumisi omandireformi küsimustes, samuti meditsiini- ja tervishoiuõigusega ning kohtuelse kriminaalmenetlusega seonduvalt.

Vastuvõttul käinud isikute arv on olnud eelnevatel aastatel samas suurusjärgus (2004. aastal 753 isikut, 2005. aastal 751 isikut), 2006. aastal saab täheldada vastuvõttule pöördujate arvu vähenemist (467 isikut).



4. 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 tulenevad põhiseaduse ja seadustega pandud ülesannetest.

1. Struktuur

Kantslei struktuuri kuuluvad õiguskantsler, kaks õiguskantsleri asetäitja-nõunikku, direktor ning neli osakonda – üldosakond ja kolm põhitegevuse osakonda, mille pädevuse jaotuse aluseks on ministereeriumide valitsemisalad. Osakondi juhivad osakonnajuhataja-õiguskantsleri nõunikud.

Õiguskantsler juhib kantsleid põhiseaduses ja seadustes ning põhimääruses sätestatud alustel ja korras.

Õiguskantsleri asetäitja-nõuniku ülesandeks on nõustada õiguskantslerit igakülgset ja asendada teda tema äraolekul.

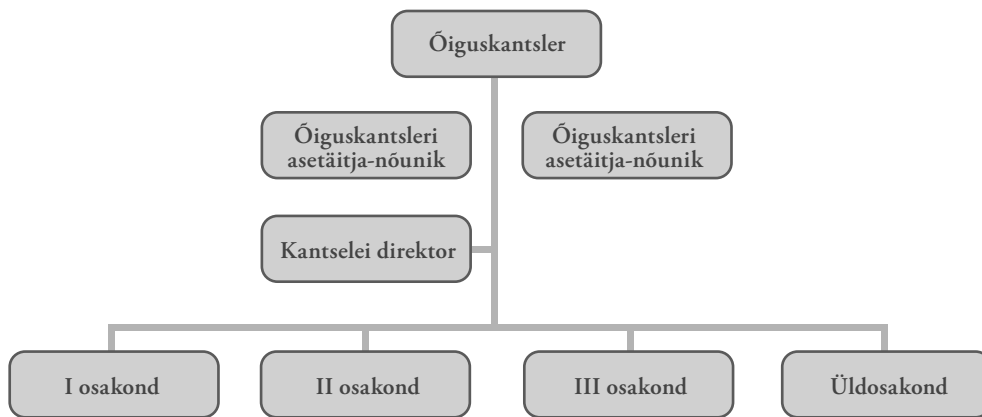
Direktori ülesanne on juhtida asutuse arendustööd ning nõustada õiguskantslerit ja kantsleid strateegilistes, taktikalistes ja juhtimisalastes küsimustes. Ta vastutab missiooni, visiooni ja arengukava väljatöötamise ning selle edaspidise täitmise eest. Lisaks kontrollib ta asutusesiseste juhendite ja 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.

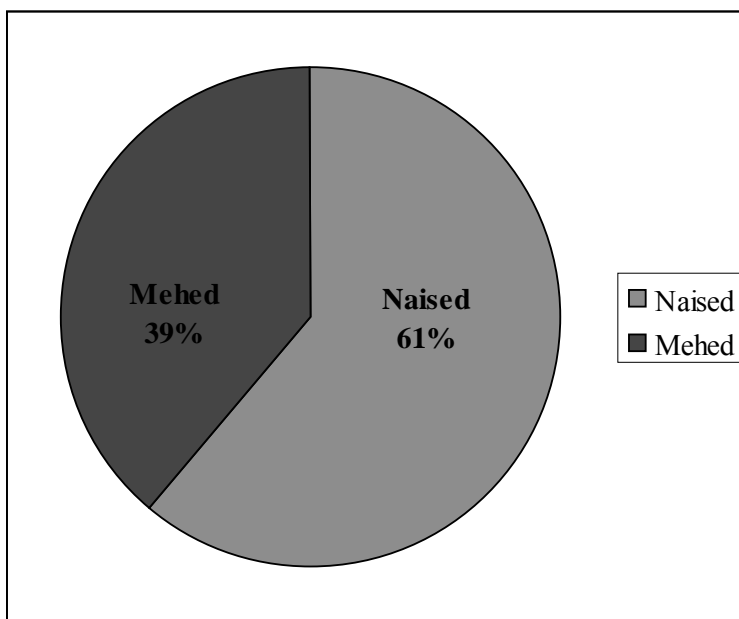
Üldosakond korraldab kantslei organisatsioonilist tööd, isikute vastuvõttu, koostab eelarve eelnõu, jälgib ja analüüsib eelarvevahendite sihipärasest kasutamist, korraldab raamatupidamist ja majandusarvestust, suhtlemist teiste institutsioonide ja avalikkusega, personali- ja koolitustegevust ja asutuse asjaajamist ning tagab tööks vajalikud muud organisatsioonilised, majanduslikud ja tehnilised tingimused.



Joonis 16. Õiguskantsleri Kantslei struktuur

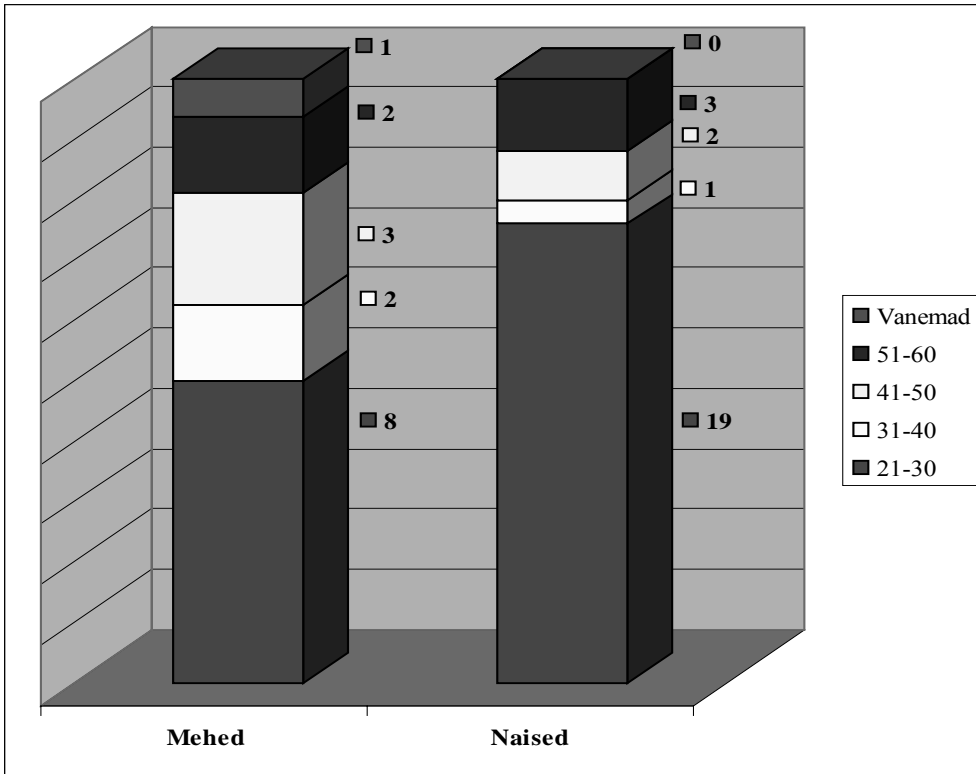
2. Ametkonna sooline, vanuseline ja hariduslik koosseis

Kantslei struktuuris oli 31.12.2006 seisuga kokku 48 ametikohta, millest oli täidetud 41. Kantsleis töötas kokku 25 naist ja 16 meest. Täidetud ametikohtadest 27 olid kõrgemad ametnikud ning 14 vanemametnikud.



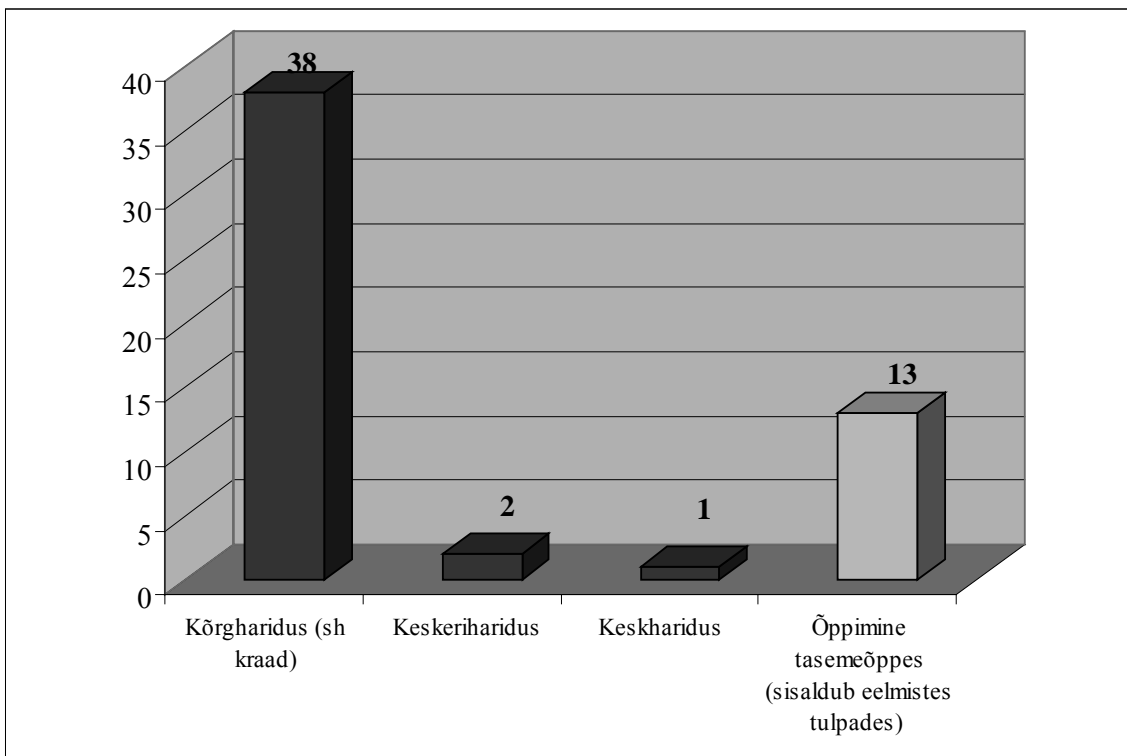
Joonis 17. Kantslei ametnike sooline koosseis seisuga 31.12.2006

Enamik kantslei töötajatest oli vanuses 21–30 eluaastat. Noorim oli 21-aastane ning vanim 77-aastane. Kantslei ametnike keskmine vanus oli 34 aastat.



Joonis 18. Kantselai ametnike vanuseline koosseis seisuga 31.12.2006

Kantselai töötajaist oli 38 töötajal kõrgharidus, kahel oli keskeriharidus ja ühel keskharidus. 2006. aastal jätkasid 13 inimest oma õpinguid kas bakalaureuse-, magistri- või doktoriõppes. Kõigist töötajatest neljal oli doktorikraad ja kuuel magistrikraad.



