



ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI

Õiguskantsleri 2003.–2004. aasta TEGEVUSE ÜLEVAADE

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

Ülevaade õiguskantsleri tegevusest põhiõiguste ja vabaduste kaitsel.

RIIGIKOGULE



Õiguskantsleri seaduse § 4 alusel esitan õiguskantsleri tegevuse põhivaldkondades tehtud töö ülevaate.

Ülevaade käsitleb tegevust 1. septembrist 2003 kuni 31. maini 2004, mille eesmärk oli kontrollida, kas õigustloovad aktid on põhiseaduse ja seadustega kooskõlas, ning ülesandeid, mida õiguskantsler täitis 1. jaanuarist kuni 31. detsembrini 2003, et selgitada, kas riigiasutused tagavad isikute põhiõigused ja vabadused. Ülevaade sisaldab nii üldistusi kui ka olulisimate kaasuste kokkuvõtteid, samuti ettepanekuid põhiõiguste ja vabaduste tõhusamaks kaitseks ning õigusloome kvaliteedi parandamiseks. Ülevaate lugejal on võimalik tutvuda õiguskantsleri töövormide ja -meetoditega ning Õiguskantsleri Kantslei töökorraldusega.

Oluline on rõhutada, et seoses õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse jõustumisega 1. jaanuaril 2004 on õiguskantsleri tegevusvaldkond märgatavalt laienenud. Nüüd võimaldab seadus igäühel pöörduda õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida kõigi avalikke ülesandeid täitvate asutuste ja isikute tegevust seaduste ja hea halduse tava järgimisel, mitte üksnes riigiasutuste tegevust põhiõiguste ja vabaduste tagamisel, nagu see oli seaduse varasemas redaktsioonis. Seadusmuudatus annab õiguskantslerile õiguse lahendada eraõiguslike isikute vahel diskrimineerimise üle tekkinud vaidlusi ning näeb ette uued ülesanded võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamiseks.

Põhiseaduse kohaselt on õiguskantsler sõltumatu põhiseaduslik institutsioon. Selline staatus võimaldab tal hinnata probleeme objektiivselt ja tõhusalt kaitsta inimesi riigivõimu omavoli eest. Üks selle ülesande täitmise vahend on õiguskantsleri võimalus esitada oma järeldused ja kaalutlused õigusloome vajakajäämisest Riigikogule, et maksimaalselt tagada igäühe põhiõiguste ja vabaduste kaitse. Õiguskantsleri tegevus saab olla tulemusrikas vaid siis, kui tal on parlamendi usaldus ja toetus, nagu see on senini olnud.

Jätmata tähelepanuta ühtki õiguskantslerile esitatud avaldust, olen siiski pidanud vajalikuks süvendatult tegelda mõnede ühiskonna arengu seisukohalt oluliste küsimustega. Need on viimaste aastate vältel olnud hariduse, tervishoiuteenuste ja õigusabi kättesaadavus ning kvaliteet. Erilise tähelepanu all olid ülevaateperioodil koolivägivalla, vanemliku hoolitsuseta jäänud laste ning vähese sissetulekuga ja puudega inimeste õiguste tagamise probleemid. Ma ei ole seadnud eesmärgiks probleeme ise lahendada, sest selleks ei ole mul õigusvahendeid. Olen püüdnud probleemid selgelt sõnastada, et nii parlament kui ka täidesaatva võimu organid saaksid välja töötada ning rakendada sobivaid ja mõjusaid abinõusid.

Ülevaadet esitades loodan, et selles kirjutatu aitab Riigikogul anda põhimõttelisi hinnanguid nii üksikjuhtumite lahendamise tulemustele kui ka põhiseaduse aluspõhimõtete ja põhiõiguste tagamise olukorrale.

Lugupidamisega

Allar Jõks

Tallinnas 20. septembril 2004

SISUKORD

SISSEJUHATUS. Õiguskantsleri tegevuse alused	11
I OSA	13
SEADUSANDLIKU RIIGIVÕIMU JA TÄIDESAATVA RIIGIVÕIMU NING KOHALIKE OMAVALITSUSTE ÕIGUSTLOOVATE AKTIDE KOOSKÕLA PÕHISEADUSE JA SEADUSTEGA	13
1. RIIGIKOHUS PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVEL	13
1.1. Kohaliku omavalitsuse rahastamine.....	13
1.2. Toimetulekutoetuse regulatsiooni vastuolu põhiseadusega.....	14
1.3. Karistusseadustiku sanktsiooni alammäär.....	15
1.4. Välismaalasele relvaloa saamiseks esitatavate nõuete vastuolu põhiseadusega.....	15
1.5. Kinnistu omanikul lasuva tehnoarajatise talumise kohustuse vastuolu põhiseadusega.....	16
2. VABARIIGI PRESIDENDI JÄRELEVALVETEGEVUS	17
2.1. Vabariigi Valitsuse seaduse muutmine.....	17
3. ÕIGUSKANTSLERI JÄRELEVALVETEGEVUS	17
3.1. Sissejuhatus	17
3.1.1. Statistika.....	18
3.1.2. Probleemsed valdkonnad.....	19
3.2. Politsei- ja korrakaitseõigus	19
3.2.1. Sissejuhatus.....	19
3.2.2. Korrakaitseõiguse sisu.....	20
3.2.3. Politsei- ja korrakaitseõiguse probleemid.....	21
3.2.3.1. Politsei tegevuse reguleerimine.....	22
3.2.4. Probleemide lahendused.....	23
3.3. Riigikogu valimise seaduse eelnõu – oht valimiste proportsionaalsusele	25
3.3.1. Muudatused valimissüsteemis.....	25
3.3.2. Pakutav süsteem on põhiseadusega vastuolus.....	26
3.3.3. Põhiseaduslikku argumenti uue süsteemi kasuks ei ole.....	27
3.3.4. Valimissüsteemi muudatused jäägu põhiseaduse raamidesse.....	28
3.4. Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendite tähendus Eesti õiguskorras	28
3.4.1. Eesti kohustus järgida inimõiguse konventsiooni.....	28
3.4.2. Seadusandja tegemata töö.....	29
3.4.3. Kehtiv õigus ei ole põhiseadusega ega inimõiguste konventsiooniga kooskõlas.....	30
3.4.4. Riigikogu edasised ülesanded.....	30
3.4.5. Riigikogu põhiseaduskomisjoni ja Justiitsministeeriumi täitmata lubadused.....	31
3.5. Puudust kannatava isiku õigus saada riigilt abi	32
3.5.1. Sissejuhatus.....	32
3.5.2. Puuduse korral eraldatava riigi abi määraga seotud probleemid.....	32
3.5.3. Toimetulekutoetuseks õigustatud isikute ringiga seotud probleemid.....	33
3.5.4. Probleemid seoses toimetulekutoetuse koosseisus eraldatava eluasemetoetusega.....	34
3.5.5. Kokkuvõtte.....	35
3.6. Ühistranspordi korraldamise õigusprobleemid	36
3.6.1. Sissejuhatus.....	36
3.6.2. Avaliku teenuse mõiste.....	36
3.6.3. Avaliku võimu poolt makstavad soodustused.....	37

3.6.4.	Maksu ja vastuhüve seos	37
3.6.5.	Kokkuvõte.....	38
3.7.	Riigikogu liikme kuulumine äriühingu nõukogusse.....	38
3.7.1.	Muus riigiametis olemise ühitamatus Riigikogu liikme volitustega.....	38
3.7.2.	Vabariigi Valitsus ja Riigikogu kui põhiseaduslikkuse tagajad.....	40
3.7.3.	Põhiseaduslikud eeldused nõukogu töös osalemise seadustamiseks.....	40
3.8.	Isikuandmete kaitse.....	41
3.8.1.	Sissejuhatus	41
3.8.2.	Isikuandmete kaitse ja infovabadus	41
3.8.2.1.	Kohtulahendi avalikustamine ja eraelu kaitse ning huvide kaalumise.....	42
3.8.2.2.	Isikuandmete kättesaadavuse piiramine.....	43
3.8.3.	Ebaproportsionaalselt laiaulatuslik isikuandmete kogumine	43
3.8.4.	Kokkuvõte	43
II OSA.....		44
ÕIGUSKANTSLERI TEGEVUS PÕHIÕIGUSTE JA VABADUSTE KAITSEL.....		44
1. ÕIGUSKANTSLERI TEGEVUSE ALUSED		44
2. AVALDUSTE LAHENDAMINE		46
2.1.	Sissejuhatus.....	46
2.2.	Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine.....	47
2.3.	Riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse kontrollimine.....	48
2.4.	Õigusaktide selgitamine.....	49
2.5.	Isikute vastuvõtt.....	50
2.6.	Kokkuvõte.....	50
3. LAPSE ÕIGUS HARIDUSELE JA LAPSE MUUD ÕIGUSED		50
3.1.	Sissejuhatus.....	50
3.2.	Avalduste menetlemine	51
3.2.1.	Kohaliku omavalitsuse osalemine lasteaikulude katmises.....	51
3.2.2.	Viimisi vallas munitsipaallasteaia koha võimaldamise vastuolu põhiseaduse ja seadustega.....	51
3.2.3.	Lapse õiguste eiramine koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtmisel ja sealt väljaarvamisel Tallinnas.....	53
3.2.4.	Lapse õiguste eiramine koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtmisel ja sealt väljaarvamisel Maardus.....	54
3.2.5.	Kohaliku omavalitsuse tegevusetus lastekodulaste huvide esindamisel.....	56
3.2.6.	Lapse õiguste eiramine Loksa Vene Gümnaasiumi põhimääruses.....	57
3.2.7.	Tallinna Balletikooli õppe- ja kasvatustegevuse seadusvastatus.....	57
3.3.	Omaalgatuslikud kontrollkäigud	59
3.3.1.	Kontrollkäik Tapa Erikooli.....	60
3.3.2.	Kontrollkäik Kaagvere Erikooli	61
3.3.3.	Kontrollkäik Puiatu Erikooli.....	65
3.4.	Omaalgatuslikud analüüsid	67
4. PUUETEGA ISIKUTE ÕIGUSED		68
4.1.	Sissejuhatus	68
4.2.	Isiku õiguste rikkumise võimaldamine puude raskusastme määramisel.....	69
4.3.	Iru Hooldekodu tegevus sõnumisaladuse tagamisel	71
4.4.	Ministri pädevuse ületamine rehabilitatsiooniteenuse hüvitamise reguleerimisel.....	71

5. ÕIGUS TERVISE KAITSELE	74
5.1. Sissejuhatus.....	74
5.2. Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetelu muutmise põhimõtete bapääsav õiguselgus.....	76
5.3. Ministri pädevuse ületamine toidulisandi mõiste defineerimisel.....	77
5.4. Nakkushaigete tahtest olenematu ravi kohaldamise aluste ja korra vastuolu põhiseadusega.....	79
5.5. Täiskasvanute hambaraviteenuse hüvitise maksmise korra vastuolu põhiseadusega	80
5.6. Tervisekaitseinspektsiooni tegevusetus tubakaseaduse täitmisel.....	82
6. TÖÖÕIGUS JA SOTSIAALKINDLUSTUS.....	83
6.1. Sissejuhatus	83
6.2. Politseikadeti töötamise piirangu ja selle kohaldamise vastuolu seadusega	84
6.3. Nimistu alusel tegutseva perearsti töötamise kohta kehtestatud vanusepiirangu kooskõla põhiseadusega	86
6.4. Lapse toitmise lisavaheaegade võimaldamine mõlemale vanemale.....	88
6.5. Töötervishoiu ja tööohutuse seaduses sätestatud volitusnormi täitmata jätmise Vabariigi Valitsuse poolt	88
6.6. Ennetähtaegset vanaduspensioni saava isiku töötamise keelu proportsionaalsus riikliku pensionikindlustuse seaduses	91
7. AVALIK-ÕIGUSLIKE KOHUSTUSTE TÄITMINE	96
7.1. Sissejuhatus	96
7.2. Tallinnas taksoveoloa ja sõidukikaardi väljastamise eest tasu võtmise vastuolu põhiseaduse ja seadustega	97
7.3. Abja Vallavolikogu määruses teehoiukulude katteks hüvitise nõudmise vastuolu põhiseaduse ja seadustega	99
7.4. Keila valla ehitusjärelvalvetasude kehtestamise vastuolu põhiseaduse ja seadustega ..	100
7.5. Tuletorni- ja jäämurdetasude vastuolu põhiseadusega.....	101
7.6. Tallinna linna heakorra eeskirja vastuolu seadusega	102
7.7. Kohaliku omavalitsuse kehtestatud raielubade ja raietasude vastuolu põhiseaduse ja seadustega	103
7.7.1. Raielubade vastuolu põhiseaduse ja seadustega	104
7.7.2. Raieloa väljastamise tasu vastuolu põhiseaduse ja seadustega	104
7.8. Riigilõivu sularahas vastuvõtmisest keeldumine Justiitsministeeriumis	107
8. ETTEVÕTLUSVABADUS JA KUTSEVABADUS	108
8.1. Sissejuhatus	108
8.1.1. Ettevõtlusvabaduse ja kutsevabaduse piiramine.....	108
8.1.2. Tegevuslubadega seotud piirangud.....	108
8.2. Taksodele seadusvastaste lisanõuete kehtestamine ja ettevõtlusvabaduse piiramine Narva Linnavolikogu määrusega	109
8.3. Tallinna Linnavolikogu määrusega kehtestatud sõidukikaardi kehtivuse tähtaja vastuolu põhiseaduse ja seadusega	111
8.4. Ettevõtlusvabaduse kahjustamine Vabariigi Valitsuse määruse andmata jätmisega	112
8.5. Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud kalapüügivõimaluse enampakkumisel osalemise piirangu vastuolu põhiseaduse ja seadusega	114
8.6. Liiklusseadusega sätestatud ajutise juhiloa regulatsiooni kooskõla põhiseadusega	115
8.7. Riigi antud loa tagasiulatavalt kehtetuks tunnistamise lubamatus	117
9. ÕIGUS OMANDI KAITSELE	118
9.1. Sissejuhatus	118
9.2. Kaitstavate loodusobjektide seadusest tuleneva kaitse-eeskirja kehtestamata jätmine	119

9.3.	Korteriomandi kasutamise ebaproportsionaalne omandipiirang	120
9.4.	Ehitise kasutusloa väljastamisel lisatingimuste seadmine	122
9.5.	Vallasasjast elamu ostueesõiguse teostamise tähtaeg	122
9.6.	Pärnu Linnavolikogu määruse „Üüri piirmäära kehtestamine“ vastuolu elamuseadusega	124
10.	ÕIGUS VABADUSELE, ISIKUPUUTUMATUSELE JA TURVALISUSELE	125
10.1.	Sissejuhatus	125
10.2.	Üldine vabadusõigus ja avaliku korra eeskiri	126
10.2.1.	Tallinna linna avaliku korra eeskirja vastuolu põhiseadusega	126
10.3.	Politseiasutused	128
10.3.1.	Joobe tuvastamine pärast liiklusõnnetust	128
10.3.2.	Isiku kutsumine politseisse ning temalt seletuste võtmine väljaspool karistusmenetlust	130
10.4.	Õiguste kaitse kaitseväes. Kontrollkäik Õhuväe Lennubaasi	132
10.5.	Kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute õiguste kaitse	132
10.5.1.	Kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute avaldustele vastamine	133
10.5.1.1.	Avalduse edastamise tähtaja rikkumine	133
10.5.1.2.	Avalduse vastuses valeinfo esitamine	135
10.5.2.	Haldusmenetluse seaduse kohaldamine vangistuse täideviimisel	136
10.5.2.1.	Vahistatule kambris teleri kasutamiseks loa andmisest keeldumine	136
10.5.2.2.	Lisajulgeolekumeetmete kohaldamise ebapiisav põhjendamine	139
10.5.3.	Kinnipeetavalt ja vahistatult seadusliku aluseta tasu võtmine	140
10.5.3.1.	Hambaravi eest tasu võtmine	140
10.5.3.2.	Elektriseadme turvakontrolli eest tasu võtmine	143
10.5.4.	Vangla kinnipidamistingimused	146
10.5.5.	Vanglast lühiajaliseks väljasõiduks loa andmise tähtaeg liitkaristuse puhul	147
10.5.6.	Kontrollkäigud kinnipidamisasutustesse	148
10.5.6.1.	Kontrollkäigud Narva ja Kohtla-Järve arestimajadesse	148
10.5.6.2.	Kontrollkäik Tartu Vanglasse	149
10.5.6.3.	Kontrollkäik Maardu Vanglasse	151
10.5.6.4.	Kontrollkäik Murru Vanglasse	153
11.	ISIKUANDMETE KAITSE JA ÕIGUS SAADA INFORMATSIOONI	154
11.1.	Sissejuhatus	154
11.2.	Isikuandmete kaitse	155
11.2.1.	Isikuandmete avalikustamine kohtulahendite registris	155
11.2.2.	Juurdepääsu võimaldamine rahvastikuregistri andmetele	156
11.2.3.	Maksuasjas kogutud andmete avaldamine	158
11.3.	Õigus saada informatsiooni	159
11.3.1.	Isikuandmetele juurdepääsu võimaldamine politseis	159
11.3.2.	Avaliku teabe seaduse täitmine kohtutes	160
11.3.3.	Juurdepääs kriminaalmenetlusega seotud teabele	161
11.3.4.	Teabenõudele vastamise tähtaeg	165
11.3.5.	Perekonnaseisudokumentide väljastamine	168
12.	USU- JA SÜDAMETUNNISTUSE VABADUS	169
12.1.	Sissejuhatus	169
12.2.	Usuliste ühenduste omanimetuse kasutamine	170
13.	ÕIGUS PEREKONNAELU PUUTUMATUSELE	171
13.1.	Sissejuhatus	171
13.2.	Abielu lahutamise välisriigi kohtuotsuse tunnustamine	172

13.3.	Välisriigis notariaalselt tõestatud abielu lahutamise avalduse tunnustamine.....	173
13.4.	Lapse isikukoodi muutmine.....	176
14.	ÕIGUS PÕÖRDUDA KOHTUSSE	177
14.1.	Sissejuhatus.....	177
14.2.	Isiku õiguste piiramine liiklusväärteo menetlemisel.....	178
14.3.	Välismaalaste seadusest tulenev halduskohtusse pöördumise tähtaeg.....	178
14.4.	Eesti kohtuotsuste mittetunnustamine Soomes.....	181
15.	VÕRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÕTE	183
15.1.	Sissejuhatus	183
15.2.	Spordi toetamise õiguslikud alused Tallinnas	183
15.3.	Välisriigis eesti kodaniku passi väljastamisest keeldumise vastuolu seadusega	185
16.	KOHALIKU OMAVALITSUSE MÄÄRUSE ANDMISEL SEADUSTEST TULENEVA PÄDEVUSE ÜLETAMINE	186
16.1.	Sissejuhatus	186
16.2.	Kullamaa valla maa tagastamise tähtaegade pikendamise vastuolu seadusega.....	186
16.3.	Avanduse vallas isikliku sõiduauto ametisõitudeks kasutamise kulude hüvitamise vastuolu põhiseaduse ja seadustega	188
16.4.	Tallina ühistranspordi piletisüsteemi vastuolu põhiseaduse ja seadustega	189
17.	ÕIGUSNORMI TÄPSUS JA SELGUS	190
17.1.	Sissejuhatus	190
17.2.	Õppelaenu tagasimaksmise kitsendav tõlgendamine ja puudulik seadusregulatsioon.....	190
17.3.	Vabariigi Valitsuse kinnitatud riigivara võõrandamise korra vastuolu seadusega.....	192
17.4.	Põhiseaduse täiendamise seaduse jõustumiskuupäev.....	193
18.	KOMMUNAALTEENUSTE OSUTAMINE	194
18.1.	Sissejuhatus	194
18.2.	Tartu ühiskanaliseerimise kasutamist reguleeriva määruse vastuolu põhiseaduse ja seadustega	194
18.3.	Viljandi soojuse piirhinda reguleerivate määruste vastuolu seadusega	196
III OSA		198
ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI		198
1. AVALIKUD SUHTED		198
1.1.	Suhted teiste institutsioonidega	198
1.2.	Meediasuhted.....	198
1.3.	Kantseleisisene suhtekorraldus	199
2. RAHVUSVAHELISED SUHTED		200
2.1.	Suhted rahvusvaheliste organisatsioonidega.....	200
2.2.	Suhted välisriikide õiguskantslerite ja ombudsmanidega ning teiste kõrgete riigiametnikega	200
2.3.	Konverentsid ja seminarid	202
2.4.	Rahvusvahelised koostööprojektid	203

3. ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI ARENDUSTEGEVUS	203
3.1. Kantselei missioon, visioon ja eesmärgid 2003.–2007. aasta arengukavas	203
3.2. Õiguskantsleri Kantselei struktuur ja koosseis	205
3.3. Õiguskantsleri uued ametiruumid.....	205
3.4. Kantselei infosüsteemide ajakohastamine	206
4. PERSONALIARENDUS	206
4.1. Täiendusõpe	207
4.2. Personalistatistika	208
5. ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI MAJANDUSTEGEVUS	208
5.1. Eelarve	208
5.2. Tulemiaruanne.....	209
5.3. Tegevuskulud	210
6. KONTAKTANDMED	211

SISSEJUHATUS. ÕIGUSKANTSLERI TEGEVUSE ALUSED

Ajalooline tagasivaade

Õiguskantsleri institutsioon loodi Eestis 1938. aastal jõustunud põhiseadusega. Õiguskantsler oli toona ministri õigustega kõrgem ametnik Vabariigi Presidendi juures ning tema ülesanne oli „valvamine riigi- ja muude avalikõiguslike asutiste tegevuse seadusepärasuse järele“. Eesti Vabariigi esimese õiguskantsleri Anton Palvadre ametiaeg kujunes paraku väga lühikeseks. Pärast seda, kui Nõukogude Liit oli Eesti 1940. aasta suvel okupeerinud, likvideeriti õiguskantsleri ametkond ja õiguskantsler Anton Palvadre mõisteti surma.

Õiguskantsleri funktsiooni täitmine ei katkenud ei Saksa ega ka Nõukogude okupatsiooni ajal. Peaminister Jüri Uluots moodustas 18. septembril 1944 Eesti Vabariigi valitsuse, mille koosseisu kuulus ka õiguskantsleriks nimetatud Richard Övel. Aastatel 1949–1981 hoidis institutsiooni järjepidevust õiguskantsler Eesti pagulasvalitsuse juures Artur Mägi, kes oli ühtlasi Eesti Vabariigi 1938. aasta põhiseaduse üks koostaja.

Õiguskantsleri institutsioon taasloodi järjepidevuse alusel 1992. aasta rahvahääletusel vastu võetud põhiseadusega. Riigikogu nimetas 28. jaanuaril 1993 õiguskantsleriks õigustealase Eerik-Juhan Truuväli, kes astus ametisse 17. juunil 1993. Alates 7. märtsist 2001 on Eesti Vabariigi õiguskantsler Allar Jõks.

Õiguskantsleri institutsiooni Eesti mudel

Eesti õiguskantsleri institutsioon ei ole seadusandliku, täidesaatva ega kohtuvõimu osa, ta ei ole poliitiline ega õiguskaitseasutus. Õiguskantsleri institutsioon on loodud põhiseadusega ning õiguskantsler järgib üksnes põhiseadust ja oma südametunnistust. Õiguskantsleri nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul seitsmeks aastaks. Õiguskantsler esitab Riigikogule oma tegevuse ülevaate kord aastas.

Eelkõige on õiguskantsleri institutsioon üldise petitsiooniõiguse elluviimiseks loodud organ, kelle põhiülesanne on leida õiguslik lahendus inimeste pöördumiste kaudu talle teatavaks saanud probleemidele. Õiguskantsleri tegevuse väljundiks võib olla märgukiri või koguni ettepanek 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. Kui õiguskantsler jõuab seisukohale, et kohaldatav õigusakt ei ole kooskõlas põhiseaduse või seadustega, on tal voli esitada taotlus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile normi põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamiseks. Sel moel ühendab õiguskantsler endas üldise petitsiooniorgani ja põhiseaduslikkuse järele valvaja funktsiooni. Niisugune kombineeritud pädevus on rahvusvahelises õiguses ainulaadne.

Õiguskantsleri ülesanded ja menetlus

Põhiseadus käsitab õiguskantslerit ennekõike kui oma tegevuses sõltumatut ametiisikut, kes valvab selle järele, et seadusandliku riigivõimu ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovad aktid oleksid põhiseaduse ja seadustega kooskõlas. Kui õiguskantsler leiab, et õigustloov akt on põhiseadusega või kõrgemalseisva seadusega vastuolus, võib ta teha akti andjale – näiteks Riigikogule – ettepaneku viia õigusakt kehtiva õigusega kooskõlla. Kui akti andja jätab õiguskantsleri ettepaneku arvestamata, võib õiguskantsler pöörduda Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi poole taotlusega tunnistada akt kehtetuks. Enam kui kümne tegevusaasta jooksul on õiguskantsler teinud õigustloova akti põhiseadusega kooskõlla viimiseks üle 400 ettepaneku. Enamikul juhtudest on ettepanekuid arvestatud. Riigikohtusse on õiguskantsler seni pöördunud kokku 18 korral, millest 16-l on Riigikohus õiguskantsleri taotluse rahuldanud.

Teise olulise põhiseadusliku ülesandena täidab õiguskantsler talle 25. veebruaril 1999 vastuvõetud õiguskantsleri seadusega¹ pandud ombudsmani ehk õigusvahemehe funktsiooni, kontrollides, kas riigiasutus järgib isikute põhiõigusi ja vabadusi ning hea halduse tava. 1. jaanuaril 2004 jõustunud seadusmuudatustega² on Riigikogu ombudsmani funktsioone veelgi laiendanud – nüüd kontrollib õiguskantsler ka kohalikke omavalitsusi, avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ning avalikke ülesandeid täitvaid eraõiguslikke isikuid. Õiguskantsleri poole saab pöörduda igaüks, kes tunneb, et tema suhtes on käitunud ebaseaduslikult või ebaõiglaselt – hea halduse tava rikkudes. Asjakohase avalduse saanud õiguskantsler korraldab tõhusa ja erapooletu uurimise, mille käigus on tal õigus koguda asjaga seotud teavet ja dokumente. Menetlus lõpeb õiguskantsleri seisukohavõtuga, kus ta võib anda eksinud asutusele soovitusi rikkumise kõrvaldamiseks. Kuigi soovitus ei ole õiguslikult siduvad, arvestatakse õiguskantsleri märgukirjas tehtud ettepanekuid peaaegu alati.

Õiguskantsleril on õigus algatada menetlus ka omal initsiatiivil, kui ta peab seda vajalikuks inimese õiguste kaitseks või põhiseadusliku korra tagamiseks. Õiguskantsler on tõstatanud olulisi ja paljusid inimesi puudutavaid küsimusi, näiteks lapse õiguste kaitse, väikekoolide sulgemine või toimetulekutoetuse piisavus.

Õiguskantsler täidab veel muidki seadusega ettenähtud ülesandeid. Neist olulisimad on Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses arvamuse andmine, kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamine ning diskrimineerimisvaidluses lepitusmenetluse korraldamine.

¹ RT I 1999, 29, 406; 2003, 23, 142.

² RT I 2003, 23, 142.

I OSA

SEADUSANDLIKU RIIGIVÕIMU JA TÄIDESAATVA RIIGIVÕIMU NING KOHALIKE OMAVALITSUSTE ÕIGUSTLOOVATE AKTIDE KOOSKÕLA PÕHISEADUSE JA SEADUSTEGA

Käesolev, järjekorras üheteistkümnes õiguskantsleri ülevaade õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega analüüsib Eesti õigusloome ja põhiseaduslikkuse järelevalve probleeme. Ülevaade hõlmab ajavahemiku 1. septembrist 2003 kuni 31. maini 2004. Enamikku probleemidest on käsitletud Õiguskantsleri Kantseleis korraldatud menetlustes ning kantseleis koostatud analüüsid. Lisaks peatutakse Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktikal ja Vabariigi Presidendi põhiseaduslikul õigusel jätta seadus välja kuulutamata.

1. RIIGIKOHUS PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVEL

Riigikohus on Eesti Vabariigi kõrgeim kohus, kelle seisukohta põhiseaduslikkuse järelevalve küsimuses peavad arvestama nii Riigikogu ja teised õigusloojad kui ka õiguskantsler põhiseaduslikkuse järele valvajana.

Kahjuks pole Riigikogu alati teinud Riigikohtu lahenditest asjakohaseid järeldusi. Näiteks möödunud aasta ülevaates juhtis õiguskantsler tähelepanu Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. a otsusele, mis tunnistas, et omandireformi aluste seaduse § 7 lõige 3 on vastuolus põhiseaduse (edaspidi ka PS) § 13 lõikega 2 selle koostoimes PS-i §-ga 14.

Kahetsusväärne on, et ligi kahe aasta jooksul ei ole Riigikogu suutnud nimetatud kaasuse põhjal anda asjakohast õiguslikku regulatsiooni, mis võimaldaks ümberasunutele kuulunud varaga seotud õigusküsimused lahendada. Kui Riigikogu jätkuva põhiseadusvastase olukorra lahendamiseks midagi ette ei võta, on õiguskantsler sunnitud esitama vaidluse uuesti Riigikohtusse ja taotlema, et omandireformi aluste seaduse § 7 lõige 3 tunnistataks kehtetuks.

Ajavahemikus 1. september 2003 kuni 31. mai 2004 arutas Riigikohus 16 põhiseaduslikkuse järelevalve asja, neist 7 üldkogus ja 9 põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumis. Järgnevalt on käsitletud Riigikohtu olulisemaid lahendeid ja neist tulenevaid järeldusi, mida tuleb põhiseaduspäraselt õigusloomet kavandades edaspidi arvesse võtta.

1.1. Kohaliku omavalitsuse rahastamine

19. aprillil 2004 otsustas Riigikohtu üldkogu jätta Avanduse Vallavalitsuse kassatsioonkaebuse rahuldamata ja Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 31. jaanuari 2003. a otsuse haldusasjas nr 2-3/160/2003 muutmata (Avanduse Vallavalitsuse kaebus tunnistada Vabariigi Valitsuse 5. veebruari 2002. a määrus nr 66 õigusvastaseks ja seaduse "2002. aasta riigieelarve" § 2 põhiseadusvastaseks).

Kohaliku omavalitsuse finantstagatised on ette nähtud PS-i §-des 154 ja 157. Põhiseaduse § 154 järgi jagunevad kohalike omavalitsuste ülesanded omavalitsuslikeks ülesanneteks (kohaliku elu küsimuste otsustamine ja korraldamine) ja riiklikeks kohustusteks, mida kohalikule omavalitsusele saab panna kas seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Nii omavalitsuslike ülesannete kui ka riiklike kohustuste nõuetekohane täitmine eeldab, et kohalikul omavalitsusel on selleks piisavalt raha. Kohaliku omavalitsuse rahastamine on PS-i § 154 kohaselt riigi ülesanne. PS-i § 154 järgimise eelduseks on selgus selles, missugused riiklikud kohustused on kohalikele omavalitsustele seadusega pandud. Kuid kehtiv õigus jätab selgelt määratlemata, millised need riiklikud kohustused on. Seetõttu pole teada, kui palju on kohalikel omavalitsustel või nende üksustel tarvis raha riiklike kohustuste täitmiseks.

Kohalikule omavalitsusele seadusega pandud riiklike kohustustega seotud kulude katmist reguleerib PS-i § 154 lõike 2 teine lause, mille järgi kaetakse sellised kulud riigieelarvest. PS-i § 154 lõike 2 täitmise seisukohalt on oluline, kas kohalike omavalitsuste rahastamise põhimõtted tagavad selle, et omavalitsusüksused saavad riigilt piisavalt raha. Riigikohtu üldkogu leidis, et olukorras, kus omavalitsuslikud ülesanded ja seadusega kohalikele omavalitsustele pandud riiklike kohustuste piiritlemine on ebaselge, võib PS-i § 154 lõikes 2 ettenähtud nõuete täitmiseks piisata kohalikele omavalitsustele rahast, mis antakse riigieelarves ettenähtud toetusfondi kaudu, või vajaduse korral lisarahast, mis antakse riigieelarvest. PS-i § 154 lõige 1 nõuab, et riik peab looma regulatsiooni, mis tagab kohalikele omavalitsustele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks piisava raha. Seadusandja otsustada on, kas selleks kehtestatakse kohalikud maksud või laekuvad riiklikud maksud otseselt kohalikkude eelarvesse või eraldised tehakse riigieelarvest. Riigikohtu üldkogu leidis, et kohalike omavalitsuste rahastamise stabiilsus on suur väärtus. Stabiilne ja selge süsteem võimaldab omavalitsusüksustel suurema täpsusega koostada pikemaajalisi arengukavasid ning neid tulemuslikumalt ellu viia. Siiski ei saa kohalike omavalitsuste rahastamise stabiilsus olla eesmärk omaette.

Üldkogu leidis, et rahastamise mitmekülgsus (kohaliku omavalitsuse harta art 9 lõige 4) oli tagatud sellega, et kohalikul omavalitsusel oli laekumisi mitmest allikast ja lisaks sai ta eraldisi riigieelarvest. Paindlikkuse nõue oli muu hulgas tagatud riigieelarve seaduse § 9 lõikega 2: kui pärast riigieelarve vastuvõtmist kehtestatakse Riigikogu või Vabariigi Valitsuse õigusakte, mille alusel valla või linna eelarvetulud vähenevad või kulud suurenevad, hüvitatakse asjakohased summad riigieelarvest. Kohaliku omavalitsuse rahastamise paindlikkuse nõue tähendab ka seda, et omavalitsusele raha eraldades saab arvesse võtta kõiki laekumisi, sh erakorralisi tulusid. Harta artikli 9 lõige 5 näeb ette lisatagatised nende kohalike võimuorganite kaitseks, kellel on teistest vähem raha, ning nõuab rahalise ühtlustamise või muude seda laadi abinõude rakendamist, et võimalike rahastamisallikate ja kulutuste jagunemise ebaühtluse tagajärgi tasandada. Üldkogu leidis, et see artikkel ei kirjuta ette, milliseid kriteeriume peab riik rahaliste vahendite ühtlustamiseks arvestama. Oluline on, et võetavad meetmed tasandaksid kulude ja tulude ebaühtlasest jagunemisest tingitud erinevusi.

1.2. Toimetulekutoetuse regulatsiooni vastuolu põhiseadusega

21. jaanuaril 2004 otsustas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium õiguskantsleri taotlusel tunnistada põhiseadusvastaseks 1. jaanuarist 2002 kuni 5. septembrini 2003 kehtinud sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi ka *SHS*) § 22¹ lõige 4 osas, milles puudustkannatavatele inimestele ja perekondadele, kes kasutasid SHS §-s 22¹ lõikes 4 nimetatata eluruumi, toimetulekutoetust määrates ei arvestatud ega hüvitatud eluasemekulusid.

SHS-i § 22 lõike 1 järgi on toimetulekutoetuse saamiseks oluline, et isiku või perekonna ühe kuu netosissetulek on alla kehtestatud toimetulekupiiri. Puuduse kannatamine on toimetulekutoetuse saamise ainus sisuline tingimus, mis on kooskõlas SHS-i §-s 3 nimetatud sotsiaalhoolekande põhimõtete ja ülesannetega. Üksi elaval inimesel või perekonnal tekib õigus saada toimetulekutoetust igal juhul siis, kui tal puuduvad tulud või kui netotulud on alla toimetulekupiiri, mis 2003. aastal oli üksi elava isiku ja perekonna esimese liikme kohta 500 krooni ning perekonna teise ja iga järgmise liikme kohta 20% sellest summast väiksem.

Puudustkannataval inimesel või perekonnal on õigus saada ka eluasemetoetust. See katab eluruumi alalised kulud kohaliku omavalitsuse kehtestatud piirmäära ulatuses. SHS-i §-d 22¹, 22² ja 22³ reguleerivad toetuse taotlemise, arvutamise ja määramise ning eluruumi alaliste kulude kindlaksmääramise korda; menetlust, mis peab tagama, et toetust saab inimene või perekond, kes seda vajab, ning et sissetuleku ja kulutuste suurus oleks tõendatud ja põhjendatud. Puuduses olev isik, kelle eluasemekulud on tõendatud, peab saama toimetulekutoetust ja selle koosseisus olevat eluasemetoetust olenemata sellest, kas tema kasutatav eluruum vastab SHS-i § 22¹ lõike 4 tingimustele.

1.3. Karistusseadustiku sanktsiooni alammäär

25. novembri 2003. a kohtuasjas nr 3-4-1-9-03 tehtud otsusega jättis Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegium karistusseadustiku § 215 lõike 2 sanktsiooni alammäära kehtetuks tunnistamata.

Karistusseadustiku § 215 lõike 2 näeb ette kahe- kuni kümneaastase vangistuse varem varguse, omastamise või asja omavolilise kasutamise toime pannud isikule, kes omastamise eesmärgita paneb vägivalda kasutades või grupis või kuritegelikus ühenduses osaledes toime võõra vallasasja omavolilise ajutise kasutamise. Nimetatud alammääras karistus oli kõnealusel kohtuasjas vaidlustatud kui liiga range.

Sätte asjakohasust hinnates leidis kolleegium, et mõnel juhul tuleb selle üle otsustamiseks selgitada, kas normikontrolli algatanud kohus on õigesti tõlgendanud põhiseadusvastaseks tunnistatud normi ning norme, mis määravad põhiseadusvastaseks tunnistatud sätte kohaldamise tingimused ja ulatuse. Kui põhiseaduslikkuse järelevalve algatanud kohus on õigusnormi tunnistanud põhiseadusvastaseks ja jätnud selle kohaldamata vääralt tõlgenduse tõttu, tekib olukord, kus põhiseaduslikkuse järelevalve kohus peab kontrollima, kas asjasse mittepuutuv norm on põhiseadusega kooskõlas.

Seda arvestades saab põhiseaduse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 14 lõike 2 teises lauses sätestatu tähendada kolleegiumi arvates üksnes seda, et Riigikohus ei lahenda esialgse kohtuasja esemeks olevat õigusvaidlust ega tuvasta esialgse kohtuasja menetlemisel tuvastatavaid faktilisi asjaolusid põhiseaduslikkuse järelevalve korras.

Karistusõigusliku normi asjakohasuse üle otsustades tuleb arvestada, et karistusseadustiku üld- ja eriosa moodustavad terviku. Üldosas on sõnastatud karistusõiguse põhimõtted, mis on olulised eriosa normide kohaldamisel. Seaduse sellise ülesehituse tõttu on kohtunikul võimalik kuriteo või väärteo asjaolusid ja süüdlase isikut iseloomustavaid andmeid arvestades mõista talle karistus, mis on kergem, kui näeb ette karistusseadustiku eriosa paragrahv või lõike, mille järgi isik süüdi tunnistatakse. Samuti on võimalik isik karistusest vabastada või karistuse võib asendada. Kolleegium leiab, et eriosa paragrahvis või selle lõikes ettenähtud karistuse põhiseadusele vastavust saab kontrollida üksnes juhul, kui kriminaalasjas ei saa kohaldada üldosas ettenähtud leevendavat regulatsiooni, mis näeb ette võimaluse mõista sanktsiooni alammääras sätestatust kergem karistus ja mille kohaldamise korral mõistetav karistus oleks kohtu hinnangul õige.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium märgib otsuses ka seda, et süüteokoosseisule vastava karistuse määramisel on seadusandjal suur otsustamisvabadus. Karistusmäärad põhinevad ühiskonnas omaksvõetud väärtushinnangutel, mille väljendamiseks on pädev just seadusandlik võim. Samuti on parlamendil sel viisil võimalik kujundada riigi karistuspoliitikat ja mõjutada kuritegelikkuse käitumist.

1.4. Välismaalasele relvaloa saamiseks esitatavate nõuete vastuolu põhiseadusega

25. veebruaril 2004. aastal kohtuasjas nr 3-3-1-60-03 tehtud otsusega tunnistas Riigikohtu üldkogu kehtetuks relvaseaduse (edaspidi ka *RelvS*) § 30 lõike 2 selle osa, mis seab tähtajalise elamisloa alusel Eestis viibivale välismaalasele tingimuse, et jahipidamise eesmärgil jahipüüsi soetamiseks peab tal olema tööloa. Samuti tunnistas üldkogu kehtetuks RelvS-i § 30 lõike 2 selle osa, mis seab tähtajalise elamisloa alusel Eestis viibivale ja välisriigi elukohata välismaalasele tingimuse, et jahipidamise eesmärgil jahipüüsi soetamiseks on vaja tema elukoha järgse riigi pädeva asutuse antud relvaluba. Ühtlasi otsustas kohus lükata eelnimetatud otsuste jõustumise edasi kohtuotsuse kuulutamise arvates nelja kuu võrra. RelvS § 30 lõike 2 asjaomane osa sätestas, et välismaalane, kes viibib Eestis tähtajalise elamisloa ja tööloa alusel, võib relvaseadusega kehtestatud korras soetada jahipidamise või teatava spordialaga tegelemise eesmärgil jahipüüsi või sporditulirelva tingimusel, et tal on seda liiki relva soetamiseks elukohariigi pädeva asutuse luba.

Üldkogu leidis, et RelvS-i § 30 lõige 2 riivab isiku vaba eneseteostuse õigust. Nimetatud õiguse puhul relvaloa väljastamisele piirangute seadmise eesmärgiks pidas üldkogu vajadust vältida ohtu inimeste elule ja tervisele. Üldkogu arvates saab relva omamise piirangute seaduslikuks ja põhjendatud eesmärgiks pidada ka vajadust tagada riigi julgeolek ja avalik kord. Üldkogu nentis, et relva omamise piirangud võivad peale eelnimetatud eesmärkide olla õigustatud ka muude kaalukate asjaoludega.

Üldkogu leidis, et Eestis viibiva välismaalase legaalse sissetuleku võimalused on märksa avaramad kui tööloa alusel töötamisest tulu saamine ning ei ole alust arvata, et legaalse sissetulekuna töötasu saav isik on millegi poolest usaldusväärsem kui muust allikast seaduslikku sissetulekut saav isik. Võimalikest legaalse sissetuleku allikatest üksnes töötasu arvessevõtmine on ebaproportsionaalne piirang selle isiku suhtes, kes saab muud legalset sissetulekut.

Proportsionaalsuse nõue tähendab üldkogu arvates ka seda, et seadusega sätestatud nõudeid oleks põhimõtteliselt võimalik täita nii õiguslikult kui ka faktiliselt. Kui seadusest tulenevat nõuet ei ole võimalik täita, siis ei saa see olla proportsionaalne. "Alalise elukoha järgse riigi" all peetakse RelvS-i § 30 lõikes 2 silmas välisriiki ja seetõttu on välisriigi elukohata isikul võimatu täita nõuet esitada elukohariigis väljastatud relvaluba. Üldkogu leidis, et ebaproportsionaalne on kohaldada välisriigi elukohata isikule sellist piirangut, mis rikub tema vaba eneseteostuse õigust.

Otsuse jõustumise edasilükkamise põhjus on vältida normi kehtetuks tunnistamisel tekkivat olukorda, kus relvaloa soovijaid koheldakse ebavõrdselt ning ohtu seatakse piirangu legitiimne eesmärk. Edasilükkamine annab seadusandjale võimaluse kehtestada vaidlusaluses küsimuses asjakohane regulatsioon enne üldkogu otsuse jõustumist.

1.5. Kinnistu omanikul lasuva tehnorajatise talumise kohustuse vastuolu põhiseadusega

30. aprillil 2004 tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, et asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 15² lõige 1 on osaliselt ja § 15⁴ lõige 2 täielikult vastuolus PS-i § 32 lõikega 2 selle koostoimes PS-i §-ga 11. Asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 15² lõike 1 põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud osa võimaldas kinnistu omanikul nõuda kinnistult tehnorajatise kõrvaldamist üksnes juhul, kui tehnorajatist eesmärgipäraselt enam ei kasutatud. Täielikult põhiseadusevastaseks tunnistatud § 15⁴ lõike 2 järgi ei pidanud võõrale kinnisasjale enne 1999. aasta 1. aprilli ehitatud tehnorajatise omanik kuni 2009. aasta 1. jaanuarini maksma tasu selle eest, et isik talus oma kinnisasjal tehnorajatist.

Kolleegium leidis, et piirang nõuda tehnorajatise kõrvaldamist ainult juhul, kui see pole eesmärgipäraselt kasutusel, ei ole mõõdukas: kinnistu omaniku õigust omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada on piiratud ebaproportsionaalselt. Samuti pidas kolleegium omandiõiguse ebamõõdukaks piiranguks tehnovõrgu või -rajatise tasuta talumise kohustust, mis koormab maa omanikku rohkem, kui see on põhjendatud üldsuse ja tehnorajatise omaniku huvidega.

Riigikohus lükkas § 15⁴ lõike 2 tühistamise jõustumise 6 kuud edasi, et anda Riigikogule aega regulatsiooni põhiseadusega kooskõlla viimiseks. Seadusandja peab kinnistu omanike õiguste kaitseks ette nägema lisaabinõud ja võimaldama eri huvide kaalumist. Kohus märkis, et käsitletavatele sätetele antud õiguslik hinnang kehtib ka tehnorajatise ja -võrke reguleerivate teiste sätete kohta ning seetõttu võib osutada vajalikuks korrigeerida kogu regulatsiooni.

2. VABARIIGI PRESIDENDI JÄRELEVALVETEGEVUS

Õigustloovate aktide põhiseadusele vastavusest ülevaadet andes tuleb nimetada Vabariigi Presidendi õigust jätta seadus välja kuulutamata. Kasutades PS-i §-st 107 tulenevat õigust, on Vabariigi President seni jätnud seaduse välja kuulutamata ja saatnud selle Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks 45 korral. Neist kaks viimast mahub selles ülevaates käsitletavasse ajavahemikku. Järgnevalt neist olulisem, mille puhul Vabariigi President osundas vastuoludele põhiseadusega.

2.1. Vabariigi Valitsuse seaduse muutmine

Vabariigi President jättis 11. märtsil 2004 välja kuulutamata Riigikogus 25. veebruaril 2004 vastu võetud Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse, mille põhisisuks oli regionaalministri staatuse sätestamine ning maavanemate ametisse nimetamise ja ametist vabastamise ning maavanemate alluvussuhte muutmise. Seadus nägi ette, et Siseministeeriumi juhivad siseminister ja regionaalminister. Vaidlustamata põhimõttelist lahendust – kaks ministrit ühes ministeeriumis –, leidis Vabariigi President, et seaduses on regionaalministri õiguslik seisund sisustatud vastuoluliselt ja minister ei saa seaduse kohaselt kasutada kõiki ministri õigusi. Regulatsioon ei ole kooskõlas põhiseaduse §-s 10 nimetatud õigusriigi printsiibist tuleneva õiguskindluse ühe elemendi õiguselgusega ning võimaldab vastukäivaid tõlgendusi. Vabariigi President märkis ka seda, et regionaalministrile alluvate struktuuriüksuste teenindamise üle siseministril ja regionaalministril tekkinud vaidluste lahendamine Vabariigi Valitsuses ei ole kooskõlas PS-i § 94 lõikest 2 tuleneva põhimõttega, mille kohaselt juhib ministeeriumi ja korraldab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi minister iseseisvalt ning minister on ainuvastutaja.

Maavanemate ametiaja pikkuse määramata jätmine seaduses oli Vabariigi Presidendi hinnangul vastuolus põhiseaduse §-s 3 käsitletud seaduslikkuse ja §-s 10 sätestatud õiguskindluse printsiibiga. Seaduse kohaselt vabastati maavanem ametist enne tähtaja lõppemist regionaalministri ettepanekul Vabariigi Valitsuse motiveeritud otsusega. Vabariigi Presidendi arvates on õiguslikult piiramata kaalutusõiguse teostamine vastuolus nii õigusriigi (PS § 10) kui ka seaduslikkuse (PS § 3) printsiibiga. Viidatud põhimõtetest tuleneb, et maavanema vabastamise alused määratakse seadusega, kuna täidesaatva võimu legaalsuse tagab võimu õiguslik alus.

Riigikogu võttis Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse muudetud kujul vastu 24. märtsil 2004, millest olid põhiseadusega vastuolus olevad sätted kõrvaldatud. Vabariigi President kuulutas seaduse välja 2. aprillil 2004.

3. ÕIGUSKANTSLERI JÄRELEVALVETEGEVUS

3.1. Sissejuhatus

Põhiseaduse § 139 kohaselt on õiguskantsler oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku riigivõimu ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle. Kui õiguskantsler leiab, et seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse õigustloov akt on põhiseaduse või seadusega vastuolus, teeb ta akti vastuvõtnud organile ettepaneku viia see kahekümne päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla.

Paljudel juhtudel, millal õiguskantsler näeb õigusloomes puudusi, püüab ta jõuda põhiseaduspärase lahenduseni koostöös akti andjaga. Akti andja teeb ise aktis muudatuse ja sellekohast ettepanekut teha ei ole enam otstarbekas.

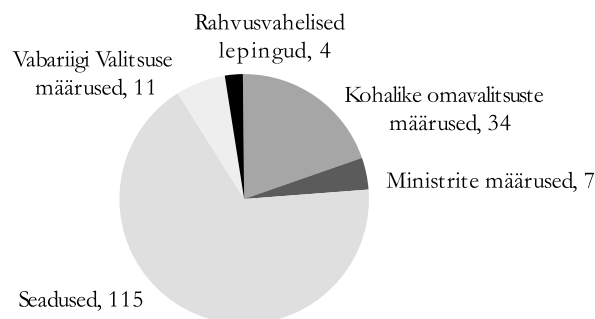
Teise võimalusena kasutab õiguskantsler seadusest tulenevat õigust pöörduda akti andja poole märgukirjaga, kus juhib tähelepanu mõne õigusakti või koguni õigusvaldkonna korrastamise

vajadusele. Pahatihti ei pööra akti andja märgukirjale kui ettepaneku pehmemale vormile aga piisavalt tähelepanu, sest märgukiri ei kohusta teda järgima põhiseadusest tulenevat puuduste kõrvaldamise 20-päevast tähtaega. Näiteks on Tallinna linnavõimud ühistranspordi korraldamist käsitlevale märgukirjale vastates leidnud, et õiguskantsler ei ole teinud ettepanekut viia määrus 20 päeva jooksul põhiseadusega kooskõlla ja järelikult ei ole määruse ja põhiseaduse vastuolu tuvastatud. Ääretult kahetsusväärne on, et Tallinna linnaametnikud on õiguskantsleri märgukirjas väljendatud seisukohta mõistnud ekslikult ja et selline seisukoht on avalikkusele edastatud.

3.1.1. Statistika

Normikontrolli statistika hõlmab ajavahemikku 1. septembrist 2003 kuni 31. maini 2004. Selle aja jooksul paluti õiguskantsleril 171 korral kontrollida, kas seadused ning täidesaatva riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse õigustloovad aktid on põhiseaduse ja seadustega kooskõlas.

Avalduste jagunemine õigustloovate aktide kaupa



Ülevaateperioodil esitati õiguskantslerile 115 avaldust, milles paluti kontrollida seaduste kooskõla põhiseadusega. Õiguskantsler Riigikogule ettepanekuid ei teinud, küll aga pöördus seaduste põhiseadusega kooskõlla viimiseks Riigikogu poole märgukirjade ja ettekannetega.

Ülevaateperioodil pöörduti õiguskantsleri poole 11 Vabariigi Valitsuse määruse ja 7 ministri määruse põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimiseks. Õiguskantsler tegi täidesaatva riigivõimu õigustloovate aktide kohta sotsiaalministrile 2 ettepanekut ning majandus- ja kommunikatsiooniministrile 1 ettepaneku ministri määruse põhiseaduse ja seadustega kooskõlla viimiseks, sest menetlusega olid akti ning põhiseaduse ja seaduste vastuolud tuvastatud. Vabariigi Valitsuse määruste kohta ülevaateperioodil ühtegi ettepanekut ei tehtud. Oluline on see, et õiguskantsleri sõnaõigusega osavõtt Vabariigi Valitsuse istungitest on võimaldanud eelkontrolli korras muuta põhiseadusvastast õigust enne selle kehtima hakkamist. Vabariigi Valitsuse ja ministriumide õigusaktide põhiseadusvastastele sätetele on tähelepanu juhitud märgukirjadega, mille tulemusel on täitevvõim mõnikord viinud määrused kõrgemalseisva õigusega kooskõlla.

Kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimiseks esitati õiguskantslerile ülevaateperioodil 34 avaldust. Nende menetlemise tulemusel tegi õiguskantsler omavalitsustele määruste põhiseaduse ja seadustega kooskõlla viimiseks 6 ettepanekut. Põhiseaduslikku õigust pöörduda kohaliku omavalitsuse antud õigustloova akti kehtetuks tunnistamiseks Riigikohtusse õiguskantsler ülevaateperioodil kasutama ei pidanud.

Õiguskantslerile esitati ülevaateperioodil ka 4 avaldust, milles paluti kontrollida rahvusvaheliste lepingute põhiseadusele vastavust. Vastuolusid põhiseadusega ei tuvastatud.

3.1.2. Probleemsed valdkonnad

Järgmiseks käsitletakse seitset möödunud ülevaateperioodil enim õiguskantsleri tähelepanu pälvinud probleemvaldkonda, millest paljudes ei ole ei õiguskantsleri ega ka Riigikogu liikmetele midagi uut. Näiteks põhiseaduslikust nõudest tagada riigi abi puuduse korral ja vajadusest järgida valimiseaduste muutmisel põhiseaduslikku mõõdet on räägitud aastaid.

Samuti on käsitletud nii õigusloojates kui ka kogu ühiskonnas elavat vastukaja leidnud küsimusi, kus regulatsioonide põhiseaduspärasuse vinklist vaadatuna pakutakse uudseid lähenemisnurki ja lahendusi. Olgu need kas või ühistranspordi rahastamise või politsei- ja korrakaitseõiguse valdkonnaga seotud.

Eelmisel aastal esile toodud õigusloome valupunktidele tagasi vaadates selgub, et edusamme on tehtud nii õigusabi kättesaadavuse tagamisel kui ka järelevalvetaguste tegevuse üle järelevalvetaguste teostamisel.

Siiski tuleb jätkuvalt möönda, et põhiseaduslikkuse seisukohast on küsitavusi seoses erakonna rahastamisega ja selle järelevalveta. Demokraatia põhimõte nõuab erakondade finantstegevuse tõhusat ja erapooletut pidevat kontrollimist. Euroopa Parlamendi valimistega seonduvalt tõusetus küsimus, kas Eestis seda põhimõtet järgitakse.

3.2. Politsei- ja korrakaitseõigus

3.2.1. Sissejuhatus

Politsei- ja korrakaitseõiguse valdkonnas on juba aastaid tegeldud mitme probleemiga. Eesti politsei- ja korrakaitseõigus ei ole demokraatia ja õigusriigi nõuetega enam kooskõlas. Palju on seadustes vastandlikke ja segaseid sätteid ning lünklikke regulatsioone, mis takistab õiguse kohaldajal leida õiguslikult korrektseid lahendusi. See põhjustab olukorra, kus inimeste põhiõigused ja vabadused ei ole piisavalt kaitstud ega õiguskord tagatud, kuid raske on selles süüdistada õiguse kohaldajat.

Võib öelda, et Eesti on üleminekujärgus, mis väljendub seadustesse muudatuste tegemises. Eesmärk on õiguse järkjärguline kohandamine õigusriigi standarditele. Senini pole lahenduste leidmine seadusandlikul tasandil kuigi edukaks osutunud.

Õiguskantsleril on tema positsiooni ja tegevuspädevuse tõttu hea võimalus märgata ühiskonna probleeme ning juhtida neile pädevate institutsioonide tähelepanu. Politsei- ja korrakaitseõigus on paljusid eluallasid hõlmav väga lai valdkond, mida on vaja süsteemselt käsitleda. Raske on leida lahendusi üksikküsimustele tähelepanu juhtides, kui sageli tulenevad probleemid kogu süsteemi vigadest.

Õiguskantsler korraldas 2004. aasta kevadel teaduskonverentsi, mille eesmärk oli tõmmata tähelepanu selle valdkonna probleemidele, hoogustada diskussiooni ning aidata kaasa tervikliku nüüdisaegse politsei- ja korrakaitseõiguse mudeli visandamisele. Järgmine käsitus põhineb konverentsil kõneldu ja järeldatu kokkuvõttel ning õiguskantsleri töös ette tulnud asjaoludel.

Konverentsil jõuti järeldusele, et Eestis puudub politsei- ja korrakaitseõigusest ühtne teoreetiline arusaam ja ilmne on vajadus luua selge õiguslik alus avaliku korra kaitse süsteemile. Probleemide lahendamist tuleb alustada korrakaitset käsitleva seaduse vastuvõtmisest ning korrakaitseasutuste õigusi ja kohustusi reguleerivate aktide ajakohastamisest.

3.2.2. Korrakaitseõiguse sisu

Põhiõiguste ja vabaduste realiseerumiseks on vaja, et ühiskonnas valitseks rahu ja turvalisus. Põhiseaduse preambul näeb sisemise rahu kaitset ühena riigi püsivatest ülesannetest. Põhiseaduse §-s 14 on sätestatud, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku võimu, täidesaatva võimu ning kohtuvõimu ja kohalike omavalitsuste kohustus. Riik peab looma avaliku korra ja turvalisuse kaitseks avaliku võimu struktuurid ning tagama nende toimimise.

Avaliku korra tagamisel ei saa riik aga sageli vältida vajadust piirata põhiõigusi ja vabadusi. Põhiseaduse järgi on põhiõiguste piiramine paljudel juhtudel vajalik avaliku korra kaitse huvides. Näiteks on PS-i § 26 kohaselt võimalik seadusega sätestatud juhtudel ja korras sekkuda perekonna- ja eraellu avaliku korra kaitse eesmärgil.

Seega võib öelda, et riigi ette on seatud ülesanne leida ühiskonnas tasakaal vabaduse ja turvalisuse vahel. See tähendab, et ühest küljest ei tohi jääda lünka õiguste ja vabaduste kaitseks, teisest küljest ei tohi riik muutuda ülehoolditavaks põhiõiguste piiramise hinnaga. Samuti peab riik näitama üles aktiivsust ohtude vältimisel, mitte üksnes tagantjärele reageerima ja karistama.

Vastuse küsimusele, kuidas tasakaalu leida ja millistest põhimõtetest lähtuda, peaks samuti leidma põhiseadusest. Riigil ei ole üheski valdkonnas õigust olla meelevaldne ning kogu avalik võim peab alati järgima põhiseadust. Jutt on eelkõige demokraatia ja õigusriigi põhimõtetest, millest kasvavad välja nõuded riigi tegevusele avaliku korra tagamisel – seda nii seadusandlikul tasandil kui ka õigusnormide kohaldamisel.

Nimetatud põhimõtetest tuleneb, et riigivõim on alati seotud põhiseaduse ja seadustega, peab järgima õiguskindluse ja -selguse ning proportsionaalsuse põhimõtet. Avaliku võimu korraldus ja menetlus peavad olema üles ehitatud nõuete tõhusaimaks täitmiseks. Õigusriigi põhimõtetest tulenevalt on üks olulisemaid nõudeid, et kõiki tähtsaid küsimusi riigis otsustab seadusandja. Selleks, et riigivõim saaks põhiõigusi piirata, peab olema olemas demokraatlikult legitimeeritud seadusandja volitus – parlamendis vastu võetud seadus. Seetõttu on vaja seaduses täpselt kindlaks määrata alused, mis annavad riigile õiguse avaliku korra tagamise huvides sekkuda põhiõiguste teostamisse.

Eesti õiguskorras on mõiste *korrakaitseõigus* veel võrdlemisi vähe levinud. Kõige üldisemalt on see õigusvaldkond, kus on tegevuse eesmärgiks seatud tagada avalik kord, tõrjuda õiguskorda ja avalikku korda ähvardavaid ohte ja vähendada turvalisusriske ning püüdes taastada rikkumiseelset olukorda. Avalikku korda ähvardavaid ohte on mitut laadi: nakkushaigused, loodusõnnetused, kuritegevus jne. Korrakaitse hõlmab ka süütegude preventsiiooni ning valdkonda, mida Eesti õiguses tuntakse riikliku järelevalvena. Riigiorganid teostavad seaduste täitmise kontrollimiseks nt ehitus- ja keskkonnajärelevalvet, samuti järelevalvet eriseadustega reguleeritud muudes haldusõiguse valdkondades. Korrakaitse on ennetavat laadi ning seetõttu nimetatakse seda ka *ohutõrjeõiguseks*. See ei hõlma politseiasutuse poolt korraldatavat karistusmenetlust (väärteo- või kriminaalmenetlust) kui repressiivset tegevust.

Korrakaitseõigus on haldusõiguse haru. Selles õigusvaldkonnas määratakse kindlaks riigiorganite ja korrakaitseasutuste pädevus, volitused avaliku korra ja turvalisuse kaitsel ning nende tegevuse peamised põhimõtted jms. Ennetustegevust iseloomustab asjaolu, et põhiõiguste teostamisse sekkutakse siis, kui ilmneb oht. Et riigi sekkumise seaduslikkust, põhjendatust ja proportsionaalsust saaks kontrollida, peavad ohutõrjeõiguses olema ette nähtud kindlad juhised, millal võib õigusi piirata. See tähendab, et tegevuse alused peavad olema piisavalt selgelt reguleeritud. Mida rohkem isiku õigusi piiratakse, seda üksikasjalikum peab olema piirangu aluseks oleva normi koosseis ja selgem normi tagajärg. Põhiõiguste riiveks volitav seadus peab sageli arvestama ka teatava põhiõiguse piiramiseks põhiseaduses ettenähtud nõudeid. Näiteks füüsilist vabadust piiravate abinõude rakendamiseks on vaja kohtu luba (PS-i § 21 lõike 2 esimese lause kohaselt ei tohi kedagi ilma kohtu loata vahi all pidada üle neljakümne kaheksa tunni).

Oluline on eristada pädevus- ehk kompetentsinorme alus- ehk volitusnormidest. Pädevusnormid on korrakaitseasutuste ülesandeid käsitlevad eeskirjad. Alusnormid annavad isiku õigusi riivavaks haldustegevuseks seadusliku volituse. Põhiõiguste riivamiseks volitav norm ei tohi lihtsalt korrata pädevusnormi koosseisu sõnastust, vaid peab riivet õigustavate tunnuste piiritlemise abil tagama, et haldusorganile pandud ülesande täitmine ning õiguste riivamine oleks seaduslik ja kontrollitav.

Korrakaitse puhul on võimalik eristada kaht liiki riivevolitusi – üksikvolitus ja üldvolitus. Üksikvolitus on ette nähtud põhiõiguse piiramiseks teataval juhul, normis kirjeldatud ohuolukorras. Üldvolitust rakendatakse juhul, kui tekkinud ohu tõrjumiseks pole üksikvolitust antud. Üldvolitus ei tohi piirduda ohutõrjeülesande sõnastuse kordamisega. Volitus peab olema üksikasjaliku koosseisuga, millest selgub, et avalikku turvalisust või korda ähvardava ohu korral võib riik sekkuda põhiõiguste teostamisse.

Korrakaitse regulatsioon on paljudes eriseadustes, näiteks ehitus- või liiklusjärelvalvet või keskkonnakaitset käsitlevates seadustes. Eriseadustes on ohukoosseisud, milles nimetatud ohu korral on haldusorganil õigus asuda tegevusse, piirates põhiõigusi üksikvolitusele tuginedes. Samuti on vajalik korrakaitseõiguse nn üldine osa, mis näeks ette sellistes olukordades käitumise juhised, kus tekkinud ohule ei vasta üheski eriseaduses sätestatud ohukoosseis, rakendada pole võimalik ühtki üksikvolitust ning tugineda tuleb üldvolitusele. Tegelik elu on rikkalikum, kui seadusandja suudab ette näha, kuid õiguskord peab alati olema tõhusalt kaitstud. Üldine korrakaitseõigus on täiendavat laadi ja seda kohaldatakse niivõrd, kui võrd eriseaduses asjakohane regulatsioon puudub või see on lünklik või kui ettenägematute ohtude kõrvaldamiseks ei ole eriseadust välja töötatud.

Avalikku korda peab järgima iga ühiskonnaliige, aktiivse korrakaitse pädevus on aga avalikku korda kaitsvatel korrakaitseasutuste ametiisikutel. Avaliku korra ja turvalisuse kaitse on politsei ja teiste korrakaitseasutuste ning kaitsele kaasatud eraõiguslike isikute ülesanne. Korrakaitseasutuste ring on lai. Lisaks politseile kuuluvad nende hulka sellised riiklikku järelvalvet teostavad asutused nagu ministriumid, ametid ja inspeksioonid, samuti maavalitsused.

Ohutõrjega tegelevad haldusorganid võibki jagada korrakaitse eri- ja üldorganiteks. Tavaliselt on ohutõrje teatava valdkonna haldusorgani ehk eriorgani ülesanne, mitte politsei kui korrakaitse üldorgani pädevuses. Eriorgan on oma valdkonna asjatundja, ohutõrje on tema lisaülesanne. Politsei kui korrakaitse üldorgani pädevuses on lisaks kuritegude ärahoidmisele need valdkonnad, milles korrakaitse eriorganid ei ole suutelised õigel ajal tegutsema või milles nad ohu iseärasusi arvestades ei saa tõhusalt tegutseda.

Korrakaitseõigus on valdkond, kus erisuguse pädevusega ning eri volitustega riigiasutused ja kohaliku omavalitsuse asutused peaksid õiguskorra kaitsele tegema üksteist täiendades tihedat koostööd.

3.2.3. Politsei- ja korrakaitseõiguse probleemid

Eestis ei ole veel loodud avalikku korda ja turvalisust kaitsvat ühtset süsteemi ning see raskendab põhiõiguste ja vabaduste kaitsmist.

Meil ei ole praeguseni seadust, mis sisaldaks avaliku korra mõiste täpsema määratluse ja korrakaitse üldvolituse juhtudeks, mida eriseadustes ei käsitleta. Kui eriseaduses sekkumisvolitus puudub, on haldusorgani tegevus seadusvastases olukorras takistatud. Selge on see, et kõik valdkonnad ei saa olla üksikasjalikult korraldatud. Seetõttu oleks vaja regulatsiooni, mis näeb ette korrakaitseasutuste üldvolitused.