Joonis 19. Kantselai ametnike hariduslik koosseis seisuga 31.12.2006

3. Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne

Tabel 4. Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne kroonides

		31.12.2006	31.12.2006
		Eelarve	Täitmine
KULUD			
Tegevuskulud		18 065 622	18 065 121
50	<i>Tööjõukulud</i>	13 191 422	13 190 921
500	Töötasud	9 612 022	9 612 029
505	Erisoodustused	186 000	185 565
506	Maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed	3 393 400	3 393 327
55	<i>Majandamiskulud</i>	4 874 200	4 847 200
5500	Administreerimiskulud	857 000	856 274
5502	Uurimis- ja arendustööd	38 300	38 291
5503	Lähetuskulud	335 400	335 960
5504	Koolituskulud	300 000	299 401
5511	Kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulud	2 082 500	2 082 465
5513	Sõidukite ülalpidamiskulud	340 100	340 870
5514	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud	848 000	848 015
5515	Inventari kulud	50 900	50 951
5522	Meditsiinikulud	9 300	9 255
5540	Spordikulud	12 700	12 718
Sihtotstarbelised eraldised jooksvateks kuludeks		15 000	9 318
4500	Rahvusvaheliste organisatsioonide liikmemaksud (Rahvusvaheline Ombudsman'i Instituut)	15 000	9 318
2005. aasta eelarve kasutamine aruande aastal		54 838	54 838
5514	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud	54 838	54 838
Välisabi ja välisabi kaasfinantseerimine		713 900	611 286
55	Välisabi Põhjamaade Ministrite Nõukogu projekti 2005. aasta jäägi kasutamine 2006. aastal	68 427	68 427
55	Välisabi Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöö Fondi projekti 2005. aasta jäägi kasutamine 2006. aastal	316 754	316 754

55	Välisabi Saksa Rahvusvaheliselt Õiguskoostöö Fondilt	328 719	226 105
<i>Õppelaenude kustutamine</i>		<i>211 695</i>	<i>211 695</i>
505	Õppelaenu põhiosa kustutamine	122 561	122 561
506	Erisoodustuse tulu- ja sotsiaalmaks	89 134	89 134
Kulud kokku		19 061 055	18 952 258

II AVALIKUD SUHTED

1. Ettekanded

1. Jõks, A. Kohalike omavalitsuste probleemid ja õiguskantsleri järelevalve kohalike omavalitsuste üle. – 01.02. toimunud konverents “20 aastat Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat ja selle tähendus Eestile”.
2. Jõks, A. Eetilised probleemid politseitöös ja rahva õiglustunne. – 26.02. toimunud Politseiameti eetikakonverents.
3. Jõks, A. Tervituskõne. – 07.04. toimunud õigusteadlaste Ilmar Tammelole pühendatud konverents.
4. Jõks, A. “Juriidiliselt korrektne” – kas ka õiglane? – 05.10. toimunud Riigiametnike foorum.
5. Ernits, M. Eesti Vabariigi põhiseaduse põhiõigused ja nende kohtulik kaitse. – 05.06. Riigikogus toimunud seminar Gruusia delegatsioonile.
6. Pilvik, K. *Balancing the need for speed and thoroughness in investigations*. – 17.–20.06. toimunud Euroopa *ombudsman*’i kontaktisikute koostööseminar.
7. Ernits, M. Väljendusvabadus ja demokraatia. – 07.09. toimunud SA Domus Dorpatensise seminar “Sõnavabadus ja demokraatiad”.
8. Jõks, A. Alkohol ja lapse õigused. – 11.11. toimunud konverents “Laps ohutsoonis”.
9. Kranich, H. Õiguskantsleri võimalused ebavõrdse kohtlemise kindlakstegemisel ja väljundid. – 01.12. ja 7.12. toimunud Audentese ja Inimõiguste Instituudi seminar “Ebavõrdne kohtlemine töökohal”.
10. Jõks, A. Demokraatia ja põhiõigused. – 09.12. toimunud Eesti Omanike Keskliidu teabepäev.

2. Meediasuhted

2006. aastal ilmus kirjutavas pressis õiguskantsleri teemadel u 100 põhjalikku ja mahukat kirjutist – artiklid, õiguskantsleriga tehtud pikemad intervjuud ja persoonilood. Lisaks õiguskantsleri antud teemade ja materjalide põhjal kirjutatud uudislööd. Samuti ilmus trükimeedias hulgaliselt toimetuste juhtkirju ja kommentaare. Õiguskantsler oli sageli tsiteeritav väljaannete päeva ja nädala lausete, sündmuste, tsitaatide, tegijate jmt rubriikides.

ETA meediamonitooring andis 2006. aasta ülevabariigilises meedias õiguskantsler Allar Jõksi kohta kokku 1649 kajastust.

2.1. Artiklid ja arvamused

1. Jõks, A. Kohtunik ja õiguskantsler. – *Amicus Curiae*, veebruar 2006.
2. Jõks, A. *Impact of the European Constitutional Treaty on the Estonian Legal Order*. – Euroopa *ombudsman*’ide ajakiri “European Ombudsmen Newsletter”, aprill 2006.
3. Jõks, A. Ehitaja süüdimatus, järelevalve küündimatus. – Postimees, 10.05.06.
4. Jõks, A. Demokraatia proovikivid linnas. – Sirp, 12.05.06.
5. Jõks, A. Ohtlik mäng ohtlike veostega. – Postimees, 27.09.06.
6. Jõks, A. Sõnavabadus kui vabadus sõnades. – Postimees, 11.10.06.
7. Jõks, A. Valimised kui hinnang võimu kvaliteedile. – Riigikogu Toimetised, nr 14/2006.
8. Jõks, A. Tähelepanekute kontrollkäikudel erivajadustega laste hoolekande- ja õppeasutustesse. – Laps ja õigus, november 2006.
9. Amos, M. Õigus tervise kaitsele – põhiseadus *versus* tegelikkus. – Eesti Majanduse Teataja, nr 10 (185)/2006.
10. Amos, M. Põhiseaduse § 28 *ratio legis*. Riigi kohustuste ulatus igäihe tervise kaitsele. – Eesti Arst, nr 12/2006.
11. Penne, J. Õigus ehitada. – Eesti Majanduse Teataja, nr 11/2006.

Õiguskantsler saatis aastaringelt ka uudiseid *ombudsman*'ide virtuaalsele ajalehele *Ombudsman Daily News*, mida külastavad Euroopa *ombudsman*'ide sidusvõrgu liikmed.

2.2. Intervjuud ja persoonilood

Trükiväljaannetes ilmunud suuremad intervjuud:

- 07.01. Sillamjaeskii Vestnik, intervjuu õiguskantsleri Ida-Virumaa nõuniku Igor Aljošiniga, kokkuvõtteid möödunud aastast.
- 17.01. Läti juriidiline ajakiri "Jurista Vards" (Nr 3 (406) 2006), pikk persooniintervjuu Allar Jöksiga.
- 12.05. Postimees, eksklusiivintervjuu "Õiguskantsler ehituspolitseiniku rollis".
- Juuni Ehitaja, usutus "Allar Jöks: planeeringutes peab arvestama avalike huvidega".
- 28.09. Postimees, eksklusiivintervjuu "Õiguskantsler Jöks väldib lühendit JOKK".
- 28.09. Äripäev, intervjuu "Parteidele oma maksuamet".
- 12.09. Meditsiiniuudised (15/92, 2006), intervjuu õiguskantsleriga "Allar Jöks: riigijuhtide tervist saab kontrollida ka ilma pidevalt tegutseva erikomisjonita".
- 05.10. Maaleht, intervjuu "Allar Jöks: parlamendivalimised tulevad kordades räägemad".

Ajakirjanduses avaldati 2006. aastal mitmeid ajakirjanike kirjutatud persoonilugusid õiguskantslerist, nende hulgas kaks mahukamat:

- 18.05. Eesti Ekspress, "Tegijad", persoonilugu "Jöks – knopka ja südametunnistus" õiguskantslerist, kes alustas sõda ehituspornoga.
- 20.05. Postimees, "Nädala näod", persoonilugu "Kirglik doktor Jöks".

Eetris oli 36 Allar Jöksi teleintervjuud, sealhulgas esines õiguskantsler pikemates teemakäsitlustes ETV saadetes "Aeg Luubis" ja "Pealtnägija" ning Läti TV saates "De Fakto". Eetris oli 25 Allar Jöksi raadiointervjuud, lisaks uudistesaadetele kolm kolmveerandtunnist otsestuudiot Eesti Raadio saadetes "Argipäev" ja "Reporteritund".

Suhtekorralduse hindamisel on oluline õiguskantsleri maine ja usaldusväärsus, mis on aastatega pidevalt tõusnud. Kui Allar Jöks ametisse asumisel 2001. aastal oli õiguskantsleri usaldusväärsus Turu-uuringute AS küsitlustulemuste põhjal 47%, 2003. aastal 67%, 2004. aasta lõpuks 76%, siis 2006. aastal ulatus usaldusväärsus koguni 79%-ni.

Samas tuleb tõdeda, et Eesti elanike teadmised õiguskantsleri pädevusest ja ülesannetest ning rollist teiste järelevalve- ja õiguskaitseinstitutionide seas ei ole veel piisavad. Jätkuvat selgitamist vajavad õiguskantsleri *ombudsman*'i ülesanded ning 01.01.2004 seadusega antud 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 vajab avalikkusele edasist tutvustamist õiguskantsleri ülesanne korraldada lepitusmenetlust diskrimineerimisjuhtumite korral. Oluline on pideva läbimõeldud teavitamise kaudu parandada ajakirjanduse ja avalikkuse arusaamist õiguskantsleri ülesannetest ning vähendada õiguskantslerile laekuvate avalduste hulka, mis ei kuulu õiguskantsleri pädevusse.

3. Koostööritused

25.03. oli Eesti esimese õiguskantsleri Anton Palvadre 120. sünniaastapäev. Eesti põhiseaduse juhtiva koostaja, õigustealase ja riigikohtuniku sünniaastapäeva tähistati Anton Palvadre isikunäituse avamisega 24. märtsil Rahvusraamatukogus. Isikunäitus avati Allar Jöks avakõnega, sõna võttis taasisesivsunud Eesti esimene õiguskantsler professor Eerik-Juhan Truuväli ning näitust tutvustas Anton Palvadre tütar repressioonide uurija Lea Palvadre. Näitus valmis Rahvusraamatukogu, Lea Palvadre ning Õiguskantsleri

Kantslei ühistööna, välja oli pandud dokumente ja originaalarhivaale Riigiarhiivi, Rahvusraamatukogu ja Õiguskantsleri Kantslei kogudest.

3.1. Ümarlauad

07.06. korraldas õiguskantsler Õiguskantsleri Kantsleis ennetava kohustusliku tervisekontrolli ümarlaua “Ennetav tervisekontroll: terve inimene, jätkusuutlik tervishoid”. Ümarlaua eesmärk oli otsustajate ringis arutada, kas ennetav kohustuslik tervisekontroll võiks olla üheks Eesti tervishoiusüsteemi jätkusuutlikkuse ja Eesti rahva kestmise oluliseks tagatiseks. Ümarlual osalesid Riigikogu sotsiaalkomisjoni esimees Mai Treial, rahvastikuminiister Paul-Eerik Rummo, Sotsiaalministeeriumi abiminister Peeter Laasik, riigikontrolör Mihkel Oviir, Tervishoiuameti peadirektor Üllar Kaljumäe ning järelevalve osakonna juhataja Peeter Mardna, Eesti Haigekassa juhatuse esimees Hannes Danilov, Eesti Arstide Liidu president Andres Kork, Eesti Perearstide Seltsi esimees Madis Tiik, Tervise Arengu Instituudi direktori kt Toomas Veidebaum ning Ühiskondliku Leppe Sihtasutuse juhatuse esinaine Andra Veidemann. Ümarlaua tulemusena esitas õiguskantsler sotsiaalministrile lisaks tavapärasele kokkuvõtetele ettepanekud ennetava tervisekontrolli parandamiseks

08.11. korraldas õiguskantsler Õiguskantsleri Kantsleis lasteaiakohtade puudusest ajendatud ümarlaua “Lasteaiakoht – kas igale lapsele?” Ümarlaua eesmärk oli leida lahendusi, mida peaksid tegema kohalikud omavalitsused ja riik igale lapsele lasteaiakoha võimaldamiseks ning kuidas aitaks probleemi lahendada alternatiivsed lapsehoiuvõimalused. Ümarlual osalesid Riigikogu liikmed Olav Aarna, Mai Treial, Maret Maripuu ja Ülle Rajasalu, rahvastikuminiister Paul-Eerik Rummo ja Erika Vahtramäe rahvastikuminiistri büroost, Haridus- ja Teadusministeeriumi asekanter Janar Holm, Sotsiaalministeeriumi osakonnajuhataja Tarmo Kurves, Jüri Võigemast ja Ille Allsaar Eesti Linnade Liidust, Eesti Maaomavalitsuste Liidu ning Harjumaa Omavalitsuste Liidu esindajad, Eesti Lasteaednike Liidu, Eesti Eralasteaedade Liidu ning Eesti Lapsehoidjate Liidu esindajad, Eesti Lastekaitse Liidu ja Eesti Lapsevanemate Liidu esindajad, Eesti Tööandjate Keskliidu ja Teenistujate Ametiühingute Keskorganisatsiooni esindajad jt. Esmakordselt kutsuti vajalikud osapooled ja vastutajad ühe laua taha ning arutati lasteaiakohtade puudusega seonduvaid probleeme nii laias asjaosaliste ringis. Õiguskantsler koostas ümarlauast kokkuvõtte ning tegi ettepanekuid ja andis soovitusi haridus- ja teadusministrile, sotsiaalministrile, rahvastikuminiistrile ning kohalikele omavalitsustele.

3.2. Osalemine regulaarsetes töörühmades ja institutsioonides

Õiguskantsler Allar Jõks ja III osakonna juhataja Nele Parrest võtsid osa Kohtute Haldamise Nõukoja tööst.

Õiguskantsler Allar Jõks ja õiguskantsleri asetäitja-nõunik Madis Ernits võtsid osa SA Eesti Õiguskeskuse nõukogu tegevusest.

Õiguskantsleri asetäitja-nõunik Madis Ernits oli eksperdiksi Justiitsministeeriumi korrakaitse seaduse eelnõu ettevalmistamise töögrupi juures.

Direktor Alo Heinsalu täitis ülesandeid Vabariigi Valimiskomisjoni liikmena.

I osakonna juhataja Eve Liblik täitis Euroopa Komisjoni meeste ja naiste võrdõiguslikkuse nõuandva komitee presidendi ülesandeid ning osales komitee korralistel istungitel Brüsselis.

I osakonna juhataja Eve Liblik oli tegev Lastekaitse Liidu vanematekogu liikmena.

Õiguskantsleri nõunik Tiina Ilus oli eksperdiksi Siseministeeriumi isikuandmete kaitse seaduse eelnõu ettevalmistamise töögrupis.

Õiguskantsleri nõunikud Helen Kranich ja Mari Amos osalesid ekspertidena Sotsiaalministeeriumi võrdsete võimaluste aasta ettevalmistamise töögrupi juures.

3.3. Koostööseminarid *ombudsman*'idega

18.–19.04. korraldas Allar Jõks kantsleis Rootsi, Soome ja Eesti õiguskantslerite koostöökohtumise. Ühisseminaril käsitleti õiguskantsleri rolli kohtute ja kohalike omavalitsuste tegevuse seaduslikkuse järelevalves. Põhjamaid esindasid Rootsi õiguskantsler Göran Lamberz ja Soome õiguskantsler Paavo Nikula.

24.–25.08. toimus kantsleis Soome Parlamendi *ombudsman*'i ja Eesti õiguskantsleri koostööseminar, kus arutati keskkonnaõiguse ja kohalike omavalitsuste järelevalve probleematikat. Kantsleid külastasid Soome delegatsiooni koosseisus parlamendi *ombudsman*'i asetäitjad Petri Jääskeläinen ja Jukka Lindstedt, *ombudsman*'i büroo juristid ning peasekretär.

III ÕIGUSTEADUSLIK TEGEVUS

1. Teadusüritused

1.1. Åbo Akadeemia Inimõiguste Instituudi direktori avalik loeng

Åbo Akadeemia Inimõiguste Instituudi direktor, professor Martin Scheinin pidas 08.03. Õiguskantsleri Kantsleis avaliku loengu teemal “Ülemaailmsed suundumused inimõiguste kaitsel ja Eesti situatsioon: kriitilise sõbra vaatlusi”.

Professor Scheinini peamised uurimisvaldkonnad on olnud rahvusvaheliste inimõiguste lepingute rakendamine siseriiklikul tasandil, rahvusvaheliste inimõiguste alaste lepingute mehhanismide seire, vähemuste õigused, inimõigused ja terrorism, humaansuse põhialused, inimõigused ja biotehnoloogia. Oma uurimistööde tulemusel on ta välja andud mitmeid tunnustust leidnud raamatuid, näiteks “Rahvusvahelised inimõiguste normid Põhjamaades ja Balti riikides”, “Healuriik ja konstitutsionalism: põhjamaade perspektiiv”, “Võrdlevad inimõigused”. Professor Scheinin on ÜRO eriraportöör inimõiguste ja põhivabaduste kaitse küsimustes terrorismile vastuseismisel (United Nations Special Rapporteur on the Protection and Promotion of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism).

Avaliku loengu eesmärk oli arendada inimõiguste alast diskussiooni oma ala asjatundjate seas, aga ka Eesti ühiskonnas, ning esitada uudseid teooriast ning praktikast lähtuvaid vaatenurki inimõigustele.

1.2. Konverents “Miljonid ja miljöö”

Õiguskantsler korraldas Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöö Fondi toel 12.05. rahvusvahelise teaduskonverentsi planeerimis- ja ehitusõigusest “Miljonid ja miljöö”. Konverentsi eesmärk oli tõstatada probleeme, tekitada diskussiooni ja arutleda lahenduste üle senise praktika varal, et muuta õigusregulatsiooni ja väärtushinnanguid.

Konverents oli jagatud kaheks teemablokiks: planeerimisõigus ja ehitusõigus.

Esimeses blokis, mida modereeris õiguskantsler Allar Jõks, käsitleti planeerimisõiguse põhijooni Saksa ja Eesti näitel, analüüsiti planeerimise olemust ja eesmärgi, milleks on eelkõige võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi arvestava, säästva ja tasakaalustatud elukeskkonna loomine, kaasates avalikkust ning andes võimaluse huvitatud isikutele oma huve kaitsta.

Teises teemablokis, mille moderaator oli Riigikohtu esimees Märt Rask, peatuti õigusel ehitada ja ehitamisele seatud piirangutel, miljöö säilitamise ja naabriga arvestamise nõuetel, ehitusjärelevalve meetoditel ja ebaseadusliku ehitise kõrvaldamise kohtupraktikal.

Konverentsil oli kaheksa ettekannet. Saksa-poolsed ettekandjad olid oma ala tunnustatud õigusteadlased, halduskohtunikud. Eesti-poolsed ettekandjad olid ringkonnakohtu kohtunik Kaire Pikamäe, riigikohtunik Indrek Koolmeister, õiguskantsleri nõunikud Nele Parrest ja Arnika Kalbus. Konverentsi avakõne pidas õiguskantsler Allar Jõks ning tervitussõnad ütlesid regionaalminister Jaan Õunapuu ning Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöö Fondi direktor Matthias Weckerling.

Konverentsil osalesid Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja ministriumite esindajad ning kohtute esindajad, kohalike omavalitsuste töötajad, planeerimis- ja ehitusspetsialistid ning erialaasjatundjad, õigusteadlased ja väliskülalised jpt.

1.3. Euroopa Inimõiguste Kohtu presidendi avalik loeng

Euroopa Inimõiguste Kohtu president Luzius Wildhaber pidas 06.07. Õiguskantsleri Kantseleis avaliku loengu teemal “Art. 8 kui Euroopa inimõiguste konventsiooni telgklausel”.

Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 8 sätestab õiguse era- ja perekonnaelu austamisele, kodu puutumatusel ja korrespondentsi saladusele. Artikli peamine kaitseese on privaatsus. Euroopa Inimõiguste Kohtu õigusemõistmise järgi ühendab privaatsus muu hulgas välismaalaste õigused, isikuandmete kaitse, juurdepääsuõiguse keskkonnaalasele teabele, privaatsuse töö juures ning füüsilise ja vaimse puutumatusel. Euroopa Inimõiguste Kohus on seostanud privaatsuse kaitset näiteks ka õigusega saada infot keemiatesest levivate kahjulike ainete kohta.

Artikliga 8 seonduv privaatsuse mõiste avardub pidevalt ja on dünaamiline. Sätte loomisel ei osanud keegi arvestada infotehnoloogiast tulenevate ohtudega. Vaevalt osati mõelda 1950. aastal ka küsimuse üle, kas samasooliste kooselu on perekonnaelu. Samuti on rahvusvahelise terrorismi oht üleilmastumise tingimustes toonud esile sootuks uue vaatenurga isikuandmete kogumisele. Euroopa Inimõiguste Kohus on korduvalt väljendanud, et eraelu ei ole võimalik ammendavalt defineerida.

Artikkel 8 lõige 2 näeb ette, et demokraatlikus ühiskonnas on piirangud vajalikud, mida võeti arvesse ka Eesti põhiseaduse § 11 sõnastamisel. Põhiseaduse § 11 tulenevalt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega, need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 8 on mänginud olulist rolli kohtupraktikas ning Euroopa Inimõiguste Kohtu president Luzius Wildhaber on teemat käsitlenud ka oma teadustöös.

Lisaks eelmainitud küsimustele arutleti Eestiga seonduvate Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendeid.

Prof dr Luzius Wildhaberil on mitmeid akadeemilisi kvalifikatsioone, muu hulgas ka doktorikraadid Baseli Ülikoolist ning Yale'i õiguskoolist. Pärast õpinguid oli dr Wildhaber lektor Baseli ülikoolis ja tegutses seejärel professorina õpetades rahvusvahelist õigust ning riigi- ja haldusõigust Fribourgi Ülikoolis. President Wildhaberile on omistatud audoktori kraad nii Praha, Sofia, Bratislava, Moldova kui ka Bukaresti Ülikoolidest ning samuti Vene Teaduste akadeemiast ja Leedu Õigusülikoolist. President Wildhaber on juhtiv asjatundja Šveitsi konstitutsiooni küsimustes. Ta on Rahvusvahelise Õiguse Instituudi liige ja endine Šveitsi Rahvusvahelise Õiguse Liidu president. Tema publikatsioonide hulka kuulub üheksa raamatut ja üle 200 artikli. Tema kohtunikukarjäär algas 1975. aastal Liechtensteini ülemkohtust. 1991. aastal valiti ta Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunikuks ja 1998. aastal sai temast Euroopa Inimõiguste Kohtu president.

2. Koolitused ja teabepäevad

2.1. Koolitused

04.–06.12. korraldas õiguskantsler Saksa Rahvusvahelise Õigusalase Koostöö Fondi toel haldusõiguse koolitusseminari. Seminari teemadena käsitleti haldusmenetluse uurimisprintsipi, haldusmenetluse vormivabadust, menetlustoimingute eraldi vaidlustamist, kaalutlust ja kaalutusvigu, lube majandushaldusõiguses ja avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid. Koolitusseminari lektorid olid Klaus-Dieter Haase, dr Rita Zimmermann-Rhode ja Peter Paul Aengenvoort Kölni Halduskohtust.

Koolitusel osalesid Riigikogu, ministriumite, ametite ja inspeksioonide esindajad, kohtute esindajad ning erialaasjatundjad ja õigusteadlased.

21.11. õiguskantsleri nõunik Mari Amos korraldas advokatuurile koostöös patsientide esindusühingu ja kohtupsühhiaatria esindajatega koolituse “Erivajadusega isikud vs. põhiõigused”. Koolitusel anti ülevaade

erinevatest põhiõiguste riivetest tahtest olenematu ravi kohaldamisel ning pöörati tähelepanu advokaatide rollile tahtest olenematu ravi määramise protsessis.

2.2. Teabepäevad

30.03. toimus Õiguskantsleri Kantseleis teabepäev Tallinna Ülikooli haldusjuhtimise üliõpilastele, kus õiguskantsler Allar Jõks tutvustas õiguskantsleri institutsiooni ja vastas üliõpilaste küsimustele.

Samuti kohtus Allar Jõks kahel korral üliõpilastega oktoobris, võttes Õiguskantsleri Kantseleis vastu Euroopa juuratudengite assotsiatsiooni (The European Law Students' Association) Eesti organisatsiooni ELSA Estonia õigusüliõpilased ja noored juristid ning TLÜ haldusjuhtimise I kursuse tudengid. Neile tutvustati õiguskantsleri ülesandeid ja tegevust.

28.11. toimus Riigiprokuratuuris teabepäev, kus õiguskantsleri asetäitja-nõunik Madis Ernits tegi ettekande teemal "Karistusmenetluse põhiõiguslikud raamid – teoreetiline alusepanek" ning õiguskantsleri nõunik Katri Jaanimägi teemal "Karistusmenetluse põhiõiguslikud raamid – kaasused".

10.11. ja 30.11. toimusid teabepäevad Tartu Ülikoolis, kus õiguskantsleri institutsiooni tutvustasid ja üliõpilaste küsimustele vastasid õiguskantsler Allar Jõks, õiguskantsleri asetäitja-nõunik Madis Ernits, III osakonna juhataja-õiguskantsleri nõunik Nele Parrest ja õiguskantsleri referent Maarja Teder.

3. Teadusettekanded

1. Parrest, N. Avatud menetluse ja planeerimismenetluse vahekord. – 12.05. toimunud õiguskantsleri rahvusvaheline teaduskonverents planeerimis- ja ehitusõigusest "Miljonid ja miljöö".
2. Kalbus, A. Kohtupraktika ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamise osas. – 12.05. toimunud õiguskantsleri rahvusvaheline teaduskonverents planeerimis- ja ehitusõigusest "Miljonid ja miljöö".

4. Teadusartiklid

- I Parrest, N. Hea halduse põhimõte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. – *Juridica* nr 1 (2006), lk 24–33.
- II Mälksoo, L. Üleilmastumise väljakutsed Eesti õigusteadusele ja haridusele. – *Juridica* 5/2006, lk 295–299.
- III Parrest, N. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. – *Juridica* nr 7 (2006), lk 461–470.
- IV Kalbus, A. Ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamine. Kohtupraktika. – *Juridica* nr 7 (2006), lk 490–504.