Kui avalikku korda või seaduslikkust ähvardab oht, on korrakaitseasutus kohustatud asjakohaselt reageerima. Praegu võib märgata, et korrakaitseõiguses on vähe omaalgatuslikkust. Riik peab tegutsema avalikes huvides ning isikute põhiõiguste kaitseks. Inimestel on õigus oodata, et korrakaitseasutused tagaksid seadusnõuete järgimise ja hoiaksid ära õigusvastase tegevuse, mitte üksnes ei karistaks tagantjärele. Korrakaitseasutuse tegevusetus ohu korral on sama õigusvastane kui põhjendamatu sekkumine ohutus olukorras. Kahjuks peab korrakaitseametnik sageli oma ülesandeks karistamist

ja seda tõenäoliselt põhjusel, et riikliku järelevalve eesmärki ei ole seadusega reguleeritud. Seetõttu peetakse ohutõrjenorme karistusnormide lahutamatuks osaks ning sekkutakse alles siis, kui oleks põhjust alustada karistusmenetlust. Seega on ohu ärahoidmise ülesannet seni veel vähe teadvustatud.

Korrakaitsefunktsiooni täidavad paljud riigiasutused ja kohaliku omavalitsuse asutused, kelle töökorralduses on põhjendamatuid erinevusi. Üldregulatsiooni puudumise tõttu ei ole kujunenud ühtset halduspraktikat ega ole ühtseid arusaamu. Raskusi on sellega, kuidas määrata oht, millest alates võib riikliku järelevalve asutus sekkuda üksikisiku tegevusse. Mis on need eesmärgid, mille kaitseks on riik õigustatud tegutsema ning mille kaitset on üksikisik õigustatud riigilt ootama? Valdloonnast olenevalt on korrakaitseasutuste pädevus ja volitused erisuguse ulatusega.

Probleeme on ka õigusrikkumiste ärahoidmise korralduses. Õigusrikkumisi käsitlev osa on seadustes reguleeritud, ennetusabinõud jäävad aga tähelepanuta. Ebaselge on riigi ja kohalike omavalitsuste pädevus õigusrikkumiste ärahoidmisel. Praegu eraldab riik kohalikele omavalitsustele igal aastal kuriteoennetuseks raha ja õigusrikkumiste ärahoidmise huvides tegutsevad kohalikud omavalitsused planeerimise, tööhõive, sotsiaaltöö jm valdkondades. Selline olukord põhineb suuresti vastastikusel usaldusel. Kõnealune valdkond ei eelda väga üksikasjalikku regulatsiooni, kuid ennetustegevus kindlasti paraneks, kui selle töö kavandamine kuuluks riigi korrakaitseasutuste ja kohalike omavalitsuste kohustuste hulka.

Praegu on korrakaitseasutuste töö koordineerimata ja pole selge, kuidas peaksid need asutused koostööd tegema. Alati ei teata, mis asutus on pädev teataval juhul tegutsema. Avaliku korra tagamist on seni peetud peamiselt politsei ülesandeks ja politsei põhiülesandena on see ette nähtud politseiseaduse §-s 3. Sätet on tihti tõlgendatud selliselt, et avaliku korra kaitse õigus ja kohustus on üksnes politseiasutustel. Ometi on politsei üldpädev korrakaitsesubjekt, kes ennekõike peaks tegutsema ohutõrje valdkonnas õigusrikkumiste ärahoidjana. Muudel juhtudel tuleks politseil toimida korrakaitse valdkonnas üksnes täiendavalt teiste korrakaitseasutuste tegevusele.

3.2.3.1. Politsei tegevuse reguleerimine

Möödapääsmatu on politsei kui üldpädeva korrakaitseja tegevuse alused sätestada täpsemini, kui seda on tehtud praegu kehtivas politseiseaduses. Politseiseaduse võttis ülemnõukogu vastu 1990. aastal, seega enne Eesti taasiseseisvumist ja põhiseaduse vastuvõtmist. Politseiseaduse regulatsiooni segasus ja üldsõnalisus ning politsei töö aluseks olevate teiste aktide puudused tekitavad politseinikele kui seaduse kohaldajatele suuri probleeme. Politsei ei saa kindel olla, milline pädevus ja mis volitused tal on juhul, kui on vaja tegutseda, ning inimesed ei tea, millist abi politseilt oodata ja millist mitte.

Politsei töö korraldamise üks probleem on asjaolu, et praegu täidab politsei ühiskonnas väga laiaulatuslikke ja eripalgelisi ülesandeid. Politseiseaduses loetletud ülesannete hulka kuulub peale sellele institutsioonile omaste suur hulk muid riigihalduse ülesandeid. Politseiseaduse (§ 12 lõige 1) kohaselt teeb politsei kohati passilaua (punkt 15) ja migratsiooniameti (punkt 16) tööd ja täidab ka leiubüroo (punkt 18) kohustusi.

Õigusriigi aluspõhimõttest tuleneb, et haldusorganil ei tohi olla kõikehõlmavat ja jagamatut võimupädevust. Sellest hoolimata on just politsei puhul võimupädevuse keskendumise oht suur, seda ajaloolistel põhjustel, arvestades tema kunagist kõikvõimsust. Samal ajal on politsei erisuguste ülesannetega ülekoormatud ega tule talle pandud hiiglaslike kohustustega ja ootustega tihtipeale toime. Seepärast peaks politsei funktsioon võimalikult piirduma temale omaste ülesannete täitmisega, eelkõige karistusmenetluste toimetamisega ja ohutõrjega. Politsei ei pea tegelema mõne teise korrakaitseasutuse pädevusse kuuluvate asjadega, vaid sekkub siis, kui olukord nõuab edasilükkamatut tegutsemist.

Käsitletud asjaolusid arvestades on vaja korrigeerida politseiseaduses loetletud ülesandeid ning täpsustada politsei tegevuse aluseks olevat riivevolitust. Avaliku korra kaitsel lubab põhiseadus isiku

põhiõigusi piirata vaid juhul, kui selleks on seaduslik alus. Politsei tohib tegutseda alles siis, kui korrarikkumine on juba alanud või kaitstavat hüvet ähvardab oht. Ta võib asjakohaseid abinõusid rakendada esmajoones selle isiku suhtes, kes on ohu tekitanud.

Politseiseaduses puuduvad kriteeriumid, mille alusel saavad politseinikud otsustada konkreetsel juhul põhiõiguste piiramise vajalikkuse ja proportsionaalsuse üle, puuduvad üheselt kindlaksmääratud volitused. Politseiseaduses on palju pädevusnorme ja ülesannete kirjeldusi, kuid puuduvad neid toetavad ja piiravad täpsed riivevolitused. Politseiseaduse §-st 13 tulenevad politsei volitused langevad aga suuresti kokku tema pädevusega. Sageli tuletataksegi just politsei pädevusnormidest ka riivevolitus. Paljudel juhtudel on seadusandja jätnud volitused koosseisu üksikasjalikult kirjeldamata ning seega põhiõiguste riivevolituse piiritlemata. Näiteks politseiseaduse § 13 punktis 13 on öeldud, et politseil on õigus „seaduste ja muude õigusaktidega kehtestatud korras kontrollida materiaalse väärtuste hoidmist ettevõtetes, asutustes ja organisatsioonides“. Sellega ei ole sekkumise eeldused ega ulatus täpselt kindlaks määratud.

Mõistagi peab politseil olema ka üldvolitus, mis peab aga olema sätestatud üksikasjalikumalt kui üksnes politsei ülesandeid kindlaksmäärav pädevusnorm. Praeguse seaduse § 13 punkti 1 kohaselt on politseil õigus nõuda kodanikelt ja ametiisikutelt avaliku korra järgimist ja korrarikkumise lõpetamist ning rakendada õigusrikkuja suhtes seaduses ettenähtud sunnivahendeid. Taolist normi tuleb kohaldada, kuid siiski võimalikult harva, näiteks siis, kui avaliku korra kaitset ei ole teiste järelevalveasutuste ülesandena seaduses ette nähtud või kui neil asutustel ei ole võimalik seda funktsiooni täita ning sekkumist õigustab ülekaalukas avalik huvi või vajadus kaitsta isikute põhiõigusi. Politseile on politseiseaduse § 13 punktis 1 antud avaliku korra tagamiseks volitus, mille koosseis ei ole oluliselt üksikasjalikum pädevusnormi omast.

Politseiseaduse regulatsioonile võib ette heita ka seda, et selgelt ja ühemõtteliselt ei tehta vahet politsei kahe täiesti erineva ülesande – toimetada karistusmenetlust ja toimida ohutõrjuna – täitmiseks antud volituseliste vahel. Politsei ülesannete loetelu ning tegevuse volituselised „hüplevad“ ennetavalt ülesandelt repressiivsele ja vastupidi. Ometi eeldavad mõlema valdkonna riivevolitused eri regulatsioone ja nii ohutõrjes kui ka karistusmenetluses meetmeid võttes tuleb arvestada sellega, et võidakse riivata põhiõigusi. Samasuguseid etteheiteid võib teha ka järelevalve seaduse regulatsioonile.

Viimaseks arenguks politseiõiguse valdkonnas võib pidada Siseministeriumis ette valmistatud eelnõu „Politseiseaduse, politseiteenistuse seaduse muutmise seaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus“. Seletuskirja järgi on eelnõu ettevalmistamise eesmärk vaadata seoses politsei töö ümberkorraldamisega üle politsei funktsioonid ja politseiteenistuse küsimused. Olulisima muudatusena nimetatakse seni Julgestuspolitseinia tegutsenud politseiasutus ümber Keskkorraldusse politseiks. Samuti täpsustatakse nimetatud politseiasutuse ja Keskkriminaalpolitsei põhiülesandeid. Eelnõu järgi on Keskkorraldussepolitsei põhiülesanne korraldada politsei korraldussevaldkonna tegevust ja süütegude ennetamist ning osaleda avaliku korra kaitstes ja liiklusjärelevalves. Seega on tegemist üksnes pädevusnormide täiendamise ja parandamisega, mis eespool kirjeldatud probleeme ei lahenda.

3.2.4. Probleemide lahendused

Eelnimetatud probleemide sõnastamisest võib kõige üldisemalt teha järeldused selle kohta, mida ja kuidas õigussüsteemis parandada. Seaduste täitmise tõhusa järelevalve ning põhiõiguste kaitse tagamiseks oleks eelkõige vaja määratleda avaliku korra ja turvalisuse mõisted; kavandada avaliku korra rikkumiste ärahoidmiseks ning tõkestamiseks võetavad meetmed; kindlaks määrata korraldusseasutused nende funktsiooni järgi, piiritleda politsei ja teiste korraldusseasutuste pädevus ning luua kuriteoennetuse süsteem. Politsei volituste puhul on oluline, et oleks tagatud õigusriigi nõuete kohane normide selgus.

Ei saa väita, et kõnealuse valdkonna probleemid ei ole olnud riigi tähelepanu all. Juba 1997. aastal asuti Justiitsministeeriumis välja töötama üldise korrakaitseaduse eelnõu, kuid see ei saanud valitsuse toetust ega jõudnud Riigikogu ette. Korrakaitseaduse eelnõu ettevalmistamine on olnud sellest ajast alates peaaegu igal aastal nii Justiitsministeeriumi kui ka Vabariigi Valitsuse tööplaanis. Kahjuks on käesolev, 2004. aasta erand.

Siiani on lahendamata küsimus, kas teha seadustes suuremaid muudatusi või koondada olulisemad ja omavahel tihedamini seotud regulatsioonid ühte üldisesse korrakaitseadusse. Kahetsusväärne on, et riik pole veel jõudnud otsusele, millisest kontseptsioonist lähtuda. See on takistanud kogu valdkonna arengut. Tegemist on poliitilise otsustusega, mida õigusteadlased saavad toetada üksnes soovituslike argumentidega.

Õiguskantsleri korraldatud konverentsil avaldati mõtteid ka selle kohta, millist teed võiks minna Eesti korrakaitseõigus. Üldiselt leiti, et muutusteks ollakse ammu valmis, ning vaidlusi muutmise vajaduse üle konverentsil ei tekkinud. Valdav oli arvamus, et probleeme tuleb käsitleda süsteemselt, piirduda ei tohiks üksikprobleemide lahendamisega.

Saksa eksperdid olid kaasatud Justiitsministeeriumi projekti juba 1997. a. Toona soovitasid nad vastu võtta ühtse korrakaitseaduse, milles oleks avaliku korra kaitseks ja kuriteoennetuseks ette nähtud ka politsei volitused ning politsei jälitustegevus. See tähendaks, et suur osa politseiseaduse ja jälitustegevuse seaduse regulatsioonist lisatakse korrakaitseadusse. Kui sellisesse seadusesse lisatakse avalikke koosolekuid käsitlev osa, tähendaks see avaliku koosoleku seaduse kehtetuks tunnistamist.

Konverentsil kinnitas enamik Eesti ja Saksa esinejaid üldise korrakaitseaduse vajalikkust. See ei tähenda aga üksmeelt selles, mida peaks seadus reguleerima. Näiteks peeti avaliku koosoleku seaduse puhul otstarbekaks piirduda selle muutmisega. Samas leiti, et riikliku järelevalve regulatsiooni uuendamiseks ei piisa sellest, et olemasolevad eriseadused lihtsalt läbi vaadatakse.

Erilisi vastuväiteid ei ole sellele, et politsei karistusmenetluslik ülesanne ning ohutõrje ülesanne sätestatakse ühes seaduses – politseiseaduses. See oleks kasulik nii politseile kui ka kodanikele. Kodanikule annaks see kindlustunde, et tal on politseilt oodata vaid selliseid riiveid, mis on ette nähtud politseiseaduses. Politseinike väljaõpet silmas pidades oleks see hea, sest politseiseadus on politseiniku tegevuse alus.

Arvestades praktikas kerkinud probleeme, konverentsil esitatud käsitlusi ning laiema avalikkuse diskussioone ja seisukohti, leiab õiguskantsler, et aeg on muutusteks enam kui küps. Õiguskantsler peab vajalikuks seadusandja tõhusat sekkumist korrakaitse- ja politseiõiguse ajakohastamiseks. Oluline on vastu võtta valdkonna arengut edendavad otsused ning läheneda probleemidele süsteemselt.

Seadusandja peab hoolitsema selle eest, et riigi tegevus korrakaitse valdkonnas lähtuks õigusriigi põhimõtetest ning et põhiõigused ja vabadused oleksid tõhusalt kaitstud. Korrakaitseõiguses on vaja rõhutada ohutõrje tähtsust ja muuta seniseid rõhuasetusi – riigi esmane ülesanne selles valdkonnas on õigusvastased olukorrad ära hoida, mitte tegelda nendega tagantjärele. Ohutõrje kui põhiõiguste kaitse eesmärgiga riiklik ülesanne ei tohi jääda riigi tegevuses teiste ülesannete varju.

Seadusandja ei seisa aga mitte üksnes praeguste probleemide kindlakstegemise ja lahendamise ees. Ühiskonda ähvardavad uued ohud, eelkõige organiseeritud kuritegevus, mis on Euroopa Liidu oludes omandamas uusi mõõtmeid. Üha suurem on terrorismioht. Kõik see mõjutab seadusandjat andma lisavolitusi korrakaitseorganitele, eelkõige politseile, näiteks avalikuks andmekogumiseks ja varjatud andmekogumiseks antud volituste laiendamine, asutustevahelise andmevahetuse hõlbustamine ja andmevõrdluse võimaluste väljaarendamine. Oluliseks ei muutu niivõrd ohu tõrjumine, kuivõrd ohu ärahoidmine – sekkumine enne ohusituatsiooni tekkimist. Küsimusi tekitab see, kuidas on uued vajadused ja lahendused kooskõlas õigusriigi nõuetega ning kuidas leiab uues olukorras vabaduste ja turvalisuse tasakaalu seadusandja.

Käesoleva kokkuvõtte eesmärk on juhtida Riigikogu tähelepanu probleemidele politsei- ja korraldusvaldkonnas, mis ammu ootab põhjalikke muudatusi. Õiguskantsler peab vajalikuks rõhutada, et seadusandja õigeaegne sekkumine on kogu ühiskonnale parem lahendus kui see, et põhiseadusprobleeme lahendab Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluses. Põhiõiguste ja vabaduste võimalikult tõhus kaitse ning õigusrahu säilimine on väärtused, mille poole püüdlemisest riik loobuda ei saa.

3.3. Riigikogu valimise seaduse eelnõu – oht valimiste proportsionaalsusele

3.3.1. Muudatused valimissüsteemis

Alates 22. märtsist 2004 on Riigikogu menetluses Vabariigi Valitsuse algatatud Riigikogu valimise seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse üleriigiliste valimisnimekirjade kaotamiseks eelnõu 302 SE (edaspidi *eelnõu*). Juba eelnõu arutamisel Vabariigi Valitsuses avaldas õiguskantsler kahtlust, et eelnõuga tehtavad muudatused kallutavad nii eraldi kui eriti just koostoides valimiste proportsionaalsuse kaalukausi selgelt enim häält saanud erakondade poole kreeni. Samuti juhtis õiguskantsler Vabariigi Valitsuse tähelepanu sellele, et suur hulk valijate häältest, mis seni on tulnud kompensatsioonimandaatide kaudu tagasi, läheks uue süsteemi järgi lihtsalt kaduma. See vähendaks demokraatia legitiimsust oluliselt. Vabariigi Valitsus võttis õiguskantsleri seisukoha teadmiseks ning esitas eelnõu ikkagi Riigikogu menetlusse.

Kuna eelnõuga väljendatud valimistulemuste kindlakstegemise uusi põhimõtteid ei ole Riigikogu menetluses seni muudetud, peab õiguskantsler vajalikuks peatuda siinkohal põhiseadusest tuleneva valimiste proportsionaalsuse printsiibi ja Riigikogu otsustusvabaduse vahekorral.

Põhiseaduse § 60 lõike 1 järgi valitakse Riigikogu liikmed vabadel valimistel proportsionaalsuse põhimõtte alusel. Valimised on üldised, ühetaolised ja otsesed. Põhiseaduse § 60 lõike 5 kohaselt sätestab Riigikogu valimise korra Riigikogu valimise seadus.

Seaduse järgi on taasiseseisvunud Eesti Vabariigi Riigikogu valimiste tulemused seni kindlaks tehtud kolmetasandilise süsteemi alusel:

- esmalt selgitatakse isikumandaadi saanud kandidaadid;
- teises etapis jaotatakse ringkonnamandaadid üleriigilise 5%-lise valimiskünnise ületanud erakondade vahel, kusjuures kehtiva süsteemi järgi suurendatakse ühe võrra selle erakonna mandaatide arvu, kelle häälte jääk moodustab vähemalt 75% lihtkvoodist;
- kolmandas etapis jaotatakse üleriigilisel tasandil ülejäänud mandaadid valimiskünnise ületanud erakondade vahel modifitseeritud d'Hondti jagajate meetodil.

Valimistulemuste kindlakstegemise süsteemis eelnõuga tehtavad peamised muudatused on järgmised:

- kaotatakse üleriigiliste kompensatsioonimandaatide tasand;
- ringkonna tasandil ei suurendata enam 75% lihtkvoodist kogunud erakonna mandaatide arvu;
- modifitseeritud d'Hondti jagajate meetod tuuakse üle ringkonna tasandile.

3.3.2. Pakutav süsteem on põhiseadusega vastuolus

Õiguskantsleri Kantsleis tehtud analüüsidest selgub, et eeskätt mõjutavad kavandatavad muudatused selliseid põhiseadusega kaitstavaid väärtusi nagu valimiste proportsionaalsuse ja ühetaolisuse põhimõtted ning parlamendi representatiivsuse printsiipi.

Põhiseaduse § 60 lõikesse 1 sisse kirjutatud valimiste proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt peavad valimistel osalevad poliitilised jõud olema parlamendis esindatud neile antud häälte arvuga võimalikult proportsionaalselt. Parlamendi tõhususe huvides ja poliitilise killustatuse ärahoidmiseks on absoluutsest proportsionaalsusest lubatud siiski teataval määral kõrvale kalduda – traditsiooniline meetod on siin erakondadele parlamenti pääsemiseks kuni 5%-line valimiskünnis. On oluline, et proportsionaalsel valimistel tuleb mandaatide jaotamise reeglite kujundamisel hoiduda näiliselt proportsionaalsuse sildi all valimistulemuste sisuliselt üha ebaproportsionaalsemaks ja majoritarsele (“võitja võtab kõik”-põhimõttel) süsteemile sarnasemaks muutmisest. Seejuures tuleb lisaks tehnilistele reeglitele ja meetoditele kindlasti arvestada ka mandaatide koguarvu, valimisringkondade suurust ning riigis väljakujunenud poliitilist maastikku. Näiteks reeglistik, mis annab kahe-kolme tugeva parteiga riigis üsna proportsionaalse esinduskogu, ei pruugi seda teha riigis, kus on kuus või rohkemgi arvestatavat erakonda.

Analüüsides eeltoodu valguses Riigikogu menetluses olevat eelnõu, selgub, et üleriigiliste kompensatsioonimandaatide kaotamine ja modifitseeritud d`Hondti meetodi rakendamine senise suuruse säilitanud ringkondade tasandil mõjutab valimistulemuste proportsionaalsust oluliselt. D`Hondti meetodi rakendamine põhjustab maailmas kasutusel olevate alternatiivsete meetoditega võrreldes suuremat ebaproportsionaalsust, soosides suuremaid parteisid väiksemate arvel. Eestis üleriigiliselt kasutatavast modifitseeritud d`Hondti meetodist tuleneb tavalise d`Hondti meetodiga võrreldes veelgi suurem ebaproportsionaalsus. Tuues (nagu eelnõu ette näeb) modifitseeritud d`Hondti ka ringkonnatasandile, väheneb aga proportsionaalsus veel ühe astme võrra.

Praegu kasutatakse modifitseeritud d`Hondti meetodit üleriigiliste kompensatsioonimandaatide jaotamisel, seega sisuliselt ühes 101 mandaadiga ringkonnas. Eelnõu kohaselt aga rakendatakse meetodit 12 valimisringkonnas, suurusega 6-12 mandaati. Taoliselt suureneb meetodi mõju mitmekordselt. Ei ole saladus, et ka seni toimunud Riigikogu valimiste tulemusel on suured erakonnad olnud saadud häälte arvuga võrreldes ülesindatud. Eelnõuga tehtavad muudatused toovad kaasa veelgi suurema moonutuse ja valimiskünnise ületanud väikeste erakondade olulise alaeesindatuse või sootuks esindamata jäämise. Ilmekalt kinnitavad moonutust ka seni toimunud Riigikogu valimiste tulemuste võrdlevad analüüsid, mis on tehtud erisuguseid meetodeid kasutades.

Põhiseaduse teine printsiip, millele tasub eelnõu regulatsiooni arvestades tähelepanu juhtida, on valimiste ühetaolisuse põhimõte. Selle kohaselt on igal valijal üks hääl. Lisaks nõudele, et valija saab hääletada ühe korra, peavad ühetaolisuse põhimõtte kohaselt olema valijate hääled võimalikult võrdse kaaluga ka pärast valimistulemuste kindlakstegemist. Kui valimisreeglid soosivad suuremaid ja tugevamaid erakondi, ei ole tagatud nõrgemate erakondade toetajate häältele võrdne kaal. Näiteks muutub 25% toetust kogunud erakonnale valimistel antud iga hääl mitu korda raskemaks kui 5% toetust kogunud erakonnale antud hääl. Ei ole keeruline mõista, et selline süsteem kallutab valijaid, kes tahavad riigiasjade üle otsustamisel kaasa rääkida, eelistama just nn perspektiivikamaid parteisid. Põhiseadus ei luba muuta valimissüsteemi eesmärgiga mõjutada valijate poliitilisi eelistusi.

Kolmas oluline põhiseaduse printsiip on valimiste demokraatlikkuse põhimõte, mis kätkeb endas esinduskogu representatiivsuse nõude. Riigikohus leidis 15. juuli 2002. a otsuses nr 3-4-1-7-02, et “kohaliku omavalitsuse esindusorgani moodustamise demokraatlikkuse põhimõte on suunatud selle saavutamisele, et organ oleks piisavalt representatiivne. Kõigile valijatele ja valijate gruppidele peab olema tagatud võimalus mõjutada esindusorgani koosseisu kujunemist”. Representatiivsuse nõuet on Riigikohus rõhutanud ka 27. jaanuari 2003. a otsuses nr 3-4-1-3-03: “Mida vähem läheb häälti kaotsi, seda representatiivsem eeldatavalt esinduskogu on.” Representatiivsuse põhimõte on

rahvusvaheliselt üldtunnustatud ja sellest tulenevalt peab parlament kujunema nii, et seal oleks esindatud võimalikult paljude inimeste tahe ning häälte kaotsimineks oleks mandaatide jaotussüsteemi iseärasustele vaatamata minimaalne.

Seoses käsitletava eelnõuga väärribki just tähelepanu häälte täiendav kaotsimineks, mille põhjustab kompensatsioonimandaatide kaotamine ja modifitseeritud d'Hondti meetodi kasutamine ringkondades. Kuna Eestis on keskmise ringkonna mandaatide arv 8,4, siis on ringkonnast mandaadi omandamiseks vajalik häälte arv 5%-lisest valimiskünnisest märgatavalt suurem. Näiteks erakond, kes kogub igas ringkonnas ja seega ka üle riigi 7-8% häältest, mis peaks nii proportsionaalsuse, representatiivsuse kui ka ühetaolisuse põhimõttest tulenevalt andma Riigikogus 8-9 mandaati, võib eelnõus ettenähtud süsteemi kohaselt jääda mandaatidest sootuks ilma. Seega võib väita, et eelnõuga tõuseb sisuline valimiskünnis tunduvalt.

Tasub rõhutada, et mitme riigi konstitutsioonikohtud on üldjuhul pidanud mõistlikku valimiskünnist demokraatia printsiipidega kooskõlas olevaks, kuid näiteks Saksa põhiseaduskohus on pidanud künnise tõstmist üle 5 % lubatuks ainult juhul, kui selle kehtestamiseks on erakorralised põhjused. Tšehhi konstitutsioonikohus on leidnud, et valimiskünnise tõstmine 10%-ni ei ole õigustatud.

Lähtudes eeltoodust tuleb asuda seisukohale, et eelnõuga kavandatavad muudatused vähendavad valimistulemuste proportsionaalsust oluliselt ning riivavad valimiste ühetaolisuse ja representatiivsuse põhimõtteid. Nii oluliste demokraatlike valimiste printsiipide riived vajavad põhiseadusega kooskõlas olemiseks kahtlemata põhiseaduslikku õigustust. Teisisõnu saavad nimetatud riived olla põhiseaduspärased ja aktsepteeritavad vaid siis, kui nende põhjused ja muudatustega kaitsuvad väärtused kaaluvad üles proportsionaalsuse, ühetaolisuse ja representatiivsuse põhimõtete kahjustamise. Seetõttu väärivad eelnõu koostajate muudatuste kasuks esitatud argumendid tõsist tähelepanu ning sügavat analüüsi.

3.3.3. Põhiseaduslikku argumenti uue süsteemi kasuks ei ole

Eelnõu seletuskirjast ja Vabariigi Valitsuse esindajate sõnavõttudest on kõlama jäänud senise valimistulemuste kindlakstegemise süsteemi muutmist toetavad sellised argumendid nagu soov tuua Riigikokku kandideerijad valijaskonnale lähemale ja muuta seeläbi saadikute side valijatega tihedamaks ja arusaadavamaks; soov vältida olukorda, kus parlamenti pääseksid väga väikese häälte arvuga kandidaadid; soov anda valija häälele suurem kaal ning soov lihtsustada ja ühtlustada erinevatel valimistel kasutatavaid süsteeme.

Eelnõuga kaasneb tõepoolest geograafilise esindatuse tugevnemine ringkonniti. Kuna kompensatsioonimandaadid kaovad, siis on loodud head tingimused valija ja saadiku tihedamaks dialoogiks, mis peaks tagama ka rahva huvide parema arvestamise. Kuigi tuleb märkida, et ka praeguses Riigikogus on kõik saadikud oma valimisringkonna kaudu hõlpsalt määratletavad ning puuduvad vähimadki õiguslikud ja muud takistused oma valijaskonnaga suhtlemiseks ja tihedate sidemete loomiseks. Põhiseaduse § 62 kohaselt ei ole Riigikogu liige siiski oma mandaadiga seotud; ei valijatel ega parteil pole õigust saadikut tagasi kutsuda.

Üleriigilise kompensatsioonitasandi kaotamine ja mandaatide jaotamine üksnes ringkondades õiguskantsleri hinnangul eraldivõetuna põhiseaduslikke probleeme siiski ei tekita. Tegemist oleks Euroopa riikides levinud süsteemiga, kusjuures vastavates riikides on parteide arv Eestiga võrreldav.

Eelnõuga taotletav teine eesmärk – välistada väikse häälte arvuga parlamenti pääsemine – ei ole kavandatavate muudatustega hõlpsamini saavutatav kui kehtiva süsteemi kohaselt. Pigem vastupidi – eelnõu kaotab senised personaalsed künnised (10% lihtkvoodist ringkonna ja 5% lihtkvoodist üleriigilisel tasandil), võimaldades ringkonnas ühel häälteveduril tuua endaga kaasa kas või mitu null häält saanud kandidaati. Veel on teinegi aspekt: kahjuks ei ole mandaadist loobumine Eesti uuemas parlamentaarse demokraatia traditsioonis sugugi harv nähe, kuid ringkonnas saab iga

loobuja oma mandaadi edasi anda üksnes temast väiksema arvu valijate toetuse pälvinud saadikule. Kui eelnõu eesmärk tõepoolest on suurendada parlamenti pääsemiseks vajalike häälte arvu ja kaotada hallid nimekirjakardinalid, on tõhusaimaks abinõuks seniste isikukünniste säilitamine ja kompensatsioonitasandil avatud nimekirjade kasutuselevõtt.

Kolmanda argumendina on kõlanud soov anda valija häälele suurem kaal. Nimetatud argument on arusaamatu. Põhiseaduse kohaselt peab olema kõigi valijate häälte võimalikult võrdne kaal – just selles peitubki valimiste proportsionaalsuse ja ühetaolisuse põhimõtete sügavaim sisu. Valimisreeglistik, mis võimaldab igale suurema erakonna valija häälele suurema kaalu kui igale vähem toetust kogunud erakonna valija häälele, ei ole põhiseadusega kooskõlas.

Eelnõu toetajad on mõjuva argumendina nimetanud ka soovi valimistulemuste kindlakstegemise süsteemi oluliselt lihtsustada ja valijale selgemaks muuta. Õiguskantsler on seisukohal, et esiteks ei saa süsteemi lihtsus olla see põhiseaduslik väärtus, mis kaaluks üles demokraatlike valimiste mitme aluspõhimõtte olulise riive. Kui rääkida tehnilisest lihtsusest, siis teevad juba ammu selle töö ära arvutid. Sisuliselt aga võib süsteem, kus häälte ja mandaatide proportsioon on oluliselt paigast ära, muuta valimistulemuste kujunemisest arusaamise ja tulemuste aktsepteerimise inimestele tunduvalt raskemaks. Lihtne näide on viimased kohaliku omavalitsuse valimised Tallinnas, kus valimiskünnise ületanud erakond jäi mandaatidest ilma. Neil valimistel kasutati just eelnõus ettenähtud süsteemi.

Ka taotlus ühtlustada riigis kasutatavaid valimisreeglistikke võib olla küll mõistetav, kuid ei ole põhiseadusliku riive õigustamiseks kaalukas. Liiatigi ei ole Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse valimiste iseloom nii lihtsustatult samastatav.

3.3.4. Valimissüsteemi muudatused jäägu põhiseaduse raamidesse

Tulenevalt eeltoodust on õiguskantsler seisukohal, et eelnõuga kavandatavad muudatused ei ole kooskõlas põhiseaduse § 60 lõikega 1, mille kohaselt valitakse Riigikogu liikmed vabadel valimistel proportsionaalsuse põhimõtte alusel. Samuti riivatakse eelnõuga liigselt valimiste ühetaolisuse ning parlamendi representatiivsuse põhimõtteid.

Eelnõuga kaasnevaid ja eelpool analüüsitud põhiseaduslike printsiipide piiranguid on menetlemise käigus võimalik siiski tunduvalt leevendada. Ebaproportsionaalsust aitaks vähendada valimisliitude lubamine, mis võimaldab väiksematel poliitilistel jõududel end koondades konkurentsipüüa. Näiteks Soomes, mida süsteemi toetajad on eeskujuks toonud, nii ongi. Kindlasti aitaks süsteemi proportsionaalsusele kaasa mõne modifitseeritud d'Hondti meetodist proportsionaalsema valimismeetodi kasutuselevõtt. Erinevalt kompensatsioonimandaatide kaotamisest ei saa modifitseeritud d'Hondti meetodi kasutamist õigustada ka Riigikogu ja valija vahelise sideme tugevdamise vajadusega. Nimetatud meetod soosib selgelt suuremaid erakondi, puudutamata otseselt valija ja erakondade vahelist sidet. Demokraatia konsolideerumise perioodil on erakondade tugevdamise vajadus ilmselge ning arvukaid pisierakondi piiravate reeglite kehtestamine mõistetav. Käesoleval ajal ei ole aga erakondade arv Eestis võrreldes Lääne-Euroopa demokraatiatega oluliselt kõrgem.

3.4. Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendite tähendus Eesti õiguskorras

3.4.1. Eesti kohustus järgida inimõiguste konventsiooni

Riigikogu võttis Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (täiendatud protokollidega nr 2, 3, 5 ja 8) ning selle lisaprotokollide nr 1, 4, 7, 9, 10 ja 11 (edaspidi *konventsioon*) ratifitseerimise seaduse vastu 13. märtsil 1996. Konventsioon on Eesti Vabariigi jaoks siduv alates 16. aprillist 1996.

Kooskõlas põhiseaduse § 3 lõikega 1 ning §-ga 123 kuulub konventsioon Eesti õigussüsteemis kohaldamisele ja on siseriikliku õiguse suhtes üliluslik. Konventsiooniga kaitstavate inimõiguste ja põhivabaduste näol on tegemist isiku subjektiivsete õigustega, mille järgimist on isikul õigus riigilt nõuda. Kui riigisisesed kaitsevõimalused on ammendatud, st kui asja on arutanud ja lõplik otsus on tehtud Riigikohtus või kui Riigikohus ei ole andnud kaebusele menetlusluba, võib isik Eesti Vabariigi vastu pöörduda Euroopa Inimõiguste Kohtusse. Igal juhul eeldab Euroopa Inimõiguste Kohtusse pöördumine, et vastavas kohtuasjas on olemas jõustunud siseriiklik kohtulahend.

Kui Euroopa Inimõiguste Kohus asub siseriikliku kohtulahendi järelustega võrreldes teistsugusele seisukohale ja rahuldab kaebuse, leides, et Eesti Vabariigi võimud on rikkunud mõnd konventsiooniga kaitstavat põhiõigust, tekib küsimus – mis juhtub jõus oleva riigisese kohtulahendiga. Hoolimata asjaolust, et Eesti jaoks on konventsioon kehtiv juba üheksandat aastat, ei ole seadusandja seni seda küsimust ühegi menetlusseadusega reguleerima asunud.

3.4.2. Seadusandja tegemata töö

Eesti Vabariigi jaoks kerkis seni vaid teoreetiline probleem teravalt üles pärast seda, kui Euroopa Inimõiguste Kohus oli kohtuasjades *Veeber versus Eesti 1* (7. novembri 2002. a otsus) ja *Veeber versus Eesti 2* (21. jaanuari 2003. a otsus) tuvastanud, et Eesti Vabariik on rikkunud konventsiooni artikli 6 lõiget 1 (asja kohtulik arutamine ei olnud Tiit Veeberi ainuomandis olnud AS Gigale tõhusal viisil kättesaadav) ja artikli 7 lõiget 1 (Tiit Veeber mõisteti süüdi tegudes, mis nende toimepanemise ajal ei olnud kuriteod). Seejärel esitas AS Giga ja Tiit Veeberi kaitsja Riigikohtusse avaldused seni jõus olevate siseriiklike kohtulahendite taasavamiseks ja uueks otsustamiseks, et Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendite põhjal tagada AS Giga ja Tiit Veeberi õigused.

Veeber versus Eesti 1 kaasuse põhjal otsustas Riigikohtu halduskolleegium 5. juuni 2003 määrusega nr 3-3-2-1-03 anda asja läbivaatamine Riigikohtu üldkogule. Kolleegium leidis, et kehtivas halduskohtumenetlusõiguses puudub alus AS Giga avalduse läbivaatamiseks. Kolleegium märkis, et osas konventsiooniga ühinenud riikides on siseriikliku kohtulahendi revideerimine pärast Euroopa Inimõiguste Kohtu otsust võimalik, osas selline võimalus puudub. Sellise võimaluse olemasolu sõltub siseriiklikust seadusandlusest. Kolleegiumil tekkis põhjendatud kahtlus, kas halduskohtumenetluse seadustiku regulatsioon, mis ei võimalda pärast Euroopa Inimõiguste Kohtu otsust revideerida Eesti halduskohtu otsust, on kooskõlas põhiseadusega.

Veeber versus Eesti 2 kaasuse põhjal otsustas Riigikohtu kriminaalkolleegium 24. septembri 2003 määrusega nr 3-1-3-13-03 anda samuti asja läbivaatamine Riigikohtu üldkogule. Kolleegium leidis, et konventsioonis sätestatud õigused on Eestile siduvad ja otsekohaldatavad, kuid kehtiv menetlusõigus ei võimalda Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuse alusel kriminaalasja taasavada. Kriminaalkolleegium leidis, et Eesti Vabariigi kohustus vaadata pärast Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt konventsiooni rikkumise tuvastamist siseriiklik kohtulahend uuesti läbi võib tugineda põhiseaduse §-s 15 sätestatud üldisele kohtusse pöördumise õigusele koostoimes põhiseaduse §-ga 14 riigile pandud põhiõiguste tagamise kohustusega, samuti põhiseaduse §-s 10 sisalduvale õigusriigi printsiibile. Seega tõstatas ka kriminaalkolleegium küsimuse kehtiva menetlusõiguse kooskõlast põhiseadusega.

Riigikohtu üldkogu leidis neis asjades 6. jaanuaril 2004 tehtud otsustes nr 3-3-2-1-04 ja 3-1-3-13-03, et seadusandja on halduskohtumenetluse seadustikus jätnud reguleerimata Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuste siseriikliku toime küsimuse. Üldkogu asus seisukohale, et juhul, kui seadusandja pole kehtestanud tõhusat ja lünkadeta põhiõiguste kaitse mehhanismi, peab kohtuvõim tulevalt põhiseaduse §-st 14 tagama põhiõiguste kaitse. Üldkogu otsustas hoolimata lüngast menetlusseadustes vastavad menetlused ikkagi taasavada, tuginedes otse põhiseadusele. Kriminaalmenetluse seadust tuleb üldkogu hinnangul täiendada nii, et sellest nähtuks, kas, millistel juhtudel ja kuidas toimiks kriminaalasja taasläbivaatamine pärast Euroopa Inimõiguste Kohtu otsust. Üldkogu pidas vajalikuks kontrollida, kas muud tõhusad võimalused kohtualuse õiguste taastamiseks peale kriminaalmenetluse taasavamise olid antud juhul ammendatud ja leidis, et muud tõhusad võimalused puudusid.

Seega andis Riigikohus Riigikogule kui seadusandjale selgest mõista, et kehtivat menetlusõigust peab kiiresti muutma ning et seaduses tuleb sätestada, milline on Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendite tähendus Eesti õiguskorras ja millistel tingimustel tuleb siseriiklik kohtumenetlus taasavada.

3.4.3. Kehtiv õigus ei ole põhiseadusega ega inimõiguste konventsiooniga kooskõlas

Õiguskantsler leiab, et Riigikohtu järeldused tulenevad nii põhiseaduse §-dest 14 ja 15 kui ka konventsioonist ja Euroopa Nõukogu mitmest soovitusest. Eesti kohtumenetlusõigus ei ole nende kõrgemalseisvate aktidega kooskõlas.

Põhiseaduse § 14 järgi on igaühe õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium asus 14. aprilli 2003. a otsuses nr 3-4-1-4-03 seisukohale, et õiguste ja vabaduste tagamine põhiseaduse § 14 järgi ei tähenda üksnes seda, et riik hoidub põhiõigustesse sekkumast. Riigil on põhiseaduse § 14 järgi kohustus luua põhiõiguste kaitseks ka kohased menetlused. Muu hulgas tähendab see, et riik peab kehtestama menetluse, mis tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse. Õiguskantsler on seisukohal, et olukorras, kus Eesti Vabariik on konventsiooniga ühinenud ning kohustub Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuseid täitma, ei saa Riigikogu loobuda kohustusest luua toimivad mehhanismid konventsiooni siseriiklikuks kohaldamiseks.

Põhiseaduse § 15 tunnustab igaühe õigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Põhiseaduse § 15 kohaselt tuleb tagada nii isiku kohtusse pöördumise õiguse lünkadeta kaitse kui ka sellele järgnev tõhus kohtumenetlus. Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2003. a otsuses nr 3-1-3-10-02 rõhutatakse, et põhiseaduse §-st 15 tulenevalt saab Riigikohus jätta isiku kaebuse menetlemata üksnes siis, kui isikul on muul tõhusal viisil võimalik kasutada talle põhiseaduse samas paragrahvis ettenähtud õigust kohtulikule kaitsele. Õiguskantsler on seisukohal, et antud juhul ei taga seadus isiku õigust kohtulikule kaitsele isegi siis, kui Euroopa Inimõiguste Kohus on Eesti Vabariigi poolset rikkumised tuvastanud.

Konventsiooni artikli 46 lõike 1 järgi kohustuvad kõrged lepinguosalisel täitma kohtu lõplikke otsuseid igas asjas, milles nad on poolteks. See kehtib alates 16. aprillist 1996 ka Eesti Vabariigi kohta. Samuti sätestab konventsiooni 7. lisaprotokoll artikli 4 lõige 2, et siseriiklikus seaduses võidakse ette näha menetluse taasavamine, kui on tõendeid uutest või äsjailmunud faktidest või kui varasemas menetluses on olnud oluline puudujääk, mis võis asja lahendit mõjutada.

Analüüsinud Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendite täitmist liikmesriikides, võttis Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee 28. septembril 2000 vastu resolutsiooni nr 1226(2000), milles märgitakse, et riik peab Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuste elluviimiseks ja kaebajate põhiõiguste taastamiseks rakendama tõhusaid meetmeid. Riik peab korraldama menetluse siseriikliku kohtulahendi läbivaatamiseks, kui see vajadus tuleneb Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendist.

Ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee märgib oma soovitusel R(2000)2, et meetmed, millega tagatakse isiku õiguste tõhusaim kaitse, on iga riigi enda otsustada, kuid juhul tähelepanu, et erandlikel asjaoludel saab siseriikliku kohtulahendi läbivaatamine osutada kõige efektiivsemaks, kui mitte ainsaks vahendiks õiglase tulemuse saavutamisel. Taolist meedet peetakse ainuvõimalikuks juhul, kui muud vahendid ei aita, või Euroopa Inimõiguste Kohus on tuvastanud, et siseriiklik kohtulahend põhineb konventsiooniga vastuolus olevatel väärtustel või konventsiooni rikkumine seisnes tõsistes menetlusvigades või puudustes siseriiklikus kohtumenetluses.

3.4.4. Riigikogu edasised ülesanded

Praegu puuduvad Eesti kriminaal-, väärteo-, tsiviilkohtu- ja halduskohtumenetluses Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuse põhjal menetluse taasavamise alused. Riigikohtu menetluses on küll uue tsiviilkohtumenetluse seadustiku eelnõu, mille § 723 lõike 2 punkti 7 järgi on kohtulahendi

teistmise aluseks ka asjaolu, et Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni või selle protokollide rikkumise kohtulahendi tegemisel ja rikkumist ei ole võimalik mõistlikult kõrvaldada või hüvitada muul viisil kui teistmise kaudu. Kuigi eelnõu algatati 3. detsembril 2003, on tänaseks eelnõu läbinud vaid esimese lugemise.

Õiguskantsler on seisukohal, et Riigikogu peab seadusega reguleerima, millisel moel tagab Eesti Vabariik Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuste siseriikliku täitmise ning vajaduse korral jõustunud Riigikohtu lahendite läbivaatamise. Põhiseaduse § 3 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seega on just seadusandja pädevuses otsustada, kas ja mis tingimusel lubada siseriiklikke kohtuotsuseid Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendist tulenevalt uuesti läbi vaadata ning milline on selles menetluses näiteks kaebaja, prokuröri ja kohtu roll.

Kuigi põhiseadusest ega konventsioonist otsesõnu ei tulene (juhul kui riik leiab muud piisavalt tõhusad vahendid isikute rikutud õiguste taastamiseks) riigile kohustust vaadata uuesti läbi asjassepuutuvad jõustunud kohtulahendid, on tõenäoline, et enamiku lahendite puhul on siseriikliku kohtumenetluse taasavamine tõhusaim viis isiku rikutud õiguste taastamiseks.

Analüüsid Euroopa Nõukogu liikmesriikide kriminaalasjade taasavamise praktikat, selgub, et enamikes riikides on see võimalik isiku enda või prokuratuuri taotlusel. Põhjendused, mis kõnelevad menetluse taasavamise vastu – eeskätt õigusrahu põhimõte ning harvem ka kolmandate isikute huvide kaitse – ei kaalu õiguskantsleri hinnangul üles isiku õigust taotleda oma kohtuasja uut läbivaatamist olukorras, kus Euroopa Inimõiguste Kohus on tuvastanud konventsiooni rikkumise kriminaalasja menetlemisel. Tasub rõhutada, et isiku kuriteos süüdimõistmine toob endaga kaasa lisaks konkreetsele karistusele ja tekkinud moraalsele kahjule ka mitmeid teisi isikut oluliselt koormavaid õiguslikke tagajärgi. Näiteks keelab avaliku teenistuse seaduse § 16 punkt 1 võtta avalikku teenistusse isikut, kellel on karistatus tahtlikult toimepandud kuriteo eest. Samasugused piirangud on ka politseiteenistuse seaduses, kaitseväeteenistuse seaduses, advokatuuriseaduses, notariaadiseaduses ja mujal.

Olukorda, kus Riigikohus peab täitma seaduste lünki õiguse analoogiat ning põhiseadust ja konventsiooni vahetult kohaldades, saab pidada vaid ajutiseks lahenduseks, mis ei ole vastavuses ka põhiseaduse §-st 10 johtuva õigusselguse põhimõttega. Õigusselguse põhimõtte järgi peavad õigusaktid olema sõnastatud piisavalt mõistetavalt ja selgelt, et inimestel oleks võimalik riigi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada.

3.4.5. Riigikogu põhiseaduskomisjoni ja Justiitsministeeriumi täitmata lubadused

Peab nentima, et Riigikogu põhiseaduskomisjon ning Justiitsministeerium on eelpool analüüsitud probleemidest täiesti teadlikud – juba 2003. aastal anti Riigikohtule lubadused teha menetlusseadustikes asjakohased muudatused. Kahjuks on lubadused seni täitmata.

Riigikogu nimel Riigikohtule arvamuse andnud Riigikogu põhiseaduskomisjon leidis 26. septembril 2003 ja 14. oktoobril 2003, et Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendite siseriikliku väljundi probleemi on võimalik lahendada ainult seaduste täiendamise teel. Riigikogu põhiseaduskomisjon asus seisukohale, et Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuste alusel Eesti kohtuotsuste uus läbivaatamine peaks toimuma seaduse alusel ning seaduses näidatud eesmärkidel ja piires. Olukorras, kus seadus ei näe ette võimalust Euroopa Inimõiguste Kohtus õiguse saanud isiku suhtes tehtud jõustunud kohtulahendit läbi vaadata, ei ole kohtul võimalik põhiseaduse §-s 14 sätestatud kohustust täita. Toona lubati, et probleemi lahendamiseks sobiv seaduseelnõu jõuab Riigikogu menetlusse lähiajal.

Justiitsminister juhtis Riigikohtule 24. oktoobril 2003 antud arvamuses samuti tähelepanu, et regulatsioon, mis ei võimalda taasavada kohtuasja pärast konventsiooni rikkumise tuvastamist, on vastuolus põhiseadusega. Ka justiitsminister lubas esitada lähiajal Vabariigi Valitsusele seaduseelnõu, millega tehakse muudatused kohtumenetluse seadustes ja nähakse kohtulahendite teistmise

alusena muuhulgas ette Euroopa Inimõiguste Kohtu otsusega tuvastatud konventsiooni rikkumine tingimusel, et rikkumine võis mõjutada asja otsustamist ning seda ei ole võimalik kõrvaldada või sellega tekitatud kahju hüvitada muul viisil kui teistmise kaudu.

Õiguskantsleri andmetel ei ole käesolevaks hetkeks ei Riigikogu põhiseaduskomisjon ega ka Vabariigi Valitsus vastavat eelnõu algatanud. Õiguskantsler on seisukohal, et õigusvaakumi jätkumine antud küsimuses on lubamatu. Väärrib tähelepanu, et vastavalt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 2 lõikele 1 on alates 25. juulist 2004 Riigikohtul õigus kontrollida, kas õigustloova akti andmata jätmine on põhiseadusega kooskõlas.

3.5. Puudust kannatava isiku õigus saada riigilt abi

3.5.1. Sissejuhatus

Põhiseaduse § 28 lõikes 2 on sätestatud, et isikul on õigus saada riigilt puuduse korral abi. Nimetatud õiguse näol on tegemist isiku subjektiivse sotsiaalse põhiõigusega, mille tagamiseks on riik kohustatud isiku heaks aktiivselt tegutsema. Sotsiaalsed põhiõigused kirjutavad ette, milliseid eesmärke riik peab järgima. Põhiseaduse § 28 lõige 2 nõuab, et riik osutaks puudust kannatavatele isikutele abi.

Põhiseaduse § 28 lõige 2 ei määra, kes on puuduses olev ja seetõttu riigi abi vajav isik, ega seda, millises ulatuses ning mil viisil peab riik abi osutama. Sotsiaalsete põhiõiguste sisustamiseks on seadusandjale jäetud avar otsustusõigus, sest suure kulukuse tõttu sõltuvad need põhiõigused riigi majandusvõimalustest ja tihti nõuavad riigi raha ümberjagamist ning -korraldamist. Samal ajal ei ole seadusandja sotsiaalsete põhiõiguste kujundamisel täiesti vaba. Ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on 10. novembri 2003. a lahendis öelnud, et sotsiaalsete põhiõiguste sisustamisel on Riigikogu seotud põhiseaduse sätte ja mõttega ning Eestile siduvatest rahvusvahelistest lepetest tulenevate kohustustega.

Praegu eraldatakse puudust kannatavatele isikutele riigi abi peamiselt toimetulekutoetuse kaudu ja selle üksikasjalik regulatsioon on sotsiaalhoolekande seaduses. Õiguskantslerile on seoses toimetulekutoetustega tulnud palju kaebusi. Riigi abi praeguses regulatsioonis esinebki palju kitsaskohti, millest suurimad seonduvad toimetulekupiiri määraga, toimetulekutoetuseks õigustatud isikute ringiga ja toimetulekutoetuse koosseisus eraldatava eluasemetoetusega. Probleemid on enamasti tekkinud seetõttu, et regulatsiooni kehtestades ei ole põhiseadusest tulenevaid nõudeid arvestatud.

3.5.2. Puuduse korral eraldatava riigi abi määraga seotud probleemid

Põhiseaduse § 10 järgi on Eesti demokraatlik sotsiaalne õigusriik. Nüüdisaegse demokraatliku sotsiaalse õigusriigi keskmes on inimene, kelle õigust vabale eneseteostusele ja inimväärikusele tunnustatakse. Taunitav on olukord, kus puudust kannatavad isikud elavad alla inimväärikuse piiri. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on 21. jaanuari 2004. a lahendis öelnud, et “sotsiaalriigi ja inimväärikuse põhimõtted on tagatud, kui riik tagab puudustkannatavate inimeste esmavajaduste rahuldamise.” Seega on isiku inimväärikuse tagamiseks ning PS § 10 ja § 28 lõike 2 nõuete täitmiseks vaja puuduse korral eraldatava riigi abiga tagada isiku esmavajaduste rahuldamine.

SHS-i § 22 lõike 1¹ kohaselt kehtestatakse puudust kannatavatele isikutele esmavajaduste rahuldamiseks (v.a eluasemekulude katteks) ühes kalendrikuus ettenähtud rahasumma suurus eelarveaastaks riigieelarvega. Toimetulekutoetuse suurus on alates 1. novembrist 1997. a olnud 500 krooni kuus. Seega on Riigikogu kui toimetulekupiiri määra kehtestaja leidnud, et 500 krooni kuus võimaldab esmavajaduste rahuldamiseks katta toidule, riietusele, jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele ühes kuus tehtavad kulutused.

Mitmed majanduslikud ning statistilised näitajad kinnitavad aga, et esmavajaduste rahuldamiseks

kuluv summa on praegu oluliselt suurem kui 500 krooni. Statistikaameti andmetel oli näiteks minimaalse toidukorvi maksumus 2003. aastal ühes kuus 657 krooni. Arvestuslik 30 päeva elatusmiinimum oli 2003. aastal 1411 krooni. Riigi üldiste majandusvõimaluste paranemine ilmneb sellest, et riigieelarve tulude maht on võrreldes 1998. aastaga kasvanud 199% võrra.

Neist arvudest ilmneb, et elukallidus ning esmavajaduste rahuldamiseks vajalikud väljaminekud on Eestis võrreldes 1998. aastaga, kui kehtestati 500-kroonine toimetulekupiiri määr, märgatavalt suurenenud ja esmavajaduste rahuldamiseks tehtavate kulutuste katteks on ühes kuus vaja üle 500 krooni. Seega on 500 krooni Eesti olusid, arvestuslikku 30 päeva elatusmiinimumi ja üldist elukallidust arvestades ilmselgelt ebapiisav ega ole PS §-s 10 ja § 28 lõikes 2 ettenähtud tasemel.

Põhiseaduse § 14 järgi on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohaliku omavalitsuse kohustus. Õiguskantsler tegi Riigikogule 2. veebruaril 2004. a ettekande ja täiendas seda 19. aprilli 2004. a kirjaga ning käsitles neis vajadust vaadata üle puudust kannatavatele isikutele riigi abi eraldamise süsteem ning tagada isikute esmavajaduste rahuldamine. Ettekandes oli muu hulgas öeldud, et isiku esmavajaduste rahuldamiseks adekvaatse toimetulekupiiri määra kehtestamiseks on vaja esmavajadused täpselt kindlaks määrata ning kehtestada toimetulekupiiri määra arvutamise üldkord, tuginedes vaesuspiiri arvutamise teaduslikult tunnustatud meetodikale. Peale selle on toimetulekupiiri määra elukalliduse tõusuga korrelatsioonis hoidmiseks vaja määra korrapäraselt üle vaadata.

Riigikogu ei ole seni veel astunud samme toimetulekupiiri tõstmiseks ega rakendanud puuduses olevate isikute inimväärkuse tagamiseks muid abinõusid, ehkki riigil on põhiseadusjärgne kohustus tagada puuduses olevatele isikutele riigi abi määral, mis võimaldab rahuldada nende esmavajadused ja aitab säilitada inimväärkuse. Õiguskantsler loodab, et Riigikogu vaatab puuduse korral eraldatava riigi abi süsteemi üle ning tagab vaesuses elavatele isikutele adekvaatse toimetulekutoetuse või muul viisil riigi abi. Riigikogu vastusest õiguskantslerile saab järeldada, et Riigikogu on probleemi

Kui seadusandja isikute põhiseaduslikke õigusi ei taga, on õiguskantsler sunnitud algatama põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse ja vajaduse korral pöörduma Riigikohtu poole. Riigikohtu aga ei ole volitust kehtestada uut toimetulekupiiri määra, tema pädevuses on tunnistada vaidlustatav seadusesäte kehtetuks. Põhiseaduse järgi saab ainult Riigikogu kehtestada uue toimetulekupiiri määra või võtta muid meetmeid puuduses olevate isikute inimväärkuse tagamiseks. Seega saab üksnes seadusandja viia puuduse korral eraldatava riigi abi regulatsiooni põhiseadusega kooskõlla. Õiguskantsler soovib vältida õigusvaakumit, mis võib tekkida ajal, mil Riigikohus on tunnistanud toimetulekupiiri määra põhiseadusega vastuolus olevaks, kuid Riigikogu ei ole veel uut määra vastu võtnud. Jääb loota, et seadusandja soovib samuti vältida põhjendamatut venitamist ning korrigeerib toimetulekupiiri määra võimalikult kiiresti.

3.5.3. Toimetulekutoetuseks õigustatud isikute ringiga seotud probleemid

Õigus saada puuduse korral riigi abi on isikul, kes ei suuda endale äraelamiseks vajalikke vahendeid ise muretseda ja kellel ei ole võimalik neid saada ka kusagilt mujalt, näiteks perekonnalt või sotsiaalkindlustussüsteemi kaudu. Riigikohus ütles oma 21. jaanuari 2004. a lahendis samuti, et „riigi sotsiaalabi ja selle ulatuse üle otsustamisel tuleb arvestada põhiseaduse §-s 27 sätestatuga. Mainitud paragrahvi 5. lõige kohustab perekonda hoolitsema oma abivajavate liikmete eest. Põhiseadusest tuleneb seega, et puudustkannatava isiku nõudeõigus riigi vastu PS § 28 lg 2 alusel langeb täiesti või osaliselt ära, kui tal on perekonnaliikmed, kes on võimelised oma puudustkannatava perekonnaliikme eest hoolitsema“.

Sotsiaalhoolekande seaduse § 22 esitab toimetulekutoetuseks õigustatud subjektide loetelu. Nimetatud paragrahvi järgi on toimetulekutoetust õigus saada üksi elaval isikul või perekonnal, kelle kuu netosissetulek on alla kehtestatud toimetulekupiiri. Üldjuhul käsitatakse perekonnaliikmetena abielus või abielulises suhtes olevaid samas eluruumis elavaid isikuid, nende abivajavaid lapsi ja vanemaid või muid üht või mitut tuluallikat ühiselt kasutavaid või ühise majapidamisega isikuid.

SHS-i § 22 lõigete 2¹ ja 2² järgi on üliõpilaste kohta kehtestatud erireegel. Selle järgi ei saa üliõpilane, kelle aadressiandmed langevad kokku tema perekonna omadega, ise taotleda toimetulekutoetust, vaid ta saab toetust vanemate perekonna koosseisus. Kui aadressiandmed ei lange kokku perekonna omadega, on üliõpilasel õigus taotleda toimetulekutoetust, kuid ainult siis, kui ka tema vanemad on seda taotlenud.

SHS-i regulatsiooni kujundamisel on lähtutud eeldusest, et perekond peab ülal ka oma kõrgkoolis õppivat last. Arvestades tõika, et perekonnal on oma abivajavate liikmete ülalpidamise kohustus ning et üliõpilased ei ole sagedasti võimelised ennast ise veel üleval pidama, on põhjendatud, et vanemad peavad üliõpilasest last üleval.

Perekonnaseaduse (edaspidi ka *PkS*) § 60 järgi ei ole vanematel üle 18-aastase töövõimelise lapse ülalpidamise kohustus. Üliõpilasele aga tuleb anda võimalus taotleda toimetulekutoetust või kohtu kaudu nõuda ülalpidamiskohustust mittetäitvalt vanemalt selle kohustuse täitmist, sest puuduses oleval üliõpilasel on õigus saada riigilt abi. Praegusel juhul võib üliõpilane jääda tühja tsooni, kus tal ei ole võimalik kellegi poole toetuse saamiseks pöörduda. Viimast seeläbi, et üliõpilasel, kelle aadressiandmed langevad kokku vanemate aadressiandmetega, ei ole sisuliselt võimalik puuduse korral saada ei vanemate ega riigi abi, kui vanem oma ülalpidamiskohustust, mida kaudselt SHS-iga eeldatakse, ei täida. Samuti on see nii ka üliõpilaste puhul, kes elavad vanematest eraldi, kuid keda vanemad ei toeta ja kelle vanemad ei ole toimetulekutoetust taotlenud.

Põhiseaduse §-st 14 tuleneb riigi kohustus kehtestada õiguste teostamist võimaldavad menetlused. Kuna põhiseadusest tuleneb perekonna kohustus pidada üleval oma abivajavaid liikmeid ning et SHS-is on seadusandja möönnud, et üliõpilane on perekonna abivajav liige, siis tuleb kaaluda perekonnaseaduse täiendamist, et sätestada vanemate kohustus pidada üleval oma õpilasest või üliõpilasest last ning näha ette õiguskaitsevõimalused SHS-i § 22 lõigetes 2¹ ja 2² nimetatud õpilastele ja üliõpilastele, kui vanem ülalpidamiskohustust ei täida.

Õiguskantsler on küsinud eelnimetatud küsimuses ka justiitsministri seisukohta. Justiitsminister on möönnud, et piiratud juhtudel võiks vanematele ülalpidamiskohustuse panna. Justiitsminister rõhutas, et üldjuhul tuleb üliõpilaste probleem lahendada teiste vahenditega. Õiguskantsler osundab, et igal isikul, kellel ei ole äraelamiseks piisavalt vahendeid, peab olema õiguslik võimalus pöörduda abi saamiseks ja inimväärkuse tagamiseks perekonna või riigi poole. SHS-i ja PkS-i regulatsioonid ei võimalda toetust perekonnalt ega vanematelt saada. Kui vanematele ei panda kohustust pidada üleval kõrgkoolis õppivat last ning haridustoetused ei ole piisavad, peab puuduses olevale üliõpilasele osutama abi riik.

3.5.4. Probleemid seoses toimetulekutoetuse koosseisus eraldatava eluasemetoetusega

Põhiseaduse §-st 12 tuleneb võrdse kohtlemise põhimõte. Riigikohtu üldkogu on 17. märtsi 2003. a otsuses nr 3-1-3-10-02 öelnud, et “põhiseaduse § 12 lg 1 esimest lauset tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses. Õigusloome võrdsus nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi”. Põhiseaduse § 28 lõikest 2 koostoimes põhiseaduse §-ga 12 tulenebki, et seadusandja peab kavandatava sotsiaalse hüve nägema kõigile sarnaste isikute gruppidele ette samal alusel.

SHS-i § 22 järgi on puuduses elaval isikul õigus saada toimetulekutoetust ning selle koosseisus eraldatavat eluasemetoetust. SHS-i § 22¹ lõike 4 kohaselt on õigus saada eluasemetoetust isikul, kes kasutab eluruumi selles sättes nimetatud õiguslikul alusel. Kui puudust kannatav isik kasutab eluruumi muul alusel, ei ole tal õigust eluasemetoetust saada.³ See tähendab, et puudust kannatav inimene, kes kasutab eluruumi tasuta kasutamise lepingu alusel, on jäetud ilma õigusest saada eluasemetoetust.

³ Sellisele tõdemusele jõudis ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma 21. jaanuari 2004. a otsuses nr 3-4-1-7-03 (alapunktid 33 ja 36).

Seda arvestades on oluline küsida, kas põhiseaduse § 12 lõikega 1 ja § 28 lõikega 2 koostoimes on kooskõlas asjaolu, et SHS-i § 22¹ lõikes 4 nimetatata alusel eluruumi kasutava isiku eluruumikulud jäetakse toimetulekutoetust määrates ja toetuse suurust arvutades arvestamata ja eluasemetoetus maksmata.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on oma 21. jaanuari 2004. a toimetulekutoetuste regulatsiooni käsitlevas lahendis analüüsinud küsimust, kas on põhiseaduspärane, et eluasemetoetust saavad üksnes need isikud, kes kasutavad eluruumi SHS-i § 22¹ lõikes 4 nimetatud alustel. Riigikohus tegi otsuse SHS-i § 22¹ lõike 4 kuni 5. septembrini 2003 kehtinud redaktsiooni kohta, ent SHS-i § 22¹ lõike 4 praegunegi regulatsioon kätkeb sama laadi sätetust ehk nimetab juhud, missugusel õiguslikul alusel peavad isikud eluruumi kasutama, et nad eluasemetoetust saaksid. Sel põhjusel saab Riigikohtu otsuse sisulisi seisukohti võtta aluseks ka kehtiva regulatsiooni põhiseaduspärasuse hindamisel.

Riigikohtu kolleegium jõudis 21. jaanuari 2004. a otsuses eelmises lõigus kirjeldatud probleemi osas järeldusele, et SHS-i § 22¹ lõike 4 kuni 5. septembrini 2003 kehtinud regulatsioon „on vastuolus põhiseaduse § 28 lõikes 2 sätestatud igapäevase õigusega saada riigilt puuduse korral abi koosmõjus § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsusõigusega osas, milles osale puudustkannatavatele inimestele ja perekondadele toimetulekutoetuse määramisel ei võetud arvesse eluasemekulusid ja neile ei makstud eluasemetoetust“.

Õiguskantsler leiab, et põhiseaduse § 12 lõikega 1 ja § 28 lõikega 2 nende koostoimes ei ole kooskõlas asjaolu, et SHS-i § 22¹ lõikes 4 nimetatata alusel eluruumi kasutava isiku eluruumikulud jäetakse toimetulekutoetust määrates ja toetuse suurust arvutades arvestamata ja eluasemetoetus maksmata. Sellise regulatsiooniga koheldakse osa puuduses olevaid isikuid teistest puuduses elavatest isikutest erinevalt. Isikute ebavõrdseks kohtlemiseks ei ole mõistlikku põhjust.

SHS-i § 22¹ lõikes 4 esitatud loetelu kehtestamise võib olla tinginud soov vältida põhjendamatute toimetulekutoetuse taotluste esitamist, hoida ära toimetulekutoetuse taotluste haldamisel tekkivad probleemid ja säilitada riigi finantsmajanduse tasakaal. Ebavõrdset kohtlemist ei saa aga õigustada pelgalt haldus- ja muude seda laadi raskustega, mis võivad tekkida, kui eluasemetoetuse saamise õigus antakse isikutele, kes kasutavad eluruume muul alusel, kui on nimetatud SHS-i § 22¹ lõikes 4. Riigielarve ülemäärane koormus on samuti argument, mida peavad sotsiaalabi ulatuse üle otsustajad arvestama, kuid sellega ei saa õigustada puudust kannatavate inimeste ebavõrdset kohtlemist (vt RKPSJK 21.01.2004 otsus asjas nr 3-4-1-7-03). Kui isik on oma elukoha ja sellega kaasnevad kulud tõendanud, peaks eluasemekulusid arvestama.