IV RAHVUSVAHELISED SUHTED

1. Välisvisiidid

- 19.–21.01. Õiguskantsleri asetäitja-nõunik Madis Ernits kohtus Bonnias Saksa Rahvusvahelise Õiguslase Koostöö Fondi esindajatega, et arutada 2006. aasta koostööprojektide ettevalmistamist ja korraldamist.
- 20.–23.01. Õiguskantsler Allar Jõks osales eksperdina seminaril Jordaania *ombudsman*'i seaduse õigusliku baasi loomisest Ammanis.
- 29.01.–10.02. Põhjamaade Ministrite Nõukogu koostööprojekti raames toimunud õppereisil tutvusid kaheksa õiguskantsleri nõunikku ja referenti Taani ning Rootsi parlamentide *ombudsman*'ide ja Rootsi õiguskantsleri ametkondade tööga.
- 01.–03.02. Õiguskantsleri abi Kristi Kass osales õppereisil Brüsselisse, et tutvuda erinevate EL institutsioonide tööga suhtekorralduse ja avalike suhete valdkonnas.
- 07.–09.02. Õiguskantsleri nõunik Kristiina Albi ja üldosakonna juhataja abi Marit Olesk osalesid Brüsselis võrdõiguslikkust edendavate asutuste Euroopa võrgustiku *Equinet* aastakoosolekul.
- 15.–18.02. Õiguskantsleri nõunik Kristiina Albi osales Strasbourgis lepitusmenetluse seminaril.
- 05.–09.03. Õiguskantsleri nõunik Mari Amos osales Edinburghis rahvusvahelisel seminaril psühhiaatrilise erivajadustega isikute põhiõiguste tagamisest.
- 07.–09.03. I osakonna juhataja Eve Liblik osales Brüsselis Euroopa Komisjoni põhiõiguste, diskrimineerimise ja võrdsete võimaluste töögrupi koosolekul.
- 23.–26.04. Õiguskantsler Allar Jõks osales Viinis ümarlual "Inimõiguste volinikud ja *ombudsman*'id Ladinameerikas ja Euroopas".
- 27.–28.04. Õiguskantsler Allar Jõks osales Riias Läti Inimõiguste Keskuse korraldataval seminaril "Vangistusastutustes kinnipidamise erapooletu jälgimine".
- 07.–10.05. I osakonna juhataja Eve Liblik osales Trieris diskrimineerimisvastasel konverentsil "Võitlus diskrimineerimise vastu praktikas".
- 18.–20.05. Õiguskantsleri nõunik Ave Henberg osales Leidenis konverentsil "Euroopa tööõiguse võrgustik".
- 22.05. I osakonna juhataja Eve Liblik osales Brüsselis ekspertide konverentsil "Soolise diskrimineerimise lõpetamine palgasuhetes".
- 29.05.–02.06. Õiguskantsleri referent Kalle Kirss osales Brüsselis Rohelise Nädala 2006 konverentsil "Bioloogiline mitmekesisus on elu".
- 17.–20.06. Üldosakonna juhataja Kertti Pilvik osales Strasbourgis Euroopa *ombudsman*'i kontaktisikute koostööseminaril.
- 22.–23.05. Õiguskantsleri asetäitja-nõunik Madis Ernits osales Viinis seminaril "Euroopa Liidu ja Hiina inimõiguste dialoog".
- 10.–14.06. Õiguskantsler Allar Jõks ja õiguskantsleri vanemnõunik Mihkel Allik osalesid Viinis Euroopa *ombudsman*'ide kohtumisel ja Rahvusvahelise *Ombudsman*'i Instituudi assambleel.
- 11.–14.06. Õiguskantsleri nõunikud Kärt Muller ja Ave Henberg osalesid Budapestis koolitusel "Praktiline diskrimineerimisvastase ja võrdse kohtlemise seadusandluse rakendamine".
- 06.–08.07. I osakonna juhataja Eve Liblik osales Brüsselis Euroopa Komisjoni meeste ja naiste võrdõiguslikkuse edendamise nõuandva komitee korralisel koosolekul.
- 09.–14.07. Õiguskantsleri nõunik Kärt Muller osales Nantes'is II ülemaailmsel inimõiguste foorumil.
- 04.–06.08. Õiguskantsleri asetäitja-nõunik Madis Ernits osales Leipzigis juristide suveakadeemial "Academia Philosophia Iuris".
- 19.–22.09. Õiguskantsleri asetäitja-nõunik Madis Ernits osales Stuttgartis 66. Saksa juristide päeval.
- 28.09.–01.10. Õiguskantsler Allar Jõks osales Ateenas konverentsil "*Ombudsman*'ide tegevus lapse õiguste tagamisel".
- 11.–13.10. I osakonna juhataja Eve Liblik osales Brüsselis Euroopa Komisjoni meeste ja naiste võrdõiguslikkuse edendamise nõuandva komitee esindajana konverentsi "Avatud päevad 2006" töögrupis ning Euroopa Komisjoni meeste ja naiste võrdõiguslikkuse edendamise nõuandva komitee 29. korralisel koosolekul.
- 13.–18.10. Õiguskantsler Allar Jõks osales Firenzes konverentsil "*Ombudsman*'i staatus Itaalias ja Euroopas" ning kohtus Roomas kõrgemate justiitsametnikega.
- 16.–18.11. Õiguskantsler Allar Jõks osales Vilniuses rahvusvahelisel võrdõiguslikkust edendavate institutsioonide konverentsil.

- 21.–22.11. Õiguskantsleri nõunik Evelyn Tohvi osales Helsingis konverentsil “Euroopa Liidu piirid – avatud või suletud? Lapse seksuaalne väärkasutamine, inimkaubandus ja internet”.
- 24.–26.11. Õiguskantsler Allar Jõks ja õiguskantsleri nõunik Mari Amos osalesid Budapestis INSPECT! konverentsil psühhiaatrilist abi pakkuvate institutsioonide hindamisest ning kontrollist Euroopa Liidus.
- 26.–28.11. I osakonna juhataja Eve Liblik osales Brüsselis konverentsil “Anti-diskrimineerimise tegevusprogramm: tulemused, saavutused ja tulevikuvajadused”.
- 03.–05.12. Õiguskantsler Allar Jõks, direktor Alo Heinsalu, vanemnõunik Mihkel Allik, nõunikud Andres Aru, Eve Marima ja Jaana Padrik ning juhiabi Kaidi Kaidme osalesid Riias konverentsil “*Ombudsman*’i institutsioonide roll modernses maailmas”.
- 12.–14.12. Õiguskantsleri asetäitja-nõunik Madis Ernits kohtus Bonnisis Saksa Rahvusvahelise Õiguslase Koostöö Fondi esindajatega, et arutada 2007. aasta koostööprojektide ettevalmistamist ja korraldamist.

2. Õiguskantsleri Kantselei väliskülalised

- 18–19.04. Rootsi õiguskantsler Göran Lamberz ja Soome õiguskantsler Paavo Nikula
- 14.02. Makedoonia riigiametnike delegatsioon.
- 08.03. Åbo Akadeemia Inimõiguste Instituudi direktor professor Martin Scheinin
- 03.–05.05. Läti Inimõiguste Büroo ametnikud.
- 12.05. Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöö Fondi direktor Matthias Weckerling, prof dr Wolfgang Ewer, Saksa Liiduhalduskohtu president Eckart Hien, halduskolleegiumi esimees dr Matthias Keller, halduskolleegiumi esimees prof dr Ulrich Ramsauer.
- 02.06. Gruusia parlamendi põhiseadus- ja õiguskomisjoni 6-liikmeline delegatsioon.
- 13.06. Saksa *Bundesdag*’i õiguskomisjoni delegatsioon.
- 14.06. Saksa *Bundesdag*’i petitsioonikomisjoni delegatsioon.
- 06.07. Euroopa Inimõiguste Kohtu president Luzius Wildhaber.
- 24.–25.08. Soome *ombudsman*’i ametkonna delegatsioon.
- 11.10. Soome rahvusliku diskrimineerimise tribunali kohtunik Tapio Susi.
- 27.10. Šveitsi-Eesti Kaubanduskoja esindajad Diana Würtenberg ja Jürg Würtenberg.
- 29.11. Euroopa Nõukogu inimõiguste voliniku büroo esindajad.
- 04.–06.12. Kölni Halduskohtu kohtunikud Klaus-Dieter Haase, dr Rita Zimmermann-Rhode ja Peter Paul Aengenvoort.
- 13.–15.12. Taani *ombudsman*’i ametkonna delegatsioon.

3. Osavõtt Euroopa Liidu institutsioonide ja rahvusvaheliste organisatsioonide tööst

3.1. Euroopa *ombudsman*

2006. aastal jätkusid õiguskantsleri head koostöösuhked Euroopa *ombudsman*’iga, kelle ülesanne on menetleda kaebusi väärhalduse kohta Euroopa Liidu institutsioonides ja asutustes, nagu 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 suure panuse koostöö arendamisse 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”.

3.2. Euroopa Komisjoni meeste ja naiste võrdõiguslikkuse edendamise nõuandev komitee

2006. aastal jätkus õiguskantsleri töö Euroopa Komisjoni meeste ja naiste võrdõiguslikkuse edendamise nõuandva komitee täieõigusliku liikmena. Õiguskantsleri esindaja komitees on I osakonna juhataja-õiguskantsleri nõunik Eve Liblik, kes alates 2005. aastast täidab komitee presidendi ülesandeid. Komitee korralised istungid toimuvad kaks korda aastas Brüsselis.

3.3. Rahvusvaheline koostööprogramm *Equinet*

Detsembris 2004 ühines kantslei Euroopa Liidu diskrimineerimise vastu võitlemise raamprogrammiga algatatud võrdõiguslikkust edendavate asutuste Euroopa võrgustikuga *Equinet* (nimetatud ka EuroNEB). Programmis 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.

3.4. 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 nende vahelise teabevahetuse parendamisele ning soodustada *ombudsman*'i institutsioonides uurimis- ja teadustööd. I.O.I. ühendab paljude riikide *ombudsman*'i institutsioone, hõlmates kõik maailmajaod. Eesti õiguskantsler on olnud I.O.I. täieõiguslik liige alates 2001. aastast.

3.5. 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.

3.6. 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.

MÄRKSÕNADE REGISTER

A	
abielu	2.osa III 5
abikaasa	2.osa III 8; 17; XI 14; XII 7; 10
abikaasade varalised õigused	2.osa III 8
advokaat, advokatuur, Eesti Advokatuur	1.osa V 1.3; 2.osa III 12; 13; 26; XII 18
Afganistani missioon	1.osa V 5.1; 5.2; 5.6; 2.osa IV 1.1
alaealine	2.osa II 1; 10; III 5; VII 5; XI 4; 6; 11; XII 17
alaealise mõjutusvahendid	2.osa II 1; 10; XII 17
alandav kohtlemine	1.osa V 1.4; 1.9; 2.osa II 10; III 18
alkoholimüügi piirangud	2.osa VII 5
Ameerikavaheline Inimõiguste Kohus	1.osa III 1.3; 2.osa XII 1.1
ametieetika	3.osa II 1;
ametiisik	2.osa X 2; 3.osa II 1
ametikitsendus	3.osa II 1;
ametikohapiirangud	2.osa X 1
ametkohustus	3.osa II 1; 1.2; 1.3; 1.4
ametite ühildatavuse keeld	2.osa X 2
andmed, andmekaitse, andmekogu, töötlemine (vt ka isikuandmed)	1.osa IV 2; V 4.4; 2.osa I 2; II 7; III 1.3; 5; X 1; 6; XI 1; 2; 13; XII 8; 3.osa II 1
arest, arestialune, arestimaja	2.osa III 1.3; 24; 28; XI 10
arstiabi, arstiabi kättesaadavus	2.osa II 10; XII 1
avalik arutelu	1.osa V 3.3
avalik huvi (vt ka huvi)	1.osa IV 1; V 4.2; 6.1; 6.4; 2.osa VII 5; X 1; 5; XII 2
avalik konkurss	2.osa II 3
avalik koosolek	1.osa I; 2.osa III 1.1; 2
avalik kord	1.osa IV 2; V 6.4; 2.osa III 1.1; 2; 13; 14; XI 1; XII 13
avalikkuse kaasamine	1.osa V 3.4; 2.osa X 1
avalikkuse osalemisõigus	1.osa V 3.4
avalikkuse printsiip, põhimõte	1.osa IV 1
avalik teave	2.osa II 8; 10; V 4; XI 7
avalik teenistus, teenistuja	1.osa V 6.4; 2.osa X 2; XI 5; 3.osa IV
avalik teenus	2.osa X 1; 3
avalik võim	1.osa IV 1; 2; V 1.4; 2.4; 3.1; 4.3, 6.1; 6.4; 6.5 2.osa I 1; II 3; 7; III 2; VII 4; 5; X 2; 4; XI 11 3.osa I; III
avalik väljapanek	1.osa V 3.3
avalik õigus	2.osa III 1.1; 3.osa IV
avalik-õiguslik amet	2.osa II 3; 8
avalik-õiguslik rahaline kohustus	2.osa III 3; VII 4; 6
avalik-õiguslik suhe	2.osa III 20; 21
avalik-õiguslik tasu	2.osa III 3; VII 4; 6
avalik-õiguslik varaline seisund	2.osa XII 15
avalik-õiguslik ülesanne	2.osa III 3; VII 4