Õiguskantsler on kahel korral pöördunud sotsiaalministri poole, juhtinud tähelepanu käesolevas alajaotuses käsitletud eluasemetoetusega seotud probleemile ning küsinud, kas kavandatavate sotsiaalhoolekande seaduse muudatustega on ette nähtud nimetatud puudus kõrvaldada. Sotsiaalminister ei ole põhistanud seisukohti esitanud. Kui sotsiaalhoolekande seaduses olevat eluasemetoetuse probleemi ei lahendata, peab õiguskantsler kasutama põhiseadusega tema kasutusse antud vahendeid põhiseadusvastase olukorra kõrvaldamiseks.

3.5.5. Kokkuvõte

Põhiseaduse § 10 järgi on isikutel õigus inimväärikale elule ning § 28 lõike 2 järgi on õigus saada riigi abi puuduses oleval isikul, kellel ei ole äraelamiseks piisavalt elatusvahendeid ega võimalust saada neid perekonnalt või sotsiaalkindlustuse kaudu. Praegu annab riik puuduse korral abi peamiselt toimetulekutoetusena. Toimetulekutoetus koosneb eluasemetoetusest ja peale eluaseme ka teiste esmavajaduste (toit, riided, jalatsid, kultuurilised vajadused) rahuldamiseks antavast toetusest. Toimetulekutoetuste süsteemis on palju puudusi, sest seadusandja ei ole regulatsiooni kehtestades arvestanud põhiseaduse nõudeid.

Toimetulekutoetuse esmavajaduste rahuldamiseks eraldatav osa on 500 krooni kuus, mis õiguskantsleri hinnangul on isikute inimväärikuse tagamiseks ebapiisav ega ole kooskõlas PS § 28 lõike 2 ja § 10 nõuetega. Toimetulekupiiri tõstmine on seadusandja pädevuses. Riigikogu peab tõhusalt tegutsema, et viia toimetulekupiir põhiseadusega kooskõlla, või rakendama puuduses olevate isikute inimväärikuse säilitamiseks muid abinõusid.

Samuti on vaja arvestada, et PS-i §-de 10 ja 12 ning § 28 lõike 2 kohaselt on vaja kõigile isikutele tagada inimväärne äraelamine. SHS-i § 22 lõigete 2¹ ja 2² ning PkS-i § 60 regulatsioon ei võimalda üliõpilasel puuduse korral saada ei riigi ega perekonna toetust. Kui seadusandja ei pane vanematele üliõpilase ülalpidamise kohustust ega taga piisavaid äraelamisvahendeid haridustoetuste kaudu, peab puudust kannatavale üliõpilasele andma abi riik.

Puuduses olevale isikule toimetulekutoetuse koosseisus eraldatav eluasemetoetus tuleb PS-i § 12 ja § 28 lõike 2 järgi määrata kõigile vaesuses elavatele isikutele, kes on eluasemekulud tõendanud. Praegu on õigus saada eluasemetoetust isikul, kes kasutab eluruumi SHS-i § 22¹ lõike 4 alusel.

Puuduse korral eraldatava riigi abi süsteem tuleb üle vaadata, sest praeguses regulatsioonis on palju põhiseaduse seisukohalt küsitavaid lahendusi.

3.6. Ühistranspordi korraldamise õigusprobleemid

3.6.1. Sissejuhatus

Ülevaateperioodil pakkus avalikkusele suurt huvi tallinlaste sõidusoodustuste kaasus. Tallinna Linnavolikogu 13. novembri 2003. a määrusega nr 57 “Tallinna ühtse piletisüsteemi ühistranspordis sõidu eest tasumise korra ja sõidupiletite hindade kehtestamine” kehtestati tallinlastele ja väljaspool Tallinna elavatele isikutele erisugused sõidupiletite hinnad. Määrust muudeti Tallinna Linnavolikogu 19. veebruari 2004. a määrusega nr 4, mille alusel saavad vaidlusaluseid soodustusi kõigi Tallinna ühtse piletisüsteemiga liitunud kohalike omavalitsuste elanikud. Ühistranspordiseaduse (edaspidi ka *ÜTS*) § 29 lõike 3 kohaselt võib valla- või linnavolikogu lisaks nimetatud seaduse §-s 27 ning § 29 lõikes 1 sätestatule kehtestada oma eelarvest avaliku liiniveo sõidusoodustusi veel teatava kategooria sõitjatele ning neil on õigus suurendada sõidusoodustuse määra. Õiguskantsler leidis, et Tallinna Linnavolikogu on kõigile Tallinna ühtse piletisüsteemiga liitunud kohalike omavalitsuste elanikele soodustuse kehtestamisega ületanud ÜTS-i § 29 lõikes 3 esitatud volitusnormi. Normi eesmärk on teha ühistransport kättesaadavaks, kehtestades isikute sotsiaalsest, varanduslikust või muust seisundist või tervisest tulenevaid lisasoodustusi. Kõnealuse volitusnormi alusel on võimalik anda soodustusi isikule, kes vajab seda oma erilise seisundi tõttu. Tallinna ühtse piletisüsteemiga liitunud kohalike omavalitsuste kõigi elanike soodustamiseks pole ühtegi volitusnormist tulenevat põhjust.

Kirjeldatud kaasuse lahendamisel tõusetus mitu põhimõttelist küsimust, mida järgmisena käsitletakse.

3.6.2. Avaliku teenuse mõiste

Haldusõiguse teoorias käsitatakse avalikku teenust kui üht haldustegevuse liiki. Avalik teenus tähendab riigi või muu avaliku võimu kandja toiminguid ja abinõusid, mis on kooskõlas riigi poliitikaga ning toetavad seadusandja tunnustatud avaliku huvi realiseerimist. Avaliku teenusega ei taotleta majandushuvi realiseerimist. Oluline on teenuse kättesaadavus ja hea kvaliteet. Sellist tõlgendust toetab ka Euroopa Ühenduse õigus. Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 16 kohaselt hoolitsevad ühendus ja liikmesriigid selle eest, et üldist majandushuvi pakkuvat teenust (üldhuviteenus ehk universaalteenus⁴) osutataks eesmärgipäraselt. Üldhuviteenus pakub üldist huvi

⁴ Universaalteenuse osutamise kohustuse ja avaliku teenuse osutamise kohustuse mõiste on kasutusele võetud Euroopa Kohtu praktikas (Corbeau' kohtuasi C-320/91 [1993]; Almelo kohtuasi C-393/92 [1994]) ja edasi arendatud neid teenuseid käsitlevates õigusaktides, mille kohta on välja töötatud ühine reguleeriv raamistik Euroopa siseturu väljakujundamiseks.

ja seepärast peab teenuse osutaja järgima avalikule teenusele kohaldatavaid nõudeid, nagu teenuse jätkuvus, kvaliteet, võrdne kättesaadavus, taskukohane hind jne.⁵ Asutamislepingu artikkel 73 näeb ette võimaluse, et teatav transporditeenus võib kuuluda sellise avaliku teenuse hulka, mille puhul ei ole avaliku võimu toetus asutamislepinguga vastuolus.

Valla- ja linnasisese ühistranspordi korraldamine on ülesanne, mis on ette nähtud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi ka *KOKS*) § 6 lõikes 1. Õieti on see omavalitsuse kohustus, mille kehtestamine on põhjustatud suurest avalikust huvist. See tähendab, et küsimus “Kas korraldada?” langeb ära ja jääb vaid otsustada, kuidas korraldada. Tegemist on nii olulise avaliku ülesandega, et riik on pidanud vajalikuks määrata ÜTS-is võrdlemisi ulatuslikult kindlaks selle, kuidas kohalik omavalitsus valdkonda korraldama peab. Põhiseaduse § 3 lõike 1 esimesest lausest (käsitleb seaduslikkuse printsiipi) tuleneb, et kohalik omavalitsus peab lähtuma seadusest ning tal on vabadus otsustada selles ulatuses, mis seadus ette näeb. Ta ei saa valdkonda reguleerida oma määrustega, kui seaduses puudub volitusnorm. Seega võib väita, et kohalik omavalitsus peab ühistranspordi korraldamisel rangelt lähtuma ÜTS-i mõttest ja eesmärgist.

Kokkuvõtteks võib öelda, et ühistransporditeenus (ÜTS-i tähenduses avalik liinivedu) on avalik teenus, mille osutamine on seadustega pandud nii kohaliku omavalitsuse asutustele kui ka riigiasutustele ning mille osutamist teataval määral reguleerib avalik õigus.

3.6.3. Avaliku võimu poolt makstavad soodustused

KOKS-i § 3 punktist 7 tuleneb üks kohaliku omavalitsuse tegutsemise põhimõtetest – osutada avalikku teenust soodsaimatel tingimustel. Avaliku teenuse osutamise põhieesmärgiks ei ole tulu saamine, vaid selle avalikul huvil põhineva teenuse kättesaadavuse tagamine. See tähendab teenuse osutamist saajale soodsaimatel tingimustel, nagu majanduslik jõukohasus, võrdne kättesaadavus, optimaalne kvaliteet jne. Seega võib kättesaadavuse huvides osutada vajalikuks teha teatud kategooria isikutele soodustusi.

Soodustuste tegemine tingib paratamatult küsimuse, kas ei ole tegemist soodustusest ilma jäänud isikute ebavõrdse kohtlemisega ehk võrdsuspõhiõiguse rikkumisega (PS § 12 lg 1, esimene lause). Võrdsuspõhiõigust on rikutud siis, kui ebavõrdne kohtlemine on meelevaldne ehk seda ei ole võimalik mõistlikult põhjendada, mitte aga siis, kui eristamise alus on asja olemusest tulenev mõistlik õigustus. See on eriti vajalik avaliku võimu tehtava soodustuse puhul.

Sellest järeldub, et kõik isikud on õigustatud kasutama ühistransporditeenust võrdsel alusel. Erandite tegemine eeldab ülekaalukat põhjust. Põhiseaduse § 28 lõikes 2 sätestatud Eesti kodaniku õigus saada riigilt abi vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse või puuduse korral on ÜTS-i soodustatud isikute määramise alusnorm.

3.6.4. Maksu ja vastuhüve seos

Tallinna Linnavolikogu asus esialgu seisukohale, et Tallinna elanike sõidusoodustuse määramise mõistlik põhjus on elanike osalemine Tallinna linna osutatava avaliku teenuse – avaliku liiniveo – rahastamises füüsilise isiku tulumaksu kaudu. Teiste kohalike omavalitsuste elanikelt saadakse vaid piletitulu. Otstarbekas on analüüsida maksu olemust.

Maks on seadusega või seaduse alusel valla- või linnavolikogu määrusega riigi või kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks või selleks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud ühekordne või perioodiline rahaline kohustus, mis tuleb täita seaduse või määrusega ettenähtud korras, suuruses ja tähtaegadel ning millel puudub otsene vastutasu maksumaksjale (maksukorralduse seaduse § 2). Eesmärgi põhjal jagunevad maksud üldotstarbelisteks – nt tulumaks ja maamaks – ja sihtotstarbelisteks maksudeks, näiteks sotsiaalmaks ja hasartmängumaks. Tulumaks on üldotstarbeline

⁵ Euroopa Liidu reform: institutsioonid, poliitika, laienemine. Seletussõnastik. Eesti Õigustõlke Keskus, 1999. Lk 13, 100 ja 124.

maks, mida kasutatakse riigi ja kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks vajaliku tulu saamiseks ning mille tasumisest ei teki maksumaksjal õigust saada vastuhüve. Õigusloome üldpõhimõte on, et igal seadusel on oma reguleerimisala. Seetõttu tuleb maks ja sellega seotud soodustus reguleerida maksuseaduses, mitte kohaliku omavalitsuse õigusaktis. Kuna mõiste *maks* legaaldefiniitsiooni üks oluline tunnus on see, et maksumaksja ei saa otsest vastutatu, siis ei tohiks kohalik omavalitsus tulumaksu kui üldotstarbelise maksu maksmisega siduda maksumaksjale kui avaliku teenuse tarbijale tehtavat soodustust. See oleks vastuolus tulumaksu olemusega. Euroopa Kohus leidis 16. jaanuari 2003. a lahendis nr C-388/01, et maksumaksjale soodustuse tegemiseks peab maksustamisel ja soodustamisel olema vahetu seos. Seega võiks kohalike elanike soodustamine kõne alla tulla näiteks transpordimaksu puhul.

3.6.5. Kokkuvõte

Võib arvata, et käsitletavate probleemide kerkimise tegelik põhjus on ühistranspordi rahastamine, mitte ühe kohaliku omavalitsuse tahe soodustada oma elanikke. Et mitte võidelda tagajärgedega, vaid põhjustega, kohtus õiguskantsler neljal korral (27.02.2004, 05.03.2004, 18.03.2004 ja 21.05.2004) Tallinna Linnavalikogu ja Linnavalitsuse, Harjumaa Omavalitsuste Liidu ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindajatega. Kõigil kohtumistel jõuti ühisele seisukohale, et tuleb leida lahendus, mis väldiks sama laadi probleeme tulevikus ning et ühistranspordi rahastamisel peavad osalema need, kes ühistransporditeenust kasutavad. Seega tuleb ministeeriumil välja töötada ühistranspordi rahastamise põhimõtteid sisaldav seadus ning võimalikult täpne rahastamise korraldus. Õiguskantsler loodab, et käesolev analüüs on abiks ÜTS muudatuste menetlemisel ning, et uue eelarveaasta alguseks on kõiki asjaosalisi rahuldav põhiseadusega kooskõlas olev, isiku õigusi arvestav ning ühistransporditeenuse kui avaliku teenuse võrdse kättesaadavuse kriteeriumist lähtuv lahendus probleemile leitud.

3.7. Riigikogu liikme kuulumine äriühingu nõukogusse

Vastuseks riigikontrolöri küsimustele kujundas õiguskantsler seisukoha riigi osalusega äriühingu nõukogu töös Riigikogu liikme osalemise ning selle eest tasu maksmise seaduslikkuse kohta. Õiguskantsler leidis, et põhiseaduse § 4 ja § 63 lõike 1 ning Riigikogu töökorra seaduse § 7 lõike 1 alusel ei ole Riigikogu liikmel lubatud kõnealuste äriühingute nõukogudesse kuuluda ega selle eest tasu saada.

3.7.1. Muus riigiametis olemise ühitamatus Riigikogu liikme volitustega

Õiguskantsleri 19. aprilli 2004. a kirjas riigikontrolörile esitatud seisukoha põhjendused on järgmised.

Põhiseaduse § 63 lõike 1 kohaselt ei tohi Riigikogu liige olla üheski muus riigiametis. Keelu eesmärk on tagada võimude lahusus ja vältida huvide konflikti ning anda Riigikogu liikmele võimalus kooskõlas seadusega keskenduda Riigikogus oma ülesannete täitmisele ja olla sõltumatu. Põhiseaduse § 63 lõikega 1 kehtestatud piirang on põhiseaduse §-s 4 sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte üks tagatis. Muus riigiametis olemise keeld ning põhiseaduse § 75 järgi Riigikogu liikme muu töötulu suhtes kohaldatavad piirangud on üksikasjalikult esitatud Riigikogu töökorra seaduse §-s 7.

Riigikogu liikme nimetamisel riigi äriühingu või riigi osalusega äriühingu nõukogu liikmeks rikutakse võimude lahususe põhimõtet isiku tasandil ning pannakse Riigikogu liige olukorda, mis võib tekitada huvide konflikti: ühelt poolt on ta äriühingu juhtorgani ja teiselt poolt seadusandliku kogu liige. Riigi äriühingu või riigi osalusega äriühingu nõukogusse nimetamist võib PS-i § 63 lõike 1 tähenduses käsitada teise riigiametisse astumisena, mis on Riigikogu liikme volitustega ühitamatu. Nõukogu on äriühingu juhtimisorgan ning nõukogu liige osaleb äriühingu juhtimises. Kuna riigi äriühingu või riigi osalusega äriühingu juhtimise kaudu teostatakse riigi majanduspoliitikat, siis

osaleb sellise äriühingu nõukogu liige täidesaatvas tegevuses, mis seisneb riigi haldusülesannete täitmises.

Tunnused, millest lähtudes hinnatakse Riigikogu liikme kuulumist riigi äriühingu või riigi osalusega äriühingu nõukogusse, on nimetatud juba 1994. aasta Riigikohtu lahendis III-4/1-6/94, kus põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium tunnistas kehtetuks Riigikogu töökorra seaduse § 7 lg 1 osas, millega ei loetud teise riigi- ametisse astumiseks Riigikogu liikme nimetamist haldusnõukogu esimeheks või liikmeks.

Hoolimata Riigikogu töökorra seaduse § 7 lõike 1 osalisest kehtetuks tunnistamisest Riigikohtu 2. novembri 1994. aasta otsusega, algatati muus riigiametis olemise keeldu täpsustav seadusemuudatus (847 SE) Riigikogus alles 1998. aastal, vahetult enne Riigikogu VIII koosseisu volituste lõppemist. Kahjuks tuleb märkida, et nimetatud muudatus jättis siiski ebaselgeks, kas riigi äriühingu või riigi osalusega äriühingu nõukogu liikmelisust on võimalik Riigikogu liikme volitustega ühitada. Tõlgendades Riigikogu töökorra seaduse § 7 lõiget 1 kooskõlas PS-i § 63 lõikega 1, mille kohaselt ei tohi Riigikogu liige olla üheski muus riigiametis, selgub aga, et pärast Riigikohtu 2. novembri 1994. aasta otsust ei võimalda ükski seadus Riigikogu liikmel kuuluda kõnealustesse nõukogudesse. Riigikogu töökorra seaduse § 7 lõige 1 ei luba Riigikogu liikmel olla nimetatud ministri poolt riigi esindajana äriühingu nõukogusse.

Analüüsinud norme, mis reguleerivad riigi äriühingute ja riigi osalusega äriühingute nõukogude moodustamist ning rolli äriühingu juhtimisel ja järelevalvel, leidis õiguskantsler, et Riigikogu liikme seisundil riigi äriühingu nõukogus on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2. novembri 1994 lahendis III-4/1-6/94 loetletud tunnused: ametisse nimetab minister, st volitus saadakse täidesaatvalt riigivõimult; täidetakse täidesaatva riigivõimu ülesandeid; tasu määrab minister; kantakse vastutust ministri ees.

Vastavus nimetatud tunnustele on tuvastatud lähtuvalt äriseadustikust ning eriregulatsioonist riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seaduses. Sarnaselt reguleerib nõukogu töös osalemist 16. aprillil 2004 jõustunud riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadus, mille § 20 lõigete 2 ja 3 järgi riigi äriühingu või riigi osalusega äriühingu nõukogu liikme määravad või esitavad üldkoosolekule nimetamiseks osalust valitsev minister ja rahandusminister; § 24 lõike 1 kohaselt otsustab äriühingu nõukogu liikmele makstava tasu suuruse ja tasu maksmise korra osalust valitsev minister; § 22 lõike 1 punktide 1 ja 2 kohaselt peab riigi esindaja eraõigusliku juriidilise isiku juhtorgan isiku määranud või tema valimiseks või määramiseks ettepaneku teinud ministri antud suuniseid ning andma ministrile oma tegevusest aru, sealhulgas esitama ministri soovitud vormis ja tähtajaks informatsiooni nõukogu või muu juhtorgani tegevuse kohta. Seda arvestades on tuvastatud, et riigi äriühingu ja riigi osalusega äriühingu nõukogu liige teostab riigi majanduspoliitikat, mis PS-i § 87 punkti 1 kohaselt on riigi sise- ja välispoliitika ühe osana täidesaatva riigivõimu pädevuses.

Riigikogu liikmel, kelle on minister nimetanud riigi esindajana äriühingu nõukogusse, kellel on ministri ees aruandekohustus ja keda tasustatakse ministri määratud korras, puudub võimalus teostada parlamentaarset järelevalvet selles valdkonnas majanduspoliitikat ellu viiva ministri tegevuse üle. Vastasel juhul peab ta kontrollima iseenda tegevust. Kui Riigikogu liige peab äriühingu nõukogus esindama riiki, täites samal ajal Riigikogu liikme volitusi ja täidesaatva võimu ülesandeid, ei saa ta täita võimu kontrollimise funktsiooni ega järgida võimude tasakaalustatuse põhimõtet. See tähendab vastuolu võimude lahususe põhimõttega isiku tasandil.

Riigi esindaja riigi osalusega äriühingu nõukogus on ametiisik korruptsioonivastase seaduse § 7 tähenduses, kelle majandushuvid võivad soodustada või põhjustada era- ja avalike huvide konflikti ning korruptiivse teo toimepanemist või korruptsiooniohtliku suhte loomist. See kinnitab veelgi, et Riigikogu liikme seisundit riigi äriühingu või riigi osalusega äriühingu nõukogu liikmena tuleb PS-i § 63 lõike 1 tähenduses käsitada muus riigiametis olemisena, mis on Riigikogu liikme volitustega ühitamatu.

3.7.2. Vabariigi Valitsus ja Riigikogu kui põhiseaduslikkuse tagajad

Esitatud käsitlusest tuleneb üheselt, et kuni Riigikogu liikme osalemiseks riigi äriühingu või riigi osalusega äriühingu nõukogu töös ei ole seaduses sätestatud põhiseadusega kooskõlas olevat alust, on Riigikogu liikme kuulumine nõukogusse põhiseadusvastane.

Kujundatud seisukohast teavitas õiguskantsler Vabariigi Valitsust, edastades ära kirja riigikontrolöriile antud vastusest.

Riigikantsleile 2. juuni 2004. a kirjaga edastati õiguskantslerile Justiitsministeeriumis koostatud vastus. Tutvunud õiguskantsleri seisukohaga, nõustus justiitsminister, et arvestades kehtiva õiguse norme, mis puudutavad riigi äriühingu ja riigi osalusega äriühingu nõukogu moodustamist, ei võimalda PS-i § 63 lõige 1 Riigikogu liikmel olla nõukogu liige. Takistusena rõhutas justiitsminister asjaolu, et riigi äriühingu ja riigi osalusega äriühingu nõukogu liikme nimetab täitevvõimu esindaja. Justiitsministri arvates ei välistaks PS-i § 63 Riigikogu liikme osalemist riigi osalusega äriühingu nõukogus juhul, kui nõukogu liikme nimetamise pädevus oleks Riigikogul ja liikmelisuse põhjendus oleks järelevalvefunktsiooni täitmine. Justiitsminister märkis, et sellise kontrolli vajalikkuse küsimuse peaks tõstatama Riigikogu ning seadusandlik initsiatiiv peaks sel juhul tulema Riigikogust, mitte Vabariigi Valitsusest.

Riigikontrolöri ja õiguskantsleri tõstatatud küsimust, kas Riigikogu liige võib osaleda äriühingu nõukogus, arutati 31. mail 2004 ka Riigikogu riigieelarve kontrollimise erikomisjonis. Istungist võtsid osa nii riigikontrolör, õiguskantsler kui ka Riigikogu õiguskomisjoni esimees. Komisjoni liikmete sõnavõttudest jäi kõlama seisukoht, et Riigikogu liikmete kuulumine kõnealustesse nõukogudesse on vajalik selleks, et valvata täitevvõimu tegevuse järele ning tagada avalike huvide arvestamine äriühingu juhtimisel, samuti suunata üldsuse teravdatud tähelepanu nõukogu tegevusele. Kokkuvõtteks mõõnsid komisjoni liikmed, et riigi äriühingu või riigi osalusega äriühingu nõukogusse Riigikogu liikme kuulumiseks puudub praegu õiguslik alus. Lahendusena nähti asjakohase seaduseelnõu väljatöötamist Vabariigi Valitsuses. Teadaolevalt pöördus komisjoni esimees Harri Õunapuu selle küsimuse lahendamiseks riigisekretäri poole.

Kolm kuud pärast Riigikontrollile antud seisukoha teatavaks tegemist Vabariigi Valitsusele ei olnud õiguskantslerile teatatud Riigikogu liikmete tagasikutsumisest ega ka seaduseelnõu väljatöötamisest, mis kooskõlas põhiseadusega looks võimaluse Riigikogu liikmel nõukogu töös osaleda. Õiguskantsler pöördus 27. juulil 2004 teabe saamiseks riigisekretäri poole ning palus saata nende Riigikogu liikmete nimekirja, kelle on minister määranud riigi äriühingu või riigi osalusega äriühingu nõukogu liikmeks ning keda ei ole käesoleva ajani tagasi kutsutud.

Riigisekretär teatas 27. augustil 2004 vastuskirjas, et peaminister on teinud rahandusministrile ülesandeks valmistada ette küsimuse arutelu valitsuse kabinetinõupidamisele septembris k.a. Riigisekretär esitas õiguskantslerile nimekirja Riigikogu liikmetest, kes on nimetatud või määratud riigi äriühingu või riigi osalusega äriühingu nõukogu liikmeks ning edastas Riigikogu erikomisjoni esimehe Harri Õunapuu kirja Vabariigi Valitsusele ja Rahandusministeeriumi seisukoha.

3.7.3. Põhiseaduslikud eeldused nõukogu töös osalemise seadustamiseks

Õiguskantsleri seisukoha järgi ei välista PS-i § 63 lõige 1, et Riigikogu liige valvab riigi äriühingu või riigi osalusega äriühingu tegevuse järele ja mingis vormis osaleb nõukogu töös. Kui seadusandja peab täiendavat parlamentaarset kontrolli vajalikuks, tuleb see võimalus ette näha seaduses ja sel juhul on vaja muuta Riigikogu töökorra seadust. Peab arvestama, et nõukogus osaleva Riigikogu liikme tegevusel ei oleks muus riigiametis olemise tunnuseid PS-i § 63 lõike 1 tähenduses. Äriseadustiku kohaselt on nõukogu äriühingu juhtorgan, mitte üksnes järelevalvefunktsiooni täitja. Seetõttu ei piisa Riigikogu liikmete osalemise seadustamiseks regulatsioonist, mille järgi nimetab Riigikogu liikme nõukogusse Riigikogu. Kooskõlas põhiseadusega on võimalik seaduses ette näha eraldi parlamentaarset kontrolli vorm, kus Riigikogu liikmed teostaksid nõukogude tegevuse üle sõltumatut järelevalvet, osalemata seejuures äriühingute juhtimises, mis seisneb täidesaatva võimu ülesannete

täitmisel. Põhiseadusest tulenevad eeldused Riigikogu liikme osalemiseks äriühingu nõukogu töös on võimude lahususe ja Riigikogu liikme sõltumatuse tagamine ning huvide konflikti vältimine.

3.8. Isikuandmete kaitse

3.8.1. Sissejuhatus

Üha enam tuleb õiguskantsleril tegeleda privaatsusõiguse valdkonnaga, eelkõige isikuandmete kaitse küsimustega. Möödunud ülevaateperioodil lahendas õiguskantsler mitu kaasust, kus riigi tegevus isikuandmete töötlemisel osutus põhjendamatult eraelu piiravaks.

2003. aastal toimus mõningaid muudatusi isikuandmete kaitset käsitlevas õigusloomes. Oluline on mainida uue isikuandmete kaitse seaduse jõustumist. Ülevaateperioodi kaasusi analüüsides näis, et tihti oli raskusi tekkinud teabe saamist reguleerivate seaduste koosrakendamisel. Uue isikuandmete kaitse seaduse vastuvõtmisega muutus olukord selgemaks, sest kõik üldsätted tulenevad nüüd ühest seadusest.

Isikuandmete kaitse ei ole Eesti avalikkuse tähelepanu kuigi palju pälvinud. Mõnevõrra on meedias teabeõigusi küll hakatud käsitlema, kuid tuleb tõdeda, et õiguskantsleril on lähiaastail jätkuvalt täita oluline roll andmekaitse ning laiema privaatsusõiguse edendamisel.

Õiguskantsleri senises praktikas on ette tulnud kaht tüüpi eraelu puutumatus põhjendamatuid riiveid: riik on edastanud või avalikustanud seaduslikult kogutud isikuandmeid seadusevastaselt või andmeid kogudes on ebaproportsionaalselt riivanud privaatsusõigust.

3.8.2. Isikuandmete kaitse ja infovabadus

Isikuandmete kaitsega seotud küsimused kerkivad tihtipeale esile olukorras, kus ühelt poolt on riigil või avalikkusel huvi info vaba liikumise vastu, teiselt poolt aga satuks piiramatute teabelevi kaudu ohtu üksikisiku eraelu puutumatus. Kumbki oluline põhiõigus ei tohi teist lämmatada ja seepärast tuleb leida lahendus, mis neid õigusi võimalikult vähesel määral kahjustab. Õiguskantsleri menetluses on olnud juba mitu avaldust, kus on käsitletud seesugust huvide konflikti (lähemalt ülevaate teises osas).

Küsimus on selles, kui palju peab avalikkusel olema võimalik kasutada riigi või kohaliku omavalitsuse andmekogudes ja dokumentides sisalduvat infot, mis muu hulgas sisaldab isikuandmeid. Ühest küljest ei tohi ära unustada info praktilist väärtust. Kogutud teave on väärtuslik ressurss, mille hankimisele on kulutatud aega ja raha. Mõistlik on anda infot kasutada võimalikult suurele hulgale tarbijaile, et ühe või teise registri kasutegur suureneks.⁶ Loomulikult on infovabadus avatud ühiskonna ja läbipaistva riigi vältimatu eeldus. Teisest küljest tuleb põhiõigusi austavas riigis tagada privaatsuse ning isikuandmete kaitse, mis seab avaliku teabe kasutamisele ranged nõuded.

Huvitav on märkida, et kõnealusest kahest valdkonnast on märksa paremini arenenud avaliku teabe pool, privaatsusõigus ning andmekaitse ei tundu inimestele nii olulised. Vähemalt võib sellise järelduse teha õiguskantslerile saabunud avalduste põhjal – statistika järgi oli avaliku teabe saamise kohta kaebusi ligi kümme korda rohkem kui isikuandmete väärkasutuse kohta, mida oli vaid mõni. Õiguskantsleri poole pööratakse võrdlemisi tihti murega, et riigiasutus varjab teatud infot, kuid harva tunnetatakse liigset eraellu sekkumist. Ajaloolist pärandit arvestades võib vähene tundlikkus eraelu puhul näida üllatav, kuid teisest küljest võib seda mõista: aastate pikku on tekkinud harjumus täita kõikvõimalikke formulare ja küsimustikke vastu vaidlemata. Siiski on võimalike ohtudega vaja varakult tegeleda ning nendele tähelepanu juhtida.

⁶ Vt näiteks Riigikontrolli 16.10.2002. a kontrolliaruannet nr 058/2001, milles tungivalt soovitatakse võimaldada laiemalt kasutada rahvastiku-registri andmeid, kaasa arvatud erasektoris. Vt ka E.-M. Tiit, Andmekogud on rahvuslik rikkus. Postimees 03.12.2002.

3.8.2.1. Kohtulahendi avalikustamine ja eraelu kaitse ning huvide kaalumine

Eraelu kaitse ja teabe avalikustamise vajaduse vastuolu tuleb hästi esile Internetis olevates kohtulahendites isikuandmete avalikustamise puhul. Praegu avalikustatakse kohtulahendid avaliku teabe seaduse § 28 lõike 1 punkti 29 alusel kohtulahendite ja -statistika andmekogus, mis on igapäevasele kättesaadav veebilehel <http://kola.just.ee/>. On ette tulnud, et Interneti on üles pandud redigeerimata kohtuotsus, mis sisaldab kõigi asjaosaliste nimesid ning kohati äärmiselt tundlikke isikuandmeid, näiteks kehavigastuste ja vägistamiste kirjeldusi. Sellises olukorras pörkub igati aktsepteeritav huvi tagada kohtulahendi avalikkus, kohtupraktika läbipaistvus ja õigusselgus ning statistilise ja üldhariva informatsiooni kättesaadavus igapäevase põhiseadusliku õigusega oma eraelu puutumatusel. Mõõndes, et kohtulahendite avalikustamine teenib legitiimseid eesmärgi, ei saa õigustada ega seaduslikuks pidada kohtuotsustes kõigi isikuandmete avalikustamist veebilehel. Lisaks vajadusele kaitsta isikuandmeid tuleks igal juhul vältida olukorda, kus näiteks vägistamise juhtumid ei jõua kohtusse sel põhjusel, et ohver kardab selle hilisemat avalikustamist Internetis.

Avaliku teabe seaduse § 35 lõike 2 punktid 10 ja 11 ning § 39 koosmõjus isikuandmete kaitse seaduse §-ga 14 sätestavad, et tundlikke (eraelulisi ja delikaatseid) isikuandmeid avalikustada on keelatud (v.a seaduses ettenähtud juhud). Vähem tundlikke (mittedelikaatseid) isikuandmeid võib lisaks muudele seadusest tulenevatele alustele avalikustada huvide kaalumise põhimõttel: kui avalikustamine kahjustaks andmesubjekti eraelu puutumatus, ei tohi ka mittedelikaatseid isikuandmeid avalikusele kättesaadavaks muuta. Tähtis on rõhutada, et piirangud kehtivad vaid laiemale üldsusele kohtulahendi avalikustamise kohta. Asutus või isik, kellel on kohtuotsuseid vaja seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks, pääseb neile erinormide alusel ligi. Nendest nõuetest peab kohtulahendi avalikustamisel lähtuma. Statistilist ning üldharivat funktsiooni on võimalik täita ilma menetlusosaliste eraelu ulatuslikult riivamata, näiteks avalikustades kohtulahendite tekstid ilma isikut identifitseerivate andmeteta. Nii saab avalikkus teavet kohtupraktika kohta ning menetlusosaliste eraelu on kaitstud. Seaduse järgi on kaitstud nii ohvri kui ka kurjategija eraelu. Kuriteo eest süüdi mõistetud isik ei kaota oma põhiseaduslikku õigust eraelu kaitsele.

Praeguse regulatsiooni kohaselt peab huve kaaluma kohtulahendite andmekogu täitja. Kui selline praktika osutub tulevikus ebatõhusaks, tuleks kaaluda seadustes kindlamate garantiide kehtestamist, näiteks jätta avalikustatavas kohtulahendis menetlusosaline nimetamata. Teave peab olema üldkättesaadav ja eraelu peab olema kaitstud.

Kaalutusotsustusi peavad tegema teisedki avaliku teabe valdajad, kui nad piiravad juurdepääsu isikuandmetele. Kui paljudel juhtudel on seadusandja üheselt määranud, milliste isikuandmete kättesaadavus on piiratud (eraelulised ja delikaatsed isikuandmed), siis mõningatel juhtudel jääb otsus andmetöötleja teha. Kaalutusotsus peab haldusmenetluse seaduse nõudeid arvestades olema hästi põhjendatud. Huvide kaalumise ning põhjenduste tähtsust on oma 23. oktoobri 2003. a otsuses rõhutanud ka Riigikohus.⁷

Ametnikud, kes peavad isikuandmetele juurdepääsu võimaldamiseks tegema kaalutusotsustusi, on meedias tõstatanud probleemi, et selle ülesande täitmine käib neile üle jõu.⁸ Kahtlemata on juhtumid erisugused ja seetõttu ei ole võimalik üheselt otsustada, milline teave „kahjustab oluliselt andmesubjekti eraelu“. Ometi on selle valdkonna ametnikud oma ala asjatundjad, kes peavad võimalikke ohte tajuma kõige paremini: nii neid, mis tekivad andmete levitamisest, kui ka ohte, mis kätkevad andmete edastamata jätmises. Teatud valdkonna spetsialist tunneb oma valdkonnas esinevaid pörkuvaid huviseid kindlasti paremini kui näiteks kohtunik, andmekaitse spetsialist või õiguskantsler ning oskab seega paremini argumenteerida, miks teatud andmeid (andmete kombinatsiooni) on või ei ole vaja kaitsta. Valdonna ekspertide teadmisi kasutades tulebki kaalutusotsustusi teha.

⁷ Riigikohtu 23.10.2003. a otsus nr 3-1-7-03 OÜ Eesti Isikuloo Keskuse asjas.

⁸ Vt nt 29.01.2004 Eesti Päevalehe artikkel “Erafirma teeb maksumaksja kulul isikuandmetega äri”.

3.8.2.2. Isikuandmete kättesaadavuse piiramine

Probleeme tekitanud valdkonnaks osutus isikuandmetele juurdepääsu võimaldamine politseis ja prokuratuuris.

Demokraatlikus riigis on äärmiselt oluline isiku õigus tutvuda andmetega, mida riik tema kohta kogub. Kuritarvitused jõustruktuurides on eriti ohtlikud. Politsei ja prokuratuuri puhul on ette tulnud, et piiratakse juurdepääsu andmetele, mis tuleks seaduste kohaselt teabenõudjale kättesaadavaks teha. Näiteks pöördus õiguskantsleri poole isik, kes soovis iseenda kohta politseist andmeid, kuid tema teabenõude täitmine võttis kahetsusväärset kaua aega ning sellele eelnes mitu ebamäära teabenõude täitmisest keeldumist. Kõnealusel juhul järeldus sellisest praktikast, et teabele juurdepääsu võimaldamise alused ei ole Politseiametis üheselt kindlaks määratud. Siseministerium arvestas õiguskantsleri ettepanekuid täielikult ning saatis Politseiametile märgukirja ettepanekuga juurutada asjakohased selged reeglid ning korraldada ametnike väljaõpe. Sama laadi probleeme on ette tulnud isiku kohta käiva teabe kättesaamisega prokuratuurist ning kohtust.

3.8.3. Ebaproportsionaalselt laiaulatuslik isikuandmete kogumine

Õiguskantsleri praktikas leidub näiteid, kus riik on oma tegevusega põhiseadusvastaselt rikkunud üksikisiku eraelu puutumatus. Ülevaateperioodist võib tuua näite, et kõigilt abiellujailt nõuti perekonnaseisuasutustes märgatavalt rohkem isikuandmeid, kui abielu sõlmimiseks vajalik. Näiteks tuli avaldada oma tegevusala, koos elatud aeg, mitmendat abielu kumbki pool sõlmib jne. Õigustatult tekkis küsimus, miks peab seaduslikku abiellu astuja riigile avalikustama näiteks selle, mitu kuud ja aastat on enne koos elatud. Õiguskantsleri järelepärimise peale selgus, et suurt osa nõutavaid andmeid koguti statistilistel eesmärkidel, kuid seaduse järgi ei ole inimene kohustatud neid andmeid esitama. Kehtivate seaduste alusel võis isik esitada statistilisi andmeid vabatahtlikult või hoopis anonüümsetena. Pärast õiguskantsleri sekkumist muudeti kasutatavaid blankette, et inimesed saaksid aru, milliste väljade täitmine on kohustuslik ja milliseid võib statistilistel eesmärkidel vabatahtlikult täita. Väljade selge eristamine aitab kaasa informatsioonilisele enesemääramisele: inimene saab ise otsustada, kellele ja kui suures ulatuses enda kohta informatsiooni anda.

Ülevaate kirjutamise ajaks on selliseid juhtumeid ette tulnud veelgi. Tihti on põhjuseks aastaid kasutusel olnud vanad blanketid või läbimõtlemata andmekogumise vajadus. Enamasti on probleemid õiguskantsleri sekkumise järel siiski väga kiire lahenduse saanud, sisuline vaidlus tekib harva. See näitab, et paljud vead eraelu puutumatus riivamisel on põhjustatud asjakohaseid õigusakte ettevalmistavate ametnike vähesest teadlikkusest. Kuid näiteks eespool kirjeldatud abieluavalduste kaasuse puhul oli rikkumine väldanud suhteliselt pikka aega. Sellest ilmneb, et avalikkuse surve eraelu kaitseks ei toimi kuigi tõhusalt. Seepärast on õiguskantsleril vaja rohkem tegutseda omal algatusel, sest isikud ei pruugi paljude rikkumiste korral avaldust esitada. Andmekaitset käsitleva diskussiooni elavnemine – nii erialaväljaannetes kui ka laiemal avalikkuse osalusel meedias – aitaks tõsta andmesubjektide ja andmetöötajate teadlikkust. Kindlasti oleks see hea võimalus Eesti vajadusi arvestava isikuandmete kaitse arenguks.

3.8.4. Kokkuvõte

Peaaegu kõigi menetletud kaasuste puhul rakendasid andmetöötajad abinõusid, et viia oma tegevus põhiseaduse ning seadustega kooskõlla. Seega ei ole reaalsete juhtumite pinnalt põhjust eeldada, et probleem oleks seaduse sõnastuses või et esineks suuremaid seaduslünki. Pigem näib, et paljuski on põhiseadusvastaste andmekogumiste põhjus aja jooksul juurdunud praktika ning andmetöötajate vähene teadlikkus privaatsusõigusest. See võib tuleneda asjaolust, et andmekaitse valdkonnas ei ole riigiametnikele korraldatud tõhusat täiendusõpet. Nagu eespool öeldud, on vähene teadlikkus ühiskonnas laiem probleem.

II OSA

ÕIGUSKANTSLERI TEGEVUS PÕHIÕIGUSTE JA VABADUSTE KAITSEL

1. ÕIGUSKANTSLERI TEGEVUSE ALUSED

Eestis ei ole ametiisikut, kes kannaks rahvusvaheliselt tuntud nimetust ombudsman. Selline institutsioon ei ole meil siiski tundmatu: alates 1999. a 25. veebruarist täidab õiguskantsler talle õiguskantsleri seadusega¹ pandud ombudsmani ehk õigusvahemehe funktsiooni. Selle funktsiooni teostamisel kontrollib õiguskantsler, kas riigiasutus järgib isikute põhiõigusi ja vabadusi ning hea halduse tava. 1. jaanuaril 2004 jõustunud seadusmuudatustega² laiendas Riigikogu ombudsmani funktsioone veelgi – nüüd on õiguskantsleri kontrolli all ka kohalikud omavalitsused, avalik-õiguslikud juriidilised isikud ning avalikke ülesandeid täitvad eraõiguslikud isikud.

Õiguskantsler täidab veel muidki talle seadusega pandud ülesandeid. Neist olulisimad on kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamine ning diskrimineerimisvaidlustes lepitusmenetluse läbiviimine.

Õiguskantsler on sõltumatu põhiseaduslik institutsioon. Selline staatus võimaldab tal ametkondlikust huvist vabana hinnata riigiasutuse tegevust objektiivselt. Õiguskantsleril on võimalik adekvaatselt reageerida tegevusele, mis ei ole kooskõlas õigusriigi põhimõtetega, põhiseadusega, seadustega või muude õigusaktidega või hea halduse tavaga. Õiguskantsleri kui ombudsmani ülesanne on kaitsta inimest riigivõimu omavoli eest. Õiguskantsleri ombudsmani ülesande täitmine on seotud ka õiguskantsleri teise ülesandega – valvata põhiseaduse § 139 lõike 1 alusel selle järele, et seadusandliku riigivõimu ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovad aktid oleksid põhiseadusega ja seadustega kooskõlas. Neid omavahel tihedasti seotud ülesandeid täites keskendub õiguskantsler riigi põhiväärtuste – vabaduse, seaduslikkuse ja õigluse – järgimise kontrollimisele. Seda, kas seadus või Vabariigi Valitsuse, ministri või kohaliku omavalitsuse määrus on kooskõlas põhiseadusega, on paljuski võimalik hinnata selle teabe põhjal, mida õiguskantsler on saanud põhiõiguste tagamist kontrollides. See on üks põhjus, miks õiguskantsleri 2003. aasta tegevust käsitlevas ülevaates on esmakordselt kokku võetud nii põhiseaduslikkuse järelevalve kui ka ombudsmani menetluse tähtsaimad kaasused.

Igäüks, kes väidab, et tema õigusi on rikutud või et teda on koheldud hea halduse tava vastaselt, võib 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.

Samuti on õiguskantsleril õigus algatada menetlus omal initsiatiivil, kui ta peab seda inimeste õiguste kaitse või põhiseadusliku korra tagamiseks vajalikuks. Õiguskantsler on tõstatanud olulisi ja paljusid inimesi puudutavaid küsimusi, näiteks lapse õiguste kaitse, koolikeskkonna turvalisus ja toimetulekutoetuse piisavus.

Igal isikul on õigus pöörduda õiguskantsleri poole avaldusega viia läbi lepitusmenetlus, kui isik leiab, et füüsiline 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.

Õiguskantsler jätab avalduse läbi vaatamata, kui selle lahendamine ei kuulu tema pädevusse. Sel juhul selgitab ta avaldajale, kes asjaomase küsimusega tegeleb. Õiguskantsler võib jätta avalduse läbi

¹ RT I 1999, 29, 406; 2003, 23, 142.

² RT I 2003, 23, 142.

vaatamata, kui see on ilmselgelt alusetu, ning siis, kui avaldusest ei selgu, milles avaldaja õiguste või hea halduse tava rikkumine seisneb.

Isiku poolt avalduse esitamise eelduseks on asjaolu, et avalduses käsitletud asjas ei tohi olla kohtuotsus jõustunud ega samal ajal toimuda kohtumenetlust või kohustuslikku kohtueelset kaebemenetlust, näiteks kui kaebust menetleb individuaalse töövaidluse lahendamise komisjon või muu selline kohtueelse kaebemenetluse organ. Nimetatud põhimõtte tuleneb asjaolust, et õiguskantsleri poole pöördumise võimalus ei ole õiguskaitsevahend. Pigem on õiguskantsler petitsooniorgan, kellel puudub otsene võimalus kasutada sunnivahendit ning kes lahendab isikute õiguste rikkumise asju, kui isikul ei ole võimalik kasutada muid õiguste kaitsmise võimalusi näiteks põhjusel, et kohtusse kaebamise tähtaeg on möödunud. Õiguskantsler ei saa ega tohi dubleerida nimetatud menetlusi, sest ta on eelkõige institutsioon, kelle poole pööratakse siis, kui muid õiguskaitsevahendeid ei ole või neid ei ole võimalik mingil põhjusel kasutada.

Õiguskantsler võib jätta esitatud avalduse läbi vaatamata, kui isikul on võimalik esitada vaie või kasutada muid õiguskaitsevahendeid või kui toimub vaidemenetlus või muu mittekohustuslik kohtueelne menetlus. Tegu on kaalutusõiguse alusel tehtava otsustusega, mis arvestab juhtumi asjaolusid.

Õiguskantsler võib jätta avalduse läbi vaatamata, kui avaldus on esitatud pärast ühe aasta möödumist ajast, mil isik sai või pidi saada teada oma õiguste rikkumisest. Üheaastase tähtaja kohaldamine on õiguskantsleri otsustada ning sõltub juhtumi asjaoludest – kui raske oli rikkumine, milliseid tagajärgi see kaasa tõi, kas rikkumine mõjutas kolmandate isikute õigusi või kohustusi jne.

Kui õiguskantsler võtab isiku õiguste rikkumist või hea halduse tava eiramist käsitleva avalduse menetlusse, teatab ta sellest avaldajale ja nimetab teates toimingud, mida ta avalduse lahendamiseks on teinud või kavatseb teha. Õiguskantsleri peamised menetlustoimingud on teabe nõudmine ning seletuse ja ütluse võtmine. Õiguskantsler võib vajaduse korral kasutada ka muid menetlustoimingute vorme. Menetluses lähtub õiguskantsler eesmärgipärasuse, tõhususe, lihtsuse ja kiiruse põhimõttest ning väldib isikule üleliigsete kulutuste ja ebaseadmislike tekitamist.

Õiguskantsleri 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 rikkumise kõrvaldamiseks. Õiguskantsleri seisukoht tehakse avaldajale ja asutusele kirjalikult teatavaks. Õiguskantsleri seisukoht on lõplik ja seda kohtus ei vaidlustata.

Kui õiguskantsler viib diskrimineerimisavalduse lahendamiseks läbi lepitusmenetlust, edastab ta avalduse ära kirja vastustajale, kelle tegevus on menetluses vaidlustatud, ning määrab tähtaja kirjaliku vastuse esitamiseks. 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. Kokkulepe on lepitusmenetluse pooltele täitmiseks kohustuslik. Kui kokkulepet ei ole 30 päeva või kokkuleppes määratud muu tähtaja jooksul täidetud, võib avaldaja või vastustaja esitada kokkuleppe täitmiseks kohtutäiturile. Kui lepitusmenetlus on poolte tahtel katkestatud või kui õiguskantsler sedastab, et kokkuleppele ei ole jõutud, on avaldajal õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse või seadusega ettenähtud kohtueelse menetluse organisse.

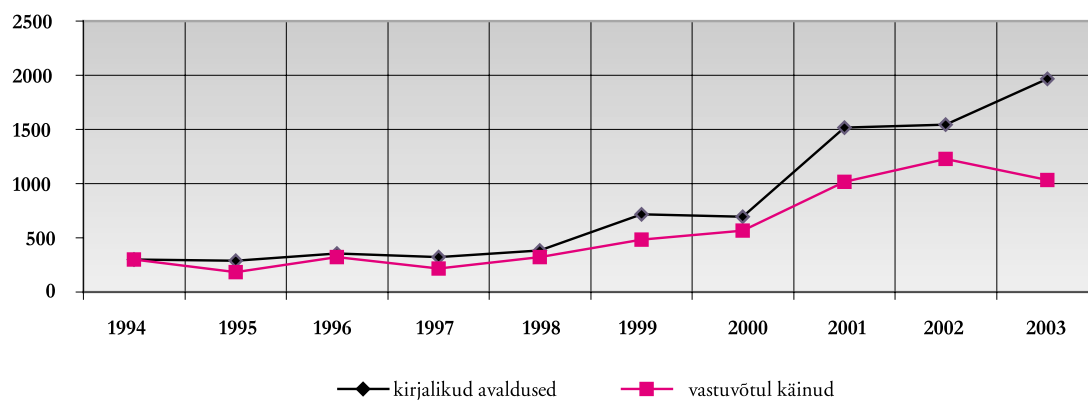
Käesoleva ülevaate järgmistes osades on valdkondade kaupa käsitletud, mida on õiguskantsler ja tema kantselei 2003. aastal teinud põhiseaduslike õiguste tagamiseks, ning analüüsitud probleeme, mille lahendamisele on õiguskantsler juba asunud või asub lähitulevikus. Kui Riigikogu ja muud avaliku võimu organid ning ka üldsus on probleemid teadvustanud, on võimalik algatada asjakohast diskussiooni ja eesmärgipärasest tegevust seaduslikkuse tugevdamiseks ning riigivõimu vastu usalduse suurendamiseks.

2. AVALDUSTE LAHENDAMINE

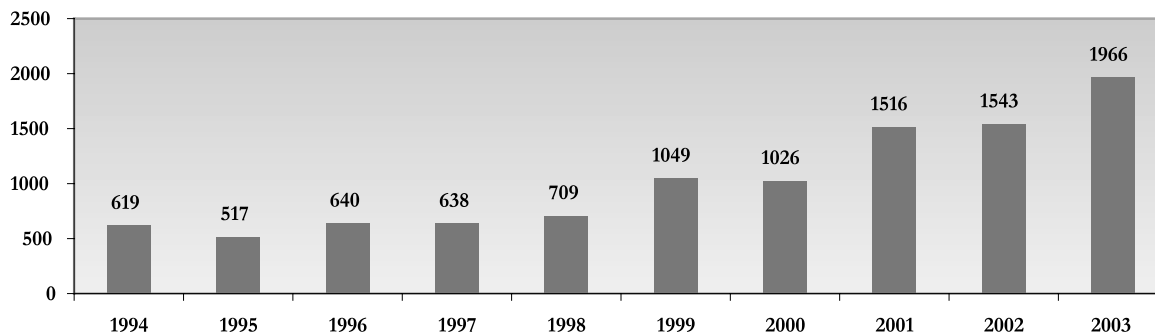
2.1. Sissejuhatus

2003. aasta jooksul saabus õiguskantslerile isikutelt, asutustelt ja organisatsioonidelt 1966 avaldust, so 27,4% rohkem kui 2002. aastal. Avaldusi laekus isikutelt 1424 ning asutustelt ja organisatsioonidelt 542. Vastuvõtul käis 1032 isikut. Kõige rohkem avaldusi saabus Harju maakonnast (688 avaldust) ning kõige vähem Hiiu maakonnast (3 avaldust). Kaheksast välisriigist saabus 17 avaldust ja elektronpostiga 108 avaldust.

Joonis 1. Füüsiliste isikute kirjalikud avaldused ja nende isikute vastuvõtt aastatel 1994 – 2003



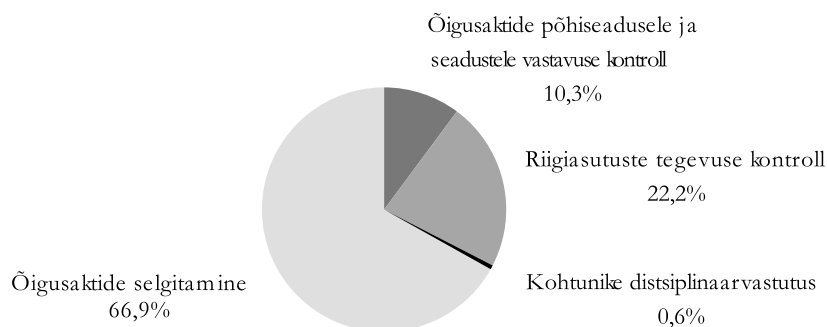
Joonis 2. Aastatel 1994–2003 õiguskantslerile esitatud avaldused



Õiguskantslerile 2003. aastal esitatud kirjalikud avaldused võib sisu järgi jagada nelja rühma:

- avaldused, milles paluti kontrollida, kas õigustloov akt on põhiseaduse ja seadustega kooskõlas (202 avaldust ehk 10,3% avalduste üldarvust);
- avaldused, milles paluti kontrollida riigiasutuste tegevuse seaduslikkust (437 avaldust ehk 22,2%);
- avaldused, milles taotleti seaduste või muude õigusaktide selgitamist või nõu õigusprobleemi lahendamiseks (1316 avaldust ehk 66,9%);
- avaldused, milles taotleti kohtunike suhtes distsiplinaarmenetluse algatamist (11 avaldust ehk 0,6%). Kohtunike tegevuse kontrollimisel ei leitud menetluse algatamiseks alust.

Joonis 3. Õiguskantslerile 2003. aastal esitatud avalduste sisuline jagunemine

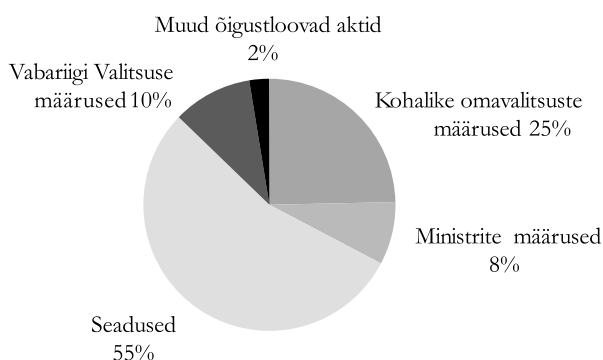


2.2. Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine

Õigustloovate aktide põhiseaduse- ja seadustekohasuse kontrollimist taotleti 202 avalduses, mis moodustab 10,3% avalduste üldarvust.

- Rahvusvaheliste konventsioonide põhiseadusele vastavuse kontrollimist taotleti 3 avalduses.
- Seaduste põhiseadusekohasuse kontrollimist taotleti 110 avalduses. Kõige rohkem sooviti eluruumide erastamise seaduse, maksukorralduse seaduse, sotsiaalhoolekande seaduse ja väärteomenetluse seadustiku sätete kontrollimist (iga seaduse puhul 4 avaldust). Seaduste põhiseadusele vastavuse kontrollimisel tuvastati 2 põhiseadusega vastuolus olevat seadust ja õiguskantsler tegi ettepaneku viia need põhiseadusega kooskõlla. Seaduste põhiseadusega kooskõlla viimiseks on tehtud ka ettekandeid ja märgukirju.
- Vabariigi Valitsuse määruste põhiseaduse- ja seadustekohasuse kontrollimist taotleti 21 avalduses. Põhiseaduse ja seadustega vastuolus olevaid valitsuse määrusi kontrollimise tulemusel ei tuvastatud.
- Ministrite määruste põhiseaduse- ja seadustekohasuse kontrollimist taotleti 16 avalduses. Kontrollimisel tuvastati 2 põhiseaduse ja seadustega vastuolus olevat määrust.
- Kohalike omavalitsuste määruste põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimist taotleti 50 avalduses. Kontrollimisel tuvastati, et põhiseaduse ja seadustega on vastuolus 13 kohaliku omavalitsuse määrust.
- Riiklike ametite peadirektorite käskkirjade põhiseaduse- ja seadustekohasuse kontrollimist taotleti 2 avalduses. Kontrollimisel tuvastati, et käskkirjad ei olnud seadustega vastuolus.

Joonis 4. Avalduste jagunemine õigustloovate aktide kaupa



2.3. Riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse kontrollimine

Riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse kontrollimiseks esitati 22,2% avalduste üldarvust ehk 437 avaldust. Neist võeti menetlusse 243 avaldust, millest seaduserikkumisi tuvastati 53 juhul. See on 21,8% menetlusse võetud avalduste üldarvust. Kõige enam avaldusi esitati ministeeriumidest Keskkonnaministeeriumi ja Justiitsministeeriumi tegevuse peale, ministeeriumide valitsemisalas olevatest täidesaatva riigivõimu asutustest vanglate administratsioonide ja politseiasutuste tegevuse peale, ametitest Kodakondsus- ja Migratsiooniameti tegevuse peale, inspeksioonidest Finantsinspeksiooni tegevuse peale ning maavanematest Valga maavanema tegevuse peale.

Seega esitati riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse kontrollimiseks 437 avaldust, millest:

- 1) 243 avaldust võeti menetlusse, neist:
 - 190 juhul seaduserikkumist ei leitud
 - 53 avalduse kontrollimisel tuvastati seaduserikkumine
- 2) 194 avaldust ei võetud menetlusse, neist:
 - 69 avaldust edastati läbivaatamiseks teistele riigiasutustele
 - 125 avaldusele anti õigusakte selgitav vastus

Riigiasutus	Saabunud avaldusi	Jäetud menetlusse võtmata		Võetud menetlusse	
		Edastati teistele asutustele	Anti selgitav vastus	Seaduserikkumist ei leitud	Tuvastati seaduserikkumine
Keskkonnaministeeriumi valitsemisala	15	2	0	11	2
Keskkonnaministeerium	12	1		10	1
Maa-amet	3	1		1	1
Justiitsministeeriumi valitsemisala	258	40	82	115	21
Justiitsministeerium	7			6	1
Riigiprokuratuur	2	1		1	
Prokuratuurid	6	3	3		
Vanglate administratsioonid	243	36	79	108	20
Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala	7	0	3	1	3
Haridus- ja Teadusministeerium	6		2	1	3
Keeleinspeksioon	1		1		
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala	11	2	1	8	0
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	3	1		2	
Tarbijakaitseamet	3			3	
Maanteeamet	1	1			
Patendiamet	1		1		
Sideamet	1			1	
Energiaturu Inspeksioon	1			1	
Eesti Riiklik Autoregistrikeskus	1			1	
Siseministeeriumi valitsemisala	92	17	34	27	14
Siseministeerium	3		1	1	1
Kodakondsus- ja Migratsiooniamet	15	1	1	11	2

Piirivalveamet	3	1		1	1
Kaitsepolitseiamet	1			1	
Andmekaitse Inspektsioon	1			1	
Sisekaitseakadeemia	1				1
Politseiasutused	68	15	32	12	9
Kaitseministeeriumi valitsemisala	5	0	0	1	4
Kaitseministeerium	2			1	1
Kaitsejõudude Peastaap	3				3
Välisministeeriumi valitsemisala	6	0	0	4	2
Välisministeerium	2			1	1
Saatkonnad ja konsulaadid	4			3	1
Kultuuriministeeriumi valitsemisala	1	0	0	0	1
Kultuuriministeerium	1				1
Rahandusministeeriumi valitsemisala	8	6	1	1	0
Maksuamet	6	5	1		
Tolliamet	2	1		1	
Sotsiaalministeeriumi valitsemisala	4	0	0	4	0
Sotsiaalkindlustusamet	4			4	
Põllumajandusministeeriumi valitsemisala	1	1	0	0	0
Veterinaar- ja Toiduamet	1	1			
Muud	29	1	4	18	6
Rahvusarhiivi Ida-Viru Maa-arhiiv	1	1			
Iru Hooldekodu	3		1	2	
Tallinna Balletikool	2			1	1
Finantsinspektsioon	3		1	2	
Maavanemad	20		2	13	5
KOKKU	437	69	125	190	53

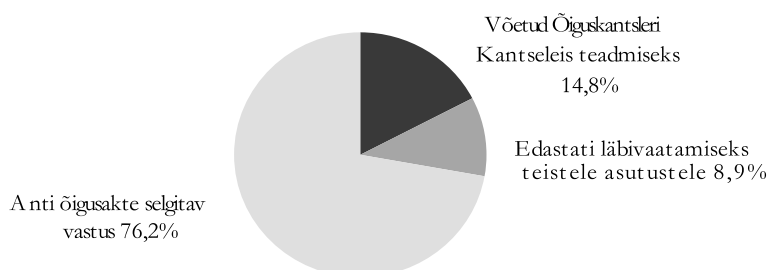
2.4. Õigusaktide selgitamine

Õigusaktide selgitamist taotleti 1316 avalduses, mis on 66,9% avalduste üldarvust. Kõige rohkem küsimusi oli riigiõiguse, haldusõiguse, kriminaalõiguse ja tsiviilõiguse valdkonnas.

Seaduste ja teiste õigusaktide selgitamist ning nõu õigusprobleemide lahendamiseks sooviti 1316 avalduses, millest:

- 1003 avaldusele anti seadusi ja teisi õigusakte selgitav vastus
- 118 avaldust edastati läbivaatamiseks teistele asutustele
- 195 avaldust võeti Õiguskantsleri Kantsleis rakendamiseks ja teadmiseks.

Joonis 5. Õigusaktide selgitamiseks esitatud avalduste vastused



2.5. Isikute vastuvõtt

2003. aasta jooksul käis Õiguskantsleri Kantsleis ja nõunike vastuvõttudel maakondades 1032 isikut. Isikute vastuvõtt toimus peale Õiguskantsleri Kantslei veel maakondlikes esindustes Tartus, Jõhvis, Narvas ja Sillamäel. Lisaks võtsid õiguskantsleri nõunikud isikuid vastu ka töölähetustel maavalitsustes ning linna- ja vallavalitsustes. Vastuvõttudest oli teatatud massiteabevahendites.

Enim pöördumisi oli haldusõiguse (sh kõige rohkem omandireformiasjades), riigiõiguse ja tsiviilõiguse valdkonnas.

Enamasti sooviti vastuvõtul õigusakti selgitamist ning õigusnõu, kuid oli ka asju, mis võeti pöördumise järel menetlusse. Mitmel põhjusel ei kuulunud osa küsimuste lahendamisele õiguskantsleri pädevusse, näiteks eraõiguslike isikute vahelised vaidlused.

Kui vastuvõtul ilmnes vajadus isiku avaldus kirjalikult vormistada, abistas pöördujat vastuvõttunõunik.

2.6. Kokkuvõte

Õiguskantslerile 2003. aastal saabunud avalduste arv – 1966 – on eelmiste aastatega (2002. a 1543 ja 2001. a 1516) võrreldes tunduvalt suurenenud.

Suurenenud on ka riigiasutuste tegevuse kontrollimise kohta esitatud avalduste arv, neid oli 437 (2002. a 310). Kõige enam on suurenenud kinnipeetavate avalduste arv – 243 avaldust, 2002. a oli neid 76. Suurenenud on ka õigusaktide ja õigusprobleemide selgitamise kohta saabunud avalduste arv – 1316 avaldust. Aastal 2002 oli neid avaldusi 1010.

Suure osa avaldustest moodustavad õigusaktide ja õigusprobleemide selgitamist taotlevad avaldused – 1316 avaldust ehk 66,9% avalduste üldarvust (2002. a 65,5%) –, mis otseselt ei kuulu õiguskantsleri pädevusse. Arvukalt oli avaldusi järgmistes valdkondades: kohtuotsused – 132, omandireform – 80, kohtumenetlus – 51, haridus – 40, hoolekanne – 35, pension – 32, meditsiin – 29.

Õigustloovate aktide põhiseaduse- ja seadustekohasuse kontrollimise kohta esitatud avalduste arv (202 avaldust, mis on 10,3% avalduste üldarvust) on võrreldes eelmiste aastatega vähenenud (2002. a 220 avaldust – 14,3%; 2001. a 227 avaldust – 15,0%).

3. LAPSE ÕIGUS HARIDUSELE JA LAPSE MUUD ÕIGUSED

3.1. Sissejuhatus

Põhiseaduse § 27 lõike 4 ja § 28 lõike 4 mõttest tuleneb, et riigil on eriti suur kohustus kaitsta lapsi. Muu hulgas tähendab see riigi kohustust võtta meetmeid, et lastel oleks võimalik neile põhiseadusega ja teiste õigusaktidega ettenähtud õigusi tegelikult kasutada.

Lapse arengu ja heaolu seisukohalt on tema tähtsamaid õigusi saada haridust, mis tuleneb põhiseaduse § 37 lõike 1 lausest 1. Põhiseaduse § 37 lõike 1 lause 2 järgi on õppimine kooliealistele lastele seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta. Seda arvestades on oluline, et kõigil lastel oleks võimalik omandada haridus ühegi takistusega.

Õiguskantsler kontrollis 2003. aastal, kuidas on lapse õigus haridusele tagatud. Ta keskendus selle õigusega seotud asjade menetlemisele ning tegi omaalgatuslikult analüüse ja kontrollkäike.

3.2. Avalduste menetlemine

Õiguskantsler menetles 2003. aastal üle 50 avalduse, mis käsitlesid lapse õigust haridusele ja muid lapse õigusi. Palju avaldusi oli esitatud lasteaeda või kooli saamise ning sealt väljaarvamise kohta. Eriti probleemsed olid juhud, kui laps ei käinud oma elukohajärgses lasteaias. Isikute avalduste põhjal võib üldistades öelda, et sageli kehtestavad kohalikud omavalitsused ja koolid lasteaeda või kooli saamiseks või sealt väljaarvamiseks seadusega võrreldes lisakriteeriume.

Näiteks oli üks kohalik omavalitsus kehtestanud regulatsiooni, mille järgi on õigus arvata laps lasteaiast välja, kui lapse elukohajärgne kohalik omavalitsusüksus on lasteaiakoha asukohajärgsele kohalikule omavalitsusüksusele võlgu kahe kuu lasteaiaraha, kuigi lapsevanem on oma maksekohustuse täitnud. Teine omavalitsusüksus oli kehtestanud, et lasteaiakoha saamiseks peavad vanemate ja lapse andmed olema kantud rahvastikuregistrisse hiljemalt eelmise aasta 31. detsembriks. Jooksva aastal registreerunud arvati järgmisel aastal lasteaiakoha saajate hulka. Seega oli kehtestatud aastane ooteaeg. Mõlema juhtumi puhul leidis õiguskantsler, et regulatsioon ei ole põhiseadusega ega seadustega kooskõlas ning tegi omavalitsustele asjakohased ettepanekud.

Õiguskantsleri hinnangul peaksid maavanemad tõhustama järelevalvet, et ära hoida lapse hariduse saamise õigust rikkuv ning põhiseadust ja seadusi eirav tegevus. Hariduse saamise ja lapse muu õiguse kohta esitatud avaldusi on käsitletud järgmiste kaasuste analüüsides.

3.2.1. Kohaliku omavalitsuse osalemine lasteaiakulude katmises

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole seoses Tali Vallavalitsuse keeldumisega katta tema Tallinna lasteaias käiva lapse lasteaiakulud Pöördujale vastanud vallasekretäri 2003. a 13. jaanuari kirjas on keeldumise põhjusena nimetatud asjaolu, et Tali vallal on oma lasteaed ning valla eelarves ei ole valla elanike registrisse kandmata lapse lasteaiakulude katteks raha ette nähtud. Pöördujale soovitati registreerida laps Tallinna elanikuks või panna Tali lasteaeda.

Kohaliku omavalitsuse kohustus on katta oma valla elanike lasteaiakulud olenemata lasteaiast kohast.

Koolieelse lasteasutuse seaduse³ § 27 lõige 6 näeb ette kohalike omavalitsuste vahelise tasaarvelduse süsteemi: lasteasutuste valla- või linnaeelarvest kaetavate majanduskulude, personali töötasu ja sotsiaalmaksu ning õppevahendite kulude katmises osalevad täies ulatuses teised vallad või linnad proportsionaalselt nende haldusterritooriumil alaliselt elavate selles lasteasutuses käivate laste arvuga. Sama seaduse § 15 lõike 2 kohaselt on vanematel lasteasutuse valikul vaba voli, kui soovitud lasteasutuses on vabu kohti. Seda arvestades on Tali vald kohustatud katma Tallinna lasteaias käiva lapse lasteaiakulud.

Õiguskantsler pöördus Tali vallavanema poole märgukirjaga ja osutas valla kohustusele vajaduse korral osaleda teiste omavalitsuste lasteasutuste kulude katmises ning soovitas lasteaiakulud tasuda. Seda Tali vald ka tegi.

3.2.2. Viimsi vallas munitsipaallasteaia koha võimaldamise vastuolu põhiseaduse ja seadustega

Avaldaja vaidlustas Viimsi Vallavalitsuse 19. septembri 2003. a määruse nr 39 „Munitsipaallasteasutuse „Viimsi Lasteaiaid” lasteaedadesse laste vastuvõtmise, lasteaiakoha kasutamise ja lasteaiast väljaarvamise kord” punkti 2.8, mis on sõnastatud järgmiselt: „Lasteaiakoha saamiseks peavad vanem(ad) koos lapsega olema rahvastikuregistris hiljemalt eelneva aasta 31. detsembri seisuga. Jooksva aastal registreerunud arvatakse lasteaiakoha saajate hulka järgmisel aastal”. Avaldaja osutas selle punkti

³ RT I 1999, 27, 387; 2002, 90, 521.

vastuolule koolieelse lasteasutuse seadusega⁴ (edaspidi *KELS*). Tema väitel leidis Viimsi abivallavanem, et määrus on seadusega kooskõlas ning sellise piirangu sisseseadmine on vajalik, kuna „Viimsi valla uued elanikud on suures osas lastega pered või noored, kelle peresse on lähiajal juurdekasvu oodata”.

Põhiküsimus oli selgitada, kas kohalikul omavalitsusel oli õigus kehtestada lasteaiakoha saamiseks piirang rahvastikuregistrisse kandmise kuupäevast erineva kuupäeva alusel.

Põhiseaduse § 3 lõike 1 alusel teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse⁵ § 3 punkti 3 kohaselt arvestab kohalik omavalitsus oma kohustusi täites seaduste järgimise põhimõtet. KOKS-i § 6 lõike 2 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesanne korraldada vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste ülalpidamist. Hoolimata asjaolust, et lahendatakse kohaliku elu, mitte riigielu küsimusi, peab kohalik omavalitsus seda tegema kooskõlas põhiseaduse ja seadustega.

Põhiseaduse § 37 lõike 1 lause 1 järgi on igaühel õigus saada haridust ning lõike 2 lause 1 kohaselt peavad riik ja kohalik omavalitsus ülal vajalikul arvul õppeasutusi, et teha haridus kättesaadavaks. Eesti Vabariigi haridusseaduse⁶ (edaspidi *HaS*) § 2 lõike 5 punkt 1 kehtestab alushariduse kui ühe haridustaseme, mis teadmiste, oskuste, vilumuste ja käitumisnormide kogumina loob eeldused edukaks edasijõudmiseks igapäevaelus ja koolis. HaS-i § 3 lõikes 2 on haridusasutuste hulgas loetletud ka koolieelsed lasteasutused, mis § 24 lõike 1 lause 2 kohaselt toetavad ja täiendavad perekondlikku kasvatust. Koolieelsete lasteasutuste õiguslik seisund ja tegevus on reguleeritud *KELS*-iga.

KELS § 10 sätestab valla- või linnavalitsuse kohustuse luua kõigile oma haldusterritooriumil alaliselt elavatele lastele, kelle vanemad seda soovivad, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. *KELS*-i § 15 lõige 4 sätestab, et lapse lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise korra kehtestab valla- või linnavalitsus. Viimsi Vallavalitsuse 19. septembri 2003. a määrus nr 39 aga seab lapse õigusele käia koolieelses lasteasutuses ajapiirangu, lähtudes mitte rahvastikuregistrisse registreerimise kuupäevast, vaid registreerimisele järgneva kalendriaasta algusest. *KELS*-i § 10 sellist volitust ei anna. Põhiseaduse § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega, mis tähendab, et põhiseaduse § 37 lõike 1 lausest 2 tulenevalt kehtestatakse hariduse saamise õigusele kohaldatavad piirangud seadusega. Seadusandja tahtel peab kõigil lastel, kelle vanemad seda soovivad, olema tagatud lasteaiakoht.

Kui pere vahetab elukohta, ei ole lapse eelmise elukoha omavalitsusel enam kohustust tagada koht oma haldusterritooriumi lasteasutuses.⁷ Viimsi Vallavalitsuse 19. septembri 2003. a määruse nr 39 punkti 2.8 järgi ei ole aga lapsel võimalik enne uue kalendriaasta algust käia ka uue kodukoha lasteaias. Seega on oluliselt piiratud lapse õigust haridusele, äärmuslikul juhul terve kalendriaasta jooksul.

Määruse punktis 2.8 ei ole arvestatud asjaolu, et lapsevanema vajadus lapse hoidmise järele suureneb, kui lapsehoolduspuhkus lõpeb lapse 3-aastaseks saamise tõttu (puhkuseseaduse⁸ § 29 lõige 1) või varem seoses tööle asumisega. Puhkuse lõppemine seab eriti raskesse olukorda üksikvanema. Määruse punkt 2.8 võib muutuda tööhõivele suureks takistuseks.

⁴ RT I 1999, 27, 387; 2003, 75, 496.

⁵ RT I 1993, 37, 558; 2003, 4, 22.

⁶ RT 1992, 12, 192; RT I 2003, 48, 342.

⁷ Võimalust arvata laps lasteaiast välja, kui lapsevanem ja laps on jooksval aastal välja registreeritud Viimsi valla haldusterritooriumilt, kasutab ka Viimsi vald. Vt Viimsi Vallavalitsuse 19.09.2003. a määruse nr 39 “Munitsipaallasteasutuse “Viimsi Lasteaiad” lasteaedadesse laste vastuvõtmise, lasteaiakoha kasutamise ja lasteaiast väljaarvamise kord” p 4.1.4.

⁸ RT I 2001, 42, 233; 2002, 62, 377.

KELS-i § 27 lõike 1 punkti 1 kohaselt rahastatakse lasteasutust riigieelarvest ja valla- või linnaeelarve vahenditest ning mõlema puhul on eelarveperiood kalendriaasta. Tulumaksuseaduse⁹ § 5 lõike 1 punktist 2 ja lõike 2 tuleneb, et isiku tulumaksust 56% laekub elukohta omavalitsusüksusele, arvestades kalendriaasta 1. jaanuari seisuga. Samuti tasandatakse riigieelarvest kohaliku omavalitsuse üksuste eelarveid, lähtudes nende rahvastikuregistrisse kantud elanike arvust. Ent alushariduse saamine on õigus, mitte soodustus, ja seepärast ei anna tulubaasi tekkimise aeg alust piirata hariduse saamise õigust.

Abivallavanema viide elanike arvu suurenemise kohta peab kajastuma KOKS-i § 9 järgi koostatud valla arengukavas, mis KOKS-i § 37 lõike 4 punktist 1 tulenevalt võetakse aluseks valla eelarve koostamisel ning valla kohustuste hindamisel lähtuvalt elanike vajadustest.

Kohaliku omavalitsuse kohustus tagada haldusterritooriumil elavale lapsele alusharidus kajastub peale KELS-i § 10 ka selle seaduse § 19 lõikes 3 ja § 27 lõikes 7. KELS-i § 19 lõige 3 näeb ette, et vallavalitsus loob kõigile soovijatele võimaluse saada lasteasutuses osajaline koht, kui valla territooriumil on vajadus lasteasutuse koha järele suurem kui olemasolevate lasteasutuste üldkohtade arv. Samuti on Viimsi vallal KELS-i § 27 lõike 7 järgi kohustus täies ulatuses osaleda teise valla või linna lasteasutuse majandamiskulude, personali töötasu ja sotsiaalmaksu ning õppevahendite kulude katmises proportsionaalselt nende haldusterritooriumil elavate ja nende lasteasutustes käivate laste arvuga. Nende nõuete täitmist ei saa teha sõltuvaks muust päevast, kui on rahvastikuregistris isiku kohta kande tegemise päev.

Seda arvesse võttes on Viimsi Vallavalitsuse 19. septembri 2003. a määruse nr 39 „Munitsipaallasteasutuse „Viimsi Lasteaiad” lasteaeadesse laste vastuvõtmise, lasteaiade koha kasutamise ja lasteaiast väljaarvamise kord” punkt 2.8 vastuolus KELS §-ga 10, põhiseaduse §-dega 3 ja 11 ning § 37 lõike 1 lausega 1.

Õiguskantsler tegi 30. detsembril 2003 Viimsi Vallavalitsusele ettepaneku viia Viimsi Vallavalitsuse 19. septembri 2003. a määruse nr 39 „Munitsipaallasteasutuse „Viimsi Lasteaiad” lasteaeadesse laste vastuvõtmise, lasteaiade koha kasutamise ja lasteaiast väljaarvamise kord” punkti 2.8 põhiseaduse ja seadustega kooskõlla. 30. jaanuaril 2004 tühistas Viimsi Vallavalitsus kõnealuse sätte.

3.2.3. Lapse õiguste eiramine koolieelses lasteasutusse vastuvõtmisel ja sealt väljaarvamisel Tallinnas

Tallinna Linnavalitsus andis 11. juunil 2003 määruse nr 63 „Laste koolieelses lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise korra kehtestamine”, mille punktis 3.2.2 oli sätestatud: „Lasteasutuse juhataja võib lapse lasteasutusest välja arvata alljärgnevatel juhtudel: haridusameti ettepanekul, kui lapse elukohajärgne valla- või linnavalitsus ei ole tasunud väljaspool Tallinna linna haldusterritooriumi elava lapse eest lepingus fikseeritud kulusid kahe kuu jooksul peale maksetähtaja möödumist”.

Maardus elav lapsevanem pöördus õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida eelnimetatud sätte põhiseaduslikkust. Avaldusest selgus, et tema laps arvati Tallinna lasteasutusest viidatud määruse sätte alusel välja, ehkki lapsevanemal seadusejärgsete kulude võlga ei olnud.

Avaldaja püstitas põhiküsimuse, kas õiguspärane lahend on oma kohustused täitnud lapsevanema lapse lasteaiast välja arvamise või võlgnikust vallalt või linnalt tema võla sisse nõudmine.

KELS-i § 10 sätestab valla- või linnavalitsuse kohustuse luua kõigile oma haldusterritooriumil alaliselt elavatele lastele, kelle vanemad seda soovivad, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. KELS-i § 15 lõike 2 kohaselt on vanematele lasteasutuse valik vaba, kui soovitud lasteasutuses on vabu kohti. Sama paragrahvi lõige 3 näeb ette pärast teeninduspiirkonnas alaliselt elavate laste vastuvõttu vabaks jäänud kohtade olemasolul võimaluse väljastpoolt teeninduspiirkonda elavate

⁹ RT I 1999, 101, 903; 2003, 58, 387.

laste vastuvõtuks, eelistades esmajärjekorras samas vallas või linnas alaliselt elavaid lapsi, seejärel aga teeninduspiirkonnas töötavate vanemate lapsi. Väljaspool teeninduspiirkonda elavate laste vastuvõtul arvestatakse ajaliselt varem esitatud taotlusi. KELS-i § 27 lõige 6 sätestab, et lasteasutuse valla- või linnaelarvest kaetavate majandamiskulude, personali töötasu ja sotsiaalmaksu ning õppevahendite kulude katmises peab täies ulatuses osalema teine vald või linn proportsionaalselt nende haldusterritooriumil elavate ja sealses lasteasutuses käivate laste arvuga. Iga vald või linn ei pruugi suuta oma lasteasutust kohe ehitada. KELS mõtte kohaselt võib kokku leppida naabervalla või –linnaga lasteasutuse vabade kohtade kasutamise osas, hüvitades asjakohased kulud.

Põhiseaduse § 27 kohaselt sätestab seadus vanemate ja laste kaitse. PS § 154 lõikest 1 tuleneb kohalike omavalitsuste tegevuse seaduslikkuse üldine nõue. Lastekaitseseaduse¹⁰ (edaspidi *LaKS*) § 3 kohustab alati ja igal pool seadma esikohale lapse huvid. Sellega on koostoimes KOKS § 3 punktides 2 ja 3 esitatud põhimõtted. *LaKS*-i §-dest 3 ja 4 tuleneb, et lapse huve arvestades ei olnud Tallinna linnavõimudel põhiseaduslikku õigustust pidada silmas üksnes oma laste huve, vaid ta pidi arvestama ka teiste omavalitsusüksuste laste üldisi õigusi. Näiteks Tartu Linnavalitsus toimis sarnasel juhul teisiti, taotledes Tartu Halduskohtu kaudu Puhja vallalt välja nii võlg kui ka kohtukulud.¹¹

Maardu lapsevanema asjas esitas õiguskantsler Tallinna Linnavalitsusele märgukirja, milles palus hoolikalt analüüsida 11. juuni 2003. a määrust nr 63, eriti selle punkti 3.2.2, ning soovitas võtta meetmeid määruse põhiseaduse ja seadusega kooskõlla viimiseks. Õiguskantsler palus hiljemalt 15. jaanuariks 2004 teatada, milline on Tallinna Linnavalitsuse seisukoht ja tegevuskava nimetatud määruse õigusprobleemide lahendamiseks. Tallinna Linnavalitsus muutis enda poolt lubatud tähtsaks määrust ja kõrvaldas vastuolud.

3.2.4. Lapse õiguste eiramine koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtmisel ja sealt väljaarvamisel Maardus

Avaldaja taotles põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust, et selgitada, kas Maardu Linnavalitsuse 19. veebruari 2003. a määruse nr 3 „Laste koolieelsesse lasteasutustesse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord Maardu linnas” lisa punktid 1.3 ja 2.4 ning punkti 3.2 alapunktid b–d on KELS-i ja põhiseadusega kooskõlas.

Määruse lisa punkti 1.3 teise lause kohaselt on lapsevanemal õigus pöörduda kaebusega hoolekogu või linnavalitsuse poole, kui ta ei nõustu lasteaia juhataja otsusega lapse lasteasutusse võtmise või sealt väljaarvamise kohta.

Määruse lisa punkti 2.4 teise lause kohaselt pidi lapsevanem lapsele lasteaeda koha taotlemiseks lisaks avaldusele esitama lapse sünnitunnistuse koopia ja meditsiinikaardi ning elanike registriosakonna tõendi.

Määruse lisa punkt 3.2 sätestab, et lapse väljaarvamise lasteasutusest otsustab juhataja. Sama punkti alapunktide b–d kohaselt võis lapse lasteasutusest välja arvata kaalutusõigust teostamata, näiteks arsti otsuse alusel, kui tervis ei võimalda lapsel lasteasutuses viibida (alapunkt b). Punkti c järgi võis lapse lasteasutusest välja arvata, kui ta on ette teatamata puudunud järjest üle kümne päeva. Kui lapsevanem ei ole õigeks ajaks maksnud käsitletava korra punktis 1.7 nimetatud toiduraha ega vanemale majandamiskulude ja õppevahendite kulude katteks ettenähtud tasu, arvatakse laps nimekirjast välja maksetähtpäevale järgnevast päevast (alapunkt d).

Õiguskantsler esitas Maardu Linnavalitsusele teabenõude lisaandmete saamiseks.

Avalduse lahendamisel tuli anda hinnang vaidlustatud sätete seaduslikkusele.

¹⁰ RT 1992, 28, 370; RT I 1996, 49, 953; 2004, 27, 180.

¹¹ RKHKo 18.06.2002 nr 3-3-1-37-02.

Kui lapsevanem ei nõustu lasteaia juhataja otsusega lapse lasteasutusse võtmise või sealt väljaarvamise kohta, oli tal Maardu Linnavalitsuse 19. veebruari 2003. a määruse nr 3 lisa punkti 1.3 teise lause kohaselt õigus pöörduda kaebusega hoolekogu või linnavalitsuse poole. Hoolekogu pädevus on sõnaselgelt sätestatud KELS-i §-s 24, millest ei tulene hoolekogu pädevust lahendada lapsevanema kaebust lapse lasteasutusse vastuvõtmise või sealt väljaarvamise kohta. Niisuguseid vaidlusi on KELS-i § 4 lõikest 4, haldusmenetluse seaduse¹² (edaspidi ka *HMS*) § 73 lõikest 1 ja KOKS-i § 66¹ lõikest 1 lähtudes pädev lahendama linnavalitsus. HMS-i § 73 lõige 1 sätestab, et kui seadusega ei ole ette nähtud teistsugust vaidealluvust, esitatakse vaie haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani kaudu haldusorganile, kes teostab haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet. KOKS-i § 66¹ lõike 1 kohaselt on teenistuslik järelevalve kontroll, mida valitsus teostab valla või linna ametiasutuste ja nende ametiisikute ning ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle. Kuigi KELS-i § 24 lõike 3 kohaselt võib hoolekogu otsustada teisi nimetatud seaduse või valla- ja linnavolikogu otsusega hoolekogu pädevusse antud küsimusi, peab hoolekogu niisugune pädevus tulenema seadusest.

Määruse lisa punkti 2.4 teise lause kohaselt pidi lapsevanem lisaks avaldusele esitama lapse sünnitunnistuse koopia ja meditsiinikaardi ning elanike registriosakonna tõendi. Nimetatud sätet grammatiliselt tõlgendades võib mõista, et lapsevanem on kohustatud esitama lapse meditsiinikaardi. Seaduse järgi ei ole lapsevanemal niisugust kohustust võimalik täita, sest tal on õigus saada vaid väljavõtte või koopia lapsele tervishoiuteenuse osutamist tõendavast dokumendist või pädeva tervishoiuteenuse osutaja väljastatud tõend lapse tervise kohta. Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja selle alusel kehtestatud sotsiaalministri 6. mai 2002. a määruse nr 76 jõustumisest alates ei kanna ükski tervishoiuteenuse osutamist tõendav dokument nimetust „Lapse meditsiinikaart“. Õigusselguse ja proportsionaalsuse põhimõtet arvestades ei ole nimetatud nõue seadustega kooskõlas. Kui lapsevanemalt soovitakse lapse terviseandmeid eesmärgiga seista hea teiste laste tervise eest, peaks nõue olema seatud eesmärgiga proportsionaalne.

Määruse lisa punkt 3.2 sätestas, et lapse väljaarvamise lasteasutusest otsustab juhataja. Sama punkti alapunktide b–d kohaselt võis lapse lasteasutusest välja arvata kaalutlusõigust teostamata. Alapunkti b kohaselt võis lapse arsti otsuse alusel arvata lasteasutusest välja siis, kui lapse tervis halveneb ja see ei võimalda lapsel lasteasutuses viibida. Grammatiliselt tõlgendamisel võimaldab säte järeldada, et lapse võib lasteasutusest välja arvata juba siis, kui laps põeb kergekujulist ja lühiajalist haigust.

Alapunkti c kohaselt võis lapse pikaajalise etteteatamata puudumise – üle 10 päeva järjest – korral lasteasutusest välja arvata alates 11. päevast. Õiguse üldpõhimõtet arvestades tuleb lapse väljaarvamist kaaluda väga põhjalikult ning kasutada väljaarvamist kui viimast, äärmuslikku abinõu üksnes juhul, kui kõik teised, vähemkoormavad mõistlikud abinõud on ammendatud. Maardu Linnavalitsuse kaalumiskohustus määruse andmisel tuleneb HMS-ist. Maardu Linnavalitsus ei olnud määrust andes kaalunud leebeima õiguskaitsevahendi kohaldamise võimalust, mis praegusel juhul oleks lapsevanema ärakuulamine.

Kui lapsevanem ei ole õigeks ajaks maksnud käsitletava korra punktis 1.7 nimetatud toiduraha ega vanemale majandamiskulude ja õppevahendite kulude katteks ettenähtud tasu, arvatakse laps nimekirjast välja maksetähtpäevale järgnevast päevast. Lisa punkti 3.2 alapunkt d oli sisu poolest sanktsioon, mis võttis lapselt KELS-i §-s 10 sätestatud õiguse käia kohaliku omavalitsuse halduserritooriumil teeninduspiirkonna lasteasutuses. Seda kinnitas lisa punkti 3.2 alapunktist d tulenev võimalus arvata laps välja päevapealt (vrd „arvatakse laps nimekirjast välja maksetähtajale järgnevast päevast“). Eesmärgi selline valik ei olnud kooskõlas PS-i § 3 lõikega 1 ega §-ga 11, sest sanktsioon moonutab piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Selle asemel peaks lasteasutus nõudma kõigepealt kohustuse täitmist. Nimekirjast väljaarvamine tuleb kõne alla siis, kui maksekohustust rikutakse pidevalt ja pikka aega.

¹² RT I 2001, 58, 354; 2003, 78, 527.

Õiguskantsler pöördus 12. detsembril 2003 Maardu Linnavalitsuse poole märgukirjaga, milles juhtis tähelepanu Maardu Linnavalitsuse määruse seadusvastasusele. Kuna Maardu Linnavalitsus ligi kolme kuu jooksul märgukirjale ei vastanud, esitas õiguskantsler 11. veebruaril 2004 õiguskantsleri seaduse (edaspidi ka *ÕKS*) §-st 28 juhindudes Maardu Linnavalitsusele teabenõude, milles soovis kohaldatud lahendeid käsitlevat infot sisaldavat vastust teabenõude edastamisest alates 10 tööpäeva jooksul. Maardu Linnavalitsus vastas teabenõudele 2. märtsil 2004, edastades vaidlustatud määruse muutmise määruse ja asjakohased selgitused. Maardu Linnavalitsus tunnistas vaidlustatud määruse kehtetuks 8. jaanuari 2004. a määrusega nr 1 ja andis vastuolude kõrvaldamiseks uue määruse.

3.2.5. Kohaliku omavalitsuse tegevusetus lastekodulaste huvide esindamisel

Avaldaja, kes töötab lastekodus sotsiaaltöötajana, palus oma avalduses õiguskantslerile selgitada, kas tema pädevusse kuulub kohaliku omavalitsuse korraldusega talle pandud ülesanne esindada lastekodus elavate laste huve Kodakondsus- ja Migratsiooniametis ning Ühispangas.

Õiguskantslerile edastatud teabest ilmnes, et Kodakondsus- ja Migratsiooniametile taotluse esitamise korral nõuavad sealsed ametnikud lapse esindajalt esindusõigust tõendavat dokumenti, näiteks lastekodu direktori, maavanema või kohaliku omavalitsuse volitust.

Õiguskantsler edastas avaldaja kaebuse maavanemale palvega teostada järelevalvet kohaliku omavalitsuse korralduse seaduslikkuse üle. Peale selle edastas õiguskantsler Kodakondsus- ja Migratsiooniameti (edaspidi *KMA*) peadirektorile teabenõude, milles palus selgitada, keda peab *KMA* lastekodus elava lapse seadusjärgseks esindajaks.

KMA-st saadud vastusest ilmnes, et *KMA* peab lastekodudes elavate laste seadusjärgseks esindajaks kohaliku omavalitsuse sotsiaaltalitust. *KMA* selgitas, et Siseministerium on sõlminud Eesti kodanikele ja välismaalastele isikutunnistuse ja reisidokumendi väljastamiseks AS Sertifitseerimiskeskusega lepingu, milles on AS Sertifitseerimiskeskusele ette nähtud kohustus tagada isikutunnistuse ja reisidokumendi väljastamisel isikusamasuse tuvastamine õigusaktidega kehtestatud korras. Isikutunnistuse ja reisidokumendi väljastamise leping on sõlmitud ka Ühispangaga.

Õiguskantsleril oli vaja leida vastus küsimustele, kes peab esindama lastekodus elavaid lapsi ning mis dokumendid peab esindaja esitama laste isikut tõendavate dokumentide taotlemisel ja väljaandmisel *KMA*-s ja pangakontoris.

Kohalik omavalitsus on *PkS* § 97 lõike 1 alusel lapse seaduslik esindaja. *LaKS* § 63 lõike 1 alusel korraldab eestkoste- ja hooldusorganina laste eestkostet ja hooldust kohaliku omavalitsuse sotsiaaltalitus. Seega on kohalikud omavalitsused nii laste eestkostjad kui ka eestkosteasutused.

Isikut tõendavate dokumentide seaduse¹³ § 11² lõike 6 järgi väljastatakse alla 15-aastase ja piiratud teovõimega isiku dokument dokumendi kasutaja seaduslikule esindajale isiklikult. Vabariigi Valitsuse 26. novembri 2002 määruse nr 364 „Elamisloa ja tööloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord ja tähtajad ning elamisloa ja tööloa taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu ning elamisloa andmete kandmine välisriigi reisidokumendi ja välismaalase Eestist eemalviibimise registreerimise kord” § 1 lõike 2 kohaselt teeb määruses nimetatud toimingud alla 15-aastase alaealise või piiratud teovõimega välismaalase eest tema vanem, eestkostja või eestkosteasutuse volitatud esindaja. Toiminguteks esitab seadusjärgne esindaja isikut ja esindusõigust tõendava dokumendi.

Õiguskantsler teatas oma seisukohast *KMA*-le, kes edastas õiguskantsleri kirjas esitatud informatsiooni AS Sertifitseerimiskeskusele ja palus arutada kõnealust teemat Ühispangaga, et vältida arusaamatuste tekkimist pangakontoris isikut tõendavate dokumentide väljastamisel. Maavanema

¹³ RT I 1999, 25, 365; 2004, 28, 180.

järelevalve tulemusena tühistati kohaliku omavalitsuse korraldusega avaldajale pandud esindamiskohustus ja laste huve volitati esindama kohaliku omavalitsuse lastekaitseinspektorid.

3.2.6. Lapse õiguste eiramine Loksa Vene Gümnaasiumi põhimääruses

Avaldaja palus kontrollida, kas Loksa Linnavolikogu 26. märtsi 2003. a määruse nr 13 “Loksa Vene Gümnaasiumi põhimääruse kinnitamine” punktid 26, 29.7 ja 29.8 on seadusega kooskõlas.

Et Loksa linnasekretär ei olnud määruse ärakirja õiguskantslerile saatnud, edastas õiguskantsler linnasekretärile 7. mail 2003 teabenõude, kus palus endale saata nimetatud määruse. Linnasekretär saatis 12. mail 2003 määruse ärakirja ning linnavolikogu ja linnavalitsuse käesoleva koosseisu teised seni saatmata määrused.

Linnavolikogu määruses oli viide KOKS-i § 35 lõikele 2 ja Loksa linna põhimääruse § 7 lõike 1 punktile 34. Põhimääruse punkt 26 sätestas: “Loksa Vene Gümnaasium võtab gümnaasiumiklassidesse õpilasi põhikooli lõpuhinnete ja vestluse põhjal.”

Peamiselt tuli kontrollida nimetatud põhimääruse punktide kooskõla põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega¹⁴ (edaspidi ka *PGS*).

KOKS-i § 55 lõike 4 punkt 5 sätestab valla- ja linnasekretärade kohustuse saata õiguskantslerile valla või linna õigustloova akti ärakiri selle vastuvõtmisest alates 10 päeva jooksul. Loksa linnasekretär oli seda kohustust eiranud.

Põhimääruse punkt 26 sätestab: “Loksa Vene Gümnaasium võtab gümnaasiumiklassidesse õpilasi põhikooli lõpuhinnete ja vestluse põhjal”. See ei ole kooskõlas PGS-i §-ga 28 koosmõjus § 29 lõike 1 lausega 1. PGS-i § 28 sätestab: “Gümnaasiumisse vastuvõtt toimub põhikooli lõpetamise tulemuste alusel”. PGS-i § 29 lõike 1 lause 1 sätestab: “Põhikooli ja gümnaasiumi lõpetamiseks korraldatakse lõpueksamid”. Kui PGS näeb gümnaasiumi vastuvõtu tingimusena ette lõpetamise tulemused, mis on lõpueksamite tulemused, siis ei saa linnavolikogu kehtestada lisatingimusena vestlust.

Põhimääruse punkt 29.7 kohustab õpilasi osalema kooli heaks tehtavas eakohases kasulikus töös ning punkt 29.8 kohustab võtma osa kooli ühiskondlikust ja kultuurielust ja ühiskondliku kasuliku töö tundidest ning hoidma ja arendama väljakujunenud tavasid. *Üldkasulik töö* on PGS-iga ning selle alusel antud haridus- ja teadusministri määrustega võrreldes sisustamatu mõiste, mis selle nõukogudeaegses käsituses ei ole praeguse õppekavaga kooskõlas. Õpilane võib õppe- ja kasvatusprotsessis teha tööd seaduse järgi ning seaduse alusel täitmiseks antud õigusaktidega ettenähtud eesmärgi ja normatiive ning muid nõudeid arvestades. Esmajoones tuleb arvestada esimese ja teise kooliastme õpilaste iga ja arengutaset. Seetõttu ei saa tulla kõne alla muu töö, kui on ette nähtud praegu kehtiva õppekavaga.

Õiguskantsler saatis Loksa Linnavolikogule märgukirja, milles osutas puudustele tähelepanu. Loksa Linnavolikogu vastas, et arvestab märgukirjas nimetatud märkusi.

3.2.7. Tallinna Balletikooli õppe- ja kasvatusgevuse seadusvastasus

Õiguskantsleri poole pöördus Tallinna Balletikooli endine õpilane.

Avaldaja esitas 28. augustil 2003 õiguskantslerile kaebuse Tallinna Balletikooli tegevuse kohta. Avaldusest selgus, et avaldaja on Tallinna Balletikoolist direktori käskkirjaga välja arvatud õpingutulemuste põhjal. Lahkumise tegelikuks põhjuseks nimetas avaldaja kooli juhtimises ja õppekasvatustöös esinenud puuduste pinnalt tekkinud konflikti kooli juhtkonnaga. Avaldaja olevat koolist

¹⁴ RT I 1993, 63, 892; 2003, 21, 125.

välja arvatud direktori suulise korralduse alusel ja käskkirja ei olevat asjaosalistele näidatud. Peale selle osutas avaldaja, et Tallinna Balletikoolis olevat lastevanemate koosolekuid toimunud viie aasta jooksul kolm korda, koolis ei olevat psühholoogi-nõustajat, meditsiiniline järelevalve olevat fiktiivne ning toime balleti erialale kohatu. Avaldaja soovis juhtunu ning koolis valitseva olukorra kohta õiguslikku hinnangut.

Avalduses käsitletud asjas saadud teabe ja selle täpsustuste alusel pöördus õiguskantsler 26. septembril 2003 Haridus- ja Teadusministeeriumi poole taotlusega algatada riikliku järelevalve menetlus.

Haridus- ja Teadusministeerium teatas 29. septembril 2003 õiguskantslerile, et Harju Maavalitsuse haridus- ja kultuuriosakond viib Tallinna Balletikoolis läbi riikliku järelevalve menetluse ja lõpetab selle hiljemalt 31. detsembriks 2003.

Haridus- ja Teadusministeerium tegi 22. detsembril 2003 õiguskantslerile 3.–14. novembrini 2003 toimunud riikliku järelevalve menetluse tulemused teatavaks. Harju maavanema 28. novembri 2003 riikliku järelevalve õiendi järgi olid Tallinna Balletikoolis tuvastatud järgmised puudused:

- 1) õppetöös on põhjendamatu ära jäänud üldainete tunde, mõne aine läbitud teemad on avatud väga lakooniliselt, õpilaste hindamisel esineb rohkesti puudujääke;
- 2) kooli õppekorraldus toetub õigustühisele eeskirjale;
- 3) koolis puudub õpilasesindus ning õpilased ei saa õpilaselu küsimusi otsustada ega korraldada;
- 4) 2003. õppeaastal toimus vaid üks lapsevanemate koosolek. Avaldaja klassijuhataja väitel toimus igal õppeaastal kaks koosolekut, millest avaldaja vanemad võtsid osa vaid mõnel korral. Klassijuhataja sõnul oli avaldaja vanematega tihedasti suheldud telefonitsi. Koosolekute protokollid ja registreerimislehed puudusid;
- 5) kooli õppekorralduse eeskirja punkti 5.6 kohaselt kustutatakse nimekirjast põhikooli lõpetanud õpilane, keda eksamikomisjon erialakonkursil välja ei vali. Avaldaja teiste omadest madalamate hinnete tõttu erialakonkursil väljaarvamine on vormistatud õppenõukogu 18. juuni 2003. a otsuse alusel direktori 18. juuni 2003. a käskkirjaga. Direktori otsene surve avaldajale ei selgunud;
- 6) kooli juhtimises puuduvad süsteemsus ja perspektiivne planeerimine (puudub arengukava, aasta tegevusplaan, sisekontroll, õpetajate täiendusõppe kavandamine), paremat jätab soovida juhtkonna omavaheline koostöö, oluliseks ei peeta kooli dokumentatsiooni. Puudused tulenevad haridusala jt õigusaktide vähesest tundmisest ning juhtimisõppe läbimata jätmisest.

Tallinna Balletikoolile tehti asjakohases kontrollaktis kooskõlas kutseõppeasutuste seaduse¹⁵ (edaspidi ka *KutÕS*) §-ga 34⁴ ettekirjutus viia tegevus seadusega kooskõlla ning haridus- ja teadusminister määras direktorile oma 24. detsembri 2003. a käskkirjaga nr 346-p distsiplinaarkorras noomituse töökohustuse rikkumise eest.

Ettekirjutuses nimetatud tähtaegu arvestades alustas Tallinna Balletikooli juhtkond riikliku järelevalve õiendi kohaselt tehtud ettekirjutuste täitmist 28. novembril 2003:

- 1) kinnitati Tallinna Balletikooli õppekorralduse eeskiri;
- 2) Tallinna ja Harjumaa Tööinspeksioon kinnitas 30. jaanuaril 2004 Tallinna Balletikooli kodukorra;

¹⁵ RT I 1998, 64/65, 1007; 2003, 71, 473.

- 3) korrigeeritakse Tallinna Balletikooli ametijuhendeid;
- 4) Tallinna Balletikooli juhtkond on teinud õpetajaskonnale ülesandeks haridusministri 20. septembri 2000. a määruse nr 33 "Õpilaste hindamise, järgmise klassi üleviimise ning klassikursust kordama jätmise alused, tingimused ja kord" ning 25. jaanuari 2001. a määruse nr 7 "Kooli õppe- ja kasvatustegevuse alase kohustuslike dokumentide loetelu, vormid ja nende täitmise kord" täpse täitmise ning juhtkond kontrollib täitmist;
- 5) kavandatud on, et alates 1. septembrist 2004 tehakse õpilase võimalik konkursi alusel väljaarvamine pärast 9. klassi lõpetamist vanemale kirjalikult teatavaks ja teatele võetakse vanema allkiri.

3.3. Omaalgatuslikud kontrollkäigud

Õiguskantsleri tegevus lapse õiguste tagamisel on paljus omaalgatuslik. Lisaks avalduste lahendamisele toimusid 2003. aastal õiguskantsleri omaalgatuslikud kontrollkäigud Eestis tegutsevasse kasvatusereitingimusi vajavate õpilaste koolidesse, et kontrollida, kuidas on tagatud sellistes koolides õppivate laste õigused.

Erikoolide olukorrast tervikpildi saamiseks ning neis institutsioonides laste põhiõiguste ja vabaduste tagamise kohta info saamiseks külastas õiguskantsler kõiki kolme Eestis tegutsevat asjaomast kooli: Tapa Erikooli, mis on vene õppekeelega kool noormeestele; Puiatu Erikooli, mis on eesti õppekeelega kool noormeestele ning Kaagvere Erikooli, kus õpivad tütarlapsed nii eesti kui ka vene keeles.

Erikooli paigutamine on rangeim mõjutusvahend, mida on võimalik kohaldada alaealise mõjutusvahendite seaduse alusel. Erikool on kinnine asutus, kus on korraldatud õpilaste pidev kasvatustajarelevale. Seepärast on järelevalve õpilaste põhiõiguste ja vabaduste tagamise üle eriti tähtis. Õpilaste endi võimalused oma õigusi kaitsta on sellistes asutustes piiratud. Kontrollkäikude põhjal võib teha järgmise üldistuse.

Erikoolide esindajatele tegi muret asjaolu, et erikasvatust vajava õpilase kooli paigutamiseks luba andes on kohtud eiranud kooliaasta ja õppeveerandite süsteemi, kuid viimasel ajal on seda vähemaks jäänud. Määrav on siiski alaealiste komisjoni taotluses märgitud erikooli paigutamise tähtaeg ja kohus annab vaid paigutamise loa. Koolikohustuse täitmise tagamise ja õppeprotsessi stabiilsuse aspektist on tõhusam arvestada õpilase erikooli saatmisel ja tähtaja kehtestamisel koolitsükli, mis võimaldab õpilase tulemusi hinnata jooksvalt ja tõhustab kooli tööd. Tuleb arvestada, et erikooli paigutamise kui mõjutusvahendi kohaldamise tähtaeg ei tohi kooli töökorraldusest tulenevatel põhjustel muutuda üleliia pikaks ja seetõttu põhjendamatuks.

Tõenäoliselt on läbimõtle mata tähtaegade alusel erikooli saatmine üks põhjus, miks paljudel erikoolis õppinutel koolitee katkeb. Kooliaja pikendamine, mida paljud erikoolide õpilased kasutavad, on üks võimalus probleemist mööda pääseda, aga see ei ole lahendus. Kui õpilane ei esita taotlust erikoolis viibimise tähtaja pikendamiseks, lahkub ta poole kooliaasta pealt. Probleemne on ka õpilase suunamine erikooli õppeaasta lõpuni, 31. augustini. Nõue teeb õpilasele keeruliseks teise kooli siirdumise ja hoiab koolis õppekohti kinni.

Alati ei ole kooli paigutamisel arvestatud sotsiaalministri 31. juuni 1998. a määruses nr 44¹⁶ loetletud meditsiiniliste vastunäidustuste loeteluga, mis välistab alaealise määramise erikasvatust vajavate õpilaste kooli. Ühe erikooli direktoril oli tuua värske näide õpilasest, kelle oli kool juba järgmisel nädalal pärast kooli saabumist saatnud haiglasse psühhiaatrilisele läbivaatusele. Noormehele pandi diagnoos, mille puhul on erikoolis õppimine meditsiiniliselt vastunäidustatud.

¹⁶ Sotsiaalministri 31.06.1998. a määrus nr 44 "Alaealiste mõjutusvahendite seadusest tulenevate õigusaktide kehtestamine" (RTL 1998, 250, 1037; 2002, 10, 102).

Erikoolist vabanenud noorele ei ole ette nähtud tõhusat järeltegevust – puuduvad tugiisikud; tihti on õpilase ainus võimalus asuda õppima samas koolis, kus probleemid alguse said; sageli aitavad erikooli töötajad ise (mitte alaealiste komisjoni esindajad või kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajad) leida lapsele sobivat õppeasutust. Probleemi tuleks käsitleda senisest süsteemsemalt ja laiemalt.

Järgmiseks on erikoolide kaupa esitatud põhilised tähelepanekud ja puudused, mida õiguskantsler kontrollkäike tehes leidis.

3.3.1. Kontrollkäik Tapa Erikooli

23. aprillil 2003 toimus õiguskantsleri kontrollkäik Tapa Erikooli, mis on Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatav põhikool erikasvatust vajavatele õpilastele. Riiklikku järelevalvet õppe- ja kasvatustegevuse üle teostab Haridus- ja Teadusministeerium. Viimati täideti järelevalveül-esandeid 2000. aastal. Tervisekaitseinspeksioon on kooliolusid kontrollinud tihti. Ministeerium ei ole eelmisel ega käesoleval õppeaastal saanud avaldusi või kaebusi kooli tegevuse kohta. Ka kooli direktori poole ei ole sel ajavahemikul kaebustega pöördutud. Õiguskantsler võttis kontrollimise aluseks erikooli õpilaste põhiõiguste ja vabaduste tagamist käsitleva küsimustiku, mille põhjal kontrolliti järgmisi asjaolusid.

Laste teadlikkus oma põhiseaduslikest õigustest ja vabadustest

Lapsed ei tea piisavalt oma õigusi ega seda, kelle käest oma õiguste kohta küsida. Näiteks ei olnud õiguskantsleri vastuvõtule pöördunud noored teadlikud, kuidas vabastatakse erikoolist enne seal õppimise tähtaja lõppemist; kas erikooli õpilane võib sõita vaheajal välismaale ning milline on erikooli diplomi staatus edasi õppima mineku korral.

Lapse individuaalne areng ja vaba aeg

Laste vaba aeg on sisustatud laste arengut toetava huvitegevusega, mida koordineerib kooli huvitegevuse kava. Toimib kümme huvialaringi; tähistatakse tähtpäevi ning toimuvad kino-, teatri-, muuseumi- jm külastused. Suur probleem on täismõõtmelise võimla puudumine, mis piirab pallimängude ja teiste rühmaalade harrastamist.

Sotsiaalne võrgustik

Lapsevanemate ja sotsiaaltöötajate huvi erikooli saadetud laste vastu on vähene. Vanematel puuduvad tihti vahendid ja võimalused kooli sõiduks, vahel ka tahtmine. Lastekodu esindajate huvi oma koolis viibivate kasvandike vastu on suurenenud. Koostöö kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajatega on kujunenud kooli initsiatiivil. Õpilase koolivaheajale lubamine otsustatakse koostöös õpilase elukohajärgse noorsoopolitsei inspektoriga.

Haridus- ja Teadusministeeriumi järelevalve

2000. aastal toimunud kontrollimisest selgus, et järelevalvet ei olnud korraldatud ulatuses, mis on ette nähtud PGS § 48 lõikes 3. Näiteks ei kajastu kontrollimise õiendis sellised õppe- ja kasvatustööaspektid nagu õpilasomavalitsus, kooli kodukorra nõuetekohasus, lastevanemate ja õpilaste osalemine koolielus, õpilaste toitlustamine ega klassi- ja kooliväliline töö. Oma 9. juuni 2000 kirjas õiguskantslerile nentis haridusminister Tõnis Lukas, et ka elutingimuste kontroll vastavalt LaKS §-le 38 on ministeeriumi järelevalve pädevuses, ent seda ei ole tehtud. Mitmeid 1998. aasta järelevalveaktist nähtavaid probleeme ei ole 2000. aastal üle kontrollitud, nt eraldusruumi olemasolu ja olukorda, õpilastele määratavate karistuste seaduslikkust ning õpilaste õiguste tagamist.

Kontrollkäigu põhjal koostas õiguskantsler õiendi, milles on loetletud avastatud puudused ning tehtud ettepanekud puuduste kõrvaldamiseks nii erikoolile kui ka haridus- ja teadusministrile.

3.3.2. Kontrollkäik Kaagvere Erikooli

3. detsembril 2003 külastas õiguskantsler Kaagvere Erikooli, kus tutvuti õpilaste põhiõiguste ja vabaduste tagamisega. Toimus õiguskantsleri ja erikooli esindajate nõupidamine, korraldati ringkäik erikooli ruumides ja kohtumine õpilasomavalitsuse esindajatega ning isikute vastuvõtt. Vastuvõtul käis 20 õpilast ja 1 töötaja. Kaagvere Erikool on põhikool erikasvatust vajavatele õpilastele ning kooli haldab Haridus- ja Teadusministeerium. Viimati täitis ministeerium riikliku järelevalve ülesandeid 2001. aasta juunis. Kaagvere Erikooli põhimäärus on vastu võetud haridusministri 11. juuni 2002 määrusega nr 52.¹⁷ Kaagvere Erikoolilt teabenõude korras saadud dokumentide ja vastuste ning viisiidi käigus arutatu põhjal selgusid järgmised asjaolud.

Dokumentatsioon

Kooli arengukava kohta on direktor märkinud, et dokumendil puudub kinnitamise märke, kuna ei ole selgusele jõutud, kes seda tegema peaks. PGS § 3¹ lõike 1 järgi koostab kool järjepideva arengu tagamiseks koostöös hoolekogu ja õppenõukoguga kooli arengukava ning lõike 3 kohaselt kinnitab valla- või linnavolikogu arengukava sätestatud korras. Mainimata on aga, kuidas erikooli arengukava kinnitatakse. PGS-i § 12 lõike 4 alusel kinnitab munitsipaalkooli põhimääruse sätestatud korras valla- või linnavolikogu ning riigikooli põhimääruse haridus- ja teadusminister või maavanem. Kui lähtuda analoogiast, peaks samamoodi kinnitatama erikooli arengukava.

Lapse õigus esitada avaldus või kaebus direktorile ja direktori tegevuse peale

Kooli juhtkonna teadmised erikasvatust vajavate õpilaste kooli tegevust reguleerivatest õigusaktidest on äärmiselt lünklikud. Näiteks ei olnud juhtkond teadlik alaealise mõjutusvahendite seaduse¹⁸ (edaspidi *AMVS*) §-s 6³ sätestatud õpilase või tema esindaja õigusest esitada vaie haridus- ja teadusministrile direktori tegevuse kohta. Seetõttu ei ole oma õigustest piisavalt informeeritud ka õpilased ning direktori tegevuse kohta ei ole avaldusi ega vaideid esitatud.

Lapse õigus subelda vanematega ja teiste lähedastega

Vastuvõtul selgus, et koolis on probleeme õpilaste ja neid külastavate lähedaste isikute privaatsuse austamisega.

AMVS § 6¹ lõike 2 järgi on erikooli direktoril või tema volitatud isikul õigus õpilase juuresolekul avada õpilasele saadetud posti- või muid saadetisi, st ainult sissetulnud saadetisi, aga mitte väljaminevaid. Sama sätte lõike 4 kohaselt ei ole kooli direktoril ega tema volitatud töötajal õigust kontrollida õpilase kirjavahetuse ja telefoni või muude üldkasutatavate sidekanalite kaudu edastavate sõnumite sisu.

AMVS § 6¹ lõike 1 kohaselt ei või erikooli õpilase valduses olla esemeid ega aineid, mille loetelu kinnitab Vabariigi Valitsus määrusega.¹⁹ Sama sätte lõikest 3 tuleneb, et kooli direktoril või tema volitatud isikul on õigus õpilase juuresolekul võtta õpilaselt ära eelnimetatud esemed ja ained kooskõlas sama sätte lõigetes 5 ja 6 ettenähtud nõuetega. Ent eseme või aine äravõtmise ning läbiotsimise õigust ei või kohaldada õpilast külastama tulnud isikule.

Küsitav on kooli kehtestatud keeld näidata vanematele lapse tuba õpilaskodus. Keeldu põhjendatakse sellega, et vanemad on toimetanud mõnele õpilasele keelatud esemeid ja aineid. Lapsevanemal peab olema õigus kontrollida, millistes oludes tema laps elab. Mõne lapsevanema käitumise pärast ei saa õiguse piirangut kehtestada kõigi lapsevanemate kohta. Koolil on kahtluse korral võimalik korraldada pärast külastust õpilase toas läbiotsimine.

¹⁷ RTL 2002, 67, 1058; 2003, 4, 39.

¹⁸ RT I 1998, 17, 264; 2003, 26, 156.

¹⁹ Vabariigi Valitsuse 09.10.2001. a määrus nr 315 "Esemete ja ainete loetelu, mis ei või olla kasvatuse eritingimusi vajavate õpilaste kooli õpilase valduses" (RT I 2001, 82, 490).

Lapse individuaalne areng

Õpimotivatsiooni puhul kool probleeme ei näe. Välise motivatsioonina on õppimine väärtustatud karistuste ja ergutuste süsteemis. Eelmisel õppeaastal klassikursust kordama jäänud 9 õpilasest 6 tulid kooli vahetult enne õppeaasta lõppu, mil ei ole enam võimalik täita riiklikku õppekava täies mahus. Erikooli õppetegevuse tulemuslikkuse hindamisel ongi probleemiks asjaolu, et statistika ei kajasta õpilaste koolituleku aega.

Pedagoogide sõnul puuduvad koolil vahendid endiste õpiraskustega ja pikka aega õppetööst eemal olnud õpilaste õpetamiseks (nt eraldi klassi loomiseks). Pedagoogid ei pea õigustatuks, et õpilast võib jätta klassikursust kordama vaid kaks korda. Samas ei nähtu kooli tegevusest, et nende probleemide lahendamiseks piisavalt kasutataks teisi õigusaktides kehtestatud pedagoogilisi erimeetmeid, nt individuaalseid õppekavasid. Nende vormistamiseks ei ole pedagoogidel nende endi sõnul küllaldaselt teadmisi ega töötajaid, kuid õpilastega tegeletakse individuaalselt.

Erikooli väikesest õpilaste hulgast tulenevate probleemidena nimetasid pedagoogid veel mitmekordseid liitklasse (3-kordne liitklass on tavaline; eelmisel õppeaastal töötas vene õppekeelega 4-kordne liitklass) ning raskusi riiklikust õppekavast tuleneva A- ja B-võõrkeele võimaldamisel (nt puudub koolis saksa keele õpetaja). Selle üle kurtsid ka õpilased.

Lapse õigus väljendada oma vaateid

Kiiduväärt on, et koolis tegutseb õpilasesindus ning õpilaste ettepanekuid on arvestatud näiteks kooli kodukorras ettenähtud ergutuste ja karistuste määramise muutmiseks.

Rikkumised ja mõjutusvahendid

Ergutuste ja karistuste süsteem on keeruline ning vastuolus seadusega punktides, mis puudutavad karistamiseks eraldusruumi kasutamist ning ühe teo eest mitme karistuse määramist (nt eraldusruumis viibimise järelmõjud). Seega ei ole karistused ergutustega proportsioonis.

Plusse ja miinuseid määratakse kasvandikele iga päev ja kokkuvõtte tehakse kord nädalas. Plusside ja miinuste määramise õigus on nii õpetajatel ja kasvatajatel kui ka muul personalil. Plusside ja miinuste määramise vihikutest nähtus, et teavad inimesed määravad pigem miinuseid ja teised peamiselt plusse, seega ei ole pedagoogide kasvatusgevus ergutuste ja karistuste määramisel tasakaalus. Plusse ja miinuseid arvestatakse eraldi ning need ei mõjuta üksteist. Nii kogunevad miinused paratamatult kuni teatava karistuseni, mida eeskujuliku käitumise ja plussidega on võimatu vältida. Plusside teenimiseks on õpilaste arvates üldse vähe võimalusi, mille tulemusena on tung nt koristamisele kooliveerandite lõpus suur ja kõigile ei jätku tegevust, millega oma varasemat halba käitumist heastada, paranenud käitumist demonstreerida ning koolivaheajale pääsemiseks plusse teenida. Õpilaste arvates piirab ergutuste ja karistuste süsteem koolivaheajale saamist ülemäära palju. Näiteks kui tunnistusel on üks 2, siis puhkusele ei pääse. Pedagoogide sõnul on plusside ja miinuste süsteem kujunenud aja jooksul, mida muudetakse vajaduse järgi, arvestades ka õpilaste arvamust.

Kaagvere Erikooli direktori käskkirjas, mis reguleerib ergutusi ja karistusi, on mitu puudust. Regulatsioon peab peale distsiplinaarkaristuste sisaldama ka seda, millistel juhtudel sanktsiooni kohaldatakse, kellel on sanktsiooni määramise ja kohaldamise õigus ning kes vastutab, kuidas rikkumine ja sanktsioon tuleb registreerida. Regulatsioonis tuleb ette näha ka kaebeõigus.

Eraldusruum

Eraldusruumi kasutamine koolis on vastuolus AMVS-i §-ga 6², sest eraldusruumi on kasutatud karistusena. AMVS-i § 6² lõigete 1 ja 2 alusel võib õpilase paigutada eraldusruumi rahunema või juhul, kui on otsene oht enesevigastuseks või vägivaldaks teiste isikute vastu ning suusõnaline rahustamine ei ole osutunud küllaldaseks. Kaagvere Erikooli eraldusruumi põhimääruse punkti 1 alusel paigutatakse kasvandik karistusruumi teo toimepanemisest või sellest teadaaamisest arvates 10 päeva jooksul. Direktori sõnul paigutatakse õpilane eraldusruumi ainult siis, kui ta on

teiste inimeste suhtes kasutanud vägivalda. Ent seda ei ole tehtud vahetult pärast tegu kasvandiku rahustamiseks, vaid on kohaldatud päevi hiljem karistusena (seda näeb ette ka kooli kodukorra lisa “Ergutused ja karistused”).

Näiteks kakluse või ähvardamise korral on õpilase eraldusruumi paigutamine rahustamise eesmärgil õigustatud, et ära hoida vägivalda teiste isikute suhtes. Kui aga rikkumise tõttu ei ole enesevigastuse või teiste isikute vastase vägivalda ohtu, peab kool kasutama rohkem alaealiste komisjoni ja politseisse pöördumise võimalust või pedagoogilisi mõjutusvahendeid. Kui teol on karistusseadustikus²⁰ (edaspidi ka *KarS*) või muus seaduses reguleeritud väärteokoosseisu tunnused ja alaealine on kriminaalvastutuse eas, siis tuleks algtada kriminaal- või väärteomenetlus. Kui tegemist ei ole *KarS*-is või muus seaduses käsitletud väärteokoosseisu tunnustega õigusvastase teoga, vaid muu õigusrikkumisega või kui on tegemist *KarS*-is või muus seaduses reguleeritud väärteokoosseisu tunnustega õigusvastase teoga, kuid alaealine ei ole kriminaalvastutuse eas, tuleb erikoolil hakkama saada oma mõjutusvahenditega, näiteks ergutuse või karistuse kohaldamine, vestlus, töökasvatus või soodustuste (nt teatrikülastuse) tühistamine.

Koolis on meelevaldselt tehtud vahet eraldusruumi paigutamisel ja nn isoleerimisel, mis aga nii pedagoogide kui ka õpilaste seletuste põhjal on olnud peaaegu sama karistusliku eesmärgiga. Kui töötajate esitatud näites isoleeritakse laps tema rahustamiseks lukustatud ruumi, on tegu eraldusruumi paigutamisega, mis peab olema AMVS-i nõuetega kooskõlas.

Kooli eraldusruumi põhimääruse punkti 7 alusel ei ole vanemal, eestkostjal või hooldajal õigust last eraldusruumis viibimise ajal külastada. Säte on vastuolus AMVS-i § 6² lõike 9 punktiga 2. Praktikas ei ole kool piiranud vanema õigust kohtuda eraldusruumis viibiva lapsega. Selle sätte kehtestamisega peeti silmas teisi külastajaid.

AMVS-i § 6² lõike 7 järgi peab eraldusruumi paigutatud õpilane olema koolitöötaja pideva järelevalve all. Vastuvõtul käinud õpilaste väitel ei ole järelevalve eraldusruumis pidev, mis on eriti suur probleem siis, kui õpilasel tekib vajadus kasutada tualetti.

Nn isoleerimise ruumis on voodi asemel madrats, mis ei ole kooskõlas sotsiaalministri 8. veebruari 2002. a määruse nr 33 “Eraldusruumi ja selle sisustuse tervisekaitse- ning ohutusnõuded” § 4 lõikega 2. Lisaks on kooli eraldusruumi põhimääruses ette nähtud ruumi põrandapinnaks 4-5 ruutmeetrit ning ruumi sisustuse hulgas on mainimata laud ja taburetid. Neis punktides on vastuolu sotsiaalministri määruse § 4 lõikega 1, mille alusel peab eraldusruumi pindala olema vähemalt 10 ruutmeetrit, ning § 4 lõikega 2, mis näeb ette põranda või seina külge kinnitatava laua ja taburetid osana eraldusruumi sisustusest.

Eraldusruumi paigutamise kohta antud käskkirjade register ei ole kooskõlas AMVS-i § 6² lõikes 3 eraldusruumi registreerimisraamatu kohta kehtestatud nõuetega.

Õpilase eraldusruumi paigutamise kõigi käskkirjade motiveerivas osas ei ole täpsustatud, millal on õpilane vägivaldselt käitunud. Arstliku kontrolli märgetes ei ole kellaaega. AMVS-i § 6² lõike 8 alusel ei tohi eraldusruumi paigutada haigestunud õpilast. Sama sätestab ka kooli eraldusruumi põhimäärus. Seega peab arstlik läbivaatus toimuma enne õpilase eraldusruumi paigutamist või esimesel võimalusel pärast paigutamist.

Elamisväärsed tingimused

Koolile valmistab muret liiga suur ja amortiseerunud hoone ning asjaolu, et Haridus- ja Teadusministeerium ei ole suutnud kooli tuleviku üle otsustada. Kasarmu tüüpi eluruumide korraldus takistab kasvatusrühmadena töötamist ja kodutunde loomist ning õpilastel puudub võimalus omaette olla. Hoolimata suurest hoonest paigutatakse ühte tuppa elama 4-5 õpilast.

²⁰ RT I 2001, 61, 364; 2003, 90, 601.

Vastuvõtul käinud õpilaste kaebustest selgus, et koolis on probleeme prussakate, täide ja kirpudega. Kooli esindajate sõnul tegeleb kooliõde selle probleemiga pidevalt, kuid see terviseoht ei kajastu Tartu Tervisekaitsetalituse kontrollaktides. See viitab lünkadele tervisekaitsejärelevalves.

Koolis on õpilastele pakutud säilivusaja ületanud toitu, mis on lubamatu. Söök on õpilaste arvates üksluine ja ebakvaliteetne. Tuleb leida lahendus, kuidas võimaldada lastel õhtusel ajal teed juua.

Erikooli muud probleemid

Pedagoogide kvalifikatsiooninõuded

Kooli pedagoogide arvates ei peaks hälvikute klassi õpetaja kvalifikatsiooninõuded kehtima erikasvatust vajavate õpilaste kooli pedagoogide kohta, nagu oli sätestatud haridusministri 26. augusti 2002. a määruse nr 65 "Pedagoogide kvalifikatsiooninõuded"²¹ eelmise redaktsiooni § 23 lõikes 2, sest tegemist on aineõpetajatega, mitte eripedagoogidega. 27. detsembril 2003 jõustus aga nimetatud määruse uus redaktsioon, mille alusel kohaldatakse eripedagoogikas kehtivaid kvalifikatsiooninõudeid vaid keha-, kõne-, meele- või vaimupuudega või psüühikahäirega õpilaste kooli direktorile, direktori asetäitjale, õpetajatele ja õpilaskodu kasvatajatele.²² Seega kehtivad nüüdsest erikasvatust vajavate õpilaste kooli pedagoogide kohta üldised põhikooli pedagoogidele seatud kvalifikatsiooninõuded.

Erikooli pedagoogid kinnitasid, et erikasvatust vajavate õpilaste õpetamiseks ja kasvatamiseks on vaja erioskusi. Käesoleval õppeaastal avati Tartu Ülikoolis käitumisraskuste pedagoogika õppesuund.²³ Arvestades käitumisprobleemidega õpilaste erivajadusi ning asjakohase erialase kõrghariduse võimaldamist peaks erikooli pedagoogidele kohaldama eripedagoogikas kehtivaid kvalifikatsiooninõudeid ning leidma täiendusõppe võimalused.

Õpilaste omavoliline lahkumine kooli territooriumilt

Erikoolist "jooksus käimine" on muutunud suureks probleemiks. Koolil puuduvad piirav aed ning vahendid õpilaste tagasitoomiseks ja seepärast ei julge osa kasvatajaid viia õpilasi koolimajast välja värskesse õhku. Seetõttu on ebaproportsionaalselt piiratud õpilaste õigust liikuda kooli territooriumil ning viibida värskes õhus. Õpilaste väitel ei tarvitse vahel koolihoonest välja pääseda isegi kuni ühe nädala jooksul. See on lubamatu. Mõne õpilase üleastumise tõttu ei tohi piirata kõigi õpilaste õigust viibida värskes õhus.

Erikasvatust vajavate õpilaste kool peab tagama pideva järelevalve, et oluliselt vähendada õpilaste võimalust kooli territooriumilt omavoliliselt lahkuda. Omavoliline lahkumine seab küsimuse alla erikooli kui mõjutusvahendi tõhususe iga õpilase puhul ja igast omavolilisest lahkumisest peab direktor alaealiste komisjonile aru andma.

Politsei ja kooli koostöö

Kooli ja politsei koostöö võiks olla praegusest tihedam. Kooli töötajate väitel ei tarvitse politsei vastata kooli väljakutsele näiteks kakluse korral. Politsei viitab sellele, et koolil on endal vahendid selliste olukordade lahendamiseks. Näib, nagu ei oleks politsei teadlik muutustest, mis on toimunud erikasvatust vajavate õpilaste erikooli olemuses ja võimalustes. PGS-i kohaselt on erikool ennekõike siiski õppeasutus, millele on AMVS-i alusel antud õigus teostada pidevat järelevalvet õpilaste üle, konfiskeerida õpilastelt Vabariigi Valitsuse kinnitatud nimekirja alusel teatavaid esemeid ja aineid ning paigutada õpilasi eraldusruumi rahunema. Sellega kooli mõjutamisvõimalused piirduvad. Muudel juhtudel peab õpilase toimepandud rikkumise tõkestamiseks, avastamiseks, uurimiseks või karistuse määramiseks sekkuma politsei. Seega peab kool senisest enam tegema politseiga koostööd ning politseil tuleb kooli väljakutsele reageerida asjakohaselt.

²¹ RTL 2002, 96, 1486; 2003, 4, 39.

²² Haridus- ja teadusministri 16.12.2003 määrus nr 64 "Haridusministri 26. augusti 2002. a määruse nr 65 "Pedagoogide kvalifikatsiooninõuded" muutmine" (RTL 2003, 131, 2104).

²³ Vt <http://www.psych.ut.ee/spedu/ee/bakoppek%203+2.htm> .

Täielik riiklik ülalpidamine

Kooli töötajatel oli küsimus, kas õpilased on erikoolis täielikult riiklikul ülalpidamisel. Eesti Vabariigi haridusseaduse²⁴ § 10 lõike 2 järgi tagab riik erikasvatust vajavale lapsele võimaluse õppida selleks loodud õppeasutuses, andes talle täieliku ülalpidamise õigusaktides ettenähtud korras ja tingimustel.

Kontrollkäigu põhjal koostas õiguskantsler õiendi, milles käsitles avastatud puudusi ning tegi ettepanekud puuduste kõrvaldamiseks nii erikoolile kui ka haridus- ja teadusministrile.

3.3.3. Kontrollkäik Puiatu Erikooli

4. detsembril 2003 tegi õiguskantsler kontrollkäigu Puiatu Erikooli, et tutvuda sellega, kuidas on koolis tagatud põhiõiguste ja vabaduste elluviimine. Kontrollkäigu ajal toimus nõupidamine erikooli esindajatega, tehti ringkäik kooliruumides, kohtuti õpilasmavalitsuse esindajatega ning korraldati isikute vastuvõtt. Vastuvõtul käis 6 õpilast. Puiatu Erikool on erikasvatust vajavate õpilaste põhikool ning Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatav asutus. Viimati täideti koolis riikliku järelevalve ülesandeid 2000. aasta oktoobris. Puiatu Erikooli põhimäärus on vastu võetud haridusministri 11. juuni 2002 määrusega nr 51²⁵. Koolilt teabenõude korras saadud dokumentide ja vastuste ning visiidi käigus arutatu põhjal tõusetusid järgmised küsimused.

Lapse õigus esitada kaebus direktorile ja direktori tegevuse peale

Õiguskantslerile saabunud vastusest selgub, et direktorile esitatud avaldustele ja tema tegevuse kohta esitatud kaebustele reageeritakse kooli kodukorra kohaselt. Õiguskantslerile esitatud kodukorras ei olnud avalduste esitamise ja neile reageerimise reeglite kohta kahjuks ühtki viidet. Õpilaste sõnul on direktori poole pöördunud kahe kasvataja vägivaldse käitumisega tõttu, kuid tagasisidet pole saadud. Direktori sõnul on üks režiimikasvataja saanud hoiatuse õpilase peksmise eest.

Lapse individuaalne areng ja vaba aeg

Lünkliku kooliskäimise tõttu on õpitulemused väga erisugused ja see tekitab erikoolis konflikte. Kooli esindajate sõnul on sellegipoolest suudetud õpilasi motiveerida, mida muu hulgas tõestab asjaolu, et enamik noormehi, kes peaksid lahkuma koolist õppeaasta keskel, taotlevad ajapiken- dust.