avalik ülesanne	1.osa V 6; 2.osa XII 2
- avalikke ülesandeid täitev eraisik	2.osa I 1
D	
demokraatia	2.osa III 19
- erakonnademokraatia	1.osa II 1.3; IV 1
- esindusdemokraatia	1.osa II 1.3; 2.osa III 19
- põhimõte, printsiip	1.osa II 1; 1.1; 1.3; 1.4; IV 2; V 6.3 2.osa II 7
- põhiseaduse demokraatia	1.osa II 1.3
demokraatlik õigusriik, ühiskond	1.osa IV 2; V 1.1; 1.9; 2.osa III 2; XI 7; XII 7
digitaalalkiri, digitaalne tuvastamine	2.osa III 9; X 6; XI 2
diskretsiooniõigus, kaalutusõigus	1.osa IV 2; V 1.5; 2.osa II 1.3; III 9; 19; 23; 25; 27; 30; VII 4; X 1; 2; X 7; XI 3; 12; XII 8
diskrimineerimine, diskrimineerimiskeeld	1.osa V 1.1; 1.9; V 4.4; 2.osa VII 5; IX 2; XII 1.1 3.osa I; III
distsiplinaarjuurdlus, -menetlus, -karistus, -süüdistus, -süütegu, - vastutus	2.osa III 9; 19; 20; 24; 25; 30; XI 7; 9; 10; 3.osa I; II 1; 1.2; 1.3; 1.4; IV
distsiplinaarkolleegium	3.osa II 1.2
E	
ebavõrdsus, ebavõrdne kohtlemine (vt võrdsus, võrdsuse põhimõte)	
eestkoste, -asutus	1.osa V 2.2; 2.osa XII 2; 9; 10; 17; 19
ehitise lammutamine	2.osa VII 3
ehitusluba	1.osa V 3.2; 2.osa VII 3
ehitus- ja planeerimisõigus	1.osa V 3; 2.osa VII 1; 3.osa IV
elamisluba	1.osa III 1.3; 2.osa I 2; XI 1; 11; 12; 13; 16
elamu- ja maareform	1.osa V 4.1
elamumajandus	1.osa V 4.1; 4.3; 4.4; 2.osa VII 1
elatusraha	1.osa III 1.3; 2.osa XII 10
elektroonilise side õigus	2.osa VII 1
eluasemepoliitika	1.osa V 4.1; 4.5
elukoht	1.osa IV 2; 2.osa IX 2; X 6; XI 13; XII 9; 10; 11; 18
eluruum, eluruumide erastamine, üürimine, munitsipaaleluruum	1.osa V 4.3; 2.osa X 7
elutingimused	1.osa V 1.5; 2.osa III 19
energeetikaõigus	2.osa VII 1; 3.osa IV
erakond	1.osa I; II; IV 1; 3.osa I; II
- annetus	1.osa II 1.1; 1.2; 1.3; IV 1
- audiitorkontroll	1.osa II 1.1; 1.3
- kuuluvus	1.osa I
- majandusaasta aruanne	1.osa II 1.1; 1.2; 1.3; IV 1
- rahastamine, rahastamise kontroll	1.osa I; II; IV 1; 2.osa III 1.1
- vabadus	1.osa IV 1

- valimiskampaania	1.osa II 1.1; 1.2; 1.3; IV 1
- vara ja vahendid	1.osa II 1.2; 1.3; IV 1
- võlakirjaemissioon	1.osa IV 1
- võrdsus	1.osa II 1.1; 1.3; IV 1
erakonnapõhiõigus (vt ka põhiõigus)	1.osa II 1; 1.1; 1.3; IV 1
erakonnaõigus	1.osa IV 1; 3.osa IV
eraldusruumi paigutamine	2.osa II 10; XII 17
eraõigus	2.osa III 1.1; 3.osa IV
erikool	2.osa II 1; 8,9; 10
erivajadustega laps, õpilane	2.osa II 1; 2; 8; 9; XII 17
Euroopa Inimõiguste Kohus	1.osa III 1.3; IV 2; 2.osa II 7; III 1.1; 1.2; 2; 14; 27; XI 13; XII 1.1; 3.osa II 1
Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (EIÕK)	1.osa III 1.3; IV 2; V 1; V 1.4; 1.6; 1.7; 1.8 2.osa III 1.1; 1.2, 1.3; 2; 13; 26; V 4; XII 5; 7; XIII 1 3.osa II 1.2; 1.3; 1.4
Euroopa kohaliku omavalitsuse harta	2.osa VII 4; 5; 6; 7; X 1; 5; XIII 1
Euroopa Liit	2.osa III 1.3; XI 1; XII 1.1; 13; 3.osa I
Euroopa Liidu põhiõiguste harta	2.osa V 4
Euroopa Liidu struktuurivahendid	1.osa I
Euroopa Liidu õigus, Euroopa õigus, õigusruum	1.osa II 1.1; 1.3; 2.osa III 1.1; V 4; XII 16; 3.osa I; III
Euroopa Nõukogu inimõiguste ja biomeditsiini konventsioon	2.osa XII 13
Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee	1.osa V 1.1; 1.4; 1.5; 1.7; 1.9; 2.osa III 4; 19; 26
Euroopa Parlament	1.osa II 1.1; 1.2; IV 2; 2.osa IX 2; 3.osa I
Euroopa Sotsiaalharta (ESH)	1.osa III 2.1; 2.3; 2.osa XIII 1
Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee	1.osa III 2.3
Euroopa Ühendus	2.osa V 1; XII 1.1; 1.3; 3.osa I; III
F	
finantsõigus	3.osa IV
füüsilise jõu kasutamine	1.osa V 6.4; 6.6; 2.osa III 23
G	
Genfi konventsioon	2.osa IV 1.3
H	
haldusmenetlus	1.osa V 2.5; 3.1; 2.osa II 7; III 9; 12; 13; 14; 19; 21; 23; 27; 30; V 4; VII 4; 6; VIII 1; 2; X 1; 2; 7; 8; XI 12; 13; 14; XII 1.1; 2; 8; 9; 3.osa II 1.2
halduskohtumenetlus	2.osa III 13; X 4
haldusõigus	3.osa IV
hariduse kättesaadavus	1.osa V 1.7
haridus- ja teadusõigus	1.osa V 1.7; 2.osa II 1; 3.osa IV

hea halduse tava, põhimõte	2.osa I 1; III 1.3; 6; 8; 19; 24; V 4; VI 1; VIII 1; X 3; XI 7; 8; 9; 10, 12; 13; 14; 17; XII 1; 1.1; 1.2; 2; 9
hooldamine, hooldus, hooldaja	1.osa V 2; 2.osa II 9; XII 3; 5; 9; 19
hooldajatoetus	1.osa V 2.1; 2.3; XII 1.1; 9; 10; 12
hoolekanne, -asutus, hoolekandeõigus	2.osa II 9; III 4; XII 1.1; 3; 5; 17; 19
huvi	
- majandushuvi	1.osa I; II 1.1
- huvide konflikt	2.osa X 2
- ühiskondlik huvi, üldine huvi (vt ka avalik huvi)	1.osa V 1.6; 4.2; 2.osa X 1; XII 13
- üksikisiku huvi	2.osa XII 13
- ülekaalukas huvi	1.osa V 1.9; 2.osa III 5
hädakaitse	1.osa V 6.4
hädaolukord	2.osa XI 1
hääletamisõigus, hääleõigus (vt ka valimised, põhiõigus)	1.osa I; IV 2; V 1.9; 2.osa III 1.3
hüpoteek	2.osa III 11
I	
immunitet	3.osa I
inimväärikus, inimväärikuse kaitse;	1.osa II 1.1; 1.3; V 1.4; 6.2; 6.4 2.osa II 10; III 1.3; 18; 23; XI 12; XII 8; 9; 17; 18
inimõigus	1.osa III 1.3; IV 2; 2.osa III 2; 3.osa II 1.4
intellektuaalne omand	3.osa IV
isik	
- avalik-õiguslik juriidiline isik	2.osa I 1; III 9; VI 1; 3.osa IV
- eraõiguslik isik	3.osa I
- eraõiguslik juriidiline isik	1.osa IV 1; V 6.3; 6.4; 6.5; 2.osa III 27; XI 8; 3.osa III
- füüsiline isik	1.osa II 1.1; 1.3; V 1.6; 4.4; 6.4; 6.5; 2.osa III 27; IV 1.3; VIII 2; XII 6; 3.osa III
- huvitatud isik	2.osa X 1
- juriidiline isik	1.osa II 1.1; 1.3; V 1.6; 2.osa III 9; IV 1.3; VII 7; XII 6
- psüühikahäirega isik, psüühilise erivajadusega isik	1.osa V 1.1; 1.4; 1.5; 1.7; 1.8; 1.9 2.osa II 2; 8; III 4; XII 3; 5; 18
- puudega isik	1.osa III 1.3; V 2.1; 2.2; 2.5; 2.osa XII 1.1; 8; 9; 10; 12
- puudust kannatav isik	2.osa XII 8
- puudutatud isik	2.osa X 1
isikuandmed, kaitse, töötlemine	2.osa III 1.1; 30; X 6; XI 2; 6; 8; 9; XII 13; 3.osa IV
- delikaatsed isikuandmed	2.osa III 5; 30; XII 13
- eraelulised isikuandmed	2.osa III 5; XII 13
isikukood	2.osa III 5; XI 1; 2; 8

isikunimi, isikunime kohaldamine	2.osa XI 16
isikusamasuse tuvastamine	1.osa V 6.4; 2.osa XI 9
isikutunnistus, ID-kaart	2.osa I 2; XI 2; 12; 16
isikut tõendav dokument	1.osa IV 2; 2.osa XI 1; 2; 13
J	
juhtimisõigus	1.osa III 1.3
julgeolek, julgeolekuabinõu, julgeolekukaalutus	1.osa III 2.3; IV 2; V 5.1; 5.4; 2.osa III 1.3; 4; 13; 14; 15; 18; 20; 23; 27, 30; IV 1.3; VII 1.2; XI 1; XII 13; 18
jälitustoimingud	2.osa III 1.1
- üksikpäring	2.osa III 1.2
järelevalve	
- distsiplinaarjärelevalve	3.osa II 1
- maavanema järelevalve	2.osa II 9; XII 17
- riiklik järelevalve	1.osa V 4.4; 2.osa II 1; 7; 10; VII 1.2; XI 7
- teenistuslik järelevalve	2.osa III 1.3; 20; IV 1.1; XI 7
jäätmehooldus, jäätmevedu	2.osa V 1; 2; 3; VII 3
K	
kaalutusõigus	(vt diskretsiooniõigus)
kaasomand	1.osa V 4.1; 4.2; 4.3; 4.4; 2.osa III 11
kahju hüvitamine	2.osa III 1.2; XI 9
Kaitseliit	1.osa V 5.1; 5.2; 2.osa IV 1; 2; 3.osa I
kaitseväeluure	1.osa V 5.4
kaitseväeteenistus	2.osa I 2; IV 1; 1.2; 2; XI 1; 5; 15
kaitsevägi, kaitseväge korraldus	1.osa V 5; 2.osa IV 1; 1.1
karistusregister	1.osa IV 2
karistusõigus	2.osa III 1.2
- materiaalne karistusõigus	3.osa IV
kartser	2.osa III 13, 14; 20; 26
kaubandushaldus	2.osa VII 1
kaugküte	1.osa v 4.4; 2.osa VII 2
keel	
- asjaajamiskeel	2.osa III 19
- eesti keel, riigikeel	2.osa III 19
- vene keel	2.osa III 19
- võõrkeel	2.osa III 19
- vähemusrahvuse keel	2.osa III 19
keskkond, keskkonnakaitse, looduskaitse	1.osa V 3; 2.osa V 1; VII 1.2; 4; XI 4
keskkonnamõju hindamine	1.osa V 3
keskkonnatasud	2.osa V 1; 3
keskkonnaõigus	1.osa V 3.4; 2.osa V 1; 3; 3.osa IV
keskkonnaõiguse põhimõtted	1.osa V 3.4
- ettevaatuspõhimõte	1.osa V 3.4
- keskkonna kõrge kaitstuse taseme põhimõte	1.osa V 3.4