Erikooli hoonet iseloomustab arhitektuuriline läbimõtlematus, mis ei võimalda kasvatusrühmadega teha individuaaltööd. Õpilaskodu korrusel viibivad õpilased vaid magamise ning hommiku- ja õhturežiimi ajal, mitte muul koolitööst vabal ajal.

Lapse õigus väljendada oma vaateid

Kiiduväärt on, et koolis on alustanud tegutsemist õpilasesindus. Jääb loota, et kooli juhtkond austab esinduse toimimise õigust ning teadvustab selle tegevuse vajalikkuse.

Rikkumised ja mõjutusvahendid

Koolis ei rakendata nn plusside ja miinuste süsteemi. Hea käitumise ja õppimise positiivseks esiletoomiseks (ekskursioonid, laagrid, kino- ja teatrikülastused) on direktori arvates vähe raha. Üks ergutusvahend on õpilaste lubamine koolivaheajal või nädalavahetusel koju, ent õpilaste sõnul ei ergutata neid võrdsetel alustel, vaid pedagoogide subjektiivsetest seisukohtadest lähtudes.

Mõjutusvahendeid määrates peab kool põhjalikumalt kaaluma, kas kohaldatavad piirangud on proportsionaalsed. Näiteks ei lubata õpilase omavolilise lahkumise korral tervet kasvatusrühma koolivaheajal koju või lihtsalt värskesse õhku liikuma, sest koolil puudub piirav aed. Ühe õpilase teo eest teisi karistada on lubamatu. Väidetavalt on mõjutusvahendina kasutatud ka keeldu kohtuda

²⁴ RT 1992, 12, 192; RT I 2003, 78, 526.

²⁵ RTL 2002, 67, 1057; 2003, 4, 39.

vanematega, mida ei saa õigeks pidada. Õpilasel peab olema õigus kohtuda vanema, eestkostja või seadusliku esindajaga ja seda isegi eraldusruumis viibimise ajal. Mitme tunni pikkune seismine kui karistus on liiga koormav. Öörahu tagamise ettekäändel õpilastel öösel tualetis käimise keelamine eirab õpilaste paratamatuid füsioloogilisi vajadusi. Tunnis segamise korral töötundi saatmine on õpilaste sõnul pigem privileeg kui karistus, sest ei pea õppima.

Eraldusruum

Eelmisel õppeaastal paigutati eraldusruumi 37 õpilast kestusega 3 tunnist 24 tunnini. Käesoleval õppeaastal ei ole eraldusruumi kasutatud, sest erikooli oli jõudnud ekslik teave eraldusruumi kohta käivate nõuete muutmise kohta.

Eraldusruumi võib kasutada, kui see on kooskõlas erikasvatust vajavate õpilaste kooli eraldusruumi kohta kehtivate nõuetega, mis on kehtestatud sotsiaalministri 8. veebruari 2002. a määrusega nr 33 "Eraldusruumi ja selle sisustuse tervise- ning ohutusnõuded"²⁶. Selles eriaktis sätestatud nõuded on ülimuslikud sotsiaalministri 29. augusti 2003. a määruses nr 109 "Tervisekaitsenõuded koolidele"²⁷ kehtestatud üldnõuete ees, mis kehtivad kooli maa-ala, hoonete, ruumide ja sisustuse kohta. Eraldusruumi käsitleva määruse § 3 lõikes 3 on vaja muuta aegunud viide sotsiaalministri 14. juuli 2000. a määrusele nr 47 "Kooli tervisekaitsenõuded"²⁸, mis on kehtetu.

Eraldusruumi uuesti kasutusele võtmise korral tuleb kooli personalil hoolikamalt järgida AMVS-ist tulenevaid nõudeid eraldusruumi paigutamise kohta. Mõnest 2002/2003. õppeaastal eraldusruumi paigutamise aluseks olnud seletus- ja käskkirjast nähtus, et õpilast ei ole paigutatud eraldusruumi vägivaldse käitumise korral mitte tema rahustamiseks, vaid seda on kohaldatud mitu päeva hiljem karistusena. Mitmel korral ei oleks õpilase rikkumise (nt tunnis naermine või keelatud aine kooli toomine) tõttu olnud vaja teda rahunema saata ja seega oli eraldusruumi paigutamine õigustamata. Mõnest eraldusruumi registri dokumendist selgus, et kooli personali liige on läbi lugenud õpilaste kirju, mis on lubamatu.

Erikasvatust vajavate õpilaste kooli eesmärgi – resotsialiseerimise ja õigusrikkumiste ärahoidmise – elluviimise probleemid

Kasvatusrühma suurus

Kooli põhimääruse § 9 lõike 5 kohaselt on klassis ja kasvatusrühmas kuni 12 õpilast, mis kooli esindajate sõnul on liiga palju, et teha õpilastega tulemuslikku individuaaltööd ja üldist edukat kasvatustööd.

Õppekohtade puudus

Õpilasi saadetakse kooli aasta läbi ja seepärast võib õppeaasta jooksul tekkida vajadus avada lisaklass, aga seda ei ole võimalik teha, sest klasse komplekteeritakse eraldatud raha arvestades üks kord õppeaasta algul. Sellest on ka tingitud erikooli saatmise järjekorrad, mis tähendab, et alaealisele määratud mõjutusvahendit ei ole võimalik kohe kasutada. Eriti suur on koha broneerimise probleem 13–15-aastaste ja ka 16–17-aastaste õpilaste puhul. Arvestades vajadust panna laps või noor mõistma väär- või kuriteo ja sellele järgneva mõjutusvahendi seost, on äärmiselt kahetsusväärne, kui erikooli kohtade puudumine õhnestab alaealisele korrarikujale määratud mõjutusvahendi tõhusust ja aitab kaasa karistamatuse tunde tekkele.

Koolivägivald

Raskeks probleemiks on muutunud eeluurimis- ja vanglakogemusega noorte ning liiga suure vanusevahega (10–17) noorte saatmine erikooli. Kasvatuse mõttes on see ebapedagoogiline ning kriminaalpreventsiooni ja resotsialiseerimise seisukohast vastunäidustatud. Probleem on tekkinud

²⁶ RTL 2002, 29, 414.

²⁷ RTL 2003, 99, 1491.

²⁸ RTL 2000, 86, 1286; 2003, 99, 1491.

pärast Sindi erikooli sulgemist, kus varem õppisid 14–18-aastased noormehed. Üks kolmandik noormeestest on erikooli saadetud korduvalt, näiteks on praegu kolm poissi selles koolis kolmandat korda.

2003. aastal on 6 erikooli õpilase suhtes algatatud kriminaalmenetlus seoses kaasõpilaste terroriseerimise ja vägivallaga. Direktor ei eitanud, et koolis on ka ette tulnud seksuaalset ärakasutamist, sama sisuga teave on õiguskantslerini jõudnud muudestki allikatest. Direktori sõnul on vaja uurida üht väljapressimisähvardust, mille tagajärjel on ähvardusi saanud õpilane koolist omavoliliselt mitu korda lahkunud. Keelatud ained, eriti sigaretid, on muutunud koolis vahendusesemeks. Sigaretiäri ja terroriseerimine on suurendanud ärajooksmiste arvu ning keelatud esemete ja ainete kooli toimetamist.

Sellise juhtumiga seotud kriminaalmenetlus kestab kauem kui noormeeste kooli saatmise menetlus ja see loob karistamatuse tunde. Et institutsionaalse mõjutamise vahendid on eristamata, ei ole koolis võimalik alati tagada nende õpilaste turvalisust, kes on langenud koolis väärteo või kuriteo ohvriks või on olnud kuriteo tunnistaja.

Arvestades erikooli õpilaste väga erisugust tausta, ceeluurimise ja vanglakogemusega noormeeste hulka, koolis toimepandud kuri- ja väärtegude hulka, koolist omavoliliste lahkumiste drastilist kasvu (2003. aastal novembri alguseni juba 73 juhtu) ja kõigest sellest tulenevalt ümbruskonna rüüstamist, ei piisa koolile olemasolevatest mõjutusvahenditest.

Varem oli võimalik saata Puiatu erikoolis eriti halvasti käitunud õpilane edasi Sindi erikooli ja sealt juba raskemate rikkumiste korral Viljandi vanglasse. Praegu võiks samuti olla võimalus taotleda erikooli saatmise määruse uut läbivaatamist, kui on selge, et sellel ei ole oodatud mõju. AMVS-i § 9 lõike 2 kohaselt saab alaealiste komisjon määrata uue mõjutusvahendi, kui selgub, et alaealine ei täida talle määratud mõjutusvahendist tulenevaid kohustusi. Erikooli paigutamise kui kõige rangema mõjutusvahendi puhul enam mõjusamat vahendit valida ei ole.

Sellest ilmneb, et erikoolis on välja kujunenud sisestruktuur nagu vanglas. Seetõttu on koolis raske õpilaste vastu toimepandud tegusid tuvastada ja ohvreid kaitsta, tagada õpilaste turvalisus ja laste eakohane kohtlemine ning eduka ümberkasvamise võimalused, nagu näeb ette ÜRO lapse õiguste konventsiooni²⁹ (LÕK) art 40. Probleem on väga terav ning see on vaja kiiresti lahendada.

Kontrollkäigu põhjal koostas õiguskantsler õiendi, milles käsitles avastatud puudusi ning tegi ettepanekud puuduste kõrvaldamiseks nii erikoolile kui ka haridus- ja teadusministrile.

3.4. Omaalgatuslikud analüüsid

Lisaks kontrollkäikudele ning avalduste menetlemisele ja jätkuks 2002. aastal prioriteediks seatud koolikeskkonna turvalisuse tähtsustamisele, analüüsis õiguskantsler omal algatusel lähemalt koolilaste väimse tervise küsimusi. Kui eelmisel aastal keskendus õiguskantsler koolikeskkonna turvalisust teadvustades just õpilastevahelistele suhetele ning sellele, kuidas saavad täiskasvanud võimalikke probleeme ja konflikte maandada ja ära hoida, siis nüüdseks on selge, et seda eesmärki peab mõistma laiemalt ja terviklikumalt, arvestades koolistressi eri aspekte. Selle arusaamani jõudis õiguskantsler kooliealiste laste ja noorte enesetappude hulka kajastava info põhjal ning möödunud aastal Eesti avalikkust vapustanud mitme õpilase enesetapu juhtumi pinnalt. Neist kahe puhul pöörduiti ka õiguskantsleri poole.

Iga laps on väärtuslik ning alaealiste enesetappude ärahoidmiseks on vaja teha rohkem jõupingutusi. Esmajärjekorras oleneb kõik perekonnast ning kõigi lapsega kokkupuutuvate inimeste – pereliikmed, pedagoogid, sotsiaaltöötajad, psühholoogid jne – koostööst. Ent kui pere toetuses lapsele on

²⁹ RT II 1996, 16, 56.

vajakajäämisi, siis peab seda enam lapse huvide eest seisma kool ja sotsiaalvõrgustik. Õiguskantsler pöörduski haridus- ja teadusministri ning maavanemate poole sotsiaalvõrgustiku tugevdamise ja teiste kooliõhkkonna parandamise ettepanekutega.

Õiguskantsleri ettepanekutes rõhutati vajadust tõhustada infovahetust ja tugevdada kõigi nende isikute koostööd, kes lapsega kokku puutuvad, nagu pedagoogid, psühholoogid, sotsiaaltöötajad, arstid, lapsevanemad ja teised sotsiaalvõrgustiku asjaosalised. Samuti rõhutas õiguskantsler oma ettepanekutes pedagoogide psühholoogia-alase täiendusõppe vajadust ning koolipsühholoogide tähtsust turvalise koolikeskkonna loomisel. Pedagoogid ja psühholoogid peaksid laste turvatunde ja vaimse seisundi kindlakstegemiseks järjekindlalt tegema uuringuid, näiteks korraldama anonüümseid küsitlusi õpilaste murede selgitamiseks, teste, mis aitavad selgitada õpilaste stressitaset, emotsionaalset tasakaalu ja enesehinnangut.

Maavalitsuste esindajad peavad riikliku järelevalve teostajatena ulatuslikumalt kontrollima kooli kasvatustegevust ning muu hulgas hindama kooli sisekliimat ja koolikeskkonna turvalisust, mille loomisel on põhiroll kooli direktoril. Praegu keskenduvad inspekteerijad peamiselt õppetöö korraldusele ja kvaliteedile ning aspektidele, mida on võimalik hindamisel mõõta konkreetsete statistiliste näitajate ja dokumentide abil. Ent PGS § 48 lõikest 1 tuleneb riikliku järelevalve teostamine mitte ainult kooli õppetegevuse, vaid ka kasvatustegevuse üle. Õiguskantsleri menetletud juhtumid viitavad ka vajadusele muuta haridussüsteem paindlikumaks, mis arvestaks iga õpilase arengut. Laste edasijõudmise puhul on olulisim arvestada tervikut ning mitte lasta mõnel üksikprobleemil summutada õpilase üldisi edusamme õppe- ja kasvatusöös.

Õiguskantsleril oli hea meel tõdeda, et järjest rohkem on hakatud riigi tasemel pöörama tähelepanu kooliõhkkonna parandamisele ja laste vaimse heaolu suurendamisele. Näiteks haridus- ja teadusministri 31. juuli 2003. a määruses “Riikliku järelevalve läbiviimise kord ning kooli õppe- ja kasvatustegevuse ja juhtimise tulemuslikkuse hindamise kriteeriumid” on pööratud palju rohkem tähelepanu koolis valitsevale õhkkonnale ja õpilastele individuaalse lähenemise hindamisele. Sotsiaalministeeriumis on ette valmistatud vaimse tervise alusdokument, kus käsitletakse vaimselt ja füüsiliselt turvalise koolikeskkonna tagamise nõudeid ja esitatakse probleemsete olukordade käsitlemise juhiseid. Laste vaimset tervist on käsitletud ka Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud lapse õiguste tagamise strateegias ning selle 2004. aasta tegevuskavas.

Maavanemate vastustest õiguskantsleri kooliõhustiku parandamise ettepanekutele nähtub, et ka maakonna tasandil on tehtud olulisi samme kohalike omavalitsuste toetamiseks, nõustamiseks ja õpetamiseks. Ühine eesmärk on muuta koolikeskkond lapsesõbralikumaks. Hooliva ja turvalise koolikeskkonna väärtustamine ning koolivägivalla kui probleemi teadvustamine Riigikogus, Vabariigi Valitsuses ja teistes institutsioonides ajendas Eesti laste olukorra ja lapse õiguste kaitse kui olulise tähtsusega riikliku küsimuse üle arutlema 27. jaanuaril 2004. aastal Riigikogu täiskogu saalis.

4. PUUETEGA ISIKUTE ÕIGUSED

4.1. Sissejuhatus

Põhiseaduse § 28 lõige 2 sätestab, et Eesti kodanikul on õigus saada riigilt abi vanaduse, töövõime- tuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning abi saamise tingimused ja korra sätestab seadus. Põhiseaduse § 28 lõige 4 nõuab lasterikaste perede ja puuetega inimeste erilist kaitset. Nimetatud sätete sõnastusest nähtub selgelt, et õigus saada riigilt abi vanaduse, töövõime- tuse, toitjakaotuse ja puuduse korral on igapäevane subjektiivne õigus. Lisaks on puuetega inimesel õigus olla riigi erilise kaitse all.

Olenemata tõigast, et põhiseaduses ei ole otsesõnu sätestatud, kui suurel määral peab puuetega isik riigilt abi saama, ning arvestades asjaolu, et seadusandjal on sotsiaalsete põhiõiguste tagamisel avar

otsustusõigus, on seadusandja puuetega isikute puhul seotud põhiseaduse sätte ja mõttega ning rahvusvahelistest lepetest tulenevate kohustustega.

Riigi kohustus ei ole mitte ainult hoolitseda puuetega inimeste eest, osutades neile sotsiaalteenuseid ja makstes sotsiaaltoetusi, vaid riik peab looma ka võimalused, et puuetega isik tuleks endaga iseseisvalt toime. Riigi hool võib väljenduda näiteks kutseõppe ja tööturunõustamise süsteemi väljakujundamises, töölevõtmise- ja ühiskonnaelus osalemise soodustamises jne. Riik peab puuetega inimeste ühiskonda lõimimise huvides tugevasti pingutama.

Õiguskantsleril oli 2003. aasta jooksul menetluses üle 20 juhtumi, mis seonduvad puuetega isikute õigustega. Laekunud avalduste alusel võib teha üldistuse, et puuetega inimeste õiguste kaitse üks probleem on täidesaatva riigivõimu pealiskaudne suhtumine neisse. Rahulolematust on ka hoolekandeesutuste tegevuse tõttu. Pöörduvad leiavad, et neid koheldakse hoolekandeesutustes halvasti, nad ei saa asjakohast infot ning nende arvamust ei kuulata.

Nagu eelmisel aastal, tekitas ka 2003. aastal probleeme puude raskusastme määramine. Kehtiva regulatsiooni alusel ei ole puuetega inimestele selles menetluses alati tagatud hea halduse põhimõttest tulenevad õigused. Õiguskantsler juhib tähelepanu sellele, et puuetega isikute asju lahendades peavad riigiasutused ja kohaliku omavalitsuse asutused rangelt järgima hea halduse tava põhimõtet, näiteks arvestama, et haldusmenetluses tuleb isikut tema puude tõttu eriliselt kohelda.

Lisaks sellele rõhutab õiguskantsler, et riik peaks looma süsteemi, mis toimib ja aitab puuetega isikud rehabiliteerida ühiskonda. Praegu on probleem puuetega isikute rehabiliteerimisega seotud kulude hüvitamine. Selle kohta tegi õiguskantsler ettepaneku sotsiaalministrile. Viimati nimetatud ja teiste käesolevas sissejuhatuses kirjeldatud probleemide illustreerimiseks on käsitletud järgmisi menetluses olnud kaasi.

4.2. Isiku õiguste rikkumise võimaldamine puude raskusastme määramisel

Õiguskantsler kontrollis omal algatusel, kas puude raskusastme määramise menetlust reguleeriv sotsiaalministri 8. jaanuari 2002. a määrus nr 9 „Puude raskusastme määramise ja lisakulude tuvastamise kord”³⁰ on kooskõlas haldusmenetluse seadusega ja hea halduse põhimõttega.

Määrus on kehtestatud puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse³¹ (edaspidi *PISTS*) § 2¹ ja 2² lõike 1 alusel. Nimetatud seaduse § 2² lõike 1 esimene lause sätestab, et puude raskusastme määrab ja lisakulud tuvastab arstliku ekspertiisi komisjon või ekspertarst, ja teise lause kohaselt kehtestab sotsiaalminister puude raskusastme määramise ja lisakulude tuvastamise korra määrusega.

Isiku õigusi ja kohustusi puude raskusastme määramise ja lisakulude tuvastamise menetluses ning puude raskusastme määramise korda täpsustab eelnimetatud sotsiaalministri määrus, mis näeb isikule ette kohustuse pöörduda ekspertiisi taotlemiseks perearsti poole. Perearstil tuleb täita ekspertiisitaotluse vorm ja teha isikule ekspertiisitaotluses olevad andmed teatavaks ning edastada taotlus ekspertiisikomisjonile või Sotsiaalkindlustusametile.

Kõnealusest määrusest ilmneb, et ekspertiisikomisjon või ekspertarst teeb puude raskusastme määramise või määramata jätmise otsuse, kui ta on saanud ekspertiisiks piisavalt andmeid, ning esitab või saadab ekspertiisitaotluse isikule. Samuti selgub, et puude raskusastme määramise menetluses lasub põhikoormus perearstidel, kes puude raskusastme taotlemiseks õigustatud isikuga vahetult kokku puutuvad ning valmistavad ette kõik puude raskusastme määramiseks vajalikud dokumendid. Perearst on kohustatud täitma arstliku ekspertiisi taotluse vormi³². Taotluse vorm sisaldab hulga

³⁰ RTL 2002, 10, 104; 47, 654; 2003, 26, 397.

³¹ RT I 1999, 16, 273; 2002, 61, 375.

³² Arstliku ekspertiisi taotluse vorm on kehtestatud sotsiaalministri 13.03.2003. a määrusega nr 45 „Arstlikku ekspertiisi suunamiseks vajalike dokumentide loetelu ja vormid” (RTL 2003, 37, 540).

erinevaid andmeid, näiteks isikuandmed; tööd, haridust, töökogemust, varem määratud invaliidsusgruppi ja töövõime kaotust käsitlevad andmed; diagnoosid, praegused vaevused jm. See tähendab, et perearstile on pandud kohustus valmistada ette kogu ekspertiisi taotlemiseks vajalik materjal, mille alusel on ekspertarstil või ekspertiisikomisjonil võimalik teha asjakohane otsus. Isiku menetlusõigused selles protsessis on kindlaks määramata.

Kõnealusel juhul oli tähtis selgitada, kas sotsiaalministri määrusega kehtestatud puude raskusastme määramise kord annab isikule õiguse taotleda õiglast menetlust ja on kooskõlas hea halduse põhimõttega.

PISTS-i kui puude raskusastmete määramise aluseid ja tingimusi reguleeriv seadus ei sätesta, missugused õigused ja kohustused on nimetatud menetluses isikul ning mis õigused on perearstil kui üldarstiabi osutama õigustatud ja kohustatud subjektil. PISTS-ist ei selgu, missugused õigused ja kohustused on isikul puude raskusastme määramise ja lisakulude tuvastamise menetluses, missugune on puude raskusastme määramise kord. Samuti ei selgu, keda käsitatakse arstliku ekspertiisi komisjoni arstidena ja keda ekspertarstidena ning missugune on nende pädevus. Nimetatud küsimusi reguleerib sotsiaalministri 8. jaanuari 2002. a määrus nr 9 „Puude raskusastme määramise ja lisakulude tuvastamise kord”. Kõnealune määrus reguleerib muu hulgas sotsiaaltoetuse saamiseks õigustatud isikute õigusi ja kohustusi puude raskusastme määramise ja lisakulude tuvastamise menetluses.

Tegemist on menetlusega, mille kohta kehtib haldusmenetluse seadus (edaspidi HMS), mis sätestab mitu üldist menetluspõhimõtet ja -õuet. HMS-i § 3 sätestab õiguste kaitse põhimõtte, mille kohaselt võib haldusmenetluses piirata isiku põhiõigusi ja vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel ning halduse õigusakt ja toiming peab olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes. Olulisimaid menetluspõhimõtteid on sätestatud HMS-i § 40 esimeses ja teises lõikes, mille kohaselt peab haldusorgan enne haldusakti andmist andma menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited ning enne menetlusosalise suhtes sellise toimingute tegemist, mis võib kahjustada menetlusosalise õigusi, peab haldusorgan andma talle võimaluse arvamus ja vastuväidete esitamiseks. HMS-i § 56 lõike 1 lause 1 sätestab, et kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine peavad olema kirjalikult põhjendatud.

Sotsiaalministri määrusest ilmneb, et ekspertiisikomisjon või ekspertarst teeb puude raskusastme määramise või määramata jätmise otsuse, kui ta on ekspertiisiks saanud piisavalt andmeid, ning esitab või saadab otsuse isikule. Ei selgu aga, kuidas on tagatud isiku õigus saada tõhusat õiguskaitset ja heale haldusele kohaseid toiminguid. Perearstile on pandud kohustus valmistada ette ekspertiisi taotlemiseks vajalik materjal, mille alusel on ekspertarstil või ekspertiisikomisjonil võimalik teha otsus. Kuid isiku menetlusõigused kõnealuses protsessis on kindlaks määramata. Sotsiaalministri määrusega ei ole täielikult tagatud õigus olla ära kuulatud ega õigus saada põhistatud otsus. Samuti on vaja selgitada, kas perearstile pandud kohustus osaleda puude määramise menetluses ekspertiisitaotluse vormi täitmise ja ekspertkomisjonile selle vormi edastamise kaudu on proportsionaalne vahend. PISTS-i eesmärki arvestades on vaja kaaluda, kas kaasata kõnealusesse menetlusse sotsiaaltöötaja, kes oleks pädev hindama kõrvalabi, juhendamise ja järelevalve vajadust.

Juhindudes õiguskantsleri seaduse § 20 lõikest 2 pöördus õiguskantsler sotsiaalministri poole märgukirjaga, milles esitas oma arvamus selle kohta, et sotsiaalministri 8. jaanuari 2002. a määrus nr 9 „Puude raskusastme määramise ja lisakulude tuvastamise kord” on vastuolus haldusmenetluse seadusega ja hea halduse tava põhimõttega. Vastusena õiguskantsleri märgukirjale teatas sotsiaalminister, et 2004. a Sotsiaalministeeriumi tööplaanis on arendada puuetega inimeste sotsiaaltoetuste maksimise põhimõtteid ning valmistada ette puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muutmise seadus ning selle rakendusaktid. Puude raskusastme määramise menetlus vaadatakse läbi hoolekande kontseptsiooni ettevalmistamise käigus.

4.3. Iru Hooldekodu tegevus sõnumisaladuse tagamisel

Avaldajale oli Iru Hooldekodusse saabunud riigiasutusest kiri. Kiri anti avaldajale kätte avatud kujul ilma kirjaümbrikuta. Avaldaja kaebas Iru Hooldekodu töötajate tegevuse peale, leides, et tema põhiseaduslikku õigust sõnumisaladusele on rikutud.

Õiguskantsler edastas avaldaja kaebuse Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametile palvega kontrollida Iru Hooldekodu töötajate tegevust.

Avaldaja pöördus uuesti õiguskantsleri poole ja kaebas uuesti nii Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti kui ka selle valitsemisalas oleva Iru Hooldekodu tegevuse peale, väites lisaks, et Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti ametnik on keelitanud teda lõpetama Iru Hooldekodus ilmnevatest puudustest kirjutamise.

Õiguskantsler pöördus teabenõuetega Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti poole kahel korral, et saada selgitust, missuguseid toiminguid on nimetatud institutsioon teinud Iru Hooldekodu töötajate ebaõige tegevuse kohta laekunud avalduse lahendamiseks ja kas avaldaja õiguste rikkumine on tuvastatud. Saadud vastustest ilmnes, et Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet kontrollis Iru Hooldekodu töötajate tegevust kohapeal. Kontrollimise käigus selgus, et avaldajale saadetud kiri riigiasutusest ei olnud adresseeritud avaldaja, vaid Iru Hooldekodu nimele, mistõttu hooldekodu töötaja oli kirja avanud. Selgituste kohaselt on Iru Hooldekodu töötajad avaldaja ees vabandanud. Selliste juhtumite ärahoidmiseks on Iru Hooldekodu direktor 17. septembril 2003. aastal kehtestanud käskkirjaga nr 31 „Klientidele isiklike kirjade kätte toimetamise korra”.

Kõnealusel juhul tuli leida vastus küsimusele, kas Iru Hooldekodu töötajad on avaldajale adresseeritud, kuid ebaõigesti tähistatud kirja avamisega rikkunud põhiseadusega kaitstud õigust sõnumisaladusele.

Põhiseaduse § 43 kohaselt on igaühel õigus nõuda, et järgitaks tema edastatud või talle posti, telegraafi või telefoni teel või muul üldkasutataval viisil edastatavate sõnumite saladust. Nimetatud sättest tuleneb avaldaja õigus saada talle adresseeritud kiri avamata kujul. Avaldaja põhiseadusega kaitstud sõnumisaladuse õiguse rikkumine oleks olnud see, kui avaldajale adresseeritud kiri, mille ümbrikul oleks adressaadina märgitud avaldaja nimi, oleks avatud. Praegusel juhul aga puudus kirja ümbrikul avaldaja nimi. Hooldekodu töötaja avas kirja, pidades seda hooldekodule adresseerituks. Kui selgus, et kirja tegelik adressaat on avaldaja, edastati see talle. Inimlikku eksimust ei saa käsitada põhiseaduse rikkumisena: hooldekodu töötaja ei võinud teada, kes on kirja tegelik adressaat.

Õiguskantsleri arvamus järgi ei ole saadud kinnitust, et Iru Hooldekodu töötajad on rikkunud põhiseadusega tagatud sõnumisaladuse õigust. Iru Hooldekodu on järelevalvemenetluse tulemusena avaldaja ees vabandanud.

4.4. Ministri pädevuse ületamine rehabilitatsiooniteenuse hüvitamise reguleerimisel

Liikumispuuetega Laste Tugijühing (edaspidi *avaldaja*) avaldas, et sotsiaalministri 19. veebruari 2004. a määrust nr 15 „Erivajadustega inimeste riigieelarvest finantseeritava rehabilitatsiooniteenuse kulu hüvitamise kord 2004. aastal”³³ ei ole võimalik järgida, sest rehabilitatsiooniteenuste kulude hüvitamiseks Sotsiaalkindlustusameti kaudu puudub seaduslik alus. Lisaks märkis avaldaja, et määruses nimetatud kulude hüvitamise maht ei ole tegelike vajadustega kooskõlas ja seetõttu on rehabilitatsiooniplaani koostamine küsitava väärtusega.

Rehabilitatsiooniplaan (edaspidi *plaan*) koostatakse puuetega lastele alates 2000. aastast. Plaan on puuetega lapse rehabiliteerimise alusdokument. Riigieelarves on alates 2000. aastast ette nähtud

³³ RTL 2004, 21, 329.

selle plaani koostamise ja plaanis loetletud rehabilitatsiooniteenuste (edaspidi *teenus*) osutamise vahendid. Plaani koostamine kuni 2003. a alguseni maksis 400 krooni, 2003. a alates 1000 krooni. Et plaan tehakse lapsele kord poole kuni kolme aasta jooksul, jääb väike osa vahenditest ka teenuste osutamiseks. Maavalitsused sõlmisid plaanide koostamise ja teenuse osutamise lepingud ning tasusid arved. Alates 2004. aastast toimus süsteemis muudatus, mille kohaselt läks 3,3 miljonit krooni Sotsiaalkindlustusametile ning 1,4 miljonit krooni endiselt maavalitsustele, kuid Sotsiaalministeeriumi soovitusel kasutada seda eelkõige laste kõrva implanteerimise järgseks rehabilitatsiooniks. Ülejäänud puuetega lastele jäi ainult plaani koostamise rahastamine.

Liikumispuuetega Laste Tugiühingu juhatuse esinaine väitis 2. aprilli 2004. a kirjas, et teenuste kulude hüvitamiseks puuduvad toimivad seadusandlikud aktid, ning juhtis õiguskantsleri tähelepanu tõigale, et lastele osutatavate teenuste maht on liiga väike. Eiratakse tõsiasi, et laste rehabiliteerimine on pidev protsess. Et kulusid hüvitatakse piiratud mahu, puudub reaalne võimalus plaanis ette nähtud teenuseid kasutada. Avaldaja palus õiguskantslerilt abi laste ja nende tuleviku jaoks äärmiselt olulisele probleemile lahenduste leidmisel.

Sotsiaalminister nõustus õiguskantslerile saadetud kirjas, et avaldaja väidetud olukord on põhiseadusega vastuolus, ning teatas, et rahastamissüsteemi korrastamine on võetud Sotsiaalministeeriumi tegevuskavva. Samal ajal eitas minister asjaolu, et süsteem ei toimi, ning ühtlasi nentis, et põhiseadusega kooskõlas oleva sotsiaalteenuste rahastamise korra ja tingimuste väljatöötamine nõuab aega ning eeldab esmalt kõigi teenuste uuesti läbivaatamist. Tuleb analüüsida, milliseid teenuseid oleks otstarbekas osutada riigi ja milliseid kohaliku omavalitsuse tasandil.

Sotsiaalministri 19. veebruari 2004. a määrus nr 15 „Erivajadustega inimeste riigieelarvest finantseeritava rehabilitatsiooniteenuse kulu hüvitamise kord 2004. aastal” on kehtestatud SHS § 46 lõike 2 alusel. Määrus reguleerib plaani koostamise ja plaani alusel osutatava teenuse kulu hüvitamist. Määruse §-s 2 on nimetatud hüvitatavad kulud, § 3 reguleerib hüvitamise ulatust ning § 4 käsitleb kulu hüvitamiseks pädevat organit ning hüvitamise korda.

Põhiküsimus on, kas sotsiaalministri määrus on seaduste ja põhiseadusega kooskõlas.

Sotsiaalminister andis SHS-i § 46 lõike 2 alusel 19. veebruaril 2004. a määruse nr 15, millega kehtestas erivajadustega inimestele riigieelarvest finantseeritava plaani ja plaani alusel osutatava teenuse kulu hüvitamise korra 2004. aastal. Volitusnormi sätestav SHS-i § 46 on järgmine:

„Paragrahv 46. Sotsiaalhoolekandekulude hüvitamine

(1) Sotsiaalteenuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi osutajal on õigus saada tasu tehtud kulude eest isiku elukohajärgselt valla- või linnavalitsuselt. Viimasel ei ole õigust keelduda nende kulude hüvitamisest, kui abi andmisel on kinni peetud seaduses või muudes õigusaktides või lepingus ettenähtud abi andmise viisidest ja ulatusest.

(2) Sotsiaalhoolekandekulude hüvitamise korra kehtestab sotsiaalminister.”

Kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanded sotsiaalhoolekande korraldamisel nähakse ette SHS §-s 8, mille punkti 2 järgi on kohaliku omavalitsuse pädevuses korraldada sotsiaalteenuste osutamist ning vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmist ning sotsiaaltoetuste määramist ja maksmist. Sama seaduse § 9 lõike 1 kohaselt on vallas või linnas elavale isikule kohustatud sotsiaalteenuste osutamist ning sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmist korraldama elukohajärgne valla- või linnavalitsus. SHS § 46 lõige 1 reguleerib sotsiaalteenuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi osutaja õigust saada tehtud kulude eest tasu isiku elukohajärgselt valla- või linnavalitsuselt. Sama lõike teise lause järgi ei ole valla- või linnavalitsusel õigust keelduda nende kulude hüvitamisest, kui abi andmisel on kinni peetud seaduses või muudes õigusaktides või lepingus ettenähtud abi andmise viisidest ja ulatusest. Lähtudes eespool nimetatud normist ning pealkirjast „Sotsiaalhoolekandekulude hüvitamine”, tuleb asuda seisukohale, et nimetatud paragrahv reguleerib terviklikult kohaliku

omavalitsuse kohustust hüvitada sotsiaalteenuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi osutaja tehtud kulusid. Seega on sotsiaalministril SHS-i § 46 lõike 2 järgi kohustus kehtestada määrus, mis reguleerib § 46 lõikes 1 nimetatud sotsiaalhoolekandekulude hüvitamise korda isiku elukohajärgsele valla- või linnavalitsuse poolt sotsiaalteenuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi osutajale.

Arvestades asjaolu, et SHS-i § 46 lõike 2 volitusnorm on erivolitusnorm, on sotsiaalministril kohustus kehtestada üks määrus valdkonna täpsustamiseks. Sellele seisukohale lubab asuda tõik, et § 46 lõikes 1 on nimetatud hüvitatavate kulude liigid. Ühe õigusakti kehtestamine on kooskõlas ka õiguskindluse põhimõttega: isikul on alus eeldada, et SHS § 46 lõike 2 alusel on kehtestatud üks õigusakt ning ta ei pea kulude hüvitamise korda otsima sotsiaalteenuste kaupa. SHS-i § 46 lõike 2 sõnastusest ilmneb, et seadusandja on pidanud võimalikuks kehtestada sotsiaalteenuse ning vältimatu sotsiaalabi või muu abi osutamise kulude hüvitamine ühtse korrana.

Eespool käsitletud asjaolusid arvestades tuleb asuda seisukohale, et SHS-i § 46 lõike 2 alusel kehtestatud määrus on vastuolus seadusandja kehtestatud erivolitusnormi olemusega ja seega põhiseaduse § 3 lõikega 1 ning õiguskindluse põhimõttega.

Sotsiaalminister on ületanud oma pädevust ka määruse §-de 2 ja 3 kehtestamisel. Selle põhjused on järgmised SHS § 46 lõige 2 annab sotsiaalministrile volituse kehtestada hoolekandekulude hüvitamise kord. Nimetatud volitusnorm ei anna sotsiaalministrile õigust kehtestada nõudeid hüvitatavate kulude mahu, kvaliteedi ega hüvitamise ulatuse kohta. Volitusnormis ette nähtud sotsiaalhoolekandekulude hüvitamise korra kehtestamine kohustab sotsiaalministrit kehtestama regulatsiooni, mis sisult on seadusregulatsiooni täpsustav protseduuriline akt. Sellele seisukohale on asunud ka Riigikohus oma 24. detsembri 2002. a lahendis, mille kohaselt tähendab palgaandmete avalikustamise kord seaduses reguleeritud üldkorra tehnilist täpsustamist.³⁴ Seega on SHS-i § 46 lõikega 2 antud sotsiaalministrile volitus tehniliselt täpsustada seaduses sisalduvat üldkorda.

Eespool viidatud Riigikohtu lahendi punktis 24 leidis Riigikohus, et täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes lisapiiranguid. SHS-iga võrreldes on sotsiaalminister kehtestanud lisapiiranguid osutatavate teenuste mahu, hüvitamise ulatuse ning kvaliteedi kohta.

Arvestades asjaolu, et seadusega pole piiratud osutatavate teenuste mahtu, hüvitamise ulatust ega kvaliteeti, on sotsiaalminister väljunud oma pädevuse piiridest, asudes seadusandja asemel piirama põhiõigusi ja vabadusi. Seega on määruse puhul tegemist sisult *praeter legem* määrusega. PS § 94 lõike 2 järgi võib minister anda määrusi üksnes seaduse alusel ja seaduse täitmiseks. Seega on ministril õigus anda ainult *intra legem* määrusi. Sotsiaalminister on kehtestanud määruse §-d 2 ja 3 vastolus HMS-i § 89 lõikega 1 ja § 90 lõikega 1 ning PS § 3 lõikega 1.

Määruse § 4 lõike 1 kohaselt puude raskusastet taotlevale isikule ja puudega isikule kuni neli nädalat kestnud rehabilitatsiooniplaani koostamise ja rehabilitatsiooniplaani alusel rehabilitatsiooniteenuse osutamise kulu hüvitamiseks riigieelarvest esitab rehabilitatsiooniasutus Sotsiaalkindlustusametile eelmisel kalendrikuul koostatud ning pensioniametile esitatud rehabilitatsiooniplaanide ja rehabilitatsiooniplaani alusel osutatud rehabilitatsiooniteenuste kohta arve pensioniameti kaudu iga kalendrikuu 10. kuupäevaks. Kui rehabilitatsiooniplaan on koostatud Sotsiaalkindlustusameti juhtimisel, esitatakse arve Sotsiaalkindlustusametile.

Sotsiaalkindlustusamet on oma põhimääruse³⁵ § 1 lõike 1 kohaselt Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, kes oma tegevusvaldkonnas täidab seadusest ja teistest õigusaktidest tulenevaid ülesandeid ning teostab riiklikku järelevalvet ja kohaldab riiklikku sundi seaduses

³⁴ RKPJKo nr 3-4-1-10-02, II osas, p-s 25. - RT III 2003, 2, 16.

³⁵ RTL 2003, 116, 1855; 2004, 34, 544.

ettenähtud alustel ja ulatuses. Seega on tegemist valitsusasutusega Vabariigi Valitsuse seaduse³⁶ § 42 lõike 1 tähenduses. Sotsiaalministri 28. juuni 2000. a määruse nr 43 „Rehabilitatsiooniasutustele esitatavad nõuded”³⁷ § 3 järgi võib rehabilitatsiooniasutuseks olla hoolekande- või tervishoiuasutus, millel on rehabiliteerimisteenuse osutamine põhikirja- või põhimäärusejärgne tegevus. Eespool viidatud säte koostoimes §-ga 6, mille kohaselt peab rehabilitatsiooniasutus olema kantud hallatavate riigiasutuste või äri- või kohalike ettevõtete registrisse, osundab selgelt asjaolule, et rehabilitatsiooniasutus ei pruugi kuuluda kohalikule omavalitsusele.

Arvestades asjaolu, et SHS-i § 46 lõike 1 kohaselt on sotsiaalteenuse või vältimatu sotsiaalabi või muu abi osutajal õigus saada tehtud kulude eest tasu isiku elukohajärgselt valla- või linnavalitsuselt, tuleb asuda seisukohale, et sotsiaalministri määruse § 4 lõige 1 on vastuolus SHS eespool nimetatud sättega, sest käesoleva määrusega ei reguleerita elukohajärgse valla- või linnavalitsuse tehtud kulude hüvitamise korda. Järelikult on sotsiaalminister ületanud oma pädevust ning tema antud õigusakt on vastuolus HMS-i § 89 lõikega 1, mille järgi on määrus õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korrastamisel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan. See akt on vastuolus ka HMS § 90 lõikega 1, mille järgi võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ning kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.

ÕKS § 17 kohaselt teeb õiguskantsler õigustloova akti vastuvõtnud organile ettepaneku akt või selle säte põhiseadusega ja seadusega kooskõlla viia, kui ta leiab, et õigustloov akt on põhiseaduse või seadusega kas täielikult või osaliselt vastuolus. Õiguskantsler tegi sotsiaalministrile ettepaneku viia 19. veebruari 2004. a määrus nr 15 „Erivajadustega inimeste riigieelarvest finantseeritava rehabilitatsiooniteenuse kulu hüvitamise kord 2004. aastal” põhiseaduse ja seadustega kooskõlla ÕKS §-s 17 sätestatud tähtaja, s.t 20 päeva jooksul.

Sotsiaalminister vastas õiguskantsleri ettepanekule 14. mail 2004 kirjaga, milles nõustus õiguskantsleri seisukohaga, kuid keeldus SHS-i § 46 lõike 2 alusel antud määrusi kehtetuks tunnistamast põhjusel, et vastasel juhul puuduksid teenuse osutajatele hoolekandekulude hüvitamiseks igasugused põhimõtted. Minister märkis, et rahastamise korrastamine on võetud päevakorda.

Õiguskantsler vastas sotsiaalministri kirjale palvega edastada ajakava, millest nähtuks määruse põhiseaduse ja seadustega kooskõlla viimise mõistlik aeg. Ajakava koostamisel palus õiguskantsler arvestada asjaolu, et määruse vastuolu on kehtinud ebamõistlikult pika aja jooksul ning et määrust ei ole võimalik rakendada. Ühtlasi juhtis õiguskantsler sotsiaalministri tähelepanu oma võimalusele pöörduda kohtusse, et taotleda määruse kooskõlla viimist põhiseaduse ja seadustega.

5. ÕIGUS TERVISE KAITSELE

5.1. Sissejuhatus

Põhiseaduse § 28 lõike 1 järgi on igäühel õigus tervise kaitsele. Sellel õigusel on põhiõiguste süsteemis tähendus nii iseseisva põhiõigusena kui ka väärtusena, mille kaitseks on sageli vaja teisi põhiõigusi piirata. Riik peab isikute tervise kaitseks rakendama tõhusaid abinõusid. Muu hulgas on riigil kohustus astuda tervise kaitsele ennetavaid samme, luua tervisekindlustussüsteem ning tagada igäühe õigus saada meditsiiniabi. Nende abinõude täpne sisustamine on seadusandja pädevuses, kuid oluline on see, et kaitse alt ei jääks välja inimese õigus tervisele.

³⁶ RT I 1995, 94, 1628; 2003, 88, 590.

³⁷ RTL 2000, 82, 1205; 2002, 42, 598.

Nagu eelmisel nii ka käesoleval ülevaateperioodil lahendas õiguskantsler isikute õigusega tervise kaitsel seotud kaebusi ja analüüsis tervishoiualaste õigusaktide põhiseaduslikkust. Õiguskantsleril oli 2003. aasta jooksul menetluses ligi 30 avaldust, mis seonduvad õigusega tervisele. Õiguskantsleri poole pöördumise põhjustena võib kokkuvõtvalt nimetada järgmisi probleeme:

- 1) rahulolematuse ravikindlustushüvitiste arvutamise ja väljamaksmisega;
- 2) ravikindlustushüvitiste arvutamise ebaselgus;
- 3) ravimite ja toidulisandite klassifitseerimise ebaselgus;
- 4) ebapiisav teavitamiskohustuse täitmine tervishoiuteenuse osutamisel.

Isikute avaldusi lahendades ning tervishoiualaseid õigusakte analüüsid selgus, et tervishoiu õigusaktide rakendamisel on puudusi nii Sotsiaalministeeriumi, Eesti Haigekassa kui ka vahetute tervishoiuteenuste osutajate tegevuses. Sageli on inimeste rahulolematuse tingitud vajaliku teabe puudumisest. Tihti peituvad teavitamise puudujääkide põhjused ka õigusregulatsiooni ebaselguses. Käesoleva ülevaate järgmistes punktides käsitletud kaasused annavad kõigest sellest hea ülevaate.

Lisaks avalduste lahendamisele analüüsis õiguskantsler aruandeperioodil omal algatusel põhjalikult ka koolitervishoiu regulatsiooni. Põhiseaduse § 28 lõikes 1 sätestatud õigus tervisele on igapäevane subjektiivne õigus. Viimast on tunnustanud ka Riigikohus oma 10. novembri 2003. aasta lahendis. Tervis on olulisimaid sotsiaalseid põhiõigusi ning eriti oluline on selle kaitse tagamine lastele. Arvestades, et lapsed veedavad suure osa oma ajast koolis, on vaja tagada, et koolides oleks toimiv koolitervishoiusüsteem.

Täpsemalt analüüsis õiguskantsler sotsiaalministri 24. augusti 1995. a määrusega nr 51 „Koolitervishoiu korraldamine” kinnitatud koolitervishoiu korraldamise juhendi³⁸ kooskõla põhiseaduse ja seadustega. Lisaks kutsus õiguskantsler kokku ümarlaua „Koolitervishoid – kas kõigi ja mitte kellegi mure”, kus palus ülevaadet koolitervishoiu problemaatikast ja võimalikest lahendustest ümarlaual osalenud Eesti Õpilasmavalitsuste Liidult, Eesti Õpetajate Liidult, Koolijuhtide Ühenduselt, Eesti Perekarstide Seltsilt, Eesti Lastearstide Seltsilt, Eesti Õdede Ühingult, Eesti Linnade Liidult, Eesti Maaomavalitsuste Liidult, Eesti Omavalitsusliitude Ühenduselt, Haridus- ja Teadusministeeriumilt, Sotsiaalministeeriumilt ning Riigikogu sotsiaalkomisjonilt.

Tuginedes eelmises lõigus nimetatud analüüsile ja ümarlaua järeldustele ning arvestades põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses,³⁹ kutseõppeasutuste seaduses,⁴⁰ tervishoiuteenuste korraldamise seaduses⁴¹ ja ravikindlustuse seaduses⁴² ning nende seaduste rakendusaktides koolitervishoiu korralduse regulatsiooni kohta sätestatud, leidis õiguskantsler, et koolitervishoiu praegune korraldus ei ole kooskõlas tervishoiusüsteemiga ega selle õigusliku korraldusega. Koolitervishoiu mõistet ei ole õigusaktides selgesti määratletud ega ole ka käsitletud selle eesmärki, üldist korraldust, teenuse osutajaid, rahastajaid ega järelevalve teostajaid. Koolitervishoidu tuleb reguleerida seadusega.

Järelevalve tulemusena tuvastas õiguskantsler, et lisaks sotsiaalministri 24. augusti 1995. a määrusega nr 51 kinnitatud koolitervishoiu korraldamise juhendi ja seaduste vastuolule ei ole mitmes koolis üle Eesti koolitervishoiuteenus koolilastele kättesaadav. Õiguskantsler pöördus märgukirjaga sotsiaalministri poole, kus käsitles eelkirjeldatud järelevalve käigus avastatud probleeme. Lisaks sellele rõhutas õiguskantsler oma märgukirjas, et koolitervishoid peab olema kõigile lastele võrdselt

³⁸ RTL 1995, 60, 0; 2001, 4, 41; 2003, 34, 519.

³⁹ RT I 1993, 63, 892; 2003, 21, 125.

⁴⁰ RT I 1998, 64/65, 1007; 2003, 71, 473.

⁴¹ RT I 2001, 50, 284; 2003, 26, 160.

⁴² RT I 2002, 62, 377; 2003, 88, 591.

kättesaadav, sõltumata lapse elukohast, õpilaste arvust koolis, kooli asukohast või muudest asjaoludest. Õiguskantsler leidis, et koolitervishoiu keskne osa – koolitervishoiuteenus – ei ole praegust õigusregulatsiooni arvestades kõigile lastele võrdselt kättesaadav.

Sotsiaalminister vastas märgukirjale, esitades koolitervishoiu üksikasjaliku kontseptsiooni koostamise ja rakendamise ajakava. Sotsiaalminister on kavandanud esitada koolitervishoiu kontseptsioon Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks 1. oktoobril 2004. a ning selle rakendamise planeeritud lõpptähtaeg on 30. detsember 2005.

5.2. Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetelu muutmise põhimõtete ebapiisav õigusselgus

Õiguskantsleri poole pöördus avaldusega Eesti Perearstide Selts, kes leidis, et Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetelu muutmise kriteeriumid ja nende hindamise kord on vastuolus ravikindlustuse seadusega.

Ravikindlustuse seaduse⁴³ (edaspidi RaKS) § 30 lõike 1 kohaselt volitatakse Vabariigi Valitsust määrusega kehtestama Haigekassa tervishoiuteenuste (edaspidi tervishoiuteenus) loetelu. Sama paragrahvi lõige 2 loetleb tingimused, mis loetelus esitatakse. Nimetatud seaduse § 31 näeb ette tervishoiuteenuste loetelu muutmise alused ja tingimused. Sama paragrahvi lõikega 2 volitatakse Vabariigi Valitsus määrusega kehtestama nende tingimuste täpsema sisu ning vastavuse hindajad ja hindamise korra.

Vabariigi Valitsus on andnud 24. septembri 2002. a määruse nr 301 „Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetelu muutmise kriteeriumid ja nende hindamise kord”.⁴⁴ Kõnealuse määruse § 11 näeb ette võimaluse muuta tervishoiuteenuste loetelu n-ö erandkorras. Nimetatud sätte kohaselt ei pea käesolevas määruses nimetatud tähtaegu järgima ega menetlust kohaldama, kui ettepanek tuleneb õigusaktist ja kui muudetakse piirhinda.

Eesti Perearstide Selts pöördus avaldusega õiguskantsleri poole ja palus kontrollida, kas Vabariigi Valitsuse 24. veebruari 2002. a määrus nr 301 „Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetelu muutmise kriteeriumid ja nende hindamise kord” on RaKS-iga kooskõlas. Avaldaja osutas sellele, et määruse § 11 alusel on võimalik muuta tervishoiuteenuste loetelu ja seega muuta ebaseaduslikult perearstidele makstavat tasu. Eesti Perearstide Seltsi hinnangul võimaldab viidatud sätte seaduses ettenähtud nõudeid eirates paigutada ravikindlustuse raha ümber perearstidele ebasoodsalt. Eesti Perearstide Selts leidis, et nimetatud sätte kehtestamisega on ületatud seadusest tulenevat volitusnormi, sest RaKS-i § 31 ei võimalda tervishoiuteenuste loetelu erandkorras muuta. Vabariigi Valitsuse määruse §-le 11 tuginedes on aga tervishoiuteenuste loetelu mitmel korral muudetud ja seadusest tulenevaid nõudeid on jäetud täitmata.

Õiguskantsler pöördus seisukoha saamiseks teabenõudega sotsiaalministri poole. Minister selgitas oma vastuses, et ettepaneku erandkorras menetlemine on põhjendatud seetõttu, et tervishoiuteenus, mille seaduse- ja kriteeriumidekohasust hinnatakse, on loetellu kantud varem. Ministeerium selgitas ka, et piirhinna muutmise võivad tingida asjaolud, mis vajavad kiiret reageerimist, et tagada tervishoiuteenuste kättesaadavus. Sellisel juhul puudub aga vajadus uuesti analüüsida ja hinnata, kas tervishoiuteenus on kooskõlas kõigi seaduses ettenähtud kriteeriumidega, hinnata tuleb üksnes rahalist külge.

Kõnealusel juhul tuli leida vastus küsimusele, kas Vabariigi Valitsuse määruse ja RaKS rakendamine koostöös võib rikkuda perearstide õigust saada ravikindlustuse raha kasutada tervishoiuteenuste loetelu alusel.

⁴³ RT I 2002, 62, 377; 2003, 20, 116.

⁴⁴ RT I 2002, 78, 467; 2003, 8, 42.

Vabariigi Valitsuse 24. veebruari 2002. a määruse nr 301 „Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetelu muutmise kriteeriumid ja nende hindamise kord” § 11 ei ole vastuolus RaKS-i § 31 lõikega 1 põhjusel, et nimetatud erandeid on võimalik kehtestada vaid kooskõlas seadusega. RaKS-i § 31 lg 1 näeb ette, et teenuse andmeid tervishoiuteenuste loetellu kandes ja sealt kustutades ning tervishoiuteenuste loetelu muul põhjusel muutes arvestatakse järgmisi kriteeriume: 1) tervishoiuteenuse meditsiiniline tõhusus; 2) tervishoiuteenuse kulutõhusus; 3) tervishoiuteenuse vajalikkus ühiskonnale ja kooskõla riigi tervishoiupoliitikaga; 4) vastavus ravikindlustuse rahalistele võimalustele. Seaduse kohaselt tuleb neid kriteeriume järgida, kuid seaduse kohaldamise erijuhudki on võimalikud, näiteks tervishoiuteenuste loetelus oleva hinna piirmäära tõstmine, mille puhul ei ole mõistlik kõiki kriteeriume uuesti arvestada. Sotsiaalministeerium selgitas, et ettepaneku menetlemine erandkorras on põhjendatud seetõttu, et tervishoiuteenus, mille vastavust seaduses sätestatud ja loetelus täpsustatud kriteeriumidele hinnatakse, on kantud loetellu varem. Ministeerium selgitas ka, et hinna piirmäära muutmise võivad tingida asjaolud, mille puhul on vaja kiiresti reageerida, et tagada tervishoiuteenuste kättesaadavus. Sellisel juhul puudub aga vajadus uuesti analüüsida ja hinnata tervishoiuteenuse vastavust seaduses sätestatud kõigile kriteeriumidele, hinnata tuleb üksnes rahalist aspekti. Niisugune tegevus ei ole iseenesest vastuolus seadusega. Sotsiaalminister tõdes samas, et RaKS § 31 tuleks õigusselguse huvides muuta, kuna RaKS-i § 31 lõiget 1 võib grammatiliselt tõlgendada mõista kui absoluutset tingimuste kogumit, mida tuleb arvestada kõigi tervishoiuteenuste loetelus tehtavate muudatuste korral.

Järelevalvemenetluse käigus tuvastas õiguskantsler, et Vabariigi Valitsuse 24. septembri 2002. a määruse nr 301 „Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetelu muutmise kriteeriumid ja nende hindamise kord” § 11 ei ole küll vastuolus RaKS §-ga 31, kuid viidatud normide koostoimes võib seaduse rakendamisel tekkida ebaselgust. Sotsiaalministeerium valmistas ette ravikindlustuse seaduse muutmise seaduse eelnõu,⁴⁵ mille kohaselt täpsustas § 31 lõike 1 sõnastust, mis võimaldab seadust ning selle rakendusakti mõista ja kohaldada ühetaoliselt.

5.3. Ministri pädevuse ületamine toidulisandi mõiste defineerimisel

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole palvega kontrollida, kas sotsiaalministri kehtestatud ravimisarnaste preparaatide määratlemise, registreerimise, pakendi märgistamise ja pakendi infolehe koostamise eeskirja säte on seadusega kooskõlas.

Õiguskantsleri poole pöördus ravimite hulгимүүгига tegelev ettevõtja, kes palus kontrollida sotsiaalministri 21. jaanuari 1998. a määrusega nr 7 kinnitatud „Ravimisarnaste preparaatide määratlemise, registreerimise, pakendi märgistamise ja pakendi infolehe koostamise eeskirja”⁴⁶ punkti 3 põhiseaduse- ja seadustekohasust. Avaldaja väitis, et kõnealune säte ei ole kooskõlas toiduseadusega⁴⁷ (edaspidi *ToiduS*) ja sotsiaalminister on nimetatud sätet kehtestades väljunud talle ravimiseadusega⁴⁸ (edaspidi *RavS*) antud volituse piiridest, mis ei ole kooskõlas põhiseadusega. Kõnealuse sätte kohaldamise tõttu olevat ettevõtja kannatanud majanduslikku kahju.

Sotsiaalministri 21. jaanuari 1998. a määrusega nr 7 kinnitatud „Ravimisarnaste preparaatide määratlemise, registreerimise, pakendi märgistamise ja pakendi infolehe koostamise eeskirja” punkt 3 on sõnastatud järgmiselt: „Toidulisand. Toidulisandi mõiste tuleneb *ToiduS*⁴⁹ § 3 punktist 5. Toidulisandid on suu kaudu sissevõtmiseks mõeldud tooted, mille vitamiinide ja mineraalainete sisaldus tootja poolt soovitatud ööpäevases annuses on väiksem, kui käesoleva eeskirja lisas 2 toodud kogused. Toidulisandite hulka kuuluvad ka käesoleva eeskirja lisas 1 tähega “V” tähistatud

⁴⁵ <http://www.sm.ee/est/pages/index.html>

⁴⁶ RTL 1998, 76/77, 327; 2002, 47, 653.

⁴⁷ RT I 1999, 30, 415; 2002, 102, 603.

⁴⁸ RT I 1996, 3, 56; 2003, 26, 156.

⁴⁹ RT I 1995, 21, 324; 1996, 49, 953.

taimede droogid ja/või nende taimede droogidest valmistatud tooted, kui nad on mõeldud suu kaudu sissevõtmiseks.”

Järelevalvemenetluses selgus, et sotsiaalminister oli avaldajale teatanud nõustumisest sellega, et eeskirja punkt 3 tuleb viia põhiseaduse ja toiduseadusega kooskõlla, kuid ei olnud nimetatud sätet seaduste ja põhiseadusega tegelikult kooskõlla viinud. Sotsiaalminister leidis, et kõnealune säte on vastuolus seaduste ja põhiseadusega, ning selgitas, et koostöös Ravimiametiga valmistatakse muudatusettepanekuid ette.

Kõnealusel juhul tuli selgitada, kas sotsiaalminister oli toidulisandi mõistet määratledes ületanud talle antud volituse ulatust.

ToiduS § 2 lõige 3 sätestab: „Toidulisand on toitaine või toitainete segu, mis ei kuulu ravimite ega ravimisarnaste ainete hulka ning mida lisaks toidule kasutatakse organismi toitainevajaduse rahuldamiseks. Toidulisandid on vitamiinid, mineraalained, aminohapped, asendamatud rasvhapped, kiudained, taimsed ja loomsed ekstraktid, taimede värsked või kuivatatud osad ja teised sedalaadi ained.”

RavS § 5 lõigetest 3 ja 5 ning §-st 11 tuleneb sotsiaalministrile volitus kehtestada ravimite, sealhulgas veterinaarravimite hulgi- ja jaemüügi, registreerimise ja arvestuse, aruandluse ning andmete avalikustamise kord ning anda kooskõlas käesoleva seadusega välja ravimite, sealhulgas veterinaarravimite loetelused ja eeskirju, mis käsitlevad registreerimistaotluse dokumentatsiooni ning ravimpreparaadi või ravimisarnase aine koostise, pakendi või markeeringu muutmise kaasnavaid toiminguid. Samuti on sotsiaalministril volitus kehtestada ravimi registreerimise ja müügiloo tühistamise või peatamise kord ning ravimi registreerimise ekspertiisikulude tasumise kord.

PS-i § 3 lõike 1 esimest lausest tuleneb põhiseaduse esimese põhimõtte, mille kohaselt peab avaliku võimu tegevus olema kooskõlas põhiseadusega. Samuti tuleneb nimetatud sättest seaduslikkuse põhimõtte, mis tähendab, et madalama õigusjõuga norm peab olema kooskõlas kõrgema õigusjõuga normiga. PS-i § 94 lõike 2 kohaselt annab minister seaduse alusel ning seaduse täitmiseks määrusi ja käskkirju. Nimetatud põhiseaduse sätete koostoimet arvestades võib öelda, et üldjuhul on legaalsed üksnes määrused *intra legem*, mis on antud eridelegatsiooni alusel. Et minister saaks määrusandlusõigust teostada, peab seadus sisaldama asjakohase volituse.

Nagu nähtub RavS eespool viidatud volitusnormidest, ei saa sotsiaalminister nende alusel määrusega kehtestada toidulisandi mõistet ega määratleda toodet toidulisandina ja sellega seonduvaid asjaolusid. Toidulisandi mõiste on defineeritud ToiduS § 2 lõikes 3. Seega ei ole sotsiaalministri 21. jaanuari 1998. a määrusega nr 7 kinnitatud „Ravimisarnaste preparaatide määratlemise, registreerimise, pakendi märgistamise ja pakendi infolehe koostamise eeskirja” punkt 3 kooskõlas ravimiseadusest tuleneva volitusnormi ulatusega ning toiduseaduse § 2 lõikega 3 ega põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lausega ja § 94 lõikega 2.

Juhindudes PS § 142 lõikest 1 ning ÕKS §-st 17, tegi õiguskantsler sotsiaalministrile ettepaneku viia sotsiaalministri 21. jaanuari 1998. a määrusega nr 7 kinnitatud „Ravimisarnaste preparaatide määratlemise, registreerimise, pakendi märgistamise ja pakendi infolehe koostamise eeskirja” punkt 3 ettenähtud tähtaja jooksul kooskõlla põhiseaduse ja seadustega. Õiguskantsleri ettepanekut järgides muutis sotsiaalminister 21. jaanuari 2004. a määrusega nr 6 viidatud määrust ning tunnistas kõnealuse sätte kehtetuks.⁵⁰ Lisaks juhtis õiguskantsler sotsiaalministri tähelepanu asjaolule, et õiguskorra tagamise huvides peaks põhiseadusvastasusest teadasaamise ja vastuolus oleva eeskirja seadustega kooskõlla viimise kohta lubaduse andmise ajavahemik olema üsna lühike.

⁵⁰ RTL 2004, 13, 186.

5.4. Nakkushaigete tahtest olenematu ravi kohaldamise aluste ja korra vastuolu põhiseadusega

Õiguskantslerile esitati avaldus, milles oli juhitud tähelepanu nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse võimalikule vastuolule põhiseadusega.

Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus (edaspidi *NETS*) võeti vastu 12. veebruaril 2003. a ja seadus jõustus 1. novembril 2003.⁵¹ *NETS*-i § 4 lõike 1 kohaselt võib eriti ohtlike nakkushaiguste leviku tõkestamiseks kohaldada nakkushaigetele tema nõusolekuta haiglaravi, kui haige on teistele ohtlik ja ta on keeldunud ravist või rikkunud ravirežiimi. Nimetatud seaduse § 4 lõike 4 järgi teatab arst ravi kohaldamise otsusest nakkushaigetele viivitamata ja tema lähedasele või seaduslikule esindajale otsuse tegemisest alates 48 tunni jooksul. *NETS*-i § 5 määrab kindlaks tahtest olenematu ravi kohaldamise tingimused ja korra. Paragrahvi esimese lõike kohaselt võib arsti otsuse alusel kohaldada tahtest olenematut ravi isiku haiglasse paigutamisest alates 48 tunni jooksul. *NETS*-i § 5 lõike 2 järgi võib tahtest olenematu ravi kesta üle 48 tunni ainult halduskohtu loal, mis antakse haiglas ravitööd juhtiva arsti kirjaliku taotluse alusel ning millele on lisatud eriarsti hinnang. Halduskohtunik vaatab loataotluse läbi viivitamata ja otsustab loa andmise või sellest keeldumise kohtuistungit korraldamata.

Avaldaja juhtis tähelepanu sellele, et nakkushaige lähedase isiku või seadusliku esindaja teavitamine 48 tunni jooksul ei taga kaitset riigivõimu omavoli eest ega järgi põhiseaduse §-s 21 sätestatud informeerimiskohustuse eesmärki. *NETS* ei näe ette, et tahtevastaselts ravile paigutatud isikul oleks õigus saada õigusabi riigi kulul, ning seetõttu ei ole nakkushaigel võimalik kasutada *PS*-i §-st 15 tulenevat kohtulikku kaebeõigust. Lisaks leidis avaldaja, et üle 48 tunni kestva tahtest olenematu ravi kohaldamise otsuse tegemise kord ei ole kooskõlas *PS*-i §-ga 24.

Õiguskantsler esitas sotsiaalministrile teabenõude ja palus Sotsiaalministeeriumi hinnangut *NETS*-i § 5 lõikele 2, mis võimaldab halduskohtunikul teha nakkushaige tahtest olenematu ravi kohaldamise otsuse ilma nakkushaiget ära kuulamata. Sotsiaalministeerium selgitas, et nakkushaige osalemine kohtulikul arutamisel võib olla teistele isikutele väga ohtlik ja tema kuulamata jätmine tahtest olenematu ravi kohaldamise menetluses on põhjendatud.

Tuleb leida vastus küsimusele, kas *NETS*-iga ettenähtud nakkushaige tahtest olenematu ravi kohaldamise alused ja kord on põhiseadusega kooskõlas.

PS-i § 13 lõike 2 järgi kaitseb seadus igapäevaste riigivõimu omavoli eest, mis tähendab, et põhiõigust riivav seadus peab olema üksikasjalikult reguleeritud. Õiguskantsler leidis, et *NETS*-i praeguse redaktsiooni kohaldamisel korral võib problemaatiliseks osutada tahtest olenematu ravi kohaldamine piiratud teovõimega isiku suhtes, sest *NETS*-i järgi ei pea nimetatud isiku seaduslikku esindajat informeerima viivitamata, vaid asjakohase otsuse tegemisest alates 48 tunni jooksul. Et nakkushaigetele tema tahtest olenematu ravi kohaldamine on käsitatav vabaduse võtmisena *PS*-i § 20 tähenduses, on nakkushaigel *PS*-i § 21 kohaselt õigus teada vabaduse võtmise põhjusi ja tema õigusi ning talle tuleb anda võimalus teatada vabaduse võtmisest oma lähedastele. Õiguskantsler märkis, et *NETS* ei sisalda regulatsiooni, mis näeks ette kohustuse teha isikule, kellele võetakse vabadus tahtest olenematu ravi kohaldamise otsuse alusel, tema õigused teatavaks. Oma õigusi teadmata ei ole vabaduse kaotanud isikul võimalik asjakohaselt kasutada *PS*-i § 15 lõike 1 esimesest lausest tulenevat kohtuliku kaitse õigust. Selle regulatsiooni puudumine on vastuolus *PS*-i §-ga 21 ega järgi *PS*-i §-s 15 nimetatud kohtuliku menetluse eesmärki vältida vabaduse meelevaldset võtmist ning tagada, et isiku tahte vastane kinnipidamine oleks seaduslik ning nii lühike kui võimalik ehk vältimatult vajalik.

⁵¹ RT I 2003, 26, 160.

Üle 48 tunni kestva tahtest olenematu ravi kohaldamiseks kohtult loa taotlemisel tugineb arst meditsiinilistele faktidele, mis põhinevad isiku arstlikul läbivaatusel ja esialgsetel analüüsidel või röntgeniülesvõtetel. Tahtest olenematut ravi kohaldatakse üksnes siis, kui isik on teistele ohtlik ja ta on keeldunud ravist või rikkunud ravirežiimi. Seega on tahtevastase ravi kohaldamise juhud seadusega rangelt piiratud ja asjakohaste abinõude rakendamise kutsus esile nakkushaige enda vastutustundetu käitumine. NETS-is ettenähtud õigus kohaldada nakkushaigele seaduses nimetatud tingimustel tahtest olenematut ravi on vajalik, sest paljudel juhtudel ei soovi eriti ohtlikke nakkushaigusi põdevad isikud teadlikul nõusolekul lasta end ravida ning seetõttu on nad nendega kokkupuutuvate isikute tervisele ja elule ohtlikud.

Haige ei pruugi alati mõista, kui raske on põetav nakkushaigus ja kui ohtlik see on kaasinimestele. Võttes arvesse eespool käsitletud asjaolusid, on tegemist objektiivsete asjaoludega, mida kinnitatakse meditsiiniprotseduuridega. Neid asjaolusid arvestades peab isiku tahte vastase ravi alustamise obligatoorne eeldus olema haige informeerimine ravist keeldumise või ravirežiimi rikkumise tagajärgedest. Kui arst ei ole haiget informeerinud, ei saa rääkida relvade võrdsuse põhimõtte järgimisest, sest on rikutud patsiendi igakülgse informeerimise kohustust.

Võlaõigusseaduse⁵² (edaspidi *VÕS*) § 766 lõike 1 kohaselt teeb tervishoiuteenuse osutaja patsiendile teatavaks läbivaatamise tulemused ja tervise seisundi, võimalikud haigused ning nende kulgemise, pakutava tervishoiuteenuse laadi ja otstarbe, teenuse osutamise ohud ja tagajärjed ning teised võimalikud ja vajalikud tervishoiuteenused. Arstil ei ole kohustust informeerida nakkushaiget ravist keeldumise või ravirežiimi rikkumise tagajärgedest. Et ei VÕS-i § 766 lõige 1 ega NETS patsiendile neist asjaoludest teatamise kohustust ette ei näe, võivad NETS-i tahtest olenematut ravi käsitlevad sätted olla vastuolus põhiseaduse § 20 lõikega 1 ja § 21 lõikega 1 ning seepärast on neid vaja täiendada.

Justiitsministeerium on ette valmistanud tsiviilkohtumenetluse seadustiku eelnõu⁵³ ning tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse eelnõu,⁵⁴ milledega muudetakse eriti ohtlikku nakkushaigust põdeva isiku ilma tema nõusolekuta haiglasse paigutamise ja tema suhtes haiglaravi kohaldamise korda. Et nimetatud seaduste jõustumisega muutub ka kinnisesse asutusse paigutamise menetluses isikule esindaja määramise ja tasuta õigusabi andmise kord, siis piirdus õiguskantsler vaid sellega, et juhtis tähelepanu kehtiva regulatsiooni puudulikkusele ja viitas tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse eelnõudele, mis need suured vastuolud kõrvaldab. Soovist juhtida seadusandja tähelepanu eelkirjeldatud puudustele informeerimiskohustuse sätestamisel, pöördus õiguskantsler märgukirjaga Riigikogu sotsiaalkomisjoni poole ning teatas sellest ka Sotsiaalministeeriumile ja Justiitsministeeriumile.

5.5. Täiskasvanute hambaraviteenuse hüvitise maksmise korra vastuolu põhiseadusega

Õiguskantslerile esitati avaldus, milles paluti kontrollida täiskasvanute hambaraviteenuse hüvitise maksmise tingimuste seaduslikkust.

Ravikindlustusega kindlustatud isikul tekkis RaKS alusel õigus saada täiskasvanute hambaraviteenuse hüvitist. Eesti Haigekassa keeldus isikule hüvitist välja maksmast, põhjendades seda asjaoluga, et sotsiaalministri 16. detsembri 2002. a määruse nr 145 „Täiskasvanute hambaraviteenuse hüvitise määrad, maksmise kord ning hambaravihüvitise saamiseks vajalike dokumentide loetelu, neis sisalduvate andmete koosseis ja dokumentide esitamise kord”⁵⁵ (edaspidi *määrus*) § 7 lõike 2 punkti 5, § 17 lõike 1 ja § 18 lõike 1 punkti 6 kohaselt peab hüvitise maksmiseks olema pangaarve.

⁵² RT I 2001, 81, 487; 2004, 37, 255.

⁵³ <http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1>

⁵⁴ http://eoigus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK_W=19751

⁵⁵ RTL 2002, 144, 2116; 2003, 90, 1339.

Nimetatud määruse § 17 lõike 1 kohaselt kannab haigekassa hambaraviteenuse hüvitise isiku pangaarvele hiljemalt kalendriaasta 25. juuliks või järgmise kalendriaasta 25. jaanuariks. Kuid isikul puudus Eestis pangaarve.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole ja palus kontrollida, kas sotsiaalministri 16. detsembri 2002. a määrus nr 145 „Täiskasvanute hambaraviteenuse hüvitise määrad, maksmise kord ning hambaravihüvitise saamiseks vajalike dokumentide loetelu, neis sisalduvate andmete koosseis ja dokumentide esitamise kord” on seadusega kooskõlas. Avaldaja leidis, et tuginedes põhiseadusele ja seadustele ei ole pangaarve omamine kohustuslik, mistõttu on niisuguse kohustuse panemine RaKS alusel kehtestatud sotsiaalministri määrusega õigusi piirav, diskrimineeriv ja põhiseadusega vastuolus.

Tuli leida vastus küsimusele, kas sotsiaalministri määrusega kehtestatud lisatingimus on kooskõlas RaKS-ist tulenevate hüvitiste maksmise üldiste aluste ja tingimustega ning kas niisuguse tingimuse seadmine piirab isiku võrdsuspõhiõigust ning on proportsionaalne.

RaKS-i § 63 lg 1 kohaselt tagatakse hambaraviteenuse hüvitis kõigile vähemalt 19-aastastele kindlustatud isikutele. Muid piiranguid seadus selle hüvitise saamiseks ette ei näe. Sellest johtuvalt võib asuda seisukohale, et hambaraviteenuse hüvitist makstakse võrdsetel alustel kõigile inimestele, kes vastavad neile nõuetele. Õiguspärase ootuse printsiibist lähtudes on teatud hüve pakkuvale seadusesättele tugineval isikul õigus eeldada, et kui kõik seaduse nõuded on täidetud, on tal õigus sellest hüvest osa saada ja oma õigust teostada. Seetõttu on RaKS-i rakendusaktis hüvitise saamise kohta kehtestatud lisapiirang — pangaarve olemasolu — vastuolus õiguspärase ootuse põhimõttega ega ole eepärast kooskõlas PS-i § 28 lõike 1 esimeses lauses nimetatud eesmärgiga seadusega sätestatud tingimustel ja korras ning riigi võimaluste piires tagada igauhe õigus tervise kaitsele.

PS-i § 12 lõike 1 järgi on kõik seaduse ees võrdsed. Võrdsuspõhimõtte järgimine eeldab, et võrdses olukorras olevaid isikuid koheldakse võrdselt ning ebavõrdses olukorras olevaid isikuid ebavõrdselt.⁵⁶ Siinsel juhul on ühised tunnused ravikindlustuse olemasolu ja iga – vanust peab olema vähemalt 19 aastat. Võrdne kohtlemine seisneb sellistele isikutele võrdsete eelduste loomises hambaraviteenuse hüvitise maksmisel. Sotsiaalministri 16. detsembri 2002. a määruse nr 145 § 7 lõike 2 punktist 5, § 17 lõikest 1 ja § 18 lg 1 punktist 6 nähtub aga, et hambaraviteenuse hüvitise saamise lisatingimuseks on seatud pangaarve olemasolu. Kui õigustatud isikul puudub pangaarve, siis keeldub haigekassa hüvitist maksmast. Muul moel maksmist kõnealune määrus ette ei näe. Seega on isikuid, kellel ravikindlustuse seadusest tulenevalt on võrdne õigus saada hambaraviteenuse hüvitist, kuid kellel puudub pangaarve, koheldud ebavõrdselt, sest hüvitist makstakse ainult isiku pangaarvele. Selliselt riivavad kõnealuse määruse sätted PS-i § 12 lõikest 1 tuleneva võrdsuspõhiõiguse kaitseala.

Kui võrdsuspõhiõiguse riive on tuvastatud, tuleb kindlaks teha, kas tegemist on ka nimetatud põhiõiguse rikkumisega, teisisõnu, kas ebavõrdselt kohtlemiseks on mõistlik põhjus. Kui ebavõrdselt kohtlemiseks mõistlikku põhjust ei ole, on tegemist meelevaldse kohtlemisega PS-i § 12 lõike 1 esimese lause tähenduses. Sotsiaalminister selgitas, et hüvitise väljamaksmiseks valis haigekassa kehtiva viisi ja kandis hüvitise isiku pangaarvele eelkõige seetõttu, et see on majanduslikult kõige vähem kulukas ja enamikule hüvitise saajatest kõige kättesaadavam, kiirem ja mugavam. Selgusetuks jääb aga, mis põhjustel ei ole hüvitise kättesaamiseks ühtegi muud võimalust ning kuidas saaks oma õigust teostada inimene, kellel puudub pangaarve.

VÕS-i § 709 lõike 1 esimene lause määratleb arvelduslepingu. Selle alusel kohustub seadusjärgse arveldamisõigusega käsundisaaja (kontopidaja) avama käsundiandjale konto ja tegema käsundiandja korraldusel toiminguid kontrol oleva rahaga või muude õigustega. Käsundiandja maksab selle eest tasu. VÕS-i §-st 710 tuleneb, et kontopidaja on kohustatud isiku nõudmisel sõlmima temaga arvelduslepingu, kui isik ja tema taotletavad lepingutingimused on kooskõlas seadusega ja kontopi-

⁵⁶ RKÜKo 10.12.2003 nr 3-3-1-47-03.

daja kasutatavate tüüptingimustega. Kehtivate seaduste järgi ei ole pangakonto kohustuslik ning privaatautonomia põhimõttest lähtudes saab arvelduslepingu sõlmida ainult vabatahtlikult.

RaKS-i eelnõu seletuskirja kohaselt peab seadus võimaldama kindlustatud isikul saada kvaliteetset tervishoiuteenust mõistliku hinnaga, senisest tõhusamalt ja otstarbekamalt jaotada ravikindlustuse raha, tugevdada ravikindlustuse põhimõtet, vähendada ravikindlustuse väärkasutamist ja reguleerida kindlustatu osalemist teenuse eest tasumisel.⁵⁷ Kuigi seletuskirjas ei ole sõnaselgelt märgitud hüvitise väljamaksmise regulatsiooni eesmärki, ei saa see olla hüvitise kättesaamise keerukamaks muutmine. Haigekassa selgitustest võib järeldada, et RaKS-iga on püütud hüvitise kättesaamist lihtsustada. Sama põhjust on nimetatud sotsiaalministri 16. detsembri 2002. a määruse nr 145 seletuskirjas.

Põhiseaduse § 3 lõike 1 kohaselt teostatakse riigivõimu põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sellest tulenevalt ei tohi määrusandja piirata õigusi rohkem, kui seadus selleks volitab. Kõnealusel juhul ei volitanud seadus konto olemasolu tingimusest kehtestades piirama RaKS-i alusel tekkinud õigust saada hambaraviteenuse hüvitist.

Käsitlust kokku võttes leidis õiguskantsler, et sotsiaalministri 16. detsembri 2002. a määruse nr 145 § 7 lõike 2 punkt 5, § 17 lõige 1 ja § 18 lõike 1 punkt 6 ei ole põhiseadusega kooskõlas. Õiguskantsler tegi järelevalve tulemused teatavaks sotsiaalministrile. Sotsiaalministeerium oli ette valmistanud ravikindlustuse seaduse muutmise seaduse eelnõu ja menetlemise käigus tehti selles asjakohased muudatused õiguskantsleri tähelepanekute alusel. Ravikindlustuse seaduse muutmise seaduse eelnõus⁵⁸ nähakse ette hüvitise kättesaamise alternatiivne võimalus: hüvitist makstakse kolmanda isiku, näiteks perekonnaliikme või pere arveldusarvele. Kui hüvitist saada õigustatud isikul endal pangaarve puudub, on tal haigekassas täidetud avalduse alusel võimalik lasta hüvitist kanda oma perekonnaliikme arveldusarvele.⁵⁹

5.6. Tervisekaitseinspektiooni tegevusetus tubakaseaduse täitmisel

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole palvega kontrollida, kas tubakaseaduse⁶⁰ (edaspidi *TubS*) täitmise järele valvava Tervisekaitseinspektiooni tegevus on seaduspärane.

Avaldaja oli pöördunud Tervisekaitseinspektiooni poole palvega kontrollida *TuBS*-i täitmist Tallinna Linnahallis ja rakendada inspektiooni pädevuse kohaseid abinõusid selles kultuuriasutuses suitsetamise lõpetamiseks. Seni ei olnud Tallinna Linnahall suitsetamise kohta piirangut kehtestanud. Inspektiooni vastuses avaldajale väideti, et inspektionil ei ole korra tagamiseks võimalik *TuBS*-is ettenähtud sanktsioone rakendada, sest Tervisekaitseinspektionil ei ole õigust isiku tuvastamiseks isikut tõendavat dokumenti nõuda. See õigus olevat üksnes politseil, kuid inspektion ei olnud avaldaja märgukirja politseile saatnud, vaid edastas selle oma allasutusele, Tallinna Tervisekaitsetalitusele.

Avaldaja esitas õiguskantslerile kaebuse ja palus kontrollida, kas Tervisekaitseinspektiooni tegevus oli seadusega kooskõlas.

Õiguskantsler nõudis avalduses käsitletud asjaolude kohta seletust Tervisekaitseinspektiooni peadirektorilt. Oma seletuses märgib peadirektor, et inspektion kasutab talle seadusega antud

⁵⁷ <http://web.riigikogu.ee/ems/>

⁵⁸ Ühendatud eelnõud 119 ja 264 SE ravikindlustuse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus võeti Riigikogu poolt 28.06.2004 vastu ja jõustus 1. augustil k. a.

⁵⁹ Eelnõu kohaselt muudetakse RaKS § 63 ja täiendatakse lõikega 4 järgmises sõnastuses: "(4) Hambaraviteenuse hüvitist makstakse välja haigekassa kulul hüvitise saaja arveldusarvele või hüvitise saaja haigekassas või tervishoiuteenuse osutaja juures vormistatud kirjaliku avalduse alusel kolmanda isiku arveldusarvele Eestis või hüvitise saaja kulul hüvitise saaja arveldusarvele välisriigis." (elektrooniliselt kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/sarosbin/mgetdoc?itemid=041620001&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1>)

⁶⁰ RT I 2000, 59, 379; 2004, 18, 131.

õigust karistada keelatud kohas suitsetamise eest, kuid seda tehakse vaid juhul, kui õigusrikkuja isiku tuvastamisega probleeme ei ole. Peadirektor mainib, et seda vääртеoasja on väga raske uurida, sest inspeksioonil puudub õigus kontrollida isiku dokumente.

Avalduse lahendamiseks oli vaja leida vastus küsimusele, kas Tervisekaitseinspeksioonil oli õigus ja kohustus valvata Tallinna Linnahallis TuBS nõuetest kinnipidamise järele.

TuBS § 18 lõike 1 punktide 4 ja 5 järgi on suitsetada keelatud kultuuri- ja spordihoones ja -rajatises. TuBS § 20 punkt 1 annab tervishoiuametnikele ülesande ja pädevuse kontrollida suitsetamise piirangutest kinnipidamist; § 21 lisab alused, mis on vajalikud §-s 20 sätestatud ülesande täitmiseks, näiteks õigus menetleda TuBS eiramisega seotud vääртеoasju. TuBS §-des 21¹–21⁸ on nimetatud selle seaduse nõuete rikkumisest tingitud vääртеokoosseisud.

Tervisekaitseinspeksioon on TuBS §-s 21¹ nimetatud vääртеo – keelatud kohas suitsetamise – asja üks kohtuväline menetleja. Vääртеomenetluse seadustiku § 31 lõike 2 järgi on kohtuvälisel menetlejal õigus nõuda füüsiliselt isikult vääртеoasja lahendamiseks vajaliku dokumendi esitamist. Kui tal ei ole võimalik isikut tuvastada, võib vääртеo menetleja esitada vääртеomenetluse seadustiku § 34 lg 2 alusel taotluse politseiametniku kaasamiseks, et korraldada isiku läbivaatus. Politseiametniku kaasabil on niisiis võimalik õigusrikkuja isik kindlaks teha.

Õiguskantsler jõudis järeldusele, et Tervisekaitseinspeksioonil kui vääртеoasja kohtuvälisel menetlejal ei ole ületamatuid takistusi vääртеo menetlemiseks. Oma ettepanekus Tervisekaitseinspeksiooni peadirektorile märkis õiguskantsler, et ükski riigiasutus, kellele on seadusega pandud mingi ülesande täitmine, ei või seda kohustust eirata. Inspeksioonil tuleb rakendada abinõusid, et kohaldada seadusega ettenähtud sanktsioone, kui tubakaseadust rikutakse. Õiguskantsler rõhutas, et vääртеo toimepannud isiku tuvastamisega tekkida võiva probleemi korral peab vääртеo kohtuväline menetleja pöörduma abi saamiseks politsei poole.

Õiguskantsler tegi Tervisekaitseinspeksiooni peadirektorile ettepaneku vabandada käsitletavale probleemile tähelepanu juhtinud avaldaja ees ning soovitas direktoril anda avaldajale uue, õiguslikult korrektse selgituse, mis käsitleb Tervisekaitseinspeksiooni õigusi ja kohustusi tubakaseaduses ettenähtud sanktsioonide kohaldamisel.

Oma vastuses õiguskantsleri ettepanekule tunnistas Tervisekaitseinspeksiooni peadirektor oma varasemate seisukohtade ekslikkust ning teatas, et avaldajale on antud korrektne selgitus ning temalt on palutud arusaamatuse pärast vabandust.

6. TÖÖÕIGUS JA SOTSIAALKINDLUSTUS

6.1. Sissejuhatus

Põhiseaduse § 29 lõike 1 kohaselt on Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Sättest tuleneb isiku õigus ja vabadus teha oma kutsealal enda valitud tööd. Õigus ja võimalus teha vabalt valitud kutsealal tööd ning saada tulu on väga oluline isiku eneseteostusõigus, mis ühtlasi on ühiskonna toimimise alus. Igaühe vaba valikut võib põhiseaduse § 29 lõike 1 teisest lausest tulenevalt seadusega piirata. Piirangud võivad olla kehtestatud näiteks tarbijate huvides, vältimaks ebausaldusväärsete või kvalifitseerimata isikute tegutsemist, seega olla kehtestatud muude põhiseaduslike väärtuste kaitseks.

Eeldatakse, et üldjuhul saab isik tulu tööga. Kuid sagedasti on olukordi, kus isikul ei ole võimalik töist tulu teenida, näiteks vanadus, puue või haigus. Riik rakendab abinõusid, et sellisel juhul tagada isikule sissetulek. Näiteks seatakse sisse ravi- ja pensionikindlustusskeemid, mis võimaldavad inimesel saada vanaduse või haiguse korral asendussissetulekut.

Õiguskantsleril oli 2003. aastal menetluses üle 50 tööõigust käsitleva avalduse ja üle 60 sotsiaalkindlustuse probleemidega seotud avalduse. Suures hulgas tööõiguse avaldustes kurdeti selle üle, et seadusandja oli seadnud piiranguid isiku õigusele teha tööd vabalt valitud kutsealal. Arvestades, et piirangud oluliselt kahjustavad isiku eneseteostusõigust, on õiguskantsler seda probleemi põhjalikult analüüsinud mitme avalduse alusel. Näiteks oli seatud töötamise piirang Sisekaitseakadeemia üliõpilastele, samuti oli piiratud 65-aastaste ja vanemate isikute õigus tegutseda perearstina. Õiguskantsler leidis, et piirangud ei ole kooskõlas põhiseaduse ega seadustega ning tegi asjaomastele isikutele ettepaneku viia regulatsioonid kooskõlla seaduse ja põhiseadusega.

Sotsiaalkindlustuse valdkonnas olid õiguskantslerile esitanud avaldusi eelpensioni saavad isikud. Riikliku pensionikindlustuse seaduse kohaselt ei või eelpensioni saav isik töötada. Tavaliste vanaduspensionäride kohta ei ole töötamise keeldu kehtestatud, kuid eelpensioni saavad isikud peavad valima pensioni ja töötamise vahel. Õiguskantsler leidis, et piirang ei ole proportsioonis seadusandja eesmärgiga hoida eelpensionile jäävate isikute hulk stabiilselt väike. Õiguskantsler osundas, et seadusandja eesmärki aitab täita juba see, et eelpension on võrreldes tavapensioniga väiksem. Lisaks ei ole õiguskantsleri hinnangul õigustatud eelpensionäride ja tavaliste vanaduspensionäride ebavõrdne kohtlemine seoses õigusega tööle. Õiguskantsler tegi asjakohase ettepaneku ka Riigikogule. Seni ei ole Riigikogu veel riikliku pensionikindlustuse seadust⁶¹ (edaspidi *RPKS*) põhiseadusega kooskõlla viinud.

Õiguskantsler rõhutab, et sotsiaalõiguse regulatsioone kehtestades peaks seadusandja arvestama, et põhiseaduse §-st 12 tuleneb ka õigusloome võrdsus – nõue, et seadus kohtleks võrreldavas situatsioonis olevaid isikuid võrdselt. Õigusloome võrdsuse põhimõtet oli rikutud ka eespool kirjeldatud eelpensionäride töötamise piirangu kehtestamisega.

Järgmiseks esitatakse töö- ja sotsiaalõigust käsitlevate kaasuste ülevaated.

6.2. Politseikadeti töötamise piirangu ja selle kohaldamise vastuolu seadusega

Õiguskantslerile esitas avalduse Sisekaitseakadeemia (edaspidi *SKA*) Politseikolledži kadett, kes kaebas, et politseikadettidel on keelatud töötada ning stipendium ei võimalda äraelamist.

Politseikadetist avaldaja pöördus SKA Politseikolledži direktori poole ja taotles luba õppimise kõrvalt töötada. SKA Politseikolledži direktor asus seisukohale, et politseikadett ei tohi kooli kõrvalt töötada. Esimese kursuse politseikadetile makstakse stipendiumi 1500 krooni kuus. Avaldaja leidis, et seesugune summa ei ole piisav Tallinnas äraelamiseks ning et töötamise keeluga on tema põhiõigusi põhjendamatult piiratud.

Õiguskantsler palus SKA rektorilt teavet, mis alusel on keelatud politseikadettide töötamine, mis põhjustel on piirang kehtestatud, kes on õigustatud stipendiumi saama, milliseid muid soodustusi on kadettidel võimalik saada ning kas piirangud kehtivad ka teiste erialade üliõpilaste kohta.

SKA rektori vastusest selgus, et politseiteenistuse seaduse⁶² (edaspidi *PolTS*) § 7¹ lõike 2 kohaselt võib SKA sisekorraeskirjas näha akadeemias õppivale politseikadetile ette politseiametniku kohta kehtivaid õigusi ja kohustusi, kui see on vajalik õppe eesmärkide saavutamiseks. Rakenduskõrgkooli seaduse (edaspidi *RakKK*) § 24 lõige 3 lubab rakenduskõrgkooli põhimääruses näha üliõpilasele ette riigiametniku kohta kehtivaid õigusi ja kohustusi. SKA sisekorraeskirja punkti 12 järgi kohaldatakse üliõpilasele avaliku teenistuse seaduse § 73, mille järgi võib ametnik teise tööandja juures töötada vahetu ülemuse lubatud koormusega ja ajal, kui töötamine ei kahjusta teenistuskoha mainet. Piirangu põhjustas omandatava eriala, politseiteenistuse eripära. Rakenduskõrghariduse põhirõhk on praktiliste oskuste omandamisel, mis nõuab õppetöös aktiivset osalemist ja mida peab tagama

⁶¹ RT I 2001, 100, 648; 2004, 16, 120.

⁶² RT I 1998, 50, 753, 2004, 54, 390.

ka töötamise piirang. SKA rektor selgitas, et politseikadettidele ei ole võimalik lubada töötada turvateenistuses, mis võib kaasa tuua rollikonflikti. Politseikolledži direktor annab loa töötada politseiasutuses, kuid mitte varem kui pärast kolmandat semestrit.

Esiteks oli küsimus selles, kas kadettide töötamise piirangud on kooskõlas põhiseadusega, ning teiseks, kas piirangute kohaldamine on õigusega kooskõlas.

SKA üliõpilase töötamise piirang õigusaktides

Põhiseaduse § 29 sätestab Eesti kodaniku õiguse vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. RakKKS § 24 lõike 3 teise lause kohaselt võib sisekaitselise rakenduskõrgkooli põhimääruses näha üliõpilasele ette riigiametniku kohta kehtivaid õigusi ja kohustusi, kui see on vajalik õppe eesmärkide saavutamiseks. Avaliku teenistuse seaduse (edaspidi *ATS*) § 73 sätestab, et ametnik võib teise tööandja juures töötada vahetu ülemuse lubatud koormusega ja ajal, kui töötamine ei kahjusta teenistuskoha mainet. Seega on lubatud kooli põhimäärusega kehtestada piirang, mille kohaselt peab üliõpilane küsima töötamiseks loa. Põhimääruse kinnitamise õigus on antud Vabariigi Valitsusele RakKKS § 4 lõike 2 alusel; edasivolitamise õigust ette nähtud ei ole. Sisekaitseakadeemia põhimääruse punkt 49 sätestab üliõpilase kohustused, sealhulgas kohustuse järgida sisekorraeeskirja, kuid töötamiseks loa küsimise kohustust ega piirangu kehtestamise delegerimist põhimääruses ette nähtud ei ole.

Sisekaitseakadeemia sisekorraeeskirja punkti 12 järgi kohaldatakse üliõpilasele *ATS* § 73. RakKKS seadus võimaldab näha üliõpilastele ette riigiametniku õigusi ja kohustusi kooli põhimäärusega, mitte sisekorraeeskirjaga. Tegemist ei ole formaalse erinevusega, sest põhimääruse ja sisekorraeeskirja kehtestavad eri organid: põhimääruse kinnitab Vabariigi Valitsus; sisekorraeeskirja aga põhimääruse punkti 6.3 järgi akadeemia rektor oma käskkirjaga.

PolTS § 7¹ lõikes 1 on politseikadettina käsitatud ka sisekaitselise rakenduskõrgkooli politseieriala täiskõormusega õppe üliõpilast. Politseikadettile võimaldab sama paragrahvi teine lõige näha ette politseiametnike õigusi ja kohustusi õppeasutuse sisekorraeeskirjaga, kui see on vajalik õppe eesmärkide saavutamiseks. Politsei eriala on üks kuuest SKA-s õpetatavast erialast. Järelikult on politseikadettidele erinevalt teiste erialade üliõpilastest võimalik ette näha politseiametniku õigusi ja kohustusi õppeasutuse sisekorraeeskirjaga.

ATS § 12 lõike 3 punkti 4 kohaselt kohaldatakse seda seadust politseiametnikele niivõrd, kui võrd põhiseaduse või seadustega ei sätestata teisiti. Sama tuleneb PolTS § 1 lõikest 2, mille järgi kohaldatakse politseiteenistusele avaliku teenistuse seadust, arvestades sellest seadusest tulenevaid erisusi. PolTS § 33 lg 1 lubab politseiametnikul lisaks politseiteenistusele töötada pedagoogilisel, teaduslikul või loominguilisel tööol. *ATS* lubab ametnikul töötada teise tööandja juures vahetu ülemuse lubatud koormusega ja ajal, kui niisugune töötamine ei kahjusta teenistuskoha mainet. Et politseiteenistusele kohaldatakse avaliku teenistuse sätteid, peab ka politseiametnik teisel töökohal töötamiseks saama selleks vahetu ülemuse loa. Järelikult on võimalik sisekorraeeskirjaga panna politseikadettile *ATS* §-st 73 tulenev kohustus saada töötamiseks luba.

SKA-s oli sisekorraeeskirjaga kehtestatud piirang töötamiseks loa küsimine kõigile üliõpilastele, kuigi seadusest tulenevalt on võimalik sisekorraeeskirjaga piirata vaid politseikadettide töötamist. Sellisel kujul kehtestatud piirang oli vastuolus SKA põhimäärusega ning rakenduskõrgkooli seadusega ja ka põhiseadusega.

SKA üliõpilastele töötamise piirangu kohaldamine

Sisekorraeeskirja punktiga 12 oli õiguspäraselt piiratud politseikadettide töötamine. Töötamist võib piirata õppe eesmärkide saavutamise vajadust arvestades. Üliõpilasel peab lubama töötada sellise koormuse ja sellise ajaga tööol, mis ei kahjusta Sisekaitseakadeemia ega politseiteenistuse mainet. Ametnik ei või töötada oma töö ega üliõpilane õpingute kõrvalt, kui see vähendab põhitöökohal töötamise või kõrgkoolis õppimise aega ja tõhusust. Järelikult peab loa andja alati kaaluma, kas üliõpilase soovitud töökohal töötamine kahjustab õppeasutuse või politseiteenistuse mainet ning

kas töötamise aeg ja koormus takistavad õppetöös osaleda ja õpieesmärki saavutada. Luba andes võidakse ka arvestada õppetöös edasijõudmist, s.t kas üliõpilane on suuteline õppetöö kõrvalt töötama. Kui ilmneb, et tudeng ei ole siiski suuteline töötama, on võimalik õiguse ja faktide põhjal argumenteerides luba kehtetuks tunnistada.

Eespool käsitletud sätetele tuginedes peab politseikadetil olema lubatud töötada, välja arvatud juhul, kui ilmnevad õigusaktidest tulenevad töötamist välistavad asjaolud. Seega võib kadett töötada ka mujal kui politseiteenistuses, kui see ei ole seadusega vastuolus. Õppetöös osalemise kohustuslikkus tagatakse sisekorraeskirjaga. Osalemist mõjutatakse määruse „Sisekaitseakadeemia üliõpilasele ja politseikadetil makstava stipendiumi suurus, maksmise tingimused ja kord” § 3 lõikega 3, milles on ette nähtud põhistipendiumi vähendamine, kui üliõpilane on õppetöölt puudunud mõjuva põhjuseta. Töötamist ei saa välistada kaalutlusel, et üliõpilasel on võimalik saada stipendiumi ja õppelaenu. Õppelaenu näol on tegemist rahalise kohustusega, mille võtmist ei saa pidada enesestmõistetavaks. Elamiskulude katteks võib stipendiumist jätkuda, kui üliõpilasel ei ole ülalpidamise kohustust, ent seda ei saa välistada. Üliõpilase töötamist võib piirata üksnes seaduse alusel.

Õiguskantsler saatis SKA rektorile märgukirja ettepanekuga viia SKA sisekorraeskiri kooskõlla rakenduskõrgkooli seadusega ja kooli põhimäärusega. Õiguskantsler tegi märgukirjas samuti ettepaneku rakendada abinõusid töötamispäirangu õiguspäraseks kohaldamiseks. Pärast märgukirja saamist teatas SKA rektor õiguskantslerile, et oli õigusaktidega vastuolus oleva sisekorraeskirja märgukirja saamise ajaks juba tühistanud ning kehtestanud uue, mis on seadusega kooskõlas. Rektor teatas, et ta on õiguskantsleri seisukohtadega nõus.

6.3. Nimistu alusel tegutseva perearsti töötamise kohta kehtestatud vanusepiirangu kooskõla põhiseadusega

Õiguskantsleri poole pöördus nimistu alusel tegutsev perearst, kes leidis, et nende töötamise kohta kehtestatud vanusepiirang – 65-aastaseks saamiseni – rikub põhiseaduse §-s 31 ettenähtud ettevõtlusvabadust.

Nimistu alusel tegutsenud 65-aastane perearstist avaldaja pidi hakkama lõpetama oma tegevust perearstina, sest tervishoiuteenuste korraldamise seaduse (edaspidi *TTKS*) kuni 1. maini 2004 kehtinud redaktsiooni § 37 lõike 1 punkti 9⁶³ regulatsiooni järgi oli maavanem andnud korralduse jätta nimistu alusel tegutsev perearst sellest õigusest ilma, sest perearst oli saanud 65 aastat vanaks. Avaldaja leidis, et selline vanusepiirang ja sellest tulenev kohustus lõpetada tegutsemine perearstina rikub põhiseadusvastaselt tema õigust tegeleda ettevõtlusega.

Avaldaja palus, et õiguskantsler annaks oma hinnangu, kas tema põhiseaduslikke õigusi on rikutud ja kas *TTKS* § 37 lõike 1 punkt 9 on vastuolus põhiseadusega, eriti selle §-ga 31.

Menetletavas asjas tuli leida vastus küsimusele, kas nimistu alusel tegutsevate vähemalt 65-aastaste perearstide töötamise kohta kehtestatud vanusepiirang rikub ebaproportsionaalselt nende ettevõtlusvabadust, mida kaitseb põhiseaduse § 31.

Põhiseaduse § 31 sätestab, et Eesti kodanikul on õigus tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundühingutesse ja -liitudesse. Põhiseaduse § 31 tähenduses on ettevõtlus iseseisev elatise teenimine. Ettevõtluse esemeline kaitseala hõlmab kõik tegevusalad ja elukutsed, mille puhul üksikisik ei ole kellegi teisega töösuhtes. Ka õigust ja vabadust tegutseda perearstina tuleb pidada põhiseaduse § 31 kaitsealasse kuuluvaks.

Ettevõtlusvabadust on riivatud, kui ettevõtlustegevust takistatakse, ettevõtluse tulemusel tekkinud omadust või seisundit kahjustatakse või ettevõtluse tulemusena saadud hüve kõrvaldatakse.

⁶³ RT I 2001, 50, 284; 2003, 26, 160.

Perearsti õigust ettevõtlusvabadusele riivab TTKS-i § 37 lõike 1 punkti 9 regulatsioon, mille kohaselt annab maavanem korralduse nimistu alusel tegutseva perearsti tegutsemise õiguse äravõtmiseks, kui perearst on saanud 65 aastat vanaks. Pärast maavanema korralduse jõustumist ei või isik enam tegutseda nimistu alusel tegutseva perearstina.

Põhiseaduse § 31 lause 2 lubab seadusega kehtestada ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimused ja korra. Seega on ettevõtlusvabadus lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigus, mida on lubatud piirata igal alusel, mis ei ole põhiseadusega vastuolus. TTKS-i seletuskirjas esitatud põhjusi arvestades võib öelda, et TTKS-i § 37 lõike 1 punktiga 9 kehtestatud ettevõtlusvabaduse piirangu eesmärk on tagada Eestis elavatele isikutele kvaliteetsete tervishoiuteenuste osutamine. Nimistu alusel tegutseva perearsti ettevõtlusvabaduse riivamise põhjus on eesmärk tagada igale isikule põhiseaduse §-s 28 ettenähtud õigus saada tõhusat tervishoiuteenust.

Vanusepiirangu sisseseadmine on sobiv ja vajalik ning aitab soodustada kvaliteetse üldarstiabi kättesaadavust, sest võimaldab tagada, et nimistu alusel tegutsevad perearstid on parimas füüsilises vormis ning et neil on sügavad teooriateadmised. Teist nii tõhusat abinõu, mille abil oleks võimalik tagada nimistu alusel tegutsevate perearstide professionaalsus, ei ole. Arvestades perearstide suurt arvu, oleks väga ebaratsionaalne hakata hindama iga arsti füüsiliste võimete ja teoreetiliste teadmiste taset.

Et hinnata, kas perearsti ettevõtlusvabaduse piiramine on kitsamas mõttes proportsionaalne seadusandja seatud eesmärgi suhtes, tuleb arvestada asjaolu, et põhiseaduse § 28 lõike 1 järgi on riik kohustatud tagama isikute tervise kaitse. Suuresti toimubki see esmatasandi meditsiini ehk üldarstiabi kaudu. Üldjuhul tegutsevad selles valdkonnas nimistu alusel perearstid, kelle osutatavate teenuste eest tasub Haigekassa vahendusel riik. Sel põhjusel on riik tervishoiuteenust osutavate perearstide heast tasemest ja isikutele kättesaadavusest eriti huvitatud.

Iga isiku õigust tervise kaitsele ning seda tagavatele professionaalsetele tervishoiuteenustele tuleb pidada väga kaalukaks eesmärgiks. Alusasjaolusid ning õigus- ja majanduskeskkonda arvestades leidis õiguskantsler, et isikute tervise kaitse eesmärk kaalub üles nimistu alusel tegutseva perearsti ettevõtlusvabaduse piiramise, mistõttu ei olnud TTKS-i § 37 lõike 1 punkt 9 vastuolus põhiseaduse §-ga 31. Ühtlasi osundas õiguskantsler, et nimistu alusel perearstina tegutseva isiku ettevõtlusvabadust ei piirata täielikult. TTKS-i § 7 lõike 2 punkti 2 järgi saab perearst pärast tegevusloa taotlemist jätkata tegutsemist nimistuta perearstina ehk eriarstina.

Siiski leidis õiguskantsler, et TTKS-i § 37 lõike 1 punkti 9 regulatsiooni kehtestades on jäetud lahendamata tegevust lõpetava perearsti seisukohalt kaks olulist küsimust: a) mis saab perearsti juures töötavatest isikutest, näiteks perearstiõest, ja b) mis saab perearsti soetatud aparatuurist, kui perearst on sunnitud oma tegevuse lõpetama. Kui perearst on sunnitud tema juures töötava isiku koondama ja peaks talle maksma hüvitist ning arsti soetatud aparatuur jääks kasutult seisma, võiks seda käsitada PS-i §-des 31 ja 32 ettenähtud vabaduse õigustamatu riivena.

Õiguskantsler saatis sotsiaalministrile kirja, milles selgitas, et TTKS-i § 37 lõike 1 punkt 9 ei ole iseenesest vastuolus põhiseaduse §-ga 31, kuid palus, et sotsiaalminister lahendaks selle sätte kohaldamise probleemid ning leiaks võimalusi leevendada järelemeid, mis ebaproportsionaalselt riivavad tegevust lõpetavate perearstide põhiseaduse §-dega 31 ja 32 kaitstud õigusseisundit. Sotsiaalminister vastas õiguskantslerile kirjaga, milles ütles, et TTKS-i § 37 lõike 1 punkt 9 tunnistatakse kehtetuks ning sätte kohaldamisega kaasnevad probleemid kaovad. Praeguseks on TTKS-i § 37 lõike 1 punkt 9 tunnistatud kehtetuks.⁶⁴ Õiguskantsler seletas avaldajale menetluse tulemusi kirja teel.

⁶⁴ RT I 2004, 29, 192.

6.4. Lapse toitmise lisavaheaegade võimaldamine mõlemale vanemale

Õiguskantsleri poole pöördus meessoost avaldaja, kes palus, et õiguskantsler annaks hinnangu, kas tal on õigus tööpäeval saada lapse toitmiseks lisavaheaegu või on see õigus ainult lapse emal.

Avaldaja, alla poolteiseaastast last kasvatav isa, oli taotlenud oma tööandjalt töö- ja puhkeaja seaduse (edaspidi *TPS*) § 18 järgseid lisavaheaegaid lapse toitmiseks. Tööandja oli keeldunud lisavaheaegade andmisest, väites, et selleks on õigus üksnes lapse emal. Avaldaja kirjutas Sotsiaalministeeriumi ja palus ministeeriumi seisukohta, kas tööandja käitumine on kooskõlas *TPS*-iga. Sotsiaalministeerium leidis, et lapse toitmise lisavaheaegu on õigus saada lapse emal.

Seejärel pöördus avaldaja õiguskantsleri poole ja palus, et õiguskantsler annaks hinnangu, kas tal on õigus saada tööpäeva jooksul lapse toitmise lisavaheaegu, kui *TPS*-i § 18 järgi antakse alla poolteiseaastast last kasvatavale vanemale peale üldise vaheaja puhkamiseks ja einetamiseks lisavaheaegu lapse toitmiseks.

Menetletavas asjas tuli leida vastus küsimusele, kas *TPS*-i § 18 järgi on õigus saada tööpäeva jooksul lapse toitmise vaheaegu nii lapse emal kui ka isal või kuulub see õigus ainult emale.

Põhiseaduse § 12 lõike 1 lause 1 järgi on kõik seaduse ees võrdsed. Põhiseaduse § 12 lõike 1 esimest lauset tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses. Õigusloome võrdsus nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.

Üldine võrdsusõigus ei tähenda siiski, et kõiki isikuid tuleb kohelda ühesuguselt. Nõutav on vaid võrdsete võrdne kohtlemine. Last kasvatavat ema ja isa tuleb pidada lapse kasvatamise suhtes võrreldavateks isikuteks.

Sellest ning *TPS*-i § 18 lõike 1 sõnastusest, mille järgi „isikule, kes kasvatab alla poolteiseaastast last, antakse [...] lisavaheaegu lapse toitmiseks,” järeldub, et lisavaheaegu on õigus saada igal alla poolteiseaastast last kasvataval vanemal. See, et *TPS*-i § 18 õigustatud subjektide ringi kuuluksid ainult emad, ei tulenenud ka seaduse seletuskirjast. *TPS*-i §-s 18 ettenähtud toitmisvaheaegade võimaldamine emale ja isale on kooskõlas ka põhiseaduse §-ga 12.

Õiguskantsler saatis avaldajale kirja, milles selgitas tema kui alla poolteiseaastast last kasvatava isa õigust saada tööpäeva jooksul lapse toitmise vaheaegu. Õiguskantsler palus avaldajal teatada, kui tööandja neid talle ei võimalda. Avaldajalt vastust ei laekunud. Lisaks saatis õiguskantsler kirja sotsiaalministrile, kus selgitas kohustust tagada *TPS*-i § 18 kohased lapse toitmise vaheajad nii lapse emale kui ka isale.

6.5. Töötervishoiu ja tööohutuse seaduses sätestatud volitusnormi täitmata jätmine Vabariigi Valitsuse poolt

Avaldaja kahtles Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide töötajatele tööülesannete täitmisel saadud vigastuse või muu tervisekahjustusega tekitatud kahju hüvitamise ajutise korra põhiseaduspärasuses.

Eesti Kutsehaigete Liit (edaspidi *avaldataja*) pöördus 12. veebruaril 2004 õiguskantsleri poole avaldusega, milles palus kontrollida, kas Vabariigi Valitsuse 10. juuni 1992. a määrus nr 172 „Ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide töötajatele tööülesannete täitmisel saadud vigastuse või muu tervisekahjustusega tekitatud kahju hüvitamise ajutise korra kohta”⁶⁵ on põhiseaduse ja seadustega kooskõlas. Avalduses märgiti, et Vabariigi Valitsuse 4. jaanuari 2000. a määrusega nr 7 on muudetud hüvitiste indekseerimise korda ja selle tagajärjel ei kata hüvitiste suurenemine erialapalkade kasvu. Avaldaja leidis, et

⁶⁵ RT 1992, 33, 431; RT I 1994, 10, 145; 2000, 3, 23.

indekseerimise tõttu koheldakse hüvitise saajaid ja hüvitise saamise taotluse esitajaid (hilisemaid hüvitise saajaid) ebavõrdsest. Lisaks leidis avaldaja, et hüvitatama peaks ka käsimüügiravimeid vms, mida kutsuhaige peab kutsuhaigusest tingitult kasutama. Veel leidis avaldaja, et Vabariigi Valitsuse 10. juuni 1992. a määruse nr 172 „Ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide töötajatele tööülesannete täitmisel saadud vigastuse või muu tervisekahjustusega tekitatud kahju hüvitamise ajutise korra kohta” p-s 8 tuleks esitada ka raviasutuste voodi- ja visiiditasud.

Viidatud Vabariigi Valitsuse määruisel volitusnormi märgitud ei ole. Avaldaja vaidlustatud punkt 8 kõlab järgmiselt:

“8. Kahju eest vastutav organisatsioon hüvitab kannatanule järgmised lisakulutused, kui nende kulutuste vajadus on kinnitatud arstliku ekspertiisiga:

- 1) proteesid ja abivahendid;
- 2) retseptiravimid;
- 3) sanatooriumituusikud;
- 4) sõidukulud raviasutusse või sanatooriumi;
- 5) kulutused kannatanu kõrvaliseks hoolduseks.”

Lisakulutuste suuruse kindlaksmääramisel ei arvestata, kui suur on kannatanu enda süüaste töövigastuse saamises.

Kannatanu hooldamiseks tehtud lisakulutused hüvitatakse olenemata sellest, kes teda hooldab. Nende kulutuste suurus määratakse kindlaks olenevalt vajatava hoolduse laadist ning need ei tohi spetsiaalset meditsiinilist hooldust vajavatel invaliididel ületada riigieelarvest rahastatava tervishoiuasutuse hooldusõe või sanitari kuupalga alammäära ning teiste kannatanute puhul 60% sellest määrast.

Avalduse lahendamise sõltus vastusest küsimusele, kas Vabariigi Valitsuse määruisega kehtestatud korral on olemas piisav seaduslik alus.

Riigikogu võttis 16. juunil 1999. a vastu töötervishoiu ja tööohutuse seaduse, mis jõustus 26. juulil 1999. Seaduse § 14 lõike 5 punktiga 6 volitab seadusandja Vabariigi Valitsuse kehtestama tööst põhjustatud tervisekahjustuse eest hüvitise saamise korra. Vabariigi Valitsuse seaduse § 26 lõike 1 kohaselt annab Vabariigi Valitsus seaduse alusel ja täitmiseks määrusi. Põhiseaduse § 3 lõike 1 järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel ning § 87 punkti 6 kohaselt annab Vabariigi Valitsus seaduse alusel ja täitmiseks määrusi. Seni ei ole Vabariigi Valitsus töötervishoiu ja tööohutuse seaduse § 14 lõike 5 punkti 6 volitusnormi alusel uut määrust andnud ei ole.

Põhiseaduse § 3 lõike 1 järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Riigikohus leidis 20. detsembri 1996. a lahendis, et eespool nimetatud sättest tuleneb seaduse prioriteedi printsiip⁶⁶, ning 22. detsembri 2000. a lahendis, et samast sättest tuleneb ka seaduse reservatsiooni printsiip⁶⁷. Esimesena nimetatud lahendis sedastas Riigikohus, et Vabariigi Valitsusele on antud määruste andmise õigus eesmärgil vähendada seadusandja koormust ja seetõttu on paindliku haldustegevuse huvides antud Vabariigi Valitsusele õigus täpsustada norme tehnilises mõttes. Seda seisukohta toetab ka Riigikohtu 22. veebruari 2001. a otsus, mille ko

⁶⁶ RKPJKo nr 3-4-1-3-96 põhjenduste II osas. - RT I 1997, 4, 28.

⁶⁷ RKÜKo nr 3-4-1-10-2000 põhjenduste IV osas, p-s 28. - RT III 2001, 1, 1.

haselt on põhiseaduse § 87 punktiga 6 antud Riigikogule õiguse kehtestaja juhtiv roll.⁶⁸ Teises põhiseaduse § 3 lõike 1 kohta käivas lahendis järeldas Riigikohus, et täitevvõimu võib teostada üksnes seadusest tuleneva volituse alusel. Seda on Riigikohus sedastanud oma lahendites⁶⁹ järjekindlal, tõlgendades põhiseaduse § 87 punkti 6 järgmiselt: Vabariigi Valitsuse määruse andmiseks peab seadusest tulenema volitus. Lisaks on Riigikohus 12. mai 2000. a lahendis sedastanud, et põhiseaduse § 87 punktis 6 sätestatu tähendab ka seda, et Vabariigi Valitsus võib anda määruse selle seaduse kehtivuse ajaks, milles on määruse andmiseks ette nähtud volitusnorm.⁷⁰ Järelikult on õiguse loomise funktsioon ja seega õiguskorra kujundamise õigus seadusandja ainuõigus ning Vabariigi Valitsusel on õigus anda üldjuhul *intra legem* määrusi.

Riigikohtu üldkogu leidis 22. detsembri 2000. a lahendis, et põhiseaduse § 87 punkt 6 annab Vabariigi Valitsusele määruste kehtestamiseks spetsiaaldelegatsiooni: määrusega tuleb kehtestada üksnes seda, milleks on antud volitus.⁷¹ Arvestades asjaolu, et põhiseaduse § 87 punkti 6 järgi on Riigikogul õiguse kehtestaja juhtroll, peab Vabariigi Valitsus määrust kehtestades täielikult arvestama volitusnormi sisaldava seaduse mõtte ja sättega. Seda seisukohta toetab Riigikogu 6. juunil 2001. a vastu võetud haldusmenetluse seaduse § 90 lõige 1, mille kohaselt võib määruse anda ainult siis, kui seaduses on sõnastatud asjakohane volitusnorm, ja määrus peab olema kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Seega peab igaljuhul olema võimalik teada, mida Vabariigi Valitsus teha võib.

Oluline on rõhutada, et Riigikohtu lahendis nr 3-4-1-5-98 antud põhiseaduse § 87 punkti 6 tõlgenduse kohaselt saab Vabariigi Valitsus anda määrusi üksnes seadusandja kehtestatud volitusnormi alusel. Ka haldusmenetluse seaduse § 93 lõike 3 kohaselt ei jõustu määrus enne, kui on jõustunud määruse andmiseks vajalikku volitusnormi sisaldav Vabariigi Presidendi väljakuulutatud seadus. Seega on veel kord kinnitatud, et määruse andmise eeldus on seadusandja kehtestatud volitusnorm.

Analüüsitava kaasuse puhul on äärmiselt oluline arvestada Riigikohtu 22. veebruari 2001. a otsuse sedastust, mille kohaselt seisneb vastuolu põhiseaduse § 87 punktiga 6 ka selles, et Vabariigi Valitsus ei anna volitusnormi alusel määrust, s.t jätab täitmata talle pandud ülesande.⁷² Järelikult ei sisalda põhiseaduse § 87 punkt 6 mitte üksnes *intra legem* määruste andmise õigust, vaid ka kohustust anda määrusi seadusandja sätestatud volitusnormi alusel. Seega peab Vabariigi Valitsus töötervishoiu ja tööohutuse seaduse § 14 lg 5 punktist 6 tuleneva volitusnormi täitma uue õigusaktiga, sest Riigikogu on selle ülesande delegeerinud Vabariigi Valitsusele.

Ühtaegu tuleneb see kohustus õiguskindluse põhimõttest: Riigikohus leidis 17. juuni 1998. a lahendis, et enne volitusnormi kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruse kohaldamine rikub õiguskindluse põhimõtet, sest õiguse adreessaadil on alus eeldada, et Vabariigi Valitsuse määrust tuleb otsida volitusnormijärgsest ajast.⁷³ Seega on õiguse adreessaadil alus eeldada sedagi, et puudub õiguslünk.

Oluline on märkida sedagi, et Riigikohtu 6. oktoobri 1997. a lahendi kohaselt peab Vabariigi Valitsus põhiseaduse § 87 punkti 6 alusel jälgima, et varem kehtima hakanud määrused oleksid uute seadustega kooskõlas⁷⁴, ning 12. mai 2000. a lahendi kohaselt tähendab määruse kooskõla uue seadusega kohustust anda uus määrus uues seaduses sisalduva volitusnormi alusel.⁷⁵ Eespool nimetatud põhimõte tuleneb Riigikogu juhtivast rollist õigusloomes. Iga uue seaduse kehtestamisega kaasneb õiguskorras muudatus, mistõttu ei saa isegi eelmises seaduses sätestatud volitusnormiga identse sõnastusega uue volitusnormi alusel kehtestatud õigustloov akt järgida uue seaduse põhimõte-

⁶⁸ RKPJKo nr 3-4-1-3-01 p-s 10. - RT III 2001, 6, 62.

⁶⁹ RKPJKo nr III-4/A-2/94 p-s 4. - RT I 1994, 8, 130, RKPJKo nr 3-4-1-3-96 põhjenduste III osas, RKPJKo nr 3-4-1-4-98 põhjenduste I osas. - RT I 1998, 49, 752, RKÜKo nr 3-4-1-10-2000 põhjenduste IV osas, p-s 28.

⁷⁰ RKPJKo nr 3-4-1-5-2000 põhjenduste IV osas, p-s 29. - RT III 2000, 13, 140.

⁷¹ RKÜKo nr 3-4-1-10-2000 põhjenduste IV osas, p-s 30.

⁷² RKPJKo nr 3-4-1-3-01 p-s 10.

⁷³ RKPJKo nr 3-4-1-5-98 põhjenduste V osas.

⁷⁴ RKPJKo nr 3-4-1-2-97 põhjenduste IV osas.

teid. Sama kehtib ka seaduse muudatuse kohta: Vabariigi Valitsus peab jälgima seadusandja tegevust ning revideerima Vabariigi Valitsuse õigusakte, lähtudes seaduse mõttest ja sättest. Ainult nii on võimalik tagada õiguskorra ühtsust, s.t seaduste ning Vabariigi Valitsuse õigusaktide kooskõla.

Eespool viidatud Riigikohtu lahendis leidis Riigikohus vajaliku olevat tekitada õiguse adressaadil kindlustunde, et asjakohane Vabariigi Valitsuse määrus on seadusega kooskõlas ja seetõttu ei ole õiguse adressaadil vaja määruse seaduslikkust kontrollida. Printsip lähtub põhiseaduse § 3 lõikes 1 sätestatud seaduslikkuse põhimõttest, mis õigusnormide hierarhiast tulenedes tähendab iseenesestmõistetavust, et kogu avaliku võimu tegevus on õiguspärane. Enne volitusnormi jõustumist kehtestatud määrus ei anna õiguse adressaadile kindlust, et määrus on kehtestatud seadusega kooskõlas. Seetõttu ei saa õigustada Vabariigi Valitsust, kes 10. juunil 1992 kohaldas määrust nr 172 eespool viidatud seaduse rakendusaktina.

Arvestades asjaolu, et Riigikogu võttis töötervishoiu ja tööohutuse seaduse vastu 16. juunil 1999. a, leidis õiguskantsler, et Vabariigi Valitsusel on olnud piisavalt aega, et täita seadusest tuleneva määruse andmiseks kohustav volitusnorm.

Õiguskantsler pöördus riigisekretäri poole. Riigisekretäri resolutsioonile vastas sotsiaalminister, et volitusnormi täitmata jätmise küsimuse võib lahendada tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse eelnõu (273 SE)⁷⁶ § 68, mille kohaselt asendatakse töötervishoiu ja tööohutuse seaduse § 14 lõike 5 punktis 6 sõnad “vastavalt Vabariigi Valitsuse kehtestatud korrale” sõnadega “võlaõigusseaduses sätestatud ulatuses”. Eelnõu läbis 5. mail 2004 Riigikogus I lugemise.

6.6. Ennetähtaegset vanaduspensioni saava isiku töötamise keelu proportsionaalsus riikliku pensionikindlustuse seaduses

Avaldaja palus õiguskantsleril selgitada, kas riikliku pensionikindlustuse seaduse⁷⁷ (edaspidi *RPKS*) § 43 on põhiseadusega kooskõlas.

Riigikogu võttis *RPKS*-i vastu 5. detsembril 2001. a ning muutis selle § 43 ülikooliseaduse ja rakenduskõrgkooli seaduse ning nendega seonduvate seaduste muutmise seadusega⁷⁸, mis võeti vastu 29. jaanuaril 2003. *RPKS*-i § 43 muudetud redaktsioon sätestab järgmist:

„§ 43. Riikliku pensioni maksmine töötamise korral

Ennetähtaegset vanaduspensioni, toitjakaotuspensioni (välja arvatud alla 18-aastasele lapsele või alla 24-aastasele päevases või meditsiinilistel näidustustel muus õppevormis või täiskoormusega õppijale) ja rahvapensioni (välja arvatud püsivalt töövõimetuks tunnistatud isikule ning alla 18-aastasele lapsele või alla 24-aastasele päevases õppevormis või meditsiinilistel näidustustel muus õppevormis või täiskoormusega õppijale) töötamise korral ei maksta.

Käesoleva seaduse mõttes käsitatakse töötamisena sotsiaalmaksuga maksustatud tulu teenimist töö- või teenistuslepingu või tsiviilõigusliku lepingu alusel või tegutsemist ettevõtjana.”

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida, kas *RPKS*-i § 43 järgib põhiseaduses sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtet. Avaldaja leidis, et *RPKS*-i § 43 lõige 1 peaks kehtima

⁷⁶ Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse eelnõu. Arvutivõrgus.

Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=040570007&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1>, 11. juunil 2004.

⁷⁷ RT I 2001, 100, 648; 2004, 16, 120.

⁷⁸ RT I 2003, 20, 116.

ennetähtaegse vanaduspensionini subjekti kohta kuni üldise vanaduspensioniea saabumiseni ning edaspidi peaks ennetähtaegse vanaduspensionini subjekte koheldama võrdselt vanaduspensionini subjektidega.

Põhiküsimus on see, kas RPKS-i §-s 43 sätestatud ennetähtaegse vanaduspensionini subjekti kohta kehtiv igasuguse töötamise keeld on proportsionaalsuspõhimõttega kooskõlas.

RPKS-i § 43 lg 1 kohaselt ei maksta töötavale isikule ennetähtaegset vanaduspensionini, toitjakaotuspensionini (v.a alla 18-aastasele lapsele või alla 24-aastasele päevases või meditsiinilistel näidustustel muus õppevormis või täiskoormusega õppijale) või rahvapensionini (v.a püsivalt töövõimetuks tunnistatud isikule ning alla 18-aastasele lapsele või alla 24-aastasele päevases õppevormis või meditsiinilistel näidustustel muus õppevormis või täiskoormusega õppijale). Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt käsitatakse RPKS-i tähenduses töötamisena sotsiaalmaksuga maksustatud tulu teenimist töö- või teenistuslepingu või tsiviilõigusliku lepingu alusel või gutsemist ettevõtjana.

Riikliku pensioni liikidena sätestab RPKS-i § 5 vanaduspensionini, rahvapensionini, töövõimetus pensionini ja toitjakaotuspensionini. Riikliku pensionikindlustuse seaduse § 9 lõike 1 järgi on isikul õigus ennetähtaegsele vanaduspensionile kuni 3 aastat enne vanaduspensioniniikka jõudmist, kui tal on üldine, § 7 lõike 1 punktis 2 nimetatud pensionistaaž. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt arvutatakse ennetähtaegne vanaduspension, vähendades pensioni 0,4% võrra iga kuu ja sellest lühema perioodi eest, mis on jäänud isiku vanaduspensioniniikka jõudmiseni. Eespool viidatud paragrahvi lõike 5 kohaselt määratakse ennetähtaegne vanaduspension eluajaks ning lõike 7 järgi ei arvutata ennetähtaegset vanaduspensionini ümber vanaduspensioniks või soodustingimustel vanaduspensioniks. Sama seaduse § 7 lõike 1 kohaselt on õigus saada vanaduspensionini isikul, kes on saanud 63-aastaseks ning kellel on vähemalt 15 aastat pensionistaaži. Ka edasilükatud vanaduspensionini reguleerivad sätted lähtuvad § 7 lõike 1 punktis 1 nimetatud vanaduspensionieast ning pensionistaažist. Arvestades käsitletud asjaolusid ning 2. peatüki reguleerimisobjekti „Vanaduspension”, tuleb asuda seisukohale, et ennetähtaegne vanaduspension on vanaduspensionini eriliik.

Ennetähtaegse vanaduspensionini määramise peamine eesmärk on pakkuda asendussissetulekut pensionieelses eas töötuks jäänud isikutele. Sellist seisukohta on väljendanud seadusandja riikliku pensionikindlustuse seaduse eelnõu seletuskirjas⁷⁹ ning sotsiaalminister oma 3. märtsi 2004. a kirjas õiguskantslerile. Lisaks nähtub sotsiaalministri 3. märtsi 2004. a kirjast, et üle 80% juhtudest on ennetähtaegse vanaduspensionini kasuks otsustanud isikud, kes on pensionini määramise eel olnud töötud või tööturult lahkunud. Seega on ennetähtaegse vanaduspensionini sätestamise peamine eesmärk reguleerida nende isikute tööjõuturgu, kellel on vähemalt 15 aastat pensionistaaži, kuid kes mingil põhjusel kuni 3 aastat enne kehtestatud vanaduspensioniniiga pole tööga hõivatud. Võib ka nentida, et ennetähtaegse vanaduspensionini näol on tegemist omamoodi tööturumeetmega.

Toitjakaotuspension, rahvapension ja ennetähtaegne vanaduspension kui vanaduspensionini eriliik erinevad üksteisest peamiselt pensionistaaži nõude poolest: ennetähtaegse vanaduspensionini taotlemiseks on vaja 15-aastast pensionistaaži, teiste liikide puhul ei ole see staaž pensionini saamise eeldus. Ennetähtaegne vanaduspension, toitjakaotuspension ja rahvapension erinevad omavahel veel ka pensionini liigi muutmise võimaluse poolest: RPKS-i § 9 lõike 7 kohaselt puudub ennetähtaegse vanaduspensionini subjektile õigus muuta pensionini liiki. Toitjakaotuspensionini ja rahvapensionini puhul seda keeldu pole ja vanaduspensionini saamise kriteeriumide täitmise korral on võimalik taotleda vanaduspensionini. Seega on seadusandja §-s 43 reguleerinud kaht juhtumigruppi ühe juhtumigrupina. Järgnevalt analüüsime §-s 43 sätestatud piirangut kummagi grupi seisukohast.

RPKS-i § 3 punktis 1 ettenähtud kindlustusprintsipiist tulenevalt on isikul õigus saada pensionini, kui ta on maksnud või tema eest on makstud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa. Seega peab

⁷⁹ Kuna uue seaduse seletuskirjas on selgitatud ainult uusi põhimõtteid, tuleb asuda seisukohale, et muutmata osas säilinud sätteid seletab 1998. a seletuskiri. Seletuskiri riikliku pensionikindlustuse seaduse eelnõu juurde 08.04.1998 (Riigikogus).

iga isik ise oma vanaduspõlve kindlustama ning pensioni suurus on § 30 lõike 2 kohaselt seatud sõltuvusse makstud pensionikindlustuse osa suurusel. Lähtudes asjaolust, et RPKS-i 2. peatükis reguleeritud õigus saada vanaduspension on seatud sõltuvusse vähimast pensionistaažist, on vanaduspension regulatsioon kindlustusprintsibiiga kooskõlas. Seadusandja on leidnud, et isik on üldjuhul võimeline endale tööga inimväärset äraelamist garanteerima kuni 63. eluaasta saabumiseni ning oma vanaduspõlve kindlustama vähemalt 15-aastase pensionistaaži omandamisega. RPKS-i § 3 punkti 2 järgi on riikliku pensioni saamise õigus ka isikul, kes pole end sama paragrahvi punkti 1 kohaselt kindlustanud, kuid kellel tekib RPKS-i järgi õigus saada riiklikku pensioni muudel alustel. Riikliku pensionikindlustuse seaduse § 3 punktis 2 sätestatu väljendab sama seaduse §-s 2 esitatud solidaarsuspõhimõtet: inimväärne äraelamine on garanteeritud ka neile, kes pole võimelised endale tööga inimväärset äraelamist tagama.

Arvestades asjaolu, et toitjakaotuspension ning rahvapension on vastavalt RPKS-i § 3 punktile 2 riikliku pensioni liigid, mille puhul tekib pensionikindlustatus seaduse alusel ega pole seatud sotsiaalmaksu maksmisega (solidaarsusprintsipi), tuleb asuda seisukohale, et RPKS-i § 43 lõikes 1 sätestatud keeldu saada samal ajal pensioni ja töötulu võib käsitada pensioni saamise keeluna. Et toitjakaotuspension ja rahvapension subjektid pole andnud nõutud panust riiklikku pensionikindlustussüsteemi, on pensioni ja töötulu saamise keeldu võimalik põhjendada RPKS-i §-s 3 sätestatud kindlustusprintsibiiga. Töötamise korral on võimalik omandada pensionistaaži ja seepärast on eespool nimetatud isikutele jäetud võimalus omandada pensionistaaž ning taotleda vanaduspension, sest erinevalt §-des 8 ja 9 sätestatust pole toitjakaotuspension ja rahvapension regulatsioonis keeldu pensioni üheks või teiseks liigiks ümberarvestamise kohta. RPKS-i §-s 2 ja § 3 punktis 2 sätestatud solidaarsuspõhimõtet arvestades ei saa toitjakaotuspension ja rahvapension määramist erinevalt ennetähtaegse vanaduspension määramisest käsitada tööturumeetmena, vaid solidaarsuspõhimõtte elluviimise kõige selgema väljendusena.

Kui toitjakaotuspension ja rahvapension subjektidel oleks võimalus teenida tulu korraga kahest allikast, riiklikust pensionikindlustussüsteemist ja tööst, suureneks küll nende toimetulekuvõime, kuid neil puuduks motivatsioon teenida välja vanaduspension. See kahjustaks nii kindlustusprintsipi (RPKS § 3 p 1) kui ka solidaarsuspõhimõtte (RPKS § 2) järgimist. Lähtudes tõiast, et riiklik pensionikindlustussüsteem on rajatud eespool nimetatud printsipiidele, tuleb asuda seisukohale, et pensioni saamise keelu sätestamise eesmärk on säilitada vastavate printsipiide rakendatavus. Kõike seda arvestades leidis õiguskantsler, et piirang saada kas töötulu, toitjakaotuspension või rahvapension on sobiv ning demokraatlikus ühiskonnas vajalik.

Järgmiseks tuleb analüüsida ennetähtaegse vanaduspension subjekti kohta RPKS-i §-s 43 kehtestatud keeldu.