- vältimispõhimõte	1.osa V 3.4
kestev võimetus	3.osa I
kiirmenetlus	2.osa III 1.2; XI 9
kinnipeetav	1.osa IV 2; 2.osa III 1.3; 13; 14; 15; 16; 18; 19; 20; 21; 22; 23; 24; 25; 27; 28; 29; 30; XI 3; 3.osa II 1.2; III; IV
kodakondsus	2.osa XI 11; 12; 13; 14; XII 1.1
kodakondsus-, migratsiooni- ja keeleõigus	3.osa IV
Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt	2.osa III 2
kohalik omavalitsus	1.osa I; III 1.3; 2.2; 2.3; V 1.6; 2.1; 2.4; 3.1; 6.3; 6.4 2.osa II 1; 5; III 4; 14; 19; 26; V 3; VII 1; 2; VII 4; 5; 6; IX 3; X 1; 2; 3; 4; 5; 6; XII 1.1; 3; 5; 8; 11, 19 3.osa I; IV
- asutus, organ	2.osa VII 4; 3.osa III
- iseotsustusõigus	2.osa X 5
- korraldus, korraldusõigus	2.osa X 5
- valimised	1.osa II 1.1; IV 2, 2.osa X 4
- valla- või linnavalitsus	1.osa V 2.5; 2.osa I 1; II 5; III 2; VII 4; XII 9; 11; 12; 19
- valla- või linnavolikogu	1.osa II 1.1; IV 2; V 2.1; 2.osa I 1; II 6; VII 5; IX 2; X 5; XII 1.1; 11; 3.osa I; II 1
- üksus	1.osa V 2.1; 2.2; 2.3; 2.4; 2.5; 2.6; 2.osa VII 4; IX 1; 3; X 1; XII 1.1; 9
K-kohuke	1.osa II 1.1; 1.3
kohus	3.osa I; II 1
- halduskohus	2.osa III 6; 12; IX 1; 3.osa I; II 1; II 1.2
- linnakohus	3.osa I; II 1.3; 1.4
- maakohus	1.osa V 1.3; 2.osa III 5; 10; XI 13; XII 2; 19; 3.osa I; II 1; 1.3; 1.4
- ringkonnakohus	2.osa III 6; 3.osa I; II 1.3
kohustus	
- aruandmiskohustus	1.osa V 2.5
- negatiivne kohustus	1.osa V 1.4; 6.4; 2.osa III 2
- positiivne kohustus	1.osa V 1.4; 6.4; 2.osa III 2; 7
- põhjendamiskohustus	2.osa X 7; XI 13; XII 8
- saladuse hoidmise kohustus	2.osa III 9
- selgitamis- ja nõustamiskohustus	2.osa III 8; X 7; XI 12; XII 8
- teavitamiskohustus	1.osa V 2.5; 2.osa XI 4
- vastamiskohustus	2.osa X 8
kohtueelne kriminaalmenetlus	3.osa IV
kohtuekspertiisi tasud	2.osa III 3
kohtulikult karistatud isikute üleandmise konventsioon	2.osa III 29
kohtumenetlus	2.osa III 4; 3.osa I; II 1.2; 1.3; IV

kohtuniku distsiplinaarmenetlus	2.osa III 9; 3.osa I; II 1; IV
kohtute haldamise nõukoda	3.osa II 1
kohtute infosüsteem (KIS)	2.osa III 1.3; 5; 3 osa II 1
kohtuniku sõltumatus	3.osa II 1
kohtutäitur	2.osa III 10; XI 9; 3.osa III
kohtuväline menetlus	2.osa III 10
Kohtunike Ühing	3.osa II 1
kollektiivne töötuli	1.osa III 2
kommunaalteenused	1.osa V 4.4
konfiskeerimine (tulu, vara)	2.osa III 1.2
konkurentsioigus	1.osa V 4.4; 2.osa VII 1; 3.osa IV
konvoeerimine	2.osa XI 3
kooliarst	2.osa II 10
koolikohustus	1.osa V 1.7; 2.osa II 6; 8; XII 2; 4; 17
koolitervishoid	2,osa II 8; 10
korrakaitse	2.osa III 1.1
korruptsioon	1.osa I; II 1.1; IV 1
- poliitiline korruptsioon	1.osa II 1.1;
korterelamu	2.osa VII 1
korteriomand	1.osa V 4; 2.osa VII 1
korteriühistu	1.osa V 4; 2.osa VII 1
krediitiasutuseoigus	2.osa VII 1
kriminaalmenetlus	2.osa III 1.2; 1.3; 12; 13; 26; 27; XI 6; XII 2; 3.osa I; IV
kriminaaltäitemenetlus	2.osa I 1; III 1.2; 1.3
kriminaalvastutus	1.osa II 1.3; 3.osa I
kurjategija ja kuriteoohvri lepitamine	2.osa III 1.2
käeraud	2.osa III 1.3; 15; XI 3
külavanem	3 osa II 1
L	
lapsehoiuteenus, lapsehoiutoetus	2.osa XII 1; 1.1; 6
lasteaiakoht	2.osa II 1; 5
laste (huvide) kaitse	2.osa XII 2; 7; 17; XIII 1
lepitusmenetlus	3.osa I; III; IV
liiklemisluba	2.osa VII 4
liikluskorraldusõigus	2.osa VII 1; 4; 3.osa IV
loomakaitse, jahindus ja kalandusõigus	3.osa IV
M	
Maailma Terviseorganisatsioon	2.osa XII 13
maamaks, -soodustus, -vabastus, kompenseerimine	2. osa IX 1; 2; 3
majandushaldus	2.osa VII 1 3.osa IV
maks, maksud ja koormised	2.osa VII 4
- kohalik maks	2.osa VII 6; IX 3
- riiklik maks	2.osa IX 3

maksuõigus	2.osa IX 2
miljööväärtuslik ala, piirkond	2.osa VII 1; 3
mittetulundusühing	1.osa II 1.1; 1.3; IV 1; V 4.2; 4.3; 4.4; 2.osa III 9
mittetulundusühingute ja sihtasutuste register	1.osa II 1.1
mittetulundusühingu ja sihtasutuseõigus	3.osa IV
munitsipaaltee	2.osa VII 6; 7
mõistlik aeg	2.osa V 4; 3 osa II 1.2; 1.3; 1.4
märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamine	2.osa III 9; 22; V 1; 4; X 8; XI 12; 17
määratlemata õigusmõiste	2.osa V 4; VII 5; XII 8; 3.osa II 1.2; 1.3
N	
narkomaan, narkootikum, narkootiline aine, tarvitamine	1.osa V 1; 2.osa III 27; XI 10; XII 17
NATO	1.osa V 5.1; 5.2; 2.osa IV 1.1; 1.3
normikontroll	2.osa XII 1.1; 3.osa I; III
- abstraktne normikontroll	2.osa V 1
notar, notariõigus	2.osa III 8; 9; 13; 25; 3.osa IV
notariaalne tõestamine	2.osa III 11
O	
ohjeldusmeetmed	2.osa II 9; III 15
ohtlikud raudteeveod	1.osa I; 2.osa VII 1; 1.2
olmetingimused	2.osa III 16; XII 18
omandireform, omandireformiõigus	1.osa V 4.1; 2.osa I 1; 3.osa IV
omandiõigus	1.osa III 1.3; V 1.6; 1.8; 1.9; 3.1; 3.5; 4.2 2.osa III 1.2; 8; 21; VII 3; XII 1.1; 15; 19; 3.osa IV
<i>ombudsman</i>	2.osa I 1; XII 1.1; XIII 1; 3.osa I; II 1; III
orb	2.osa II 9
P	
paiksusnõue	1.osa IV 2
parlamendireservatsioon (olulisuse põhimõte)	1.osa IV 2; 2.osa II 7; III 13
patsiendiõigused, patsiendiõiguste deklaratsioon	2.osa XII 13
perekonnaseisuakt, - tunnistus	2.osa X 3
perekonnaõigus	2.osa III 8; 3.osa IV
piinamine ning muu julm, ebainimlik või inimväärikust alandav kohtlemine ja karistamine	1.osa V 6.4; 2.osa I 3

- ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimvääriskust alandava kohtlemise ja karistamise vastane konventsioon (UNCAT)	1.osa V 1.9; 2.osa I 3; XIII 1
- ÜRO piinamisvastase konventsiooni fakultatiivne lisaprotokoll (OPCAT)	2.osa I 3; III 1.3; XIII 1
- ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või alandava kohtlemise ennetusastutus	1.osa V 1.9; 2.osa I; III 1.3; XIII 1
planeerimine, planeerimismenetlus	1.osa V 3; 2.osa X 1
poliitilise vastutuse põhimõte	1.osa II 1.3
poliitiline välireklaam	1.osa II 1.1
politsei- ja korrakaitseõigus	3.osa IV
president, Vabariigi President	1.osa I; III 1.3; 1.4; V 5.5; 2.osa XIII 1; 3.osa I
proportsionaalsuse põhimõte, printsiip; proportsionaalne	1.osa IV 2; V 4.4; 2.osa III 2; 13; 30; IV 1.3; VII 5; X 2; XI 6; XII 15
- ebaproportsionaalne	1.osa IV 2; V 4.4; 2.osa II 10; III 5; VII 4
psühhiaatriline abi	1.osa V 1.1; 1.2; 1.5; 1.6; 1.8; 1.9 2.osa II 1; 8; 9; III 1.3; 4; 30; XII 1.2; 5; 18; 19
- vältimatu psühhiaatriline abi	1.osa V 1.1; 2.osa XII 18; 19
Punane rist	2.osa IV 1.3
Põhiseaduse Assamblee	1.osa IV 2
põhiseaduslikkuse järelevalve	1.osa II 1; 3.osa I; 2.osa I
- põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus	3.osa I
põhiseaduslik väärtus	1.osa II 1.3
põhiõigus	
- absoluutne põhiõigus	1.osa III 2.1; 2.3
- eluaseme(põhi)õigus	1.osa V 4.1; 4.5
- ilma seadusreservatsioonita põhiõigus	
- kvalifitseeritud seadusreservatsiooniga põhiõigus	2.osa III 14; XII 13
- lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigus	1.osa III 2.1; 14; 2.osa VII 5
- sotsiaalne põhiõigus	1.osa V 4.1
- subjektiivne põhiõigus	1.osa IV 2; V 3.1; 3.4; 4.3; 2.osa II 1; 9; III 6; 7; 9; 20; 25; 27; IV 1.2; V 4; VIII 1 3.osa II 1.2; 1.3
põhiõiguse kaitseala	1.osa V 1.5; 4.3
- esemeline kaitseala	1.osa V 1.5; 2.osa III 15
põhiõiguste piiramine, riive; riive põhiseaduspärasus	
- põhiõiguste piiramise üldine kontrolliskeem	2.osa II 10; XII 13

- riive formaalne põhiseaduspärasus	1.osa IV 2; 2.osa II 10; III 13; 14; VII 5; XII 13; 15
- riive materiaalne põhiseaduspärasus	1.osa IV 2; 2.osa II 10; III 13; 14; 23; VII 5; XII 13; 15
- riive proportsionaalsus	1. osa V 1.9; 2.osa III 2; XII 13
- riive sobivus, vajalikkus, moodsus	1.osa IV 2; 2.osa III 2; 13; IV 1.3; VII 5; X 2; XII 13; 15
- riive intensiivsus, intensiivne riive	1.osa IV 2; V 4.3; 6.3; 6.4; 6.6; 2.osa III 2; 19; 30, XI 13
- põhiõiguste piiramise üldpõhimõtted	1.osa IV 2
Põhja-Atlandi leping	1.osa V 5.1
Põhjamaade Ministrite Nõukogu	2.osa X 1
põllumajandustoetus, põllumajandusõigus	2.osa VIII 2; 3.osa IV
pärand, pärimisõigus	2.osa III 11; 3.osa IV
R	
rahatrahv	1.osa II 1.3; 2.osa III 10; VII 5; XI 4; 9
rahvahääletus	1.osa IV 2; V 5.1; 2.osa IX 2
rahvastikuregister	1.osa IV 2; V 2.3; 2.osa IX 2; 3; X 6; XI 16; XII 6; 7; 9; 10; 11
rahvusringhääling	2.osa VI 1
Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO)	1.osa III 2.1; 2.3; 2.osa XII 13; XIII 1
rahvusvaheline õigus, lepingud	1.osa III 2.1; V 1.3; 2.osa III 5; 8; IV 1.3; V 1; 3.osa III; IV
raudtee taasriigistamine	2.osa VII 1.2
rehabilitatsioon, -teenus	1.osa V 1.5; 1.7; 2.osa II 9, XII 1; 1.1
rektori valimised	2.osa II 1; 3
religiooniõpetus	1.osa I; 2.osa II 6
renegaatlennuk	2.osa IV 1.3
representatiivne	1.osa IV 2
riigikaitse, riigikaitseõigus	1.osa V 5; 2.osa IV 1; 1.3; XI 4; 3.osa IV
Riigikogu	1.osa I; II; III; IV; V; 2.osa I 1; 2; II 10; III 1.1; 1.3; 13; 27; IV 1.1; 1.3; VI 1; IX 1; 2; 3; X 2; XI 1; XII 1; 1.1; 1.2; 1.3; 3.osa I; III; IV
Riigikohus	1.osa I; II 1.1; 1.4; III 1.3; IV 2; V 1.1; 2.4; 4.2; 4.3; 4.4; 5.3; 2.osa II 3; 5; 10; III 1.3; 7; 9; 10; 12; 13; 14; 19; 23; 25; 26; IV 1.1; V 4; VII 4; 5; 6; 7; IX 2; X 1; 2; 7; XI 3; 5; 6; 12; 13; XII 1.1; 1.3; 8; 13; 19 3.osa I; II 1; 1.2; 1.3; III; IV
Riigikontroll, riigikontrolör	1.osa V 5.5; X 1; 3 osa I;
riigikorraldusõigus	3.osa IV

riigilõiv	2.osa III 6; XII 18
riigisaladus	1.osa V 5.4; 2.osa III 1.1; IV 1.3
riigi sisemine ja väline rahu	1.osa V 6.4; 6.6, 2.osa III 13; XI 1
riigi tuumikfunktsioonid	1.osa V 6.4; 6.6
riigivapp	2.osa X 3
riigivastutus	2.osa III 1.1; XI 9
S	
Schengeni leping, viisaruum	2.osa XI 1
seaduslikkuse põhimõte, nõue	1.osa V 2.4; 2.osa II 3; 4; 5; VII 6; 7; IX 2; XI 7; XII 10
- põhiseaduse prioriteedi põhimõte	1.osa V 2.4; 2.osa XII 10
- seaduse prioriteedi põhimõte	1.osa V 2.4; 2.osa XII 10
- üldise seadusreservatsiooni põhimõte	1.osa V 2.4; 2.osa XII 10
sotsiaalhoolekanne, -õigus	2.osa I 1; VII 2; XII 8; 3.osa IV
sotsiaalkindlustus, -õigus	2.osa I 1; XII 1.1; 3.osa IV
sotsiaalmaks	1.osa III 1.3
sotsiaalne ja demokraatlik õigusriik; sotsiaaliik	1.osa II 1.3; V 4.1; 4.5; 2.osa XI 7, 12; XII 1.2
sotsiaalne põhiõigus (vt põhiõigus)	
sotsiaalteenus	1.osa V 2.5; 2.osa II 9; VII 2; XII 9; 11; 19
sotsiaaltoetus	1.osa III 1.3; 2.osa VII 2; IX 3; XII 1.1; 7; 8; 9; 11; 12
streigikeeld, streigipiirangud	1.osa III 2; 2.osa XII 1; 1.3
streigiõigus	1.osa III 2.1; 2.3; 2.osa XII 1.3
sundravi	2.osa III 5; XII 19
sundtäitmine	2.osa III 10; 11; 3.osa III
sundvõõrandamine	1.osa III 1.3; V 4.1
sundühing	1.osa V 4.2; 4.5
sunnivahend	1.osa IV 1; 3.osa III
sünnitushüvitis, sünnitoetus	1.osa III 1; 1.3; 2.osa XII 1.1; 7
süüline tegu	3.osa II 1
süütuse presumpatsioon	2.osa XI 6; 7
T	
taandamise instituut	2.osa X 2
tagatisraha	2.osa VII 6; 7
tahtest olenematu ravi	1.osa V 1, 1.2; 1.3; 1.4; 1.5; 1.8; 1.9; 2.osa III 1.3; 4, XII 18; 19
tarbijakaitseõigus, tarbijate õigused	1.osa V 4.4; 2.osa VII 1; 3.osa IV
telekommunikatsiooni-, ringhäälingu- ja postisideõigus	3.osa IV
teovõime(lisus), teovõimeline isik	1.osa IV 2; V 2.2; 2.3; 2.5, 2.osa XII 3; 9; 10
terrorism	2.osa XI 1
tervise kaitse	2.osa II 8; 9; XII 1; 1.2; 13
tervisekaitseõuded koolidele	2.osa II 8; 10; XII 1.2, 14
tervisekontroll	2.osa XII 13

terviseõigus	1.osa V; 2.osa I 1; 3.osa IV
tervishoid, tervishoiuteenus	1.osa V 1.2; 1.5; 1.6; 1.7; 1.8; 1.9 2.osa II 1; 10; IV 1.3; XII 1.2; 13; 18; 19
toimetulek, toimetulekutoetus, toimetulekupiir	2.osa VII 2; XII 1.1; 8; 10; 11; 17
transpordi- ja teedeõigus	3.osa IV
tsiviilkohtumenetlus	1.osa V 1.3; 2.osa III 13; 3.osa II 1.3; 1.4; IV
tsiviilkontroll, demokraatlik tsiviilkontroll	1.osa V 5.1; 5.4; 5.5; 2.osa IV 1.1
turvaettevõte, turvateenus	1.osa V 6.4
töökoha- ja tegevuspiirangud	2.osa X 2
tööstusomand	2.osa VII 1
Töötervishoiuteenistuste konventsioon	2.osa XII 13
Töötervishoiu ja tööohutuse raamdirektiiv	2.osa XII 13
töövaidlus, töövaidluskomisjon	3.osa II 1.3
tööõigus	2.osa XII 1.3; 3.osa IV
täitemenetlus	2.osa III 10; 11; 13; 3.osa III; IV
U	
universaalteenus	2.osa VII 1
usuõpetus	2.osa II 1; 6
uurimispõhimõte, -printsip	2.osa III 23; X 7; XI 3; 12; 13; XII 9; 3.osa II 1.2
V	
vabadus, vabaduspõhiõigus	1.osa IV 2; V 1.1; 1.4; 1.9
- eneseteostusvabadus	2.osa II 7
- ettevõtluvabadus	1.osa V 3.1; 3.5; 6.4; 2.osa II 7; VII 4; 5; X 2; XII 1.2; 1.3
- füüsiline vabadus, isikuvabadus	2.osa III 15; XII 18; 19
- kogunemisvabadus	2.osa III 2
- liikumisvabadus	1.osa V 1.9; 2.osa I 3; II 10; III 20; 23; 30; IX 2; XI 4
- poliitilise veendumuse vabadus	1.osa V 6.4
- suhtlemisvabadus	2.osa III 30
- sõnavabadus	2.osa III 2
- töölepinguvabadus	2.osa XII 13
- usuvabadus	2.osa II 6
- valikuvabadus	2.osa II 1; 7; III 19; XI 3; XII 15
- ühinemisvabadus	1.osa III 2.1; V 4.1; 4.2; 4.3; 2.osa X 2
- üldine vabadusõigus	1.osa 1.5; 4.2; 2.osa III 4; XII 18; 19

Vabariigi Valitsus	1.osa II 1.3; III 1.3; 1.4; IV 2; V 1.6; 3.1; 5.1; 5.2; 5.3; 5.5; 5.6; 6.4 2.osa I 1; 2; II 1; 2; 6; 7; III 2; 3; IV 1.1; 1.3; VI 1; VII 2; 6; IX 1; XI 1; 4; 5; 13; XII 1.3 3.osa I; III; IV
vaesus, vaesusabi	2.osa XII 1.1; 11
vahistatu	1.osa IV 2, 2.osa III 1.3; 13; 26; 28, 30; XI 3; 10
vaie, vaidemenetlus	2.osa VIII 1; 2; X 8
vaidlustamisviide	2.osa X 7; 8
vaimne tervis, vaimuhaige	1.osa V 1; 1.5; 2.osa XI 4, XII 3
valimised, valimis- ja rahvahääletusõigus	1.osa IV 2; V 6.3; 2.osa III 1.3; IX 2; 3.osa I; II 1; IV
valimisõiguse põhimõtted	1.osa IV 2
- valimiste vabaduse põhimõte	1.osa IV 2
- valimiste salajasus	1.osa IV 2
- valimiste ühetaolisuse printsiip	1.osa IV 2
- valimiste üldisuse printsiip	1.osa IV 2
vallandamiskaitse	2.osa XII 16
vanemahüvitis	1.osa III 1; 1.3; 2.osa XII 1.1
vangistus, vangistusõigus	2.osa I 1; III 1.2; 1.3; 13; 3.osa IV
- avavangla	2.osa III 1.3
- eelvangistus	2.osa III 1.3; 26
- elektrooniline järelevalve	2.osa III 17
- eluaegne vangistus	2.osa III 1.3; 15; 20
- enesetapp, enesetapukatse	2.osa III 30
- ennetähtaegne vabastamine	2.osa III 1.3; 17
- eraldihoidmisprintsiip	2.osa III 20
- isiklikud asjad	2.osa III 24
- jälgimine (visuaalne, elektrooniline)	2.osa III 30
- keelatud ained ja esemed	2.osa III 21; 23
- lubatud esemed	2.osa III 21
- läbiotsimine	2.osa III 21, 23
- telefoni kasutamine	2.osa III 26
- tingimisi vabastamine	1.osa IV 2
- toitlustamine	2.osa III 28
- tööga kindlustamine	2.osa III 27
- vabanemistoetus	2.osa III 24; 27
- vangla	2.osa III 1.3; 13 ; 14; 16; 17; 18; 19; 20; 21; 22; 23; 27; 28; 30; XI 3; 13; 3.osa II 1.2; IV
- väljasõiduluba	2.osa III 25; 30
Veneetsia Komisjoni „Valimiste hea tava kodeks“	1.osa IV 2
võlakiri	1.osa IV 1
võlakirjaemissioon	1.osa I; II 1.1; IV 1
võlaõigus, võlaõiguslikud suhted	1.osa V 4.4; 2.osa III 11; XII 1.3; 15 3.osa IV
võrdsus, võrdsuse põhimõte	

- ebavõrdsus, ebavõrdne kohtlemine	1.osa V 1.1; 1.9; 4.1; 4.4; 4.5 2.osa II 1; 2; 3; VII 5; IX 2; 3; XI 5; XII 1.1; 1.2; 16 3.osa II 1.2; III
- sooline võrdõiguslikkus	3.osa III
- võrdsuse idee, põhimõte	1.osa II 1.3; IV 1
- võrdsuspõhiõigus, üldine võrdsuspõhiõigus	1.osa III 1.1; 1.3; V 1 2.osa II 2; 3; III 13; IX 2, XI 5, XII 7; 16 3.osa III
- võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõte; võrdne kohtlemine	2.osa II 2; 3; 9; 26; VII 5; IX 2; XI 5; XII 1.1; 7; 16 3.osa I; III
võõrandamine	1.osa V 4.2; 4.3; 2.osa III 8; 21; XII 15
vähemusrahvus	2.osa VI 1
väärkohtlemine	2.osa II 9; XI 6; XII 2
väärteomenetlus	2.osa II 7; III 10; XI 7; 9; 3.osa I; IV
väärtpaber	1.osa IV 1
W	
Washingtoni leping	1.osa V 5.1
Õ	
õigus, subjektiivne õigus (vt ka põhiõigus, vabadus)	
- arstiabile	2.osa II 9
- edasi kaevata, edasikaebõigus	1.osa V 1.3; 2.osa III 14; VIII 2; XII 18
- elule	1.osa V 6.4; 2.osa IV 1.3
- eluasemele	1.osa V 4.1; 2.osa II 1
- enesemääramisõigus	2.osa III 4
- haridusele	1.osa V 1.7, 2.osa II 8; XII 4
- heale haldusele	2.osa III 19; XI 12; 13; XII 8
- informatsioonilisele enesemääramisele	2.osa II 7; III 5; XI 2; 3; 8
- kaitsele	2.osa III 26
- kohtumenetluse toimumisele mõistliku aja jooksul	3.osa II 1; 1.3; 1.4
- kohtusse pöördumise õigus	2.osa III 1.3; 6; 13; 3.osa II 1.2; 1.3
- korraldusele ja menetlusele	1.osa V 3.1; 3.4; 4.3; 2.osa VIII 1; VIII 2; XII 8
- olla oma kohtuasja arutamise juures	1.osa V 1.3; 2.osa III 13; XII 18; 19
- olla ära kuulatud, ärakuulamisõigus	1.osa V 1.3; 2.osa X 1; 7; XI 13; XII 2; 18
- omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada; õigus omandi kaitsele, puutumatusle, omandiõigus	1.osa II 1.3; III 1.3; V 1.6; 4.2; 4.3; 6.4 2.osa II 7; III 8; VII 3; X 1; XII 15
- perekonna – ja eraelu puutumatusle	1.osa V 1.8; 6.4; 2.osa II 7; III 5; 8; 14; 19; 30; XI 2; 6; 7; 13; XII 2; 13; 17; 19