Ennetähtaegse vanaduspension subjekti on end § 3 punkti 1 kohaselt kindlustanud § 9 lõikes 1 sätestatud minimaalses ulatuses. Seepärast on isikul subjektiivne õigus saada ennetähtaegset vanaduspension ning temale ei saa kohaldada solidaarsusprintsipi, nagu see on võimalik toitjakaotuspension ja rahvapension subjektide puhul. Lähtudes RPKS-i § 3 punktis 1 sätestatud kindlustusprintsibist, võib RPKS-i §-s 43 ettenähtud piirangut erinevalt toitjakaotuspension subjekti ja rahvapension subjekti suhtes kohaldatavatest nõuetest käsitada ennetähtaegse vanaduspension subjektile kohaldatava igasuguse töötamise keeluna. Keelu eesmärgiks tuleb pidada RPKS-i § 7 lg 1 punktis 1 sätestatud vanaduspension ea ettepoole nihkumise vältimist.

Õigus tööle on sätestatud põhiseaduse § 29 lõikes 1. Nimetatud õigus on fundamentaalseid põhiõigusi, mille teostamine võimaldab isikul end igakülgset rakendada ning tagada endale inimväärne äraelamine. Põhiseadus kaitseb igaühe õigust võrdselt valida elukutset, tegevusala ja töökohta. Arvestades asjaolu, et RPKS reguleerib ennetähtaegse vanaduspension subjekti õigust tööle, piirates seda õigust, tuleb asuda seisukohale, et RPKS-i § 43 riivab põhiseaduse § 29 lõikes 1 ettenähtud õigust tööle (õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta). Tekib küsimus, kas põhiõiguse riivet on võimalik käsitada selle õiguse rikkumisena.

Arvestades asjaolu, et töötamise keeld piirab isiku võimalust teenida lisatulu, on tegemist vahendiga, mis soodustab eesmärgi saavutamist: isik, kes soovib taotleda ennetähtaegset vanaduspensionit, peab kaaluma, kas kuni kolm aastat varem saadav pension kaalub üles tema edasise toimetulekuvõime. Kuna otsus puudutab isiku jaoks määramatut tulevikku, on isiku otsus talle fundamentaalse tähendusega, mistõttu on välistatud, et isik otsustaks ennetähtaegse vanaduspensionit kasuks riikliku pensionikindlustuse süsteemi kuritarvitamise eesmärgil. Ent töötuks jäänud isik võib olla sundseisus, kui tal on valida olevikus inimväärse äraelamise ja tulevikus suurenda võiva toimetulekuvõime vahel. Sel juhul ei ole isik valikut ise teinud. Seega on mõlemal juhul välistatud pensioniea ettepoole nihkumine riikliku pensionikindlustuse põhiprintsiipe eirava tegevuse tõttu ning vahendit võib pidada sobivaks.

Käsitleda tuleb ka vahendi vajalikkust. Isiku õigust tagada oma tööga inimväärne äraelamine, on piiratud. Arvestades asjaolu, et § 43 lõige 2 muudab töötamise keelu absoluutseks, on seadusandja piiranud nii isiku toimetulekuvõimet kui ka eneseteostuse võimalust (isikul on töötades võimalik uuesti anda panus kindlustussüsteemi ning seeläbi pensioni suurendada).

Kindlustusprintsibile tuginevasse riiklikku pensionikindlustussüsteemi minimaalse nõutava panuse andnud isikul on subjektiivne õigus saada pensioni. Kui seadusandja sätestab töötamise keelu, on isik seatud valiku ette, kas saada pensioni või tulu tehtud töö eest. Isikul, kes on panustanud süsteemi minimaalselt nõutaval tasemel, peab igal juhul olema õigus saada pensioni, sest ta on täitnud vajalikud eeldused. Pensioni saamise ajal töötamise keeld ei tulene kindlustusprintsibist. Arvestades asjaolu, et ennetähtaegne vanaduspension on võrreldav vanaduspensioniga, tuleb asuda seisukohale, et üldisi kindlustuspõhimõttest tuletatavaid kriteeriume peab olema võimalik järgida ka ennetähtaegse vanaduspensionit puhul. Et vanaduspensionit saamise tingimuseks ei ole seatud töötamise keeldu, ei tohiks ennetähtaegse vanaduspensionit suhtes keeldu kohaldada, kui eesmärgi võib saavutada vähem piirava vahendiga.

Püüdkem leida vastus küsimusele, kas töötamise täieliku keelamisega taotletavat eesmärki on võimalik saavutada vähem piirava vahendiga.

RPKS eelnõu esialgne versioon ei näinud ette ennetähtaegse vanaduspensionit subjektile töötamise piirangu kohaldamist. RPKS seletuskirjas on *expressis verbis* selgitatud, et pension makstakse ennetähtaegse vanaduspensionit subjektile välja täies suuruses ka siis, kui ta töötab. Sama seletuskirja selgituse kohaselt ei maksta toitjakaotuspensionit ja rahvapensionit töötavale isikule. Sellest järeldub, et seaduse eelnõu koostajad ei näinud ennetähtaegse vanaduspensionit subjektidele ette töötamise piirangut ehk võimalust valida pensioni ja muu tulu teenimise vahel. Eelnõu koostajad pidasid võimalikuks saavutada eesmärki vähem piirava vahendiga. Sellise vahendina võib käsitada RPKS-i § 9 lõikes 2 ettenähtud meedet vähendada vanaduspensionit 0,4% võrra iga kuu ja sellest lühema perioodi eest, mis on jäänud isiku vanaduspensionit jätudmiseni. Ka eespool viidatud sätte eesmärki on vältida vanaduspensioniea sisulist ettepoole nihkumist.

Ennetähtaegse vanaduspensionit vähendamist reguleeriva sätte õigustust on võimalik tuletada nii RPKS-i § 3 punktis 1 sätestatud kindlustusprintsibist kui ka RPKS-i §-s 2 sätestatud solidaarsusprintsibist. Neist esimese kohaselt on igal isikul õigus saada riiklikust pensionikindlustussüsteemist pensioni oma panuse järgi. RPKS-is on üldnormina sätestatud, et isik suudab endale töötamisega tagada inimväärse elamise kuni 63-aastaseks saamiseni. Seadusandja on kindlustusprintsibist lähtudes leidnud, et igal isikul, kes soovib üldistel tingimustel vanaduspensionile minna, peab riiklikust pensionikindlustussüsteemist pensioni saamiseks olema vähemalt 15 aastat pensionistaaži. Neil, kellel on see nõue täitmata, pole õigust saada pensioni üldistel tingimustel, s.t kindlustusprintsibi järgi.

Isik, kes on võimeline panustama sotsiaalkindlustussüsteemi üldise normi järgi kuni 63-aastaseks saamiseni, ei saa või ei taha seda mingil põhjusel teha, on seadusandja näinud sellisele isikule ette võimaluse taotleda kuni 3 aastat enne vanaduspensioniea saabumist ennetähtaegset vanaduspensionit. Seadusandja on kehtestanud pensioni suuruse piirangu: üldisest pensionieast lähtudes on

pensiooni vähendatud 0,4% võrra iga kuu ja sellest lühema perioodi eest, mis on jäänud isiku vanaduspensioniiikka jõudmiseni. Seega on 15-aastase pensionistaaži puhul tegemist miinimumnõudega: seadusandja eeldab, et üldiselt on igaüks võimeline endale ise elatusvahendeid garanteerima kuni 63-aastaseks saamiseni ja seepärast on isikul üldjuhul võimalik omandada pensionistaaži üle 15 aasta. Seadusandja tahe on, et iga isik töötaks oma võimete kohaselt ning tagaks endale inimväärse äraelamise seni, kuni ta on selleks võimeline.

Isik, kes on otsustanud jääda varem pensionile, pole panustanud riiklikku pensionikindlustussüsteemi ega näidanud üles nõutavat solidaarsust riikliku pensionikindlustussüsteemi suhtes samaväärselt kui see, kes on töötanud üldise pensioniea saabumiseni. Solidaarsusprintsipi arvestades puudub nimetatud isikul õigustus saada samas määras pensiooni süsteemist, millesse ta pole teiste isikutega solidaarselt panustanud. Seega tuleneb eespool nimetatud piirangu kehtestamise õigustus RPKS-i §-s 2 sätestatud solidaarsusprintsibist.

Kuna ennetähtaegset vanaduspensiooni võib kindlustus- ja solidaarsusprintsipi kohaselt vähendada, peab analüüsima, kas 0,4%-line pensiooni vähendamine on taotletava eesmärgiga võrreldes proportsionaalne.

RPKS eelnõu (839 SE) esimesel lugemisel⁸⁰ leidis kaasettekandja, et ennetähtaegse vanaduspensiooni vähendamise protsendi suuruse üle otsustamine kuulub küll seadusandja pädevusse, kuid vähendamisprotsendi suuruse üle otsustamisel tuleb arvestada seda, et üldine pensionitase sõltub vähendamisprotsendi ulatusest. Mida väiksem on vähendamisprotsent, seda madalam on üldine pensionitase teistel riikliku pensiooni subjektidel. Kirjas õiguskantslerile leidis sotsiaalminister, et pensiooni vähendamise koefitsient on väiksem nn aktruaalselt neutraalsest pensiooni vähendusest.

Eelnõu algversioonis⁸¹ oli vähendamisprotsent 0,5. Seda ning sotsiaalministri 3. märtsi 2004. a kirja arvestades võib öelda, et 0,4%-line vähendus on solidaarsusprintsipi täies mahus rakendamise aspektist ebaproportsionaalne. Reguleerimisvahendi ja eesmärgi tasakaalu saavutamise huvides võiks vanaduspensiooni vähendamise ulatus olla suuremgi. Seega on seadusandja valinud eesmärgi saavutamiseks sobiva vahendi, kuid selle võimalusi täiel määral kasutamata ei ole võimalik seatud eesmärki lisapiiranguid sätestamata saavutada.

Lähtudes tõlgast, et ennetähtaegse vanaduspensiooni vähendamise protsent praegu ei taga solidaarsuspõhimõttele tugineva riikliku pensionikindlustussüsteemi täielikku toimimist, on seadusandja tasakaalu saavutamiseks sätestanud lisapiirangu igasuguse töötamise keelu näol.

Riigile ei oleks koormav, kui riiklikus pensionikindlustuse seaduses ei oleks ennetähtaegse vanaduspensiooni subjekti kohta töötamise keeldu kehtestatud. Esiteks on isik RPKS-i § 3 punkti 1 kohaselt end nõutaval määral kindlustanud ning teiseks on seadusandja, olles sätestanud ennetähtaegse vanaduspensiooni võimaluse, pidanud arvestama võimalust, et kuni 3 aastat enne vanaduspensioniea saabumist on riik kohustatud tegema ennetähtaegset vanaduspensiooni taotlenud isikutele riiklikust pensionikindlustussüsteemist väljamakseid. Väärib märkimist, et töötades tasub isik teenitud tulust tulumaksu ja muid riiklikke makse, mis aitavad kaasa heaolu üldisele parandamisele. Seega ei koorma töötav ennetähtaegset vanaduspensiooni saav isik riiki ega teisi riikliku pensionikindlustussüsteemiga seotud isikuid.

Analüüsi tulemusi arvestades võib kokkuvõtlikult tõdeda, et töötamise täielik keelamine on taotletava eesmärgiga ebaproportsionaalne. Täielik töötamise keeld koostoimes vähendamisprotsendiga

⁸⁰ Riikliku pensionikindlustuse seaduse eelnõu (839 SE) I lugemise stenogramm Arvutivõrgus. Kätesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/1998/05/t98050613-07.html>. (17.02.2004).

⁸¹ Riikliku pensionikindlustuse seaduse (839 SE) eelnõu. Arvutivõrgus. Kätesaadaval: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=980990023&login=proof&password=&system=ems&server=ragne1>. (02.04.2004).

on ennetähtaegse vanaduspensioni subjektile kohaldatud ebaproportsionaalselt suur piirang, mis pärsib isiku toimetulekuvõimet. Et soovitud eesmärki on võimalik saavutada vaid ühe vahendi kohaldamisega ning vähem piirav abinõu on vanaduspensioni proportsionaalne vähendamine, tuleb asuda seisukohale, et töötamise keeld pole taotletava eesmärgiga proportsionaalne.

Õiguskantsleri seaduse § 1 lõike 2 kohaselt saatis õiguskantsler Riigikogule 16. aprillil 2004. a ettekande nr 3, milles juhtis Riigikogu tähelepanu RPKS-i §-st 43 tulenevatele proportsionaalsusprobleemidele.

7. AVALIK-ÕIGUSLIKE KOHUSTUSTE TÄITMINE

7.1. Sissejuhatus

Isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamisel puutub õiguskantsler tihti kokku probleemidega, mis tulenevad Riigikogu ning kohalike omavalitsuste kehtestatud avalik-õiguslikest rahalistest ja mitterahalistest kohustustest.

Põhiseaduse § 113 kohaselt sätestab riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed seadus. Sellega tagatakse, et asjakohased avalik-õiguslikud kohustused sätestatakse ning kehtestatakse Riigikogus vastuvõetava seadusega.

Nende avalik-õiguslike kohustuste määratlusi ei ole viidatud põhiseadusesättes esitatud, vaid mõisted sisustab seadusandja vastuvõetavates seadustes. Seadusandja peab arvestama, et kõigil nimetatud institutidel on oma olemusele vastav sisu, mis tuletatakse põhiseaduse tõlgendamise teel. Seadustes kasutatud määratlust võib seega käsitada kui seadusandja poolset põhiseaduse tõlgendust. PS §-s 113 sätestatust ei saa mööda minna, tähistades mõne avalik-õigusliku rahalise kohustuse sellise terminiga, mida PS § 113 ei kasuta või sisustades mõiste mõnevõrra erinevalt, juhul kui vastava suhte olemus ei muutu oluliselt. Selliselt tagatakse isikute õiguste ja vabaduste tõhusam kaitse.

Näiteks ei olnud teede- ja sideministril õigust kehtestada tuletorni- ja jäämurdetasude määrasid. Nende avalik-õiguslike kohustuste tasudeks nimetamisest hoolimata on tegemist PS §-i 113 reguleerimisalas olevate kohustustega, mille puhul peab tasu määrad kehtestama seadusega.

Põhiseaduse § 157 lõike 2 järgi on kohalikul omavalitsusel seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning peale panna koormisi. Erinevalt riiklikest maksudest, mis sätestatakse seaduses ja kehtestatakse seadusega, nähakse kohalike maksude puhul seaduses ette vaid maksu liik ja muud olulised tingimused. Maksu kehtestamise õigus on aga delegeeritud kohaliku omavalitsuse volikogule. Seega ei teki maksukohustus vahetult seaduse alusel, vaid maksumääruse alusel.

Samamoodi nagu PS-i § 113 puhul tuleb ka § 157 lõiget 2 tõlgendada laiendavalt, kõiki avalik-õiguslike rahalisi ja mitterahalisi kohustusi hõlmavalt. Kohalikul omavalitsusel on õigus kehtestada üksnes seaduses ettenähtud avalik-õiguslike kohustusi ning seda tuleb teha volikogu, mitte valitsuse määrusega. Seega ei ole kohalikul omavalitsusel õigust ilma seadusliku aluseta kehtestada raietasu.

PS-i § 113 hõlmab nii rahalisi kui ka mitterahalisi avalik-õiguslike kohustusi. Sama eeskuju järgib § 157. Mitterahalise kohustusena on selles normis nimetatud koormised. Näiteks on kohaliku omavalitsuse volikogul õigus anda määrus heakorraeskirja kehtestamiseks ning panna isikutele kohustus teha heakorratöid teega külgneva territooriumi kasutajale.

PS-i § 154 lõikest 1 tuleneb seaduslikkuse põhimõte, mis muu hulgas kätkeb kohaliku omavalitsuse kohustust täpselt järgida delegatsiooninormi. Kui omavalitsusele delegeeritakse näiteks lõivu kehtestamise õigus, siis delegatsiooninormi kehtetuks tunnistamise korral tuleb kehtetuks tunnistada ka selle alusel antud määrus. Kui aga õigusakt sätestab uue delegatsiooninormi, siis tuleb

vana delegatsiooninormi alusel antud määrus tunnistada kehtetuks ning uue normi alusel tuleb anda uus määrus.

Makse kehtestades peab kohalik omavalitsus arvestama kohalike maksude seaduses⁸² nimetatud kohalike maksudega. Kohaliku omavalitsuse volikogul ei ole õigust neist erinevaid kehtestada.

Omavalitsusüksuse valitsus ei saa juhendada kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse⁸³ § 30 lõikest 3, mis annab talle õiguse korraldusega kehtestada valla või linna asutuse osutatavate teenuste hinnad, kui olemuslikult on tegemist kas lõivu või näiteks eriotstarbelise maksuga. Sellisel juhul tuleb juhendada PS-i §-st 157, ilma seadusliku aluseta selliseid avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi kehtestada ei saa, ning määruse andmise õigus on sellisel juhul volikogul, mitte valitsusel.

7.2. Tallinnas taksoveoloa ja sõidukikaardi väljastamise eest tasu võtmise vastulu põhiseaduse ja seadustega

Avaldaja vaidlustas Tallinna Linnavalitsuse määruse ja korralduse, millega nähti ette tasu maksmine taksoveoloa ja sõidukikaardi väljastamise eest.

Tallinna Linnavalitsuse 27. detsembri 2000. a määruse nr 90⁸⁴ “Ühistranspordiloo, liiniloo, taksoveoloa ning sõidukikaardi väljaandmise ja registreerimise eest tasu kehtestamine” punkt 3 oli sõnastatud järgmiselt: “Ühistranspordiloo, liiniloo, taksoveoloa ning sõidukikaardi väljaandmise ja registreerimise eest tasutakse pangaasutuses Tallinna Säästva Arengu ja Planeerimise Ameti arvele.”

Tallinna Linnavalitsuse 28. juuni 2002. a korralduse nr 1984-k⁸⁵ “Tallinna Säästva Arengu ja Planeerimise Ameti teenuste hindade kehtestamine” punkti 1.3 sõnastus oli järgmine: “Kehtestada Tallinna Säästva Arengu ja Planeerimise Ameti tasuliste teenuste hinnad vastavalt juurdeldisatud hinnakirjadele alljärgnevalt:

1.3. transpordialaste lubade ja kaartide hinnad vastavalt lisale 3.”

Tallinna Linnavalitsuse 28. juuni 2002. a korralduse nr 1984-k “Tallinna Säästva Arengu ja Planeerimise Ameti teenuste hindade kehtestamine” lisas 3 nähti ette transpordialaste tegevuslubade ja sõidukikaartide hinnad.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole ja palus kontrollida, kas osutatud määrus ja korraldus on põhiseaduse ja seadusega kooskõlas.

Õiguskantsleril tuli selgitada, kas Tallinna Linnavalitsusel oli õigus kehtestada tasu taksoveoloa ja sõidukikaardi väljastamise eest.

Ühistranspordiseaduse⁸⁶ (edaspidi *ÜTS*) § 5 lõike 1 punkti 5 kohaselt annab omavalitsusorgan *ÜTS*-i §-s 34 ettenähtud juhtudel sõitjateveo tegevuslubasid ja liinilubasid. *ÜTS*-i § 34 lõike 3 kohase taksoveoloa ja selle alusel sõidukikaardi annab vedajale tema registreerimiskoha järgne valla- või linnavalitsus. *ÜTS*-i § 39 lõike 1¹ kohaselt peab tegevusloa taotleja enne avalduse esitamist tasuma riigilõivu, välja arvatud juhul, kui loa väljaandja on valla- või linnavalitsus.

⁸² RT I 1994, 68, 1169; 2004, 45, 319.

⁸³ RT I 1993, 37, 558; 2004, 41, 277.

⁸⁴ Arvutivõrgus: <http://tallinn.andmevara.ee/oa/page.Tavakasutaja?c=1.1.1.1&id=78449>.

⁸⁵ Arvutivõrgus: <http://tallinn.andmevara.ee/oa/page.Tavakasutaja?c=1.1.1.1&id=89293>.

⁸⁶ Ühistranspordiseadus RT I 2000, 10, 58; ...; 2003, 71, 471.

Põhiseaduse § 154 lõikest 1 tuleneb kohaliku omavalitsuse tegevuse seaduslikkuse nõue ning kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse⁸⁷ (edaspidi *KOKS*) § 3 punktist 3 tuleneb kohaliku omavalitsuse tegevuse peamine põhimõte järgida oma ülesandeid ja kohustusi täites seadust. Määrusandluse puhul tähendavad nimetatud sätted kohaliku omavalitsuse kohustust järgida talle delegatsiooninormiga antud volitusi. Seega peab omavalitsus kõik asjad lahendama põhiseadust ja seadusi järgides.

Tallinna Linnavalitsuse 28. juuni 2002. a korralduse nr 1984-k “Tallinna Säätva Arengu ja Planeerimise Ameti teenuste hindade kehtestamine” kohaselt on taksoveoloa ja sõidukikaardi väljastamine teenus, mida osutab linna asutus. Tallinna Linnavalitsuse määruse ja korralduse preambulis käsitatakse volitusnormidena ühistranspordiseaduse § 5 lõike 1 punkti 5 ja *KOKS*-i § 30 lõiget 3. Viidatud ÜTS-i sätte kohaselt on omavalitsusorgani ülesanne anda sõitjateveo tegevuslubasid ja liinilubasid. Osundatud volitusnormist ja seaduse muudest sätetest ei tulene, et kohalik omavalitsus oleks pädev kehtestama tasu tegevuslubade ja sõidukikaartide väljastamise eest. *KOKS*-i § 30 lõike 3 järgi võib valla- või linnavalitsus kehtestada valla või linna asutuse osutatavate teenuste hinnad, arvestades haldusmenetluse seaduse⁸⁸ § 5 lõiget 3. *HMS*-i § 5 lõige 3 sätestab, et menetlustoimingute eest võib haldusorgan tasu võtta seaduses sätestatud juhtudel ja suuruses. Kehtivas õiguses ei ole seadust, mis näeks ette osundatud teenuse eest tasu võtmise õiguse. Tegelikult ei ole tegevusloa või sõidukikaardi väljastamine teenuse osutamine, vaid kohalikule omavalitsusele seadusega pandud kohustuse täitmine (ÜTS § 5 lg 1 p 5 ja § 34 lg 3).

Tuginedes Tallinna Linnavalitsuse 27. detsembri 2000. a määruse nr 90 preambulile, mille kohaselt on määruse eesmärk leida vahendid ühistranspordilubade, liinilubade, taksoveolubade ja sõidukikaartide väljaandmise ja registreerimise rahastamiseks, ning järgides määruse punkti 6, mille kohaselt on kõnealuste dokumentide väljaandmise ja registreerimise kulude osa ületavate vahendite arvel lubatud rahastada ühistransporti, võib väita, et taksoveoloa ja sõidukikaardi väljastamise eest makstav tasul on ka riigilõivu tunnuseid. Riigilõiv on tasu avalik-õigusliku toimingu tegemise või dokumendi väljaandmise eest, seda võib käsitada ka menetluskulude eest võetava tasuna. Lõivu tasuja saab toimingu tegemise või dokumendi väljastamise näol vastuteene. Lõiv kehtestatakse selleks, et toimingust huvitatud isik riigi või kohaliku omavalitsuse tehtava toimingu kulutused hüvitaks. Põhiseaduse § 113 kohaselt sätestab riiklikud maksud, lõivud, samuti trahvid ja koormised ning sundkindlustuse maksed seadus. Riigilõivuseaduse⁸⁹ § 3 lõike 2 punkti 24 kohaselt tuleb riigilõivuga maksustada riiklike tegevuslitsentside ja tegevuslubade väljastamine. Riigilõivuseaduse § 183 lõigete 3¹¹ ja 3¹² kohaselt tuleb maavalitsusest ühistranspordiloo ja sõidukikaardi väljastamise eest tasuda riigilõivu, kohaliku omavalitsuse puhul sellist kohustust ei ole. Ka ÜTS-i § 39 lõike 1¹ kohaselt peab tegevusloa taotleja enne avalduse esitamist tasuma riigilõivu, välja arvatud juhul, kui loa väljaandja on valla- või linnavalitsus.

Seega olenemata taksoveolubade ja sõidukikaartide väljastamise tasu laadist on kõnealuse tasu kehtestamiseks vaja seaduslikku alust, mida kehtivates seadustes aga pole. Õiguskantsler leidis, et Tallinna Linnavalitsuse 27. detsembri 2000. a määrus nr 90 “Ühistranspordiloo, liiniloo, taksoveoloa ning sõidukikaardi väljaandmise ja registreerimise eest tasu kehtestamine” ja Tallinna Linnavalitsuse 28. juuni 2002. a korralduse nr 1984-k “Tallinna Säätva Arengu ja Planeerimise Ameti teenuste hindade kehtestamine” punkt 1.3 ja lisa 3, millega kohustatakse taksoveoloa ja sõidukikaardi väljastamise eest tasu maksma, on vastuolus kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 3 punktiga 3 ja § 30 lõikega 3, haldusmenetluse seaduse § 5 lõikega 3 ning põhiseaduse §-dega 3 ja 113 ning § 154 lõikega 1.

Õiguskantsler pöördus 19. novembril 2003. a märgukirjaga Tallinna Linnavalitsuse poole ning selle tulemusena tühistas Tallinna Linnavalitsus 3. detsembril 2003. a vaidlustatud määruse ja korralduse.

⁸⁷ RT I 1993, 37, 558; 2003, 88, 588.

⁸⁸ RT I 2001, 58, 354; 2003, 78, 527.

⁸⁹ RT I 1997, 80, 1344; 2003, 51, 352.

7.3. Abja Vallavolikogu määruses teehoiukulude katteks hüvitise nõudmise vastuolu põhiseaduse ja seadustega

Õiguskantslerile esitati avaldus, milles paluti kontrollida, kas Abja Vallavolikogu poolt maanteehoiuväliste tööde tegemise loa väljastamise eest teenustasu kehtestamine on põhiseadusega kooskõlas.

Abja Vallavolikogu võttis 25. novembril 2003. a vastu määruse nr 11 “Kohaliku maantee või tee kaitsevööndi kahjustajalt või risustajalt võimalike teehoiukulude katteks hüvitise nõudmine” (edaspidi *määrus*), millega kehtestas 100-kroonise teenustasu maanteehoiuväliste tööde tegemise loa väljaandmiseks ja töödele esitatud nõuetest kinnipidamise üle kontrollimiseks tehtud kulutuste eest.

Selle juhtumi lahendamiseks oli vaja leida vastus küsimusele, kas Abja Vallavolikogul oli õigus nimetatud tasu kehtestada.

Valla- või linnavalitsuse pädevus on sätestatud KOKS-i⁹⁰ §-s 30, mille lõike 3 kohaselt kehtestab valla- või linnavalitsus oma korraldusega valla või linna asutuse osutatavate teenuste hinnad, arvestades haldusmenetluse seaduse⁹¹ § 5 lõiget 3. HMS-i § 5 lõige 3 sätestab, et menetlustoimingute eest võib haldusorgan tasu võtta üksnes seaduses ettenähtud juhtudel ja seaduses lubatud suuruses. Teeseaduses⁹² kui seda valdkonda reguleerivas seaduses sellist tasu ette nähtud ei ole.

Määruses ettenähtud teenustasul on nii lõivule kui ka maksule omaseid tunnuseid. Sõltumata määruse punktis 4 ettenähtud tasu õiguslikust laadist, ei ole kohalikul omavalitsusel põhiseadusest ja seadustest tulenevat õigust kõnealust tasu kehtestada. Põhiseaduse § 113 kohaselt sätestab riiklikud maksud, lõivud, trahvid ja koormised ning sundkindlustuse maksed seadus. PS-i § 157 lõike 2 järgi on kohalikul omavalitsusel õigus kehtestada ja koguda makse üksnes seaduse alusel. Riigi või kohaliku omavalitsuse kehtestatud avalik-õiguslikku tasu on alati võimalik sobitada mõne PS-i §-s 113 kasutatud mõistega ning allub seetõttu seaduse reservatsiooni klauslile. Riigikohtu üldkogu 22.12.2000. a otsuses märgitakse järgmist: “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 Riigikogu poolt vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga.”⁹³ Põhiseaduse § 157 lõikes 2 ei nimetata lõive, trahve ega sundkindlustuse makseid, seega võrreldes §-ga 113 on avalik-õiguslike rahaliste kohustuste loetelu kitsam. Siiski tuleks mainitud lõiget tõlgendada laiendavalt, s.t PS-i § 157 lg 2 hõlmab ka teisi avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi, sõltumata sellest, kuidas neid nimetatakse. Selline seisukoht võimaldab inimeste õigusi tõhusamalt kaitsta, sest võimaldab teha reservatsiooni kõigi rahaliste kohustuste suhtes, mis kohalik omavalitsus kehtestab oma avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks.

Kontrollitavas määruses ettenähtud tasu laadist sõltumata peab sellise rahalise kohustuse kehtestamiseks olema seaduslik alus, mida aga kehtivas õiguses ei ole. Seetõttu on isikule kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks tehtavate kulutuste hüvitamise kohustuse panemine kohaliku omavalitsuse määrusega ilma seaduses sisalduva volitusnormita vastuolus KOKS-i § 3 punktiga 3, § 5 lõikega 2 ning PS-i §-ga 3, § 154 lõikega 1 ja §-ga 157.

17. mail 2004. aastal saatis õiguskantsler Abja Vallavolikogule märgukirja, milles palus kõrvaldada määruse vastuolu põhiseadusega. Märgukirja tulemusena tühistas Abja Vallavolikogu määruse 21. mail 2004. a.

⁹⁰ RT I 1993, 37, 558; 2003, 88, 588.

⁹¹ RT I 2001, 58, 354; 2003, 78, 527.

⁹² RT I 1999, 26, 377; 2003, 88, 594.

⁹³ RKÜK 22.12.2000 otsus nr 3-4-1-10-2000 RT III 2001, 1, 1.

7.4. Keila valla ehitusjärelevetasude kehtestamise vastuolo põhiseaduse ja seadustega

Õiguskantslerile esitati avaldus, milles paluti kontrollida Keila Vallavolikogu kehtestatud projekteerimistingimuste väljastamise tasu kooskõla põhiseadusega.

Keila Vallavolikogu võttis tuginedes planeerimis- ja ehitusseadusele 22. detsembril 2000. a vastu määruse nr 40 "Ehitusjärelevalve teostamisega seotud kulude hüvitamise kord" (edaspidi *määrus*), millega kehtestas projekteerimistingimuste väljastamise tasu, ehitusloa taotluse menetlemise tasu, ehitusloa pikendamise taotluse menetlemise tasu ja ehitise kasutusloa taotluse menetlemise tasu.

Määruse preambulis olid volitusnormidena nimetatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse⁹⁴ § 6 lõike 3 punktid 1 ja 2, § 22 lõike 1 punkt 29 ning planeerimis- ja ehitusseaduse⁹⁵ (edaspidi *PIES*) § 3 lõike 2 punktid 4 ja 5, § 4 ning § 51 lõige 3.

KOKS-i § 22 lõike 1 punkti 29 kohaselt kuulub volikogu ainupädevusse valla või linna ehitusmääruse kinnitamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine. PIES-i § 3 lõike 2 punktid 4 ja 5 ning § 4 panid kohalikule omavalitsusele kohustuse võtta vastu ehitusmäärus ja korraldada ehitusjärelevalve. Nimetatud sätted ei sisaldanud volitust kehtestada ehitusjärelevalvekulude hüvitamise kord ja hüvitise suurus. Volitusnormina on võimalik käsitada PIES-i § 51 lõiget 3, mille järgi kannab ehitusjärelevalvekulud ehitise omanik, tasudes need kohalikule omavalitsusele. Planeerimis- ja ehitusseadus kehtis kuni 31. detsembrini 2002. Haldusmenetluse seaduse⁹⁶ § 93 lõike 1 kohaselt kehtib määrus seni, kuni selle tunnistab kehtetuks haldusorgan või Riigikohus, või määrus kehtib kehtivusaja lõppemiseni või volitusnormi kehtetuks tunnistamiseni. Erivolituse alusel antud määrus kaotab kehtivuse volitusnormi kehtetuks tunnistamisel. Kõnealusel juhul oli volitusnorm tunnistatud kehtetuks. Õiguskantsler leidis, et määrus antud ilma õigusliku aluseta ja on seetõttu vastuolus HMS-i § 89 lõikega 1, § 90 lõikega 1 ja § 93 lõikega 1, KOKS-i § 3 punktiga 3 ning põhiseaduse §-dega 3 ja 154.

Lisaks oli määruses volitusnormina nimetatud ka KOKS-i § 6 lõike 3 punkte 1 ja 2. Osundatud sätetes sisalduv üldvolitus korraldada kohaliku elu küsimusi, mis on KOV-le pandud seadusega, ei saa olla kohaliku omavalitsuse osutatava teenuse hinna või avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise alus. KOKS-i § 30 lõike 3 kohaselt võib valla- või linnavalitsus oma korraldusega kehtestada valla või linna asutuse osutatavate teenuste hinnad, kuid peab arvestama HMS-i § 5 lõiget 3. HMS-i § 5 lõige 3 sätestab, et menetlustoimingute eest võib haldusorgan tasu võtta seaduses ettenähtud juhtudel ja seaduses lubatud suuruses. Ehitusseadus⁹⁷ ei näe ette võimalust võtta tasu ehitusjärelevalve teostamise eest.

PS-i § 157 lõike 2 järgi on kohalikul omavalitsusel õigus seaduse alusel kehtestada ja koguda makse ning määrata koormisi. Riigi kehtestatud avalik-õiguslikku tasu on alati võimalik sobitada mõne PS-i 113 sisalduva mõistega ning allub seetõttu seaduse reservatsiooni klauslile. Riigikohtu üldkogu 22.12.2000 otsuses märgitakse järgmist: "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 Riigikogu poolt vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga."⁹⁸

Põhiseaduse § 157 lõikes 2 ei nimetata lõive, trahve ega sundkindlustuse makseid, seega võrreldes §-ga 113 on avalik-õiguslike rahaliste kohustuste loetelu antud kitsamana. Siiski tuleks mainitud lõiget tõlgendada laiendavalt, st PS § 157 lg 2 hõlmab ka teisi avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi,

⁹⁴ RT I 1993, 37, 558; 2003, 88, 588.

⁹⁵ RT I 1995, 59, 1006; 2002, 63, 387.

⁹⁶ RT I 2001, 58, 354; 2003, 78, 527.

⁹⁷ RT I 2002, 47, 297; 2003, 25, 153.

⁹⁸ RKÜK 22.12.2000 otsus nr 3-4-1-10-2000 RT III 2001, 1, 1.

sõltumata sellest, kuidas neid nimetatakse. Selline seisukoht võimaldab inimeste õiguste tõhusamat kaitset, asetades seadusereservatsiooni alla kõik kohaliku omavalitsuse poolt oma avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks kehtestatavad rahalised kohustused.

Kontrollitavas määruses ettenähtud tasu laadist sõltumata peab sellise rahalise kohustuse kehtestamiseks olema seaduslik alus, mida aga kehtivas õiguses ei ole. Seetõttu on isikule kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks tehtavate kulutuste hüvitamise kohustuse panemine kohaliku omavalitsuse määrusega ilma seaduses sisalduva volitusnormita vastuolus KOKS-i § 3 punktiga 3, § 5 lõikega 2 ning PS-i §-ga 3, § 154 lõikega 1 ja §-ga 157.

27. veebruaril 2004. aastal saatis õiguskantsler Keila Vallavolikogule märgukirja, milles palus kõrvaldada määruse vastuolud põhiseadusega. Märgukirja tulemusena tühistas Keila Vallavolikogu 25. märtsil 2004. a. vaidlustatud määruse.

7.5. Tuletorni- ja jäämurdetasude vastuolu põhiseadusega

Õiguskantslerile saadetud avalduses palus AS Tallink Grupp kontrollida, kas teede- ja sideministri 12. detsembri 2001. a määrus nr 113 "Tuletorni- ja jäämurdetasude määrad ning soodustuste kohaldamise alused ja kord" (edaspidi *määrus nr 113*) on põhiseadusega kooskõlas.

Määruse nr 113 preambuli kohaselt on määrus antud kaubandusliku meresõidu koodeksi (edaspidi *KaMeK*) § 6 punkti 1 alapunkti 13 alusel ning kooskõlas Vabariigi Valitsuse 7. jaanuari 1997. a määrusega nr 1 "Volituste andmine kaubandusliku meresõidu koodeksist tulenevate õigusaktide kehtestamiseks". *KaMeK* § 6 punkti 1 alapunkt 13 sätestab: "Vabariigi Valitsus või tema volitusel teede- ja sideminister kehtestab oma määrusega tuletorni- ja jäämurdetasude määrad ning soodustuste kohaldamise alused ja korra."

Asja menetledes nõudis õiguskantsler teavet Veeteede Ametilt ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist.

Kaasuse põhiküsimus seisnes selles, kas põhiseadusega on kooskõlas olukord, kus tuletorni- ja jäämurdetasude määrad jäetakse teede- ja sideministri kehtestada.

KaMeK § 6 punkti 1 alapunkt 13, mis on volitusnorm kontrollitavale määrusele, ei sätesta mingeid piire sellele, kui suur jäämurdetasu olla võib. Seadus ei anna kindlat määra ega ka vahemikku, jättes tasumäära täielikult Vabariigi Valitsuse või edasivolituse korral ministri otsustada.

PS § 113 kohaselt sätestab seadus riiklikud maksud, lõivud, trahvid, koormised ja sundkindlustuse maksed. Tuletorni- ja jäämurdetasud on maksu iseloomuga avalik-õiguslikud rahalised kohustused, mille oluliste elementide delegeerimine täitevvõimule on vastuolus PS-i §-ga 113.

Õiguskantsler saatis Riigikogule märgukirja, milles tegi leitud vastuolu teatavaks. Riigikogu majanduskomisjon vastas 20. oktoobril 2003 ja tunnistas vastuolu ning teatas, et koostöös ministeeriumi merendusosakonnaga ja Riigikogu juriidilise osakonnaga töötab välja eelnõu, et viia vaidlustatud säte põhiseadusega kooskõlla.

Meresõiduohutuse seaduse muudatusega (võeti vastu Riigikogus 24.03.2004, jõustus 25.04.2004) täiendati seadust 11¹ peatükiga "Tuletornitasu ja navigatsioonitasu". Uues peatükis on ette nähtud kõik avalik-õigusliku rahalise kohustuse sätestamiseks nõutavad elemendid sh vastutasu, tasu maksja, tasu laekumise koht, tasu arvestamise ja maksmise kord ning tasumäärad.

7.6. Tallinna linna heakorra eeskirja vastuolu seadusega

Tallinna Linnavolikogu võttis 19. detsembril 2002. aastal vastu määruse nr 77 „Tallinna linna heakorra eeskirja kinnitamine”. Määruse punkt 4.4 määras kindlaks puhastusala, milleks oli kinnistu või ehitisega piirnev ala, mis ulatub kinnistu või ehitise piirist sõiduteeni. Sama määruse punkt 11.2 kohustas kinnistu omanikke tegema heakorratöid kinnistuga külgneval või piirneval puhastusalal.

Avaldaja asus avalduses seisukohale, et määruse punkt 11.2 on vastuolus kehtiva õiguskorraga ning rikub isiku seadusega kaitstud õigusi.

Kaasuse lahendamiseks oli eelkõige vaja leida vastus küsimusele, kas kohaliku omavalitsuse volikogul oli õigus reguleerida määruses käsitletud valdkonda.

Analüüsitava määruse preambulis viidatakse KOKS-i § 6 lõike 3 punktile 2 ja § 22 lõike 1 punktile 36¹ ning alkoholiseaduse § 76 lõikele 4. KOKS-i § 6 lõige 3 annab kohalikule omavalitsusele seadusliku aluse lahendada kohaliku elu küsimusi, mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada. Lisaks viitab KOKS-i § 6 lõige 1 heakorraülesandele, nähes ette, et omavalitsusüksuse ülesanne on muu hulgas korraldada vallas või linnas heakorda, kui see ülesanne ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Määruse preambulis viidatud KOKS-i § 22 lõike 1 punkt 36¹ sätestab volikogu ainupädevusena heakorraeeskirja kehtestamise.

Seega oli volikogus õigus ja KOKS-i § 6 lõikest 1 tulenevalt ka ülesanne korraldada linnas heakorda ja kehtestada heakorraeeskiri.

Määrus sisaldab mitut mõistet, mis on reguleeritud teeseaduses (nt juba nimetatud p 4.4 mõiste *sõidutee* jne). Seega tuleb määruses arvestada ka teeseaduse asjakohaseid sätteid. Teeseaduse (edaspidi ka *TS*) § 2 määratleb *tee* ning § 3 *teemaa* mõiste. TS-i § 2 lõike 1 kohaselt on tee maantee, tänav, jalgteed ja jalgrattatee või muu sõidukite või jalakäijate liiklemiseks kasutatav rajatis, mis võib olla riigi või kohaliku omavalitsuse või muu juriidilise isiku või füüsilise isiku omandis. Sama paragrahvi teine lõige sätestab lähemalt, mis tee juurde kuulub. TS-i § 3 kohaselt on teemaa maa, mis õigusaktidega kehtestatud korras on määratud tee koosseisus olevate rajatiste paigutamiseks ja teehoiu korraldamiseks. Järelikult tuleb nii volikogu määruse preambulis kui ka asjakohastes sätetes arvestada teeseadusega.

Eriti olulised on TS-i § 14, mis määratleb *teehoiu* mõiste, ning TS-i § 25, mis sätestab teehoiu korraldajad. TS-i § 25 lõike 1 järgi korraldab teehoiu tee omanik ja lõike 3 kohaselt korraldab valla- või linnavalitsus kohaliku omavalitsuse omandis olevatel teedel teehoiu ning on kohustatud looma tingimused ohutuks liiklemiseks neil teedel. TS-i § 25 lõige 7 sätestab, et linnas, alevis ja alevikus on teega külgneva territooriumi kasutaja kohustatud tegema heakorratöid sõidutee ja territooriumi vahel oleval kõnniteel.

Volikogu määruse punkt 4.4 kohaselt on aga puhastusala kinnistu või ehitisega piirnev ala, mis ulatub kinnistu või ehitise piirist sõiduteeni, ning seega vastuolus TS-i § 25 lõikega 7.

Õiguskantsler pöördus Tallinna Linnavolikogu esimehe poole märgukirjaga, milles palus Tallinna Linnavolikogu 19. detsembri 2002. a määruse nr 77 “Tallinna linna heakorra eeskirja kinnitamine” läbi vaadata ning viia see kooskõlla põhiseaduse ja seadusega. Peale selle tegi õiguskantsler volikogule märkuse vajaduse kohta täpselt sätestada preambulis õigusakti aluseks olevate seaduste jt asjakohaste õigusaktide sätteid, et tagada õigusakti kontrollitavus.

Vastuskirjas teatas volikogu esimees, et märgukirjas esitatud seisukohtadele toetudes valmistab linnavalitsus ette linnavolikogu 19. detsembri 2002. a määruse nr 77 muutmise eelnõu. Õiguskantsleri märgukirja läbivaatamise tulemusena nõustus Tallinna Linnavolikogu märgukirjas esitatud seisukohtadega ja võttis 19. detsembril 2002 vastu volikogu määruse nr 77 “”Tallinna linna heakorra

eeskirja kinnitamine” muutmine”. Määruse kohaselt otsustas Tallinna Linnavolikogu avalduses käsitletud määrust muuta järgmiselt: „1. Muuta Tallinna Linnavolikogu 19. detsembri 2002 määruse nr 77 preambulit ja sõnastada see järgmiselt: “Juhindudes Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lg 1 ja § 22 lg 1 p 36¹, Teeseaduse § 2, § 3, § 14 ja § 25 lõigetest 1, 3 ja 7;”. 2. Muuta Tallinna Linnavolikogu 19. detsembri 2002 määrusega nr 77 kinnitatud “Tallinna linna heakorra eeskirja” alljärgnevalt: 2.1 muuta punkti 4.4 ja sõnastada see järgmiselt: “4.4 puhastusala – kinnistu või ehitisega vahetult külgnev kõnnitee, mis asub kinnistu või ehitise ja sõidutee vahel;”; 2.2 jätta punktides 11.2 ja 12.8 välja sõnad “või piirnevalt”; 2.3 asendada punktis 12.9 sõna “piirnevalt” sõnaga “külgnevalt”. Määruse punkti 3 kohaselt jõustus määrus 4. detsembril 2003.

7.7. Kohaliku omavalitsuse kehtestatud raielubade ja raietasude vastuolu põhiseaduse ja seadustega

Õiguskantsleri menetlus kohalike omavalitsuste kehtestatud raielubade ning raietasude ja haljastuse taastamise tasude põhiseadusele ja seadustele vastavuse asjas algatati augustis 2003. a avalduse põhjal, milles paluti kontrollida, kas kohalik omavalitsus võib kehtestada raieloa nõude ja raieloa tasu haljastuse taastamise maksuna, ning ajalehes Äripäev avaldatud materjalide põhjal.⁹⁹

Raieloa ja raieorderi või raieõiguse lepingu sõlmimise nõue ning raieloa tasu ja raietasu või haljastuse taastamise tasu oli kehtestatud paljudes kohalikes omavalitsustes, näiteks Tallinna Linnavalitsuse 17. novembri 1999. a määrusega nr 97,¹⁰⁰ Tallinna Linnavalitsuse 2. juuni 1995. a määrusega nr 35,¹⁰¹ Tallinna Linnavolikogu 20. aprilli 1995. a määrusega nr 8,¹⁰² Narva Linnavalitsuse 10. juuli 1996. a määrusega nr 901, Valga Linnavolikogu 25. veebruari 1998. a määrusega nr 2,¹⁰³ Tamsalu Vallavolikogu 26. novembri 1998. a määrusega nr 17,¹⁰⁴ Rakvere Vallavalitsuse 17. novembri 1998. a määrusega nr 1,¹⁰⁵ Hummuli Vallavolikogu 18. novembri 1998. a määrusega nr 31,¹⁰⁶ Kunda Linnavolikogu 23. aprilli 1999. a määrusega nr 36,¹⁰⁷ Põltsamaa Linnavolikogu 20. märtsi 2000. a määrusega nr 27,¹⁰⁸ Kadrina Vallavolikogu 26. aprilli 2000. a määrusega nr 18,¹⁰⁹ Rakke Vallavolikogu 24. mai 2000. a määrusega nr 7,¹¹⁰ Kohila Vallavalitsuse 3. mai 2000. a määrusega nr 7,¹¹¹ Paistu Vallavolikogu 21. juuni 2001. a määrusega nr 11,¹¹² Jõhvi Linnavolikogu 15. juuni 2000. a määrusega nr 25,¹¹³ Viljandi Linnavolikogu 27. septembri 2002. a määrusega nr 127,¹¹⁴ Kohtla Vallavolikogu 27. märtsi 2003. a määrusega nr 11,¹¹⁵ Rägavere Vallavolikogu 27. märtsi 2003. a määrusega nr 6,¹¹⁶ Järvakandi Vallavolikogu 24. aprilli 2003. a määrusega nr 8,¹¹⁷ Paldiski Linnavolikogu 15. aprilli 2003. a määrusega nr 6¹¹⁸ (edaspidi koos nimetatud määrused).

⁹⁹ D. Hanschmidt. Elamukrundilt puude raiumiseks peab hankima raieloa. Äripäev, 07.07.2003. a.

¹⁰⁰ Tallinna Linnavalitsuse 17.11.1999 määrus nr 97 Puude raieloa andmise kord.

¹⁰¹ Tallinna Linnavalitsuse 02.06.1995 määrus nr 35 Haljastuse taastamistasu arvestamise, sissenõudmise ja taastamistasust laekuvate vahendite kasutamise eeskiri.

¹⁰² Tallinna Linnavolikogu 20.04.1995 määrus nr 8 Haljastuse taastamistasu linna haljastusele tekitatud kahju hüvitamiseks.

¹⁰³ RTL 1998, 125/126, 480.

¹⁰⁴ RTL 1999, 13, 158.

¹⁰⁵ RTL 1999, 16, 187.

¹⁰⁶ RTL 1999, 3, 37.

¹⁰⁷ KO 1999, 9, 115.

¹⁰⁸ KO 2000, 32, 488.

¹⁰⁹ KO 2000, 46, 701.

¹¹⁰ KO 2000, 54, 814.

¹¹¹ KO 2001, 18, 360.

¹¹² KO 2001, 59, 1129.

¹¹³ KO 2000, 74, 1068.

¹¹⁴ KO 2002, 74, 1914.

¹¹⁵ KO 2003, 42, 1176.

¹¹⁶ KO 2003, 46, 1258.

¹¹⁷ KO 2003, 60, 1451.

¹¹⁸ KO 2003, 55, 1369.

Menetlust läbi viies nõudis õiguskantsler asjakohast teavet kõigi loetletud kohalike omavalitsuste volikogude esimeestelt. Õiguskantsleri teabenõude tulemusena tühistas enamik volikogusid osundatud määruse. Üksnes teabenõude põhjal ei teinud seda Põltsamaa Linnavolikogu, Tallinna Linnavolikogu, Kadrina Vallavolikogu, Narva Linnavalitsus ning Viljandi Linnavolikogu.

Kõnealuse juhtumi puhul oli oluline leida vastus kahele küsimusele: kas kohalikul omavalitsusel on õigus nõuda raieluba ja kas kohalikul omavalitsusel on õigus kehtestada raieloa väljastamise tasu või haljastuse taastamise tasu.

7.7.1. Raielubade vastuolu põhiseaduse ja seadustega

Loa nõude kehtestamine tähendab millegi piiramist, sest juba nõue iseenesest eeldab, et teatud tegevus ei ole ilma loata lubatud, seega piiratakse isiku õigust teatud viisil käituda ja tegutseda. Tsiiviilseadustiku üldosa seaduse¹¹⁹ (edaspidi *TsÜS*) § 50 lõike 1 järgi on kinnisasi maapinna piiritletud osa (maatükk) ning § 54 lõike 1 kohaselt on kinnisasja olulised osad sellega püsivalt ühendatud asjad, nagu chitised, kasvav mets, muud taimed ja koristamata vili. TsÜS-i § 53 lõike 2 kohaselt ei saa asi ja selle olulised osad olla eri isikute omandis, seega osalevad asi ja selle olulised osad käibes ühe tervikuna. Asjaõigusseaduse¹²⁰ (edaspidi *AÕS*) § 69 lõike 3 kohaselt on kinnisomandi esemeks kinnisasi, mis on kantud või mida seaduse järgi võib kanda kinnistusraamatusse. Seega on kinnisomandi esemeks ka kinnisasjal kasvavad puud. PS-i § 32 lõige 1 sätestab, et igäühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud, ning lõige 3 näeb ette igäühe õiguse enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada; kitsendused sätestab seadus. AÕS-i § 68 lõike 1 kohaselt on omand isiku täielik õiguslik võim asja üle ning lg 2 kohaselt võivad omaniku õigused olla kitsendatud ainult seadusega või teiste isikute õigustega.

Omandiõiguse näol on PS-i § 32 lõike 2 lause 2 järgi tegemist lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega. PS-i § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. See tähendab, et omandi valdamisele, kasutamisele või käsutamisele seatavad kitsendused tuleb sätestada seadusega. Raieloa nõude näol on tegemist nii omandiõiguse piiramisega kui ka kohaliku elu küsimuse otsustamisega. Ometi ei olnud seadust, mis andnuks kohaliku omavalitsuse volikogule õiguse näha ette niisuguse abinõu rakendamine. Kohaliku omavalitsuse volikogud on seadusliku aluseta andnud võimaluse keelata isikul temale kuuluvate puude ja põõsaste raie, millega takistatakse omandi (isikule kuuluval kinnistul asuv puu või põõsas) vaba valdamist ja kasutamist. KOKS-i § 6 lõike 3 punkti 2 järgi on kohaliku omavalitsuse pädevuses otsustada ja korraldada ka neid küsimusi, mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada. Põhiõiguste piiramine on antud põhiseadusega kellegi teise, st seadusandja otsustada. Seega oli kohaliku omavalitsuse volikogude määrustest tulenev keeld ilma raieloa või raieorderita puid või põõsaid raiuda vastuolus KOKS-i § 6 lõike 3 punktiga 2, KOKS-i § 3 punktiga 3 ning PS-i §-dega 3, 11 ja 32 ning § 154 lõikega 1.

7.7.2. Raieloa väljastamise tasu vastuolu põhiseaduse ja seadustega

Oluline on selgitada, kas taastamistasu on teenustasu, lõiv või maks. Valla- või linnavalitsuse pädevus on sätestatud KOKS-i §-s 30, mille lõike 3 kohaselt kehtestab valla- või linnavalitsus valla või linna asutuse osutatavate teenuste hinnad korraldusega, arvestades HMS-i¹²¹ § 5 lõiget 3. Haldusmenetluse seaduse § 5 lõige 3 sätestab, et menetlustoimingute eest võib haldusorgan tasu võtta üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja seaduses lubatud suuruses.

Ei ole alust väita, et tegemist on avalik-õigusliku teenustasuga, sest raielubade väljastamine on kohaliku omavalitsuse avalik-õigusliku ülesande täitmine, mitte teenuse osutamine. Raieloa tasu

¹¹⁹ RT I 2002, 35, 216; 2003, 78, 523.

¹²⁰ RT I 1993, 39, 590; 2003, 78, 523.

¹²¹ RT I 2001, 58, 354; 2003, 78, 527.

läheneb oma tunnustelt lõivu tunnustele, kuna see on tasu avalik-õiguslikes suhetes tehtava kindla toimingu tegemise, dokumendi väljastamise eest. Kui oleks tegu teenusega, peaks sama teenuse osutamise eest (loa väljastamine) võetav tasu olema sama suur. Määrustes on aga tasud diferentseeritud sõltuvalt puu liigist.

Riigilõiv on tasu, mida riik võtab avalik-õigusliku toimingu tegemise või dokumendi väljaandmise eest. Erinevus maksust seisneb selles, et lõivu tasuja saab toimingu tegemise või dokumendi väljastamise näol vastuteene. Lõivu kehtestamise eesmärk on see, et toimingust huvitatud isik hüvitaks riigi või kohaliku omavalitsuse toimingu kulud. Maks on aga avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud ilma otsese vastutasuta vaieldamatult täidetav rahaline kohustus. Esmapilgul võib tunduda, et vaidlustatud taastamistasul on lõivu tunnused – lõiv raieloa väljastamise eest. Tegelikult on aga taastamistasu lähedasem maksule. Haljastuse taastamistasu tuleb käsitada erieesmärgiga kohaliku maksuna, sest määruste regulatsiooni kohaselt kasutatakse laekunud raha sihtotstarbeliselt kohaliku omavalitsuse territooriumil tehtavate haljastustööde rahastamiseks, see tähendab kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks.

Kohalikul omavalitsusel ei ole põhiseadusest ega seadustest tulenevat õigust kõnealust maksu kehtestada. PS-i § 113 kohaselt nähakse riiklikud maksud, lõivud, samuti trahvid ja koormised ning sundkindlustuse maksed ette seaduses. PS-i § 157 lõike 2 järgi on kohalikul omavalitsusel õigus kehtestada ja koguda makse üksnes seaduse alusel; KOKS-i § 5 lõike 2 kohaselt on volikogul seaduse alusel õigus kehtestada makse. PS-i § 157 lõikes 2 tähendab tingimus “seaduse alusel” seaduse reservatsiooni, mille järgi kohaliku maksu kehtestamise volitus peab tulenema asjaomastest seadustest. Kohalikud maksud ja nende kehtestamise kord ning maksudele kohaldatavad nõuded on sätestatud kohalike maksude seadusega.¹²² KoMS-i § 2 lõike 1 kohaselt on valla- või linnavolikogul õigus KoMS-i alusel anda määrusi kohalike maksude kehtestamiseks. KoMS-i §-s 5 loetletud kohalike maksude hulgas ei ole haljastuse taastamise tasu nimetatud. Lisaks on KoMS-i § 2 ja KOKS-i § 5 lõike 2 järgi maksude kehtestamise õigus kohaliku omavalitsuse volikogul, mitte linna- või vallavalitsusel.

Riigi kehtestatud avalik-õiguslikku tasu on alati võimalik sobitada mõne PS-i §-s 113 kasutatud mõistega ning allub seetõttu seaduse reservatsiooni klauslile. Riigikohtu üldkogu 22. detsembril 2000. a otsuses märgitakse järgmist: “Sõnastusel hõlmab § 113 kaitseala riiklikke makse, koormisi, lõive, trahve ja sundkindlustuse makseid. Tegelikult on selle sätte kaitseala laiem. Selles sättes on puütud 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-õiguslikud rahalised kohustused kehtestatakse üksnes Riigikogu poolt vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga.”¹²³ Põhiseaduse § 157 lõikes 2 ei nimetata lõive, trahve ega sundkindlustuse makseid, seega võrreldes §-ga 113 on avalik-õiguslike rahaliste kohustuste loetelu antud kitsamana. 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 seadusereservatsiooni alla kõik kohaliku omavalitsuse poolt oma avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks kehtestatavad rahalised kohustused. Seni on Riigikohus tunnistanud kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud tasusid põhiseadusevastaseks kolmel korral – Tallinna vanalinna sissesõidu tasu,¹²⁴ Narva linnas transiittranspordi platsi kasutamise tasu¹²⁵ ja tänavakaubanduse kauplemisskoha tasu Tallinna kesklinna territooriumil.¹²⁶

¹²² RT I 1994, 68, 1169; 2003, 88, 591.

¹²³ RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-2000 RT III 2001, 1, 1.

¹²⁴ RKPJKo 22.12.1998, nr 3-4-1-11-98 RT I 1998, 113/114, 1887.

¹²⁵ RKPJKo 09.02.2000, nr 3-4-1-2-2000 RT III 2000, 5, 45.

¹²⁶ RKPJKo 10.04.2002, nr 3-4-1-4-02 RT III 2002, 12, 120.

PS-i § 154 lõike 1 kohaselt otsustab ja korraldab kohalik omavalitsus kohaliku elu küsimusi iseseisvalt, kuid tulenevalt põhiseaduse §-st 157 eeldab avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamine seaduslikku alust. Seaduse volitusnormis tuleb lõivu või muu avalik-õigusliku tasu kehtestamiseks sätestama vähemalt tasu maksmise kohustuse ning tasu suuruse arutamise alused. Seetõttu on taastamistasu kehtestamine KOV määrusega vastuolus KOKS-i § 3 punktiga 3 ja § 5 lõikega 2, KoMS-i § 2 lõikega 1 ning PS §-ga 3, § 154 lõikega 1 ja §-ga 157.

Esimene analüüsitud probleem (raieloa seaduslikkus) sai lahenduse Riigikogus 21. aprillil 2004. a vastuvõetud looduskaitseadusega¹²⁷ (edaspidi *LKS*). Õiguskantsler edastas LKS-i menetlemine ajal Riikikogu keskkonnakomisjoni esimehele 31. märtsil 2004. a märgukirja,¹²⁸ milles juhtis tähelepanu eelnõu pinnalt tõusetuda võivatele probleemidele.

LKS-i eelnõu § 45 sätestas, et tiheasustusaladel asuvate haljasalade puid ja üksikpuid (v.a viljapuud) võib raiuda kohaliku omavalituse loal. Loa andmise korra kehtestab kohalik omavalitsus määrusega. Õiguskantsleri menetluse käigus selgus, et kõige suurem on vajadus reguleerida puude raiumist suurte korterelamute juurde kuuluval maal, mis on korteriomanike kaasomandis. Korterelamuid ümbritsevat haljastust on võimalik käsitada haljasalana ja seetõttu pärast LKS-i eelnõu sellisel kujul jõustumist ei tohiks olla korterelamute elanikel ja korteriühistutel õigust maja ümber puid raiuda ilma kohaliku omavalitsuse loata. Võib osutada vajalikuks täpsustada terminit *haljasala*, et vältida võimalikke tõlgendamisprobleeme.

Eespool käsitletud asjaoludest olenemata leidis õiguskantsler, et viidatud paragrahv ei anna piisavalt selget alust nõuda raieluba isikule kuuluval kinnistul kasvavate puude raiumiseks. Tekib küsimus, kas on mõeldud haljasalade puid ja üksikpuid, s.t kas ainult haljasaladel on vaja puude ja üksikpuude raiumiseks luba, või on mõeldud haljasalade puid ja kõikjal mujal kasvavaid üksikpuid. Kui seadusandja soovib piirata omandi, nt isikule kuuluval kinnistul asuva puu vaba kasutamist, peaks seda *expressis verbis* seaduses sätestama. Seega jääb kohalikule omavalitsusele võimalus võtta eraomandis oleval kinnistul asuvad haruldased ja kaitsmist väärt puud looduskaitse alla või taotleda nende riikliku kaitse alla võtmist.

Riigikogu keskkonnakomisjon arvestas õiguskantsleri märkustega ning LKS-i § 45 on nüüd sõnastatud järgmiselt:

“§ 45. Puude raie tiheasustusalal

Tiheasustusalal asuvaid üksikpuid, välja arvatud kasvav mets metsaseaduse tähenduses ja viljapuud, tohib raiuda kohaliku omavalitsuse loal. Loa andmise tingimused ja korra kehtestab kohalik omavalitsus.”

LKS-i eelnõu §-s 45 ettenähtud keeld haljasaladel ilma kohaliku omavalitsuse loata puid raiuda ei olnud kahjuks tagatud ühegi sanktsiooniga. Eelnõu § 71 näeb ette trahvi üksnes kaitstava loodusobjekti kaitsenõuete rikkumise eest. Karistusseadustiku § 354 näeb ette karistuse puude või põõsaste kahjustamise või hävitamise eest, kui sellega on rikutud metsa või muu haljastuse kaitse või kasutamise nõudeid ja tekitatud oluline kahju keskkonnale, ning § 356 näeb ette vastutuse puude ja põõsaste ebaseadusliku raie eest samuti ainult siis, kui sellega on tekitatud oluline kahju keskkonnale. Seega peaks LKS-i eelnõu 11. peatükis ette nägema ka vastutuse lihtsalt puude ja põõsaste ebaseadusliku, st ilma loata raie eest, et tagada LKS-i eelnõu §-s 45 sätestatud keelu järgimine. Ka seda õiguskantsleri märkust arvestati ning LKS-i täiendati §-ga 73 järgmises sõnastuses:

¹²⁷ Kättesaadav arvutivõrgus:

<http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=040570019&login=proof&password=&system=ems&server=ragne1>.

¹²⁸ Õiguskantsleri 31.03.2004. a märgukiri 7-3/185.

“§ 73. Tiheasustusala puude ebaseaduslik raie

(1) Tiheasutuslale kasvava puu ebaseadusliku raie eest – karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahvühikut või arestiga.

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

Õiguskantsleri menetluse tulemusena lahendati probleem kujul, mis peaks tagama ka selle regulatsiooni toimimise. Ka tühistasid eelpool nimetatud kohalikud omavalitsused pärast looduskaitseaduse vastuvõtmist määruste selle osa, mis käsitles loa väljastamise eest võetavat tasu või taastamistasu.

7.8. Riigilõivu sularahas vastuvõtmisest keeldumine Justiitsministeeriumis

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole, paludes kontrollida riigilõivude vastuvõtmist Justiitsministeeriumis.

Avaldaja soovis maksta Justiitsministeeriumi kohtute osakonnas dokumendi *apostill*ega kinnitamise eest sularahas 25 krooni riigilõivu. Raha ei võetud vastu. Õiguskantsler otsustas alustada menetlust ja pöördus selgituse saamiseks justiitsministri poole. Justiitsminister selgitas õiguskantslerile, et ministeerium aktsepteerib tõepoolest vaid riigilõivu tasumist pangaülekandega, sest neil puuduvad sularahahingute jaoks tehnilised tingimused (tulekindel seif, teeninduslett, sularaha panka viimise regulatsioon). Ministri hinnangul lahendab peagi nimetatud probleemi Riigikogu menetluses olev riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu, mis näeb *apostill*ega kinnitamise eest ette riigilõivu 120 krooni, mida saab maksta vaid pangaülekandega.

Avalduse lahendamiseks oli vaja leida vastus küsimusele, kas Justiitsministeerium võis keelduda avaldajalt 25-kroonise riigilõivu vastuvõtmisest sularahas.

Riigilõivuseaduse § 7 lõike 2 lause 2 järgi on riigilõivu võtja kohustatud kuni 100 krooni suuruse riigilõivu maksja soovil vastu võtma sularahas. Seaduse § 194³ järgi tasutakse välisriigi avalike dokumentide legaliseerimise nõude tühistamise konventsiooni artikli 3 lõikes 1 nimetatud tunnistuse (*apostille*) väljastamise eest riigilõivu 25 krooni. Riigilõivu sularahas vastuvõtmise kord on reguleeritud Vabariigi Valitsuse 11. aprilli 2001.a määrusega nr 140, mis ei sea lõivu vastuvõtvale asutusele tingimusi, mida justiitsminister oma kirjas seaduse eiramise põhjusena märkis. Määruse § 1 kehtestab riigilõivu võtja kohustuse võtta riigilõivu maksja soovil vastu sularahas kuni 100-kroonine riigilõiv.

Avaldajal oli riigilõivuseaduse § 7 lõike 2 lausest 2 ja sellega koosmõjus Vabariigi Valitsuse 11. aprilli 2001. a määruse nr 140 §-st 1 tulenev õigus tasuda kuni 25-kroonine riigilõiv sularahas ning Justiitsministeerium oli kohustatud lõivu sularahas vastu võtma. Nimetatud nõude täitmine oli eriti oluline kõnealusel juhul, sest just suhtlemistel välisriikide asutustega (mille tarbeks on vaja dokumente *apostill*ega kinnitada) võib vajadus teha toiminguid ning maksta riigilõivu tekkida ootamatult ja kiiresti. Ka peab inimesel olema võimalus tasuda riigilõivu sularahas põhjusel, et tal ei ole seadusest tulenevat kohustust omada pangakontot. Seadus ei keela Justiitsministeeriumil võtta sularahas vastu ka üle 100-krooniseid riigilõive, mistõttu oleks hea halduse tavaga kooskõlas sularahas riigilõivu maksmise võimaldamine ka pärast lõivu võimalikku suurenemist 120 kroonini.