- privaatsusele	1.osa V 1.8
- pöörduda märgukirjade ja avaldustega ametiisikute poole; pöördumisõigus	2.osa III 9; 14; 19; V 4; X 8
- rahaliselt hinnatav õigus	1.osa III 1.3
- riigi ja seaduse kaitsele	1.osa V 6.3
- suhtlemisvabadusele, vabale kommunikatsioonile	1.osa V 1.8
- sõnumite saladusele	1.osa V 1.8; 2.osa III 19; 26; XII 17; 19
- tervise kaitsele	1.osa V 1.9; 4.1, 2.osa II 9; III 23, XII 1.2; 13
- tõhusale menetlusele enda kaitseks	2.osa V 4; 3.osa II 1.2; 1.3
- vabadusele ja isikupuutumatusel	1.osa IV 2; V 1; 6.4; 2.osa II 10; III 4; 15; XI 3; XII 3; 17
- vabale eneseteostusele	1.osa V 1.5; 2.osa IV 1.3
- valimisõigus	2.osa X 6
- vältimatule abile	1.osa III 1.3; 2.osa XII 13
- õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul	3.osa II 1.2; 1.4
- õiglasele kohtumenetlusele	2.osa III 13; XI 6
õigusabi, õigusabi põhimõte	2.osa III 13; XII 18; 19
- riigi õigusabi	2.osa III 1.1; 7; 13; XII 19
õigusemõistmine	1.osa V 6.3; 3.osa I; II 1; 1.2;
õigushüve	1.osa V 6.4; 2.osa III 2; 23; IV 1.3; 3.osa II 1.2
õiguskaitse, õiguskaitsevahend	2.osa I 1; III 4; 12; 3.osa II 1.2; IV 2; V 4.4
õiguskindluse põhimõte	2.osa II 3; XII 6
- õiguspärase ootuse põhimõte	2.osa II 3; XII 6
- õigusselguse põhimõte, õigusselgus	1.osa IV 2; V 2.6; 2.osa II 3; III 13; 27; XI 3; 11
õiguslik ja sotsiaalne olustik	1.osa IV 2
õiguspoliitika	2.osa III 1.1
õigusriik, õigusriigi põhimõte	1.osa IV 2; V 6.3; 6.4; 2.osa II 3; III 26; XI 6
õpetajate töötasu	2.osa II 1; 2
õppemaks	2.osa II 1
Ä	
äriühing	1.osa II 1.1; IV 1; V 6.2; 2.osa III 27; VII 1; X 2; XI 8
äriühingu-, pankroti ja krediidiasutusteõigus	3.osa IV
Ü	
ühisveevärk ja –kanalisatsioon	1.osa V 4.4; 2.osa V 3; VII 1; 3.osa IV
üldkasulik töö	1.osa IV 2
ülemäärase jõu kasutamine	1.osa V 1.4; XII 18
ülerahvastus	2.osa III 1.3; 17; 18; XII 18
ÜRO lapse õiguste konventsioon	1.osa V 1.7; 2.osa XII 7; 13; XIII 1

ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt	1.osa III 2.1; 2.3
ÜRO Peaassamblee resolutsioon 46/119 vaimuhaigustega isikute kaitse ja vaimse tervishoiu edendamise printsiipidest	1.osa V 1.3; 1.4; 1.5; 1.8

SEADUSLÜHENDITE REGISTER

Lühend	Seadus
AdvS	advokatuuriseadus
AMVS	alaealise mõjutusvahendite seadus
AS	alkoholiseadus
ATS	avaliku teenistuse seadus
AudS	audiitortegevuse seadus
AvKS	avaliku koosoleku seadus
AvTS	avaliku teabe seadus
AÕS	asjaõigusseadus
DAS	digitaalalkirja seadus
EES	eluruumide erastamise seadus
EhS	ehitusseadus
EKS	erakonnaseadus
ESS	elektroonilise side seadus
EPVS	Euroopa Parlamendi valimise seadus
EVKS	Eesti väärtpaberite keskregistri seadus
HaS	haridusseadus
HKMS	halduskohtumenetluse seadustik
HKTS	halduskoostöö seadus
HMS	haldusmenetluse seadus
IKS	isikuandmete kaitse seadus
JAS	julgeolekuasutuste seadus
JäätS	jäätmeseadus
KarS	karistusseadustik
KAS	krediitiasutuste seadus
KaubTS	kaubandustegevuse seadus
KDS	kaitseväge distsiplinaarseadus
KeeleS	keeleseadus
KeHJS	keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus
KELS	koolieelse lasteasutuse seadus
KES	kohtuekspertiisiseadus
KeTS	keskkonnatasude seadus
KodS	kodakondsuse seadus
KOKS	kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KOS	korteriomandiseadus
KOVVS	kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus
KrK	kriminaalkoodeks
KrMS	kriminaalmenetluse seadustik
KS	kohtute seadus
KTTL	kollektiivse töötüli lahendamise seadus
KVS	korruptsioonivastane seadus
KVTS	kaitseväeteenistuse seadus
KÜS	korteriühituseadus
LS	liiklusseadus
MaaKS	maakorraldusseadus

MaaMS	maamaksuseadus
MSVS	märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus
NotDVS	notari distsiplinaarvastutuse seadus
NotS	notariaadiseadus
NS	nimeseadus
ORAS	omandireformi aluste seadus
PGS	põhikooli- ja gümnaasiumiseadus
PISTS	puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus
PKS	perekonnaseadus
PlanS	planeerimiseadus
PolS	politseiseadus
PS	põhiseadus
PsAS	psühhiaatrilise abi seadus
PuhkS	puhkuseseadus
RaHS	rahvahääletuse seadus
RES	riigieelarve seadus
REÕS	rahvusvahelise eraõiguse seadus
RiPS	riigipiiri seadus
RKKS	Riigikogu kodukorra seadus
RKS	Riigikontrolli seadus
RKVS	Riigikogu valimise seadus
RLS	riigilõivuseadus
RRKS	rahuaja riigikaitse seadus
RRS	rahvastikuregistri seadus
RVastS	riigivastutuse seadus
RÕS	riigi õigusabi seadus
SHS	sotsiaalhoolekandeseadus
SPTS	surma põhjuse tuvastamise seadus
TeeS	teeseadus
TKS	tarbijakaitse seadus
TLS	töölepinguseadus
TMS	täitemenetluse seadustik
TPS	töö- ja puhkeaja seadus
TsMS	tsiviilkohtumenetluse seadustik
TsÜS	tsiviilseadustiku üldosa seadus
TTOS	töötervishoiu ja tööohutuse seadus
VangS	vangistuseseadus
VHS	vanemahüvitise seadus
VMS	välismaalaste seadus
VPTS	väärtpaberituru seadus
VSS	väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus
VTMS	väärteomenetluse seadustik
VVS	Vabariigi Valitsuse seadus
VÕS	võlaõiguseseadus
ÕKS	õiguskantsleri seadus

KONTAKTANDMED

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8

15193 TALLINN

Telefon: 693 8400 õiguskantsler
693 8404 info, isikute vastuvõtt

Faks: 693 8401

E-post: info@oiguskantsler.ee

Allar Jõks

Õiguskantsler info@oiguskantsler.ee 693 8400

Helen Paliale

Õiguskantsleri abi helen.paliale@oiguskantsler.ee 693 8400

Aare Reenumägi

Õiguskantsleri asetäitja-nõunik aare.reenumagi@oiguskantsler.ee 693 8400

Madis Ernits

Õiguskantsleri asetäitja-nõunik madis.ernits@oiguskantsler.ee 693 8400

Alo Heinsalu

Direktor alo.heinsalu@oiguskantsler.ee 693 8424

I OSAKOND

Eve Liblik

Osakonnajuhataja eve.liblik@oiguskantsler.ee 693 8418

Kaidi Kaidme

I osakonna juhataja abi kaidi.kaidme@oiguskantsler.ee 693 8442

Ave Henberg

Õiguskantsleri nõunik ave.henberg@oiguskantsler.ee 693 8435

Kärt Muller

Õiguskantsleri nõunik kart.muller@oiguskantsler.ee 693 8432

Anu Uritam

Õiguskantsleri nõunik anu.uritam@oiguskantsler.ee 693 8414

Andres Aru

Õiguskantsleri nõunik andres.aru@oiguskantsler.ee 693 8433

Mari Amos

Õiguskantsleri nõunik kt mari.amos@oiguskantsler.ee 693 8441

Kadri Soova

Õiguskantsleri referent kadri.soova@oiguskantsler.ee 693 8428

II OSAKOND

Aare ReenumägiÕiguskantsleri asetäitja-nõunik
osakonnajuhataja ülesannetes aare.reenumagi@oiguskantsler.ee 693 8400

Ilmar Selge Õiguskantsleri vanemnõunik	ilmar.selge@oiguskantsler.ee	693 8411
Janar Kivirand Õiguskantsleri nõunik	janar.kivirand@oiguskantsler.ee	693 8408
Evelin Lopman Õiguskantsleri nõunik	evelin.lopman@oiguskantsler.ee	693 8431
Arnika Kalbus Õiguskantsleri nõunik	teenistussuhe peatatud	
Kalle Kirss Õiguskantsleri referent	teenistussuhe peatatud	

III OSAKOND

Nele Parrest Osakonnajuhataja	nele.parrest@oiguskantsler.ee	693 8438
Saale Laos Õiguskantsleri nõunik	saale.laos@oiguskantsler.ee	693 8447
Helen Kranich Õiguskantsleri nõunik	helen.kranich@oiguskantsler.ee	693 8446
Monika Mikiver Õiguskantsleri nõunik	monika.mikiver@oiguskantsler.ee	693 8412
Liina Lust Õiguskantsleri nõunik	liina.lust@oiguskantsler.ee	693 8429
Kaarel Eller Õiguskantsleri nõunik	kaarel.eller@oiguskantsler.ee	693 8426
Maarja Teder Õiguskantsleri nõunik kt	maarja.teder@oiguskantsler.ee	693 8430
Jaanus Konsa Õiguskantsleri nõunik kt	jaanus.konsa@oiguskantsler.ee	693 8445
Raivo Sults Õiguskantsleri nõunik kt	raivo.sults@oiguskantsler.ee	693 8415
Lauri Mälksoo Õiguskantsleri nõunik	teenistussuhe peatatud	
Kristiina Albi Õiguskantsleri nõunik kt	lapsehoolduspuhkusel	

ÜLDOSAKOND

Kertti Pilvik Osakonnajuhataja	kertti.pilvik@oiguskantsler.ee	693 8434
Teele Päivalill Üldosakonna juhataja abi asendaja	teele.paivalill@oiguskantsler.ee	693 8424

Eve Marima Finantsnõunik-pearaamatupidaja	eve.marima@oiguskantsler.ee	693 8421
Kaidi Kaidme Finantsnõunik- pearaamatupidaja abi	kaidi.kaidme@oiguskantsler.ee	693 8442
Jaana Padrik Avalike suhete nõunik	jaana.padrik@oiguskantsler.ee	693 8423
Piret Juhansoo Personalinõunik	piret.juhansoo@oiguskantsler.ee	693 8425
Helbe Liin Infonõunik-arhivaar	helbe.liin@oiguskantsler.ee	693 8422
Vahur Soikmets Referent haldusküsimustes	vahur.soikmets@oiguskantsler.ee	693 8440
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 vastuvõtt:		
Edgar Mikiver Õiguskantsleri vanemnõunik isikute vastuvõtu alal	edgar.mikiver@oiguskantsler.ee	693 8405
Eva Poom Õiguskantsleri nõunik isikute vastuvõtu alal	eva.poom@oiguskantsler.ee	693 8436
Kristel Lekko Õiguskantsleri nõunik isikute vastuvõtu alal	kristel.lekko@oiguskantsler.ee	693 8443
Ivi Vei Isikute vastuvõtu referent	ivi.vei@oiguskantsler.ee	693 8404

ISIKUTE VASTUVÕTTUDE AJAD

Vastuvõtt Õiguskantsleri Kantsleis

Õiguskantsler ja asetäitja-nõunik võtavad isikuid vastu kolmapäeviti kell 9.00–11.00. Vastuvõtunõunik võtab isikuid vastu teisipäeviti kell 9.00–11.00 ja 14.00–17.00 ning kolmapäeviti kell 14.00–17.00.

Vastuvõtule eelregistreerimine toimub telefonil 693 8404.

Vastuvõtt maakondades

Pärnu Maavalitsuses

Akadeemia 2, 80088 Pärnu

Üle ühe kuu kolmandal neljapäeval kell 10.00–17.00.

Tartu Kohtumajas

Kalevi 1, 50050 Tartu

Üle ühe kuu kolmandal neljapäeval kell 10.00–17.00.

Narva Linnavalitsuses

Peetri plats 5-316, 20308 Narva

Iga kuu esimesel esmaspäeval kell 10.00–13.00.

Ida-Viru Maavalitsuses

Keskväljaku 1, 41532 Jõhvi

Iga kuu esimesel esmaspäeval kell 14.00–17.00.

Vastuvõtule eelregistreerimine toimub telefonil 693 8404.

Õiguskantsler ja nõunikud võtavad isikuid vastu ka töölähetustel maavalitsustes, linna- ja vallavalitsustes, millest eelnevalt antakse teada massiteabevahendite kaudu.