Õiguskantsler pöördus justiitsministri poole märgukirjaga, kus soovitas ministril tagada kuni 100-krooniste riigilõivude sularahas vastuvõtmine ning anda sellest teada ministeeriumi kodulehel. Justiitsministeeriumi kantsler vabandas avaldaja ees tema seaduslike õiguste rikkumise pärast ning teatas vastuses õiguskantslerile, et ministeeriumis on nüüdsest võimalik maksta kuni 100-krooniseid lõive ka sularahas; sellekohane teave on kodulehel.

8. ETTEVÕTLUSVABADUS JA KUTSEVABADUS

8.1. Sissejuhatus

8.1.1. Ettevõtlusvabaduse ja kutsevabaduse piiramine

Põhiseaduse § 31 sätestab ettevõtlusvabaduse ning § 29 lõige 1 õiguse vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta ehk lühidalt kutsevabaduse. Kooskõlas PS § 9 lõikega 2 võib nii ettevõtlusvabadus kui ka kutsevabadus laieneda juriidilistele isikutele. Ettevõtlus on tegevus, mille eesmärgiks üldjuhul on tulu saamine kauba tootmisest, müümisest, teenuste osutamisest, vara realiseerimisest jne. Ettevõtlusvabaduse esemeline kaitseala hõlmab kõiki tegevusalasid ja elukutseid, mille puhul isik pakub enda nimel kaupu või teenuseid. Sekkumine ettevõtlusvabadusse võib piirata või võtta isikult võimaluse mingi tegevusega elatist teenida. Seejuures esineb sageli ka kutsevabaduse riive. Näiteks taksojuhina tegutsemine võib olla nii tegevusala, elukutse, töökoht kui ka ettevõtlus. Taksoveo korraldamine puudutab mõlemat nimetatud põhiõigust.

Põhiseadus annab seadusandjale ulatuslikud volitused ettevõtluse korraldamiseks. Vastavalt PS § 31 lausele 2 võib seadus sätestada ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimused ja korra. Samamoodi on sõnastatud piiranguklausel PS § 29 lõike 1 lauses 2. Tegemist on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigustega, mida seadusandja võib piirata, arvestades kõiki põhiseadusest tulenevaid materiaalseid nõudeid, sealhulgas proportsionaalsuse printsiipi, süütuse presumptsiooni, õiguspärase ootuse ja võrdsuse põhimõtteid. Kontrollides liiklusseaduses ajutise juhiloa regulatsiooni kooskõla põhiseadusega, leidis õiguskantsler, et isiku juhtimisõiguse peatamine välisriikides enne jõustunud karistusotsust kitsendab ebaproportsionaalselt mitte üksnes PS § 29 lõikes 1 ja § 31 sätestatud põhiõigusi, vaid ka üldist tegevusvabadust, omandiõigust ja liikumisvabadust. Juhtimisõiguse peatamise näol oli tegemist väärteo toimepanemise eest kohaldatava mõjutusvahendiga, seetõttu rikuti sellega ka süütuse presumptsiooni.

Ettevõtlusvabaduse, nagu ka kutsevabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest, mis võib johtuda avalikust huvist või teiste isikute õiguste kaitse vajadusest. Näiteks kontrollis õiguskantsler kalapüügiseaduse § 20 lõike 6 p 4 ja lõike 7 vastavust PS §-le 11 ja §-le 31 ning leidis, et seaduses sätestatud keeld osta ja müüa harrastuspüügil püütud kala on proportsionaalne abinõu kalavaru kaitseks ja selle säästlikuma kasutamise tagamiseks.

Formaalõiguslikult tähendab lihtne seadusereservatsioon seda, et põhiõigust saab piirata kas seadusega või seaduse alusel. Nõutav on ainult, et ka iga täitevvõimu riive oleks lõppastmes taandatav seaduses sisalduvale volitusnormile. Materiaalõiguslikult peab ka seadus vastama õigusselguse ehk määratuse põhimõttele. PS § 13 lõike 2 kohaselt kaitseb seadus igaüht riigivõimu omavoli eest. Nimetatud põhiõigus ei ole tagatud, kui piirangud on sätestatud seaduses ebapiisavalt või umbmääraselt. Kuid täpsusega võib kaasneda ülemäärane jäikus, seadus peaks aga olema kohaldatav ka asjaolude muutumise korral. Kui kõik piirangud on seaduses üksikasjalikult kirjeldatud, siis vastavas valdkonnas aset leidvad muudatused tingivad ka seaduse pideva muutmise. Piirangute täpsustamise õiguse andmist täitevvõimule saab põhjendada delegeeritud seadusandluse eesmärgiga – anda normide tehniline detailiseerimine üle täitevvõimule, et seeläbi tagada paindlik haldustegevus ning vältida seaduste ülekoormamist tarbetute üksikregulatsioonidega. Tuleb arvestada, et põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused oleksid sätestatud seaduses. Seadus ei pea kõiki piiranguid detailselt kirjeldama, kuid peab määratlema raamid, mille sees täitevvõim täpsustab seaduse asjaomaseid sätteid. Täitevvõim ei või kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid.

8.1.2. Tegevuslubadega seotud piirangud

Ülevaateperioodil läbiviidud normikontrolli menetlused, kus tuvastati ettevõtlusvabaduse või kutsevabaduse riive, puudutavad olulises osas seaduses ettenähtud tegevuslube ning nendega seotud määrusandlust. Alljärgnevalt käsitletakse kalapüügiluba, strateegilise kauba sisse- ja väljaveolitsentsi,

juhiluba ja taksoveoluba. Tegevusloa tunnustele vastab ka sõidukikaart, ilma milleta on tasu eest korraldatav sõitjatevedu keelatud.

Äriseadustiku § 4 lõike 2 kohaselt võib seaduses sätestada tegevusalad, milleks on vaja tegevusluba või millel võib tegutseda vaid teatud liiki ettevõtja. Mitmesugused load ja litsentsid, mida kohalik omavalitsus ja riigiasutused seaduse alusel väljastavad, on õiguslikus mõttes haldusaktid, millega antakse õigus käituda viisil, mis ilma loata on keelatud. Haldusmenetluse seaduse mõistes on luba haldusakt, lubade väljastajad on haldusorganid ning loa menetlus on haldusmenetlus. Seega laienevad lubadele haldusakte puudutavad sätted. Kuna aga tegevusload on sätestatud vastavat tegevusala reguleerivates seaduses ning loa menetlus on haldusmenetluse eriliik, siis tulevad kohaldamisele erisätted.

Kehtivas õiguses on tegevuslubade tähistamiseks kasutusel erinevad terminid, näiteks *tegevusluba*, *tegevuslitsents*, *tegutsemisluba*, *litsents* jne. Põhiõiguste kaitse seisukohalt ei ole siiski probleemiks terminoloogiline ebajärjekindlus, vaid eriseadustes sisalduvad ebaselged volitusnormid ning kohati ka tegevuslubade ebapiisav regulatsioon. Kui seadus sätestab üksnes loa nõude ning volitab samas valitsust või ministrit loa väljastamise tingimuste (nõuete) ja korra kehtestamiseks, siis toob see kaasa ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimuste ja korra sätestamise seadusest madalamalseisva aktiga.

Sageli on täitevvõimule seaduses sätestatud volitus loa väljastamise korra kehtestamiseks. Kui seadus ei anna kehtestatavale korrale piisavaid raame, siis kaldub täitevvõim volitusnormi piire ületama. Tihti ei reguleeri volitusnormide alusel välja antud määrused mitte ainult menetluslikke küsimusi, vaid sisaldavad täiesti uusi materiaalõiguse norme. Näiteks piiras Tallinna Linnavolikogu 16. novembri 2000.a määruse nr 44¹ "Taksoveoloa ja sõidukikaardi väljaandmise kord" punkt 3.4 sõidukikaardi kehtivuse aega kuuele kuule, kuigi seaduse järgi pidi olema sõidukikaardi kehtivus sama pikk kui tegevusloa kehtivusperiood. Narva Linnavolikogu 22. augusti 2003.a määruse nr 35/19 punkt 2.3 keelas kasutada taksoveoks sõidukeid, millel on üle 7 istmekoha, k.a juhi koht. Seadusest sellist piirangut ei tulene.

Ettevõtlusvabaduse piiramise võib põhjustada ka täitevvõimu tegevusetus, sh määruse andmiseks seaduses sätestatud volitusnormi rakendamata jätmine. AS MSCA Revali Merekooll avalduse alusel läbiviidud järelevalvemenetluses selgus, et Veeteede Amet oli keeldunud laevajuhtide koolituse läbiviimiseks nõutava õppekava kinnitamisest põhjusel, et Vabariigi Valitsusel oli jäänud asjakohane määrus meresõiduohutuse seaduse alusel kehtestamata.

8.2. Taksodele seadusvastaste lisanõuete kehtestamine ja ettevõtlusvabaduse piiramine Narva Linnavolikogu määrusega

Avaldaja vaidlustas Narva Linnavolikogu määruse sätte, millega välistati nn taksobusside ehk kolmeukseliste ja üle 7-kohaliste sõidukite taksona kasutamine.

22. augustil 2003. a võttis Narva Linnavolikogu vastu määruse nr 35/19, mille punkt 2.3 oli sõnastatud järgmiselt: "Taksona kasutataval sõidukil peab olema vasakpoolne juhtimine ja vähemalt kolm ust sõitjatele ja üks taksojuhile ning mitte enam kui 7 kohta, k.a juhi koht."

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole ja palus kontrollida, kas määrus on põhiseaduse ja seadusega kooskõlas.

Selle juhtumi lahendamisel oli oluline leida vastus küsimusele, kas Narva Linnavolikogul oli õigus kehtestada ettevõtjatele lisanõudeid ja sellega piirata ettevõtlusvabadust.

Narva Linnavolikogus vastuvõetud määruse nr 35/19 punkti 2.3 regulatsioon välistab nn taksobussidega taksoveoteenuse osutamise.

Ühistranspordi seaduse¹²⁹ (edaspidi *ÜTS*) § 33 lõike 1 kohaselt on tasu eest korraldatav sõitjatevedu tegevusloa ja sõidukikaardita keelatud. *ÜTS*-i § 35 lõige 1 sätestab, et tegevusloba (taksoveoluba) antakse isikule, kes vastab käesolevas paragrahvis esitatud nõuetele. *ÜTS*-i §-d 36–38 täpsustavad §-s 35 esitatud nõudeid. Samuti on *ÜTS*-is lühidalt reguleeritud tegevusloa andmise kord (§ 40), tegevusloa andmisest keeldumise alused (§ 41) ning tegevusloa peatamise ja kehtetuks tunnistamise alused (§ 46). Kui isik vastab *ÜTS*-is esitatud nõuetele, väljastatakse talle taksoveoluba ja ta võib asuda osutama taksoveoteenust.

PS-i § 29 lõike 1 kohaselt on Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta ning § 31 lõike 1 kohaselt on Eesti kodanikul õigus tegeleda ettevõtlusega. *PS*-i § 11 järgi tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega, mis tähendab, et *PS*-i § 31 lõike 2 põhjal peab ettevõtlusvabaduse kitsendused sätestama seadusega. *PS*-i § 154 lõikest 1 tuleneb kohaliku omavalitsuse tegevuse seaduslikkuse nõue ning kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse¹³⁰ (edaspidi *KOKS*) § 3 punkti 3 kohaselt järgib kohalik omavalitsus ülesandeid ja kohustusi täites seadust. Seega peab kohalik omavalitsus kõik asjad lahendama kooskõlas põhiseaduse ja seadustega.

Tuginedes liiklusseaduse¹³¹ §-le 19, liiklusseaduse lisale 1, teede- ja sideministri 18. mai 2001. a määruses nr 50 § 3 punktile 10 ning osundatud määruse lisa 1 lisanduse B punktile 2, võib väita, et sõiduauto ja bussi eristamise üldlevinud kriteerium Eesti õiguses on vähem/rohkem kui 9 istekohta, sh juhi koht. Narva Linnavolikogu määruse punktiga 2.3 tekitatakse mootorsõiduki lisakategooria – 7 istekohta. Selline eristamine ja lisapiirangu kehtestamine on põhjendamatu ning see ei ole kooskõlas liiklusseaduse §-ga 19, liiklusseaduse lisaga nr 1, teede- ja sideministri 18. mai 2001. a määruse nr 50 § 3 punktiga 10 ega osundatud määruse lisa 1 lisanduse B punktiga 2.

ÜTS-i § 2 punkti 11 kohaselt on taksovedu sõitjate vedu tellija soovitud sihtkohta sõiduautoga (takso) või muu taksoveoks kohandatud ühissõidukiga, välja arvatud reisirong ja parvlaev. *ÜTS*-i § 2 punkti 3 kohaselt on ühissõiduk ühistransporditeenuse osutamiseks ettenähtud buss, sõiduauto, tramm, trollibuss, reisirong, rööbasbuss, reisilaev, reisiparvlaev, väikelaev, õhusõiduk või mootori jõul liikuv muu transpordivahend. Seega võib *ÜTS*-i järgi korraldada taksovedu *ÜTS*-i § 2 punktis 3 nimetatud iga mootorsõidukiga, välja arvatud reisirong ja parvlaev. Teede- ja sideministri 18. mai 2001. a määruses nr 50¹³² “Mootorsõiduki ja selle haagise tehno seisundile ja varustusele esitatavad nõuded” sätestatakse mootorsõidukite tehno seisundile ja varustusele kohaldatavad nõuded. Nimetatud määrus kehtestab reisijate veoks kasutatavatele sõiduautodele (määruse lisa 1 lisanduse B punkti 2 kohaselt M_1 kategooria sõiduk) rangemad ohutusnõuded kui tavalistele sõiduautodele, kuid ka sellest määrusest ei tulene, et reisijate veoks kasutatavatel sõiduautodel peaks olema vähemalt 3 ust reisijatele. Kõnealuse määruse lisa nr 1 koodides 1101–1103 on sätestatud taksodele kohaldatavad järgmised lisanõuded: kohustus paigaldada keeleseadusega kooskõlas olevad kirjed, takso tunnus ja taksomeeter.

Õiguskantsler leidis, et seaduse ja ministri määrustega võrreldes on Narva Linnavolikogu määruse punktis 2.3 sätestatud nõude “vähemalt 3 ust reisijatele” näol tegu lisapiiranguga ning et peale selle on määruse p 2.3 vastuolus ka *ÜTS*-i § 2 punktidega 3 ja 11 ning *PS*-i §-dega 3, 11 ja 31 ning § 154 lõikega 1.

24. oktoobril 2003. aastal tegi õiguskantsler Narva Linnavolikogule ettepaneku viia määruse vaidlustatud punkt kooskõlla põhiseaduse, seaduste ja määrustega. Narva Linnavolikogu nõustus õiguskantsleri ettepanekus esitatud seisukohaga ja võttis 27. novembril 2003. a vastu määruse nr 35/19 “Narva linna taksoveo eeskiri” punkti 2.3 kehtetuks tunnistamise määruse.

¹²⁹ RT I 2000, 10, 58; 2003, 58, 387.

¹³⁰ RT I 1993, 37, 558; 2003, 4, 22.

¹³¹ RT I 2001, 3, 6; 2003, 26, 156.

¹³² Teede- ja sideministri 18.05.2001. a määrus nr 50 Mootorsõiduki ja selle haagise tehno seisundile ja varustusele esitatavad nõuded RTL 2001, 69, 941.

8.3. Tallinna Linnavolikogu määrusega kehtestatud sõidukikaardi kehtivuse tähtaja vastuolu põhiseaduse ja seadusega

Avaldaja vaidlustas Tallinna Linnavolikogu määruse sätte, mille kohaselt on taksoveoloa alusel väljastatava sõidukikaardi kehtivusaeg 6 kuud.

Tallinna Linnavolikogu 16. novembri 2000. a määruse nr 44 “Taksoveoloa ja sõidukikaardi väljaandmise kord” punkt 3.4 sätestas, et “Sõidukikaart kehtib üksnes taksoveoloa kehtivuse ajal, kuid mitte kauem kui 6 kuud pärast sõidukikaardi väljastamist.”

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole ja palus kontrollida, kas osutatud määrus on põhiseaduse ja seadusega kooskõlas.

Juhtumi lahendamisel oli tähtis tõlgendada ÜTS-i § 43 lõiget 3, mille kohaselt kehtib sõidukikaart üksnes tegevusloa kehtivuse ajal, ning leida vastus küsimusele, kas Tallinna Linnavolikogul oli õigus kehtestada sõidukikaardi tihedama taotlemise nõue ja seeläbi piirata ettevõtlusvabadust.

Põhiseaduse § 29 lõike 1 kohaselt on Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta ning § 31 lõike 1 kohaselt on Eesti kodanikul õigus tegeleda ettevõtlusega. PS-i § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega, mis tähendab, et PS-i § 31 lõikest 2 lähtudes peab ettevõtlusvabaduse kitsendused sätestama seadusega. PS-i § 154 lõikest 1 tuleneb kohaliku omavalitsuse seaduslikkuse nõue ning kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse¹³³ § 3 punkti 3 põhjal järgib kohalik omavalitsus ülesandeid ja kohustusi täites seadust. Seega peab kohalik omavalitsus kõik küsimused lahendama põhiseadust ja seadusi järgides.

Ühistranspordiseaduse¹³⁴ § 5 lõike 1 punkti 5 kohaselt annab omavalitsusorgan ÜTS-i §-s 34 ettenähtud juhtudel sõitjateveo tegevuslubasid ja liinilubasid. ÜTS-i § 34 lõike 3 kohase taksoveoloa ja selle alusel sõidukikaardi annab vedajale tema registreerimiskoha järgne valla- või linnavalitsus. ÜTS-i § 31 lõige 3 sätestab, et taksoveoluba tõendab vedaja õigust korraldada taksovedu, ja § 31 lõige 4, et sõidukikaart on tegevusloa alusel vedajale väljastatav dokument, mis tõendab vedaja õigust kasutada sõidukikaardil nimetatud sõidukit tegevusloaga lubatud sõitjateveol. ÜTS-i § 43 lõike 2 kohaselt antakse taksoveoluba esmakordselt kaheks aastaks ja järgmistel kordadel viieks aastaks, kui loa taotleja ei soovi seda lühemaks ajaks. ÜTS-i § 43 lõike 3 järgi kehtib sõidukikaart tegevusloa kehtivuse ajal. Sätte tekstiosast *tegevusloa kehtivuse ajal* võib aru saada, et sõidukikaardi kehtivusaeg on sama pikk, kui tegevusloa oma. Sellist tõlgendust toetab ka ühistranspordiseaduse eelnõu (144SE) esialgne tekst, mille § 45 lõige 4 oli sõnastatud järgmiselt: “Sõidukikaart antakse välja sama kehtivustähtajaga, kui on selle väljaandmise aluseks olev tegevusluba.”¹³⁵ ÜTS-i kohaselt on sõidukikaart tegevusloa alusel väljastatav dokument, mis kehtib tegevusloa kehtivuse ajal. Seadusandja eesmärk on ÜTS-i § 43 lõike 3 alusel välistada, et sõidukikaart kehtib ilma tegevusloata.

Tallinna Linnavolikogu 16. novembri 2000. a määruse nr 44 “Taksoveoloa ja sõidukikaardi väljaandmise kord” punkti 3.4 esimese lause kohaselt kehtib sõidukikaart maksimaalselt 6 kuud. Haldusmenetluse seaduse¹³⁶ § 90 lõike 1 järgi võib määruse anda ainult seaduse volitusnormi alusel ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. ÜTS-i § 5 lõike 1 punktis 5, millele viidatakse osundatud määruse preambulis, ei ole volitusnormi asjakohase määruse andmiseks. Volitusnorm on teede- ja sideministri 7. juuni 2000. a määruse nr 39¹³⁷ “Sõitjate bussiliiniveo, bussijuhuveo,

¹³³ RT I 1993, 37, 558; 2003, 88, 588.

¹³⁴ RT I 2000, 10, 58; 2003, 71, 471.

¹³⁵ Ühistranspordiseaduse eelnõu (144SE) algtekst kättesaadav arvutivõrgus:
<http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=991690003&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1>.

¹³⁶ RT I 2001, 58, 354; 2003, 78, 527.

¹³⁷ Teede- ja sideministri 07.06.2000 määrus nr 39 RTL 2000, 67, 1031; 2001, 9, 123.

taksoveo ja pagasiveo üldeeskirja kehtestamine” § 2 lõikes 6, mille kohaselt kehtestab oma haldus- territooriumil taksoveoloa andmise korra valla- või linnavolikogu. Riigikohtu üldkogu on märkinud, et “Kord” tähendab reeglistikku, otsuse tegemisele suunatud menetluskorda – toimingute jada, mis on suunatud otsustamiseks vajalike asjaolude kontrollimisele ning otsustamise muul viisil ettevalmistamisele.¹³⁸ Seega ei saa Tallinna Linnavolikogu määrus “Taksoveoloa ja sõidukikaardi väljaandmise kord” sisaldada uusi ja seadusest erinevaid materiaalõiguse norme (nt uued nõuded, tähtajad), ning vaidlustatud säte on kehtestatud volitusnormi piire ületades.

ÜTS-i § 33 lõike 1 kohaselt on sõitjatevedu ilma tegevusloa ja sõidukikaardita keelatud. Selge on see, et sõidukikaardi nõudega piiratakse põhiseaduse §-des 29 ja 31 sätestatud õigust vabalt valida tegevusala ja õigust tegeleda ettevõtlusega. Mõlema nimetatud põhiseaduse paragrahvi kohaselt võib seadus sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Seega on tegemist lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega, mida seadusandja võib piirata, arvestades PS-i §-st 11 tulenevaid piirangu õiguspärasuse eeldusi. PS-i § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega, mis tähendab, et PS-i § 31 lõikest 2 tulenevalt peab ettevõtlusvabaduse kitsendused sätestama seadusega.

Võrreldes seadusega on määruse vaidlustatud sättega kehtestatud ettevõtlusega tegelemise õiguse kohta lisapiiranguid. Seadusandja leidis, et sõidukikaardi taotlemine iga 2 või 5 aasta tagant on piisav, et tagada tarbijate huvide kaitse ja osutatava teenuse kvaliteet ning et see ei piira ettevõtja õigusi ebaproportsionaalselt. Kohalikul omavalitsusel ei ole põhiseaduse §-dest 3 ja 11 tulenevalt õigust kehtestada ettevõtjatele lisapiiranguid.

Õiguskantsler leidis, et Tallinna Linnavolikogu 16. novembri 2000. a määruse nr 44 “Taksoveoloa ja sõidukikaardi väljaandmise kord” punkti 3.4 esimese lause tekstiosa, mille kohaselt on sõidukikaardi maksimaalne kehtivusaeg 6 kuud, on vastuolus ÜTS-i § 43 lõigetega 2 ja 3, KOKS-i § 3 punktiga 3, HMS-i § 90 lõikega 1 ning põhiseaduse §-dega 3, 11, 29 ja 31 ning § 154 lõikega 1.

Õiguskantsleri esindajad kohtusid 23. detsembril 2003. a Tallinna linnasekretäri ning Tallinna Transpordi- ja Keskkonnaameti esindajatega ning arutasid Tallinna Linnavolikogu määrustes ilmnevaid vastuolusid. Kohtumisel esitasid õiguskantsleri esindajad siinse argumentatsiooni Tallinna Linnavolikogu määrustes sisalduvate vastuolude kohta. Tallinna linna esindajad nõustusid õiguskantsleri seisukohtadega. Tallinna Linnavolikogu võttis 4. märtsil 2004. aastal vastu määruse nr 8 “Tallinna Linnavolikogu 16. novembri 2000 määruse nr 44 “Taksoveoloa ja sõidukikaardi väljaandmise korra kinnitamine” muutmise” ning määruse punkt 3.4 on nüüd sõnastatud järgmiselt: “Sõidukikaart väljastatakse samaks perioodiks kui taksoveoluba. Sõiduki kasutamisel kasutuslepingu alusel ei kehti sõidukikaart kauem kui kasutuslepingu tähtaja lõppemiseni.”

8.4. Ettevõtlusvabaduse kahjustamine Vabariigi Valitsuse määruse andmata jätmisega

AS-i MSCA Revali Merekooll pöördus õiguskantsleri poole kaebusega, mis käsitles Vabariigi Valitsuse tegevusetust seoses meresõiduohutuse seaduses sätestatud määrusandlusvolituse rakendamata jätmisega.

1. jaanuaril 2003 jõustus uus meresõiduohutuse seadus¹³⁹ (edaspidi *MOS*), mille §-ga 101 tunnustati kehtetuks vana meresõiduohutuse seadus¹⁴⁰. Kuni selle ajani kehtis ka vana meresõiduohutuse seaduse § 16 lõike 1 alusel vastu võetud Vabariigi Valitsuse 21. juuli 1998. a määrus nr 159 „Laevapere liikmete kvalifikatsiooninõuete kinnitamine”¹⁴¹. Uue *MOS*-i § 20 pealkirjaga „Meremeeste erialane ettevalmistamine” lõige 1 sätestab: „Laevapere liikmete koolitus- ja kvalifikatsiooninõuded, diplomeerimise korra ning diplomite ja kutsetunnistuste vormid kehtestab Vabariigi Valitsus.”

¹³⁸ RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-00 RT III 2001, 1, 1.

¹³⁹ RT I 2002, 1, 1; 2004, 46, 331.

¹⁴⁰ RT I 1998, 2, 47; 2000, 29, 171.

¹⁴¹ RT I 2000, 68, 433.

Pärast seda, kui Veeteede Amet oli keeldunud kooskõlastamast AS-i MSCA Revali Merekooli õppekava, esitas merekooli esindaja 10. aprillil 2003 õiguskantslerile avalduse, osutades MOS-i § 20 lõikes 1 nimetatud määruse puudumisele ning väites, et Vabariigi Valitsuse tegevusetus takistab laevajuhtimise koolituse läbiviimist ja rikub tema põhiseaduslikku ettevõtlusvabadust. AS-i MSCA Revali Merekool oli alustanud õppetegevust talle erakooli seaduse alusel väljastatud koolitusloaga ettenähtud erialal õppekava neljateistkümnnes valdkonnas seitsmeteistkümnest, mis olid Veeteede Ametiga kooskõlastatud.

Õiguskantsler pöördus 7. mai 2003. a kirjaga majandus- ja kommunikatsiooniministri poole, et saada teavet MOS-i § 20 lõike 1 alusel kehtestatava Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu menetlemise käigu kohta. Tutvunud ministri 29. juuli 2003. a vastusega, millest nähtus, et eelnõu läbis vastamise ajal juriidilist viimistlust, esitas õiguskantsler menetluses selgitatud asjaolud ning oma seisukoha 17. septembri 2003. a märgukirjas Vabariigi Valitsusele, nõudes 10 päeva jooksul teavet asjaolude kohta, mis on tinginud kõnealuse määruse kehtestamata jätmise alates 1. jaanuarist 2003. Riigisekretär vastas 25. septembril 2003, andis ülevaate Vabariigi Valitsuse määruse "Laevapere liikmete kvalifikatsiooni- ja koolitusnõudeid, diplomeerimise kord ning diplomite ja kutsetunnistuste vormid" eelnõu menetlemise käigust ning avaldas lootust, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium esitab eelnõu lähiajal arutamiseks Vabariigi Valitsusele.

Meremeeste õpet reguleerib "Meremeeste väljaõppe, diplomeerimise ja vahiteenistuse aluste rahvusvaheline konventsioon, 1978" (STCW), mis näeb ette laevapere liikmete koolitusnõuete standardi. Riigil on võimalik kehtestada lisanõudeid, mis on sätestatud eelkõige meresõiduohutuse seaduse 5. peatükis. MOS-i § 20 lõige 1 volitab Vabariigi Valitsust kehtestama laevapere liikmete koolitus- ja kvalifikatsiooninõuded, diplomeerimise korra ning diplomite ja kutsetunnistuste vormid.

Põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Täitevvõimu seotuse seadusega sätestab Vabariigi Valitsuse puhul PS-i § 87 punkt 6, mille kohaselt annab Vabariigi Valitsus seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi. Haldusmenetluse seaduse § 93 lõike 1 kohaselt määrus kehtib, kuni selle tunnistab kehtetuks haldusorgan või Riigikohus või kehtivusaja lõppemiseni või volitusnormi kehtetuks tunnistamiseni. Kehtivuse kaotanud määrust ei rakendata. Et Vabariigi Valitsuse 21. juuli 1998. a määrus nr 159 oli antud vana meresõiduohutuse seaduse § 16 lõike 1 alusel, mis oli kaotanud kehtivuse seoses uue MOS-i jõustumisega 1. jaanuaril 2003, oli kehtivuse kaotanud ka vana määrus ise ning Veeteede Amet ei saanud seda enam rakendada AS-i MSCA Revali Merekooli õppekava kooskõlastamisel.

PS § 31 sätestab ettevõtlusvabaduse põhiõigusena ja annab seadusandjale õiguse sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. See tähendab, et põhiseadus lubab ettevõtlusvabadust piirata üksnes seaduse alusel. Ettevõtlusvabaduse kui vabadusõiguse kaitseala on riivatud, kui avalik võim mõjutab seda vabadust ebasoodsalt. Ettevõtluspiirangutena põhiseaduse § 31 tähenduses ei käsitata mitte üksnes subjekti kohta kehtestatud piiranguid, vaid ka piiranguid isiku tegevuseks, mille eesmärgiks üldjuhul on tulu saamine kauba tootmise, müümise, teenuste osutamise, vara realiseerimisega jne.

Vabariigi Valitsus ei kehtestanud MOS § 20 lg 1 alusel laevapere liikmete kvalifikatsiooni- ja koolitusnõudeid, diplomeerimise korda ning diplomite ja kutsetunnistuste vorme sätestavat määrust seaduse jõustumisest (01.01.2003) ligi aasta jooksul. Kuni kõnealuse Vabariigi Valitsuse määruse kehtestamiseni ei saanud AS MSCA Revali Merekool alustada laevajuhtide koolitust nendes valdkondades, mille osas Veeteede Amet ei olnud õppekava kooskõlastanud (3 valdkonda 17-st). Täitevvõimu tegevusetuse tõttu puudus seaduse rakendamiseks vajalik määrus ja ettevõtjal ei olnud võimalik tagada õppekava kooskõla MOS-i § 20 lõike 1 alusel kehtestatavate nõuetega. MOS-i § 20 lõikes 1 ettenähtud määrusandlusvolituse rakendamata jätmine tõi kaasa avaldaja ettevõtlusvabaduse piiramise. Määruse kehtestamisega viivitamisest tingitud kindlusetu olukord võis vähendada ka AS-i MSCA Revali Merekool pakutava merehariduse nõudlust ning kahjustada ettevõtja positsiooni turul.

Tegemist oli mittevajaliku piiranguga, mis on vastuolus PS §-s 11 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega.

MOS-i § 20 lõikes 1 ettenähtud Vabariigi Valitsuse määruse kehtestamata jätmise oli vastuolus ka PS §-ga 14, sest tõi kaasa sekkumise PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadusse, mille tagamine on riigi ülesanne.

Kuu aja jooksul pärast õiguskantsleri märgukirja Vabariigi Valitsusele viidi lõpule MOS-i § 20 lõikes 1 ettenähtud määruse eelnõu kooskõlastamine ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium esitas selle arutada Vabariigi Valitsusele. Vabariigi Valitsuse 30. oktoobri 2003. a määrus nr 273 "Laevapere liikmete kvalifikatsiooni- ja koolitusnõudeid, diplomeerimise kord ning diplomite ja kutsetunnistuste vormid"¹⁴² jõustus 17. novembril 2003.

8.5. Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud kalapüügivõimaluse enampakkumisel osalemise piirangu vastuolu põhiseaduse ja seadusega

Avaldaja vaidlustas Vabariigi Valitsuse kehtestatud püügivõimaluse enampakkumisel osalemise piirangute seaduslikkuse.

Vabariigi Valitsus andis 12. detsembril 2000 määruse nr 414 „Kutselise kalapüügi püügivõimaluste enampakkumise läbiviimise kord“¹⁴³ (edaspidi *määrus*). Määruse § 4 lõige 3 keelas isikul, kelle süül on enampakkumine nurjunud, osaleda sama aasta sama liiki püügivõimaluse enampakkumisel. Määruse volitusnormiks oli märgitud kalapüügiseaduse¹⁴⁴ § 16 lõige 5, mis kõlas järgmiselt: „Enampakkumisel osalemiseks tasutakse osavõtutasu ja tagatisraha. Osavõtutasu ei tohi ületada 10% kõikide enampakkumistel müüdavate sama veela samaliigiliste püügivõimaluste alghinnast ega olla suurem kui 300 krooni. Tagatisraha suurus on 50% nimetatud alghinnast. Osavõtutasu ei tagastata. Tagatisraha ei tagastata isikule, kelle süül enampakkumine nurjus. Enampakkumise läbiviimise korra kehtestab Vabariigi Valitsus.“

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole ja palus kontrollida, kas määruse § 4 lõige 3 on põhiseaduse ja seadusega kooskõlas.

Õiguskantsler pöördus menetluse käigus selgituse saamiseks keskkonnaministri poole. Keskkonnaministri selgituse kohaselt tuleneb kordusenampakkumistest aja- ja rahakulu nii enampakkumise korraldajatele kui ka kaluritele. Minister leidis, et enampakkumise nurjamine on tõenäoliselt tahtlik, mistõttu tuleb eeldada, et nurjumise põhjustanud isik püügivõimalusi omandada ei soovi ja tema eesmärk on takistada enampakkumise nõuetekohast läbiviimist. Seadusega kehtestatud sanktsioon – osavõtutasu ja tagatisraha riigile jätmise – ei ole keskkonnaministri hinnangul piisav mõjutusvahend, sest need summad on suhteliselt väikesed.

Avaldaja, keda ei oldud enampakkumisele lubatud ja kellele õiguskantsler oli teatanud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamisest, pöördus õiguskantsleri poole taotlusega, et kontrollitavat normi põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse ajal ei kohaldataks. Avaldaja arvates võib vaidlustatud normi kohaldamine kaasa tuua isiku õiguste teadliku rikkumise, loob kahju tekkimise ohu ja on vastuolus haldusmenetluse põhimõtetega. Avaldaja tugines oma taotluses Riigikohtu halduskollegiumis 20. märtsil 2003. a haldusasjas tehtud määrusele nr 3-3-1-7-03, kus kohus oli põhistanud vajadust peatada menetlus halduskohtus kuni õiguskantsleri algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve asjas tehtud otsuse jõustumiseni, kui see võib mõjutada haldusasjas kohaldatava õigustloova akti kehtivust.

¹⁴² RT I 2003, 70, 470.

¹⁴³ RT I 2000, 97, 626; 2001, 68, 413.

¹⁴⁴ RT I 1995, 80, 1384; 2003, 9, 43.

Menetluse põhiküsimus oli, kas määruse § 4 lõikes 3 sätestatud piirangul on piisav seaduslik alus. Teiseks tuli vastata küsimusele, kas kontrollitavat õigusnormi on võimalik õiguskantsleri järelevõlvementluse ajal kohaldada.

Kalapüügiseadusega on enampakkumise nurjumises süüdi olevale isiku suhtes ette nähtud sanktsioon – talle ei tagastata tagatisraha. Piirangut, mis keelaks nimetatud isikul osaleda järgmisel enampakkumisel, seadusega sätestatud ei ole. Siiski on kalapüügiõigus seadusega üksikasjalikult reguleeritud. Vabariigi Valitsusele on antud volitus kehtestada enampakkumise läbiviimise kord. Sellise ulatusega volitus ei võimalda asuda määrusega sätestama kalapüügiõiguse teostamist piiravaid tingimusi. Enampakkumisel osalemise keeld on sanktsioon, täiendav karistusmeede seadusega sama teo eest ettenähtud mõjutusvahendi kõrval. Sellise keelu kehtestamisel on Vabariigi Valitsus ületanud määrusandliku volituse piire, mis on vastuolus põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lausega ja § 87 punktiga 6.

Keskkonnaministeeriumil puudub õigus jätta kohaldamata Vabariigi Valitsuse määruse säte, mille suhtes õiguskantsler on algatanud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse. Halduskohtumenetluse normi laiendav tõlgendamine ja rakendamine haldusmenetluses ei ole kooskõlas õiguskindluse põhimõttega, mis nõuab haldusorganilt kehtiva õiguse järgimist. Erinevalt kohtutest puudub haldusorganil õigus algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus ja jätta vaidlustatud säte kohaldamata. Isik, kes leiab, et õiguskantsleri vaidlustatud normi kohaldades on rikutud tema õigusi, võib pöörduda halduskohtusse kaebusega haldusakti või toiminguga peale. Põhiseaduse § 15 alusel võib igal oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toiminguga põhiseadusevastaseks tunnistamist.

Õiguskantsler saatis Vabariigi Valitsusele märgukirja taotlusega viia määruse § 4 lõige 3 kooskõlla põhiseaduse ja kalapüügiseadusega.

Õiguskantsler teatas avaldajale Vabariigi Valitsusele saadetud märgukirjast, mille tulemusena tegi peaminister keskkonnaministrile ülesandeks esitada osundatud § 4 lõike 3 põhiseaduse ja seadusega kooskõlla viimiseks vajalik määruse muutmise eelnõu Vabariigi Valitsusele. Samas tegi õiguskantsler avaldajale teatavaks oma seisukoha vaidlustatud õigusnormi kohaldatavuse küsimuses.

Vabariigi Valitsus tunnistas määruse § 4 lõike 3 kehtetuks.¹⁴⁵

8.6. Liiklusseadusega sätestatud ajutise juhiloa regulatsiooni kooskõla põhiseadusega

Õiguskantsleril paluti kontrollida, kas liiklusseaduse ajutise juhiloa regulatsioon on põhiseadusega kooskõla.

Õiguskantslerile esitati kaks avaldust, milles paluti kontrollida liiklusseaduse § 41¹ lõike 2 põhiseadusekohasust. Avaldajad väitsid, et ajutise juhiloa regulatsioon piirab ebaproportsionaalselt PS-i §-des 19, 29, 31 ja 32 sätestatud põhiõigusi, see ei ole ühildatav väärtete olemusega ja teo ohtlikkusega ei saa siin põhjendada menetlusluse isiku õiguste piiramist enne karistusotsuse tegemist. Ka tõstatati ajutise juhiloa regulatsiooni ja süütuse presumptsiooni kooskõla küsimus.

Liiklusseaduse § 41¹ kõlab järgmiselt:
 “§ 41¹. Ajutise juhiloa väljaandmine

(1) Väärteote toimepanemise korral, mille eest vastavalt käesoleva seaduse §-le 413 on ette nähtud juhtimisõiguse peatamine, võetakse isikult viivitamatult ära juhiluba ja antakse äravõetud juhiloa asemele sõiduki juhtimise ajutine luba.

¹⁴⁵ RT I 2003, 65, 441.

(2) Ajutine juhiluba kehtib üksnes Eestis 30 päeva jooksul. Väärteo kohtuväline menetleja pikendab loa kehtivust kuni väärteoasjas tehtud lahendi jõustumiseni. Ajutise loa vormi kehtestab siseminister.”

Õiguskantsler pöördus avalduste lahendamiseks vajaliku teabe saamiseks majandus- ja kommunikatsiooniministri ja justiitsministri poole. Majandus- ja kommunikatsiooniminister vastuolu põhiseadusega ei näinud. Justiitsminister möönis, et süütuse presumptsiooni arvestades võib olla vastuolu põhiseadusega. Lisaks pöördus õiguskantsler Tartu Ülikooli karistusõiguse professori Jaan Sootaki poole juhtimisõiguse peatamise kohta ekspertarvamuse saamiseks.

Juhtumi lahendamiseks oli tähtis leida vastus küsimusele, kas isiku juhtimisõiguse piiramine enne jõustunud karistusotsust piirab ebaproportsionaalselt isiku põhiõigusi, mis on ette nähtud PS-i §-des 19, 29, 31, 32 ja 34, ning kas tegemist on süütuse presumptsiooni rikkumisega.

Kui isik on rikkunud seaduse nõudeid, mille eest on ette nähtud erioiguse peatamine, ja tema suhtes on alustatud väärteomenetlust, võetakse temalt väärteomenetluse seadustiku § 58 lõike 3 kohaselt viivitamatult ära erioigust tõendav dokument ja see lisatakse väärteoasja materjalile. Juhtimisõiguse kui erioiguse peatamise korral täpsustab seda regulatsiooni liiklusseaduse (edaspidi *LS*) § 41¹ lõige 1, mille kohaselt võetakse väärteo toimepannud isikult viivitamatult ära juhiluba ja antakse äravõetud juhiloa asemele sõiduki juhtimise ajutine luba, kui selle teo eest on ette nähtud juhtimisõiguse peatamine. Sama paragrahvi teise lõike kohaselt kehtib ajutine juhiluba 30 päeva jooksul üksnes Eestis. Väärteo kohtuväline menetleja pikendab loa kehtivust kuni väärteoasjas tehtud lahendi jõustumiseni. Väärteomenetluse seadustiku § 58 lõige 3 räägib erioigust tõendava dokumendi äravõtmisest, mitte erioiguse enda piiramisest või äravõtmisest. Kuid *LS*-i § 41¹ lõike 2 järgi ei ole isikul, kellele on antud ajutine juhiluba, õigust juhtida sõidukit väljaspool Eestit. Järelikult on talt ära võetud välisriikides sõiduki juhtimise õigus ehk piiratud tema juhtimisõigust ilma sellekohase seaduslikul alusel põhineva otsuseta.

Juhtimisõiguse peatamise näol on tegu suhteliselt ulatusliku vaba eneseteostusõiguse (*PS* § 19), elukutse ja töökoha vaba valiku (*PS* §-d 29 ja 31), omandi vaba kasutamise (*PS* § 32) ning liikumisvabaduse (*PS* § 34) piiranguga. *VTMS*-i § 199 lõike 1 kohaselt jõustub kohtuvälises menetluses tehtud otsus, kui selle peale ei ole kaebust esitatud ja kaebuse esitamise tähtaeg on möödunud ning lõike 2 kohaselt jõustub kohtuotsus või määrus, kui seda ei saa vaidlustada muul viisil kui teistmisenetluses. Seega enne kui karistamisotsus väärteomenetluses jõustub, võib kuluda väga palju aega. Kogu selle aja vältel on peatatud isiku juhtimisõigus väljaspool Eestit ehk piiratakse ilma sellekohase seadusliku aluseta *PS*-i §-des 19, 29, 31, 32 ja 34 sätestatud õigusi. Isik võib selle tõttu kanda suurt varalist ja ka mittevaralist kahju (nt muutub võimatuks elatist teenida, ei ole võimalik sõita kavandatud puhkusele jms). *PS*-i § 11 kohaselt võib põhiõigusi piirata kooskõlas põhiseadusega ning need piirangud peavad olema vajalikud demokraatlikus ühiskonnas. Vajalikkus demokraatlikus ühiskonnas hõlmab proportsionaalsuse. Proportsionaalsus tähendab, et rakendatavad abinõud peavad olema kavandatavate eesmärkidega kooskõlas.

Justiitsministri sõnul on eesmärk vältida seda, et õigusrikkujad liiguvad üle piiri ja panevad seal toime liiklusväärteo. Sellise eesmärgiseade puhul ja eesmärgi saavutamiseks tuleks ajutist juhiluba käsitada kriminaalmenetluses kasutatava tõkendina, mida peaks kohaldama samamoodi nagu kriminaalmenetluses. Seega peaks seadusandja nägema ette erandjuhud tõkendi kohaldamiseks ka väärteomenetluses. Praegu peatub välisriigis juhtimise õigus automaatselt, kui alustatakse väärteomenetlust. Arvestades väärteo ohtlikkust ja raskust, mille eest sellist tõkendit kohaldatakse, võib valitud vahend osutuda ebaproportsionaalseks.

Rahvusvaheline õigus ei erista asu- või elukohariigis juhtimise õigust välisriigis juhtimise õigusest¹⁴⁶ – juhtimisõigus on universaalne. Seetõttu võib piirangu vajalikkuses ja proportsionaalsuses

¹⁴⁶ Nt 1968.a. Viini teeliikluse konventsioon, Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 91/439/EMÜ.

kahelda. Nii võib LS-i § 41¹ lõige 2, mille järgi kehtib ajutine juhiluba ainult Eestis, olla vastuolus PS-i §-ga 11, ebaproportsionaalselt piirates PS-i §-des 19, 29, 31, 32 ja 34 sätestatud põhiõigusi.

Põhiseaduse § 22 kaks esimest lõiget sätestavad Eesti õiguses toimiva süütuse presumptsiooni põhimõtte. Süütuse presumptsioon kehtib nii kriminaalmenetluses kui ka väärtemenetluses ja seda ka juhul, kui väärtegu ei menetle ja karistuse kohaldamist ei otsusta mitte kohus, vaid kohtuväline menetleja. Süütuse presumptsiooni esemelise kaitseala klassikalistest piiridest tulenevalt ei tohi enne süüdimõistva (kohtu)otsuse jõustumist mõista isikule kuriteo toimepanemise eest kriminaalseaduses ettenähtud karistust ega kohaldada muud mõjutusvahendit.¹⁴⁷ Juhtimisõiguse peatamise näol on tegu väärtetoimepanemise eest kohaldatava muu mõjutusvahendiga. Enne kui on selge, kas on toime pandud seaduses käsitletud väärtetoimepanemise tunnusatega tegu ja kas teo on toime pannud süüdistatav, kas on kergendavaid või raskendavaid asjaolusid jms, kohaldatakse isiku suhtes sunnivahendit, mis on ette nähtud väärtetoimepanemise korral – peatatakse välisriigis juhtimise õigus. Õiguskantsler leiab, et LS-i § 41¹ lõike 2 see osa, mille kohaselt kehtib ajutine juhiluba ainult Eestis, on vastuolus ka PS-i § 22 lõikega 1 ning rikub süütuse presumptsiooni.

Õiguskantsler edastas 1. märtsil 2004 märgukirja majandus- ja kommunikatsiooniministrile ja justiitsministrile. Majandus- ja kommunikatsiooniminister märkis, et lähiajal tuleb Eestil otsustada juhtimisõiguse äravõtmist käsitleva Euroopa Liidu konventsiooni ratifitseerimine. Seda arvestades on kavas liikluseaduses üle vaadata juhtimisõiguse peatamist ja ajutise juhiloa andmist käsitlev regulatsioon. Ministrid olid valmis koostööks, et leida häid lahendusi. Justiitsminister möönis kahel korral, et ajutise juhiloa praegune regulatsioon võib olla problemaatiline isikute vaba liikumise seisukohast ning et süütuse presumptsioonist lähtudes oleks kõige otstarbekam kehtestada ajutise juhiloa selline vorm, mis annab õigus juhtida sõidukit ka välismaal, või siis näha ette erikord juhtudeks, kui isikul on ajutise juhiloaga vaja juhtida sõidukit väljaspool Eestit. Paraku ei ole kumbki ministeerium astunud vajalikke samme juhtimisõiguse peatamise õiguslike aluste korrastamiseks ja põhiseadusega kooskõlla viimiseks.

Praeguseks on ajutise juhiloa regulatsiooniga seotud probleemid jõudnud Riigikohtusse. Nimelt leidis Riigikohtu halduskolleegium oma 22. juuni 2004. a otsuses,¹⁴⁸ et “Liikluseaduse §-s 41¹ ning Väärtemenetluse seadustiku § 58 lõikes 3 sätestatu seoses juhiloa äravõtmisega ning ajutise juhiloa väljastamisega ei ole piisavalt selge seaduse ühetaolise kohaldamise tagamiseks, sealhulgas pädeva kohtu määramiseks. Seepärast peab Riigikohtu halduskolleegium HKMS § 70 lg 1 p 2 alusel tähtsaks asja arutamist üldkogus”. Veel märkis halduskolleegium, et “Riigikohtu üldkogu saab asja läbivaatamisel kontrollida, kas Liikluseaduse §-s 41¹ sätestatud piirang on kooskõlas Põhiseadusega või piirab ebaproportsionaalselt PS §-des 19, 29, 31, 32 ja 34 sätestatud põhiõigusi. Kontrollimist vajab ka see, kas LS § 41¹ kohaldamine võib kaasa tuua võrdsuspõhiõiguse (PS § 12) rikkumise”.

Enne järgmisi õiguskantsleri samme on otstarbekas ära oodata Riigikohtu üldkogu seisukoht.

8.7. Riigi antud loa tagasiulatavalt kehtetuks tunnistamise lubamatus

Riigikogu riigikaitsekomisjon palus õiguskantslerilt arvamust Riigikogus menetletava strateegilise kauba seaduse eelnõu mitme sätte põhiseadusele vastavuse kohta.

Riigikogu riigikaitsekomisjon pöördus 18. novembril 2003 õiguskantsleri poole palvega anda hinnang strateegilise kauba seaduse (162 SE) eelnõu mitme sätte ja põhiseaduse kooskõla kohta. Riigikaitsekomisjon viitas Riigikogu Kantselei juriidilise osakonna seisukohale, mille kohaselt oli osa eelnõu sätteid põhiseadusega vastuolus, sealhulgas eelnõu § 19 lõige 2, mis võimaldas tagasiulatavalt tunnistada kehtetuks strateegilise kauba sisse- ja väljaveolitsentsi ning transiidiluba kahel juhul:

¹⁴⁷ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 22, komm 5, komm 6.1.

¹⁴⁸ Riigikohtu halduskolleegiumi 22.06.2004 otsus nr 3-3-1-29-04.

Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/3-1-29-04.html>.

- 1) uute asjaolude ilmnedes, millest teadmise või mille olemasolu korral litsentsi taotluse läbivaatamise ajal oleks litsentsi väljastamisest keeldutud;
- 2) kui litsentsi omaja ei täida vastava litsentsi tingimusi või strateegilise kauba sisse- ja väljaveo ning transiidiga seotud õigusakte.

Käsitletavas asjas tuli anda hinnang sellele, kas avalduses nimetatud normid on ettevõtlusvabadusega kooskõlas.

Ettevõtlusvabadust kaitseb põhiseaduse § 31. Nii litsentsimine kui ka riigi antud loa (litsentsi) tagasiulatavalt kehtetuks tunnistamine riivavad ettevõtja ettevõtlusvabadust. Eelnõu § 19 lõige 2 nägi ette võimaluse tunnistada litsents tagasiulatavalt kehtetuks. Seetõttu keskendus käesoleva asja analüüs ainult viimasele küsimusele.

Põhiõiguse riive on põhiseadusega kooskõlas, kui riive on põhiseadusega kehtestatud formaalsete ja materiaalsete nõuetega kooskõlas. Materiaalselt peab riive olema proportsionaalne ja vastama põhiseaduse muudele materiaalsele nõuetele, sealhulgas õiguspärase ootuse ja võrdsuse põhimõttele.

Käesoleval juhul seisnes probleem õiguspärase ootuse põhimõtte järgimises. Õiguspärase ootuse põhimõtte on põhiseaduse §-s 10 sätestatud õigusriigi põhimõtte üks element. Täpsemalt võib õiguspärast ootust käsitada õiguskindluse põhimõtte osana. Õiguspärase ootuse põhimõtte toetab riigi ja isiku usaldussuhet ning kaitseb õiguskuulekat isikut talle ebasoodsate järelduste eest.

Õiguspärase ootuse põhimõtte järgi ei ole riigil õigust võtta isikule antud strateegilise kauba sisse- ja väljaveolitsentsi või transiidiluba tagasi sellest ajast, mil isikule ega loa või litsentsi väljaandnud haldusorganile polnud teada asjaolud, mis välistavad loa või litsentsi väljaandmise, samuti selle aja eest, mil loa või litsentsi saanud isik käitus õiguspäraselt. Strateegilise kauba sisse- ja väljaveolitsentsi või transiidiluba on võimalik kehtetuks tunnistada siis, kui ilmnevad uued asjaolud või kui loa või litsentsi omaja on asunud rikkuma loa või litsentsi tingimusi või asjakohaseid õigusakte.

Kavandatud sätte regulatsioon oleks seega ülemääraselt kahjustanud loa või litsentsi omaja õiguspärast ootust, et luba jääb kehtima senikaua, kuni loa omaja tegevus on õiguspärane, ja rikkunud tema ettevõtlusvabadust.

Õiguskantsler teatas oma vastuses Riigikogu õiguskaitsekomisjoni oma järeldustest ning leidis, et riigikaitsekomisjon peaks eelnõu edasisel menetlemisel püüdma leida lahendused nende sätete põhiseadusega vastuolu vältimiseks. 17. detsembril 2003 võttis Riigikogu vastu strateegilise kauba seaduse,¹⁴⁹ millest oli eelnõu § 19 lg 2 välja jäetud.

9. ÕIGUS OMANDI KAITSELE

9.1. Sissejuhatus

Õigus omandi kaitsele on demokraatliku ühiskonna olulisimaid põhiõigusi. Tänapäeval ei ole vaba turumajanduse eksisteerimine võimalik ilma omandikaitse tagamiseta – *condition sine qua non* – tingimus, milleta ei saa.

Eesti Vabariigi põhiseaduses on üldine omandikaitse õigus sätestatud §-s 32 ja täpsemalt intellektuaalse omandi kaitse paragrahvis 39.

¹⁴⁹ RT I 2004, 2, 7.

Põhiseaduse § 32 kaitseb õiguspärasel teel saadud vara, sh ostueesõigust, omandist tulenevaid asjaõiguslikke ja võlaõiguslikke nõudeid ning raha. Euroopa Inimõiguste kohtu tõlgendusest tulenevalt ei ole kaitstud lootus või võimalus vara saada.

Põhiseaduses sätestatud omandiõiguse kaitsealas kasutatud termineid *vara* ja *omand* tuleb mõista sünonüümidena, sest põhiseadus kaitseb kõrgemaid väärtusi ning asjaõiguslik piiratud lähenemine ei ole põhjendatud.

Omandiõiguse kui põhiõiguse tuum on § 32 teine lõige, mis ütleb, et igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada (omandi vaba kasutamise põhimõte). Sellest põhimõttest on põhiseaduses tehtud ka erand, millest omakorda tuleneb, et omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest (kaitse sundvõõrandamise eest). Selle põhiseaduses sätestatud lause eesmärk ei ole mitte laiendada riigivõimu volitusi, vaid kitsendada ja piiritleda riigi suvaõigust ning anda sellega lisatagatis omandiõiguse kaitsele. Omandi järjepidevuse saavutamiseks on põhiseaduses *expressis verbis* öeldud, et pärimisõigus on tagatud. Need on omandiõiguse kaitse põhialused. Põhiõigused ja -vabadused ei toimi kunagi eraldi, nad moodustavad ühtse kogumi. Seega võivad teised põhiõigused ja vabadused mõjutada ka õigust omandile.

Kuigi põhiõiguste ja -vabaduste teatud piiramine on demokraatlikus õigusriigis lubatud ning vajalik tegevus, peavad kitsendused olema kooskõlas seaduslikkuse ja proportsionaalsuse nõudega. Põhiseaduse § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega ning piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratatavate õiguste ja vabaduste olemust. Omandiõiguse põhiseaduslikkuse kontrollimist raskendab asjaolu, et omandiõiguse kaitseala on väga lai ja seaduslikke kitsendusi palju ning enamik neist on vajalikud kolmandate isikute ja avaliku huvi kaitseks.

Põhiõiguste ja -vabaduste iga piirangut peab hoolikalt kontrollima, et selgitada, kas kitsendus on kooskõlas PS-i § 11 nõuetega. Käesolevas ülevaates on kirjeldatud kaht kaasust, kus õiguskantsler on leidnud, et omandi kasutamisele on seadusega kehtestatud ebaproportsionaalseid kitsendusi ja määrusega kehtestatud lisatingimusi, mis ei tulene seadusest.

Omandi vabaduse ja kaitse teostamiseks peab riik seadust mõistliku aja jooksul rakendama. Seaduse rakendamata jätmise ehk tegevusetus võib põhjustada õiguste mitmeti tõlgendamist, mis võib viia isiku põhiõiguste ja -vabaduste piiramisele. Ülevaates on näitena käsitletud juhtumit, mil isikul puudus selgus oma õigustest ja tema omandiõigust kitsendas asjaolu, et Vabariigi Valitsus ei olnud rohkem kui kaheksa aasta jooksul kehtestanud kaitstavate loodusobjektide seadusele vastavat kaitse-eeskirja.

9.2. Kaitstavate loodusobjektide seadusest tuleneva kaitse-eeskirja kehtestamata jätmine

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole, paludes õiguskantsleri hinnangut Saaremaal Salme vallas Järve luitestiku maastikukaitseala olemasolu kohta.

Järve maastikukaitseala moodustamise alus oli Kingissepa rajooni TSN Täitevkomitee 19. mai 1959. a otsus nr 71 “Looduskaitse organiseerimisest Kingissepa rajoonis”. 9. juulil 1994 jõustunud kaitstavate loodusobjektide seaduse¹⁵⁰ (edaspidi *KLOS*) § 30 lõike 6 kohaselt jäävad selle seadusega ettenähtud kaitse-eeskirjade rakendamiseni kehtima enne seaduse jõustumist moodustatud kaitsealade ja kaitstavate looduse üksikobjektide kaitseks kehtestatud kaitse-eeskirjad ja kaitsekord (tsoneering) niivõrd, kui võrd need ei ole nimetatud seadusega vastuolus.

¹⁵⁰ RT I 1994, 46, 773; 2002, 99, 579.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole jaanuaris 2003 ja palus õiguskantsleri hinnangut Saaremaal Salme vallas Järve luitestiku maastikukaitseala olemasolu kohta. Avaldaja oli algatanud talle kuuluvate kinnistute detailplaneeringu, kuid Saaremaa Keskkonnateenistus ei kooskõlastanud seda ning teatas, et detailplaneeringuga kavandatav tegevus on vastuolus Järve luitestiku kaitsekorruga. Avaldaja teatas õiguskantslerile, et Maa-ameti Saare Maakatastris puuduvad Järve luitestiku andmed, mis KLOS-i § 26 kohaselt tõestaksid maastikukaitseala olemasolu, ning kinnistute omanikele ei ole väljastatud kaitsekohustuse teatise, mistõttu neil puudub ülevaade kehtivatest omandipiirangutest ning neil on raske oma õigusi teostada ja kaitsta. Samuti ei ole selge, millise õigusaktiga on väidetavad omandipiirangud kehtestatud.

Õiguskantsler pöördus teabenõudega keskkonnaministri poole. Keskkonnaministri vastuses antud hinnangu järgi on kaitse alla võtmise otsus (Kingissepa Rajooni Täitevkomitee 19.05.1959. a otsus nr 71) kehtestatud ning avalikustatud sel ajal kehtinud korra kohaselt. Minister möönab, et asjakohaste otsuste kättesaamine võib olla raskendatud, kuid siiski mitte võimatu. Keskkonnaminister on seisukohal, et kaitstavate loodusobjektide seaduse §-s 9 esitatud kitsendused kehtivad ka enne kaitstavate loodusobjektide seaduse jõustumist kaitse alla võetud kaitsealade kohta. Kui enne seaduse jõustumist kehtestatud kaitsekorrast tulenevad omandikitsendused, mida §-s 9 ei ole käsitletud, võib osundatud seaduse § 30 lg 6 järgi olla tegemist sellega, et kaitsekord on õigusaktidega vastuolus.

Käsitletavas asjas oli vaja leida vastus küsimusele, kas enne KLOS-i jõustumist kehtestatud piirangud ja nende kohaldamine on KLOS-iga kooskõlas.

Kaitstavate loodusobjektide seadus jõustus 9. juulil 1994, seega on uue kaitse-eeskirja kehtestamine viibinud juba kaheksa ja pool aastat.

Seaduses ei ole antud tähtaega uue kaitse-eeskirja kehtestamiseks ja seepärast tuleb vana viia mõistliku tähtaja jooksul seadusega kooskõlla. Viivitamine kahjustab õiguselgust, sest varem kehtestatud piirangute seaduslikkuse hindamine on komplitseeritud.

KLOS-i §-s 9 esitatud kitsendused kehtivad ka enne selle seaduse jõustumist kaitse alla võetud kaitsealade kohta. Sama seaduse § 30 lõike 6 kohaselt jäävad selle seadusega ettenähtud kaitse-eeskirjade rakendamiseni kehtima enne seaduse jõustumist moodustatud kaitsealade ja kaitstavate looduse üksikobjektide kaitseks kehtestatud kaitse-eeskirjad ja kaitsekord (tsoneering) niivõrd, kui võrd need ei ole nimetatud seadusega vastuolus. Kui enne seaduse jõustumist kehtestatud kaitsekorrast tulenevad kitsendused, mida KLOS-i § 9 ei võimalda kehtestada, on need § 30 lõike 6 järgi *ex nunc* kehtetud.

Õiguskantsler leidis, et keskkonnaministri selgitused on seadusega kooskõlas, ning rõhutas ministrile vajadust viia vanad kaitse-eeskirjad mõistliku tähtaja jooksul seadusega kooskõlla. Menetluse tulemusena lubas Keskkonnaministeerium esitada Järve luitestiku maastikukaitseala uuendatud kaitse-eeskirja Vabariigi Valitsusele 2003. aasta teisel poolel. Saaremaa Keskkonnateenistus lubas kolme kuu jooksul esitada kaitsekohustuse teatise, mis aitab saada kehtivatest piirangutest ülevaade. Tuleb hinnata varem kehtestatud piirangute seaduslikkust ja piirangud peab õiguslikult põhistama. Menetluse tulemusena sai avaldaja teada ka sel hetkel kehtinud piirangutest: õiguskantsler edastas avaldajale kaitsekorda käsitlevate dokumentide koopiad, mis olid saadud Keskkonnaministeeriumist.

9.3. Korteriomandi kasutamise ebaproportsionaalne omandipiirang

Osühing pöördus õiguskantsleri poole ja palus kontrollida, kas ehitusseaduse § 33 lõige 8 on põhiseadusega kooskõlas. Osühing oli arvamisel, et säte piirab korteriomandi kasutamist ebaproportsionaalselt.

Riigikogus 15. mail 2002 vastu võetud ehitusseaduse § 33 sätestab ehitise kasutusloa väljastamise. Lõike 8 laused 1 ja 2 on järgmised:

„Kasutusloa taotluse peab esitama ehitise omanik. Mitme isiku ühises omandis oleva ehitise korral peavad kasutusloa taotluse esitama ehitise omanikud ühiselt.”

Osaühing oli pärast ehitustööde lõpetamist esitanud taotluse, et saada vanalinnas keldrikorrusel asuva korteriomandi kasutamise luba. Kohalik omavalitsus keeldus taotluse vastuvõtmisest, tuginedes ehitusseaduse § 33 lõikele 8, ja nõudis, et kõik sama hoone korteriomaniikud esitaksid ühise taotluse ühe korteriomandi (ehitise osa) kasutuselevõtmiseks.

Õiguskantsler pöördus selgituse saamiseks kohaliku omavalitsuse poole. Kohaliku omavalitsuse selgituse kohaselt lähtutakse kasutuslubade väljastamisel ehitamise mõistest. Korteri reaalosa ümberehitamiseks ehitusluba ega kasutusluba üldjuhul ei väljastata, sest tegemist ei ole ehitamisega ehitusseaduse tähenduses. Kui aga tegemist on kandeseina muutmise, on vaja nii ehitusluba kui ka kasutusluba ning kasutusloa taotluse peavad esitama kõik ehitise omanikud ühiselt. Kohaliku omavalitsuse hinnangul ei ole kandeseina muutmise korral otstarbekas ega vajalik, et kasutusloa taotluse esitavad ehitise omanikud ühiselt. Seevastu juhul, kui kasutusloaga soovitakse muuta korteriomandi kasutusotstarvet, näiteks muuta korter baariks, bürooks, ateljeeks vms, võib see kahjustada teiste korteriomaniike huve ning ühise kasutusloa esitamise nõue on põhjendatud.

Õiguskantsler küsis menetluse käigus arvamust majandus- ja kommunikatsiooniministrilt. Majandus- ja kommunikatsiooniminister selgitas, et ühise kasutusloa taotluse esitamise nõue on kehtestatud ehitise kõigi kaasomanike õiguste ja huvide arvestamiseks. Ministeerium asus seisukohale, et ehitusseadust tuleks täiendada sättega, kus on selgelt esile toodud juhud, millal ei pea kasutusloa taotlust esitama mitme isiku omandis oleva ehitise omanikud ühiselt.

Menetluse käigus oli vaja hinnata, kas mitme isiku ühises omandis oleva ehitise korral kasutusloa taotluse ühise esitamise nõue on sobiv, vajalik ja mõõdukas abinõu seatud eesmärkide saavutamiseks.

Ehitusseaduse § 33 lõike 8 lause 2 kohaselt peavad mitme isiku ühises omandis oleva ehitise korral kasutusloa taotluse esitama ehitise omanikud ühiselt. Kasutusloa eesmärk on tagada, et kasutusele võetav ehitis on nõuetekohaselt ehitatud ja kavandatud otstarbel ohutult kasutatav. Ühise taotluse esitamise nõude eesmärk on ehitise kõigi omanike huvide arvestamine menetluses, kus kontrollitakse ehitise ohutust ja määratakse kindlaks ehitise või selle osa kasutamise otstarve.

Nõue sobib selleks, et kaasata menetlusse kõik ehitise omanikud, kes saavad oma huvide kaitsel ühiselt kindlaks määrata ehitise või selle osa kasutamise otstarbe. Igal kaasomanikul on võimalik keelduda kasutusloa taotluse esitamisest ja sellega takistada ehitise või selle osa senise kasutusotstarbe muutmist.

Ehitise ohutus- ja muude nõuete kohasuse kontrollimiseks on vaja eriteadmisi ning kasutusloa väljastaja on kohustatud teostama pädevat ja tõhusat kontrolli. Seda eesmärki silmas pidades ei ole ehitise kõiki omanikke vaja kasutusloa taotlemisele kaasata. Ehitise või selle osa kasutusotstarbe määramise eesmärkidest lähtudes võib aga ühise kasutusloa taotluse esitamise nõue olla vajalik kõigi kaasomanike huvide kaitseks.

Abinõu mõõdukust kaaludes tuleb tõdeda, et mitme isiku ühises omandis oleva ehitise kasutusloa taotluse ühise esitamise nõue on ühe kaasomaniku õiguste suhtes seda ulatuslikum piirang, mida rohkem ühiseid omanikke ehitisel on. Omanike arvu suurenedes muutub järjest võimatumaks ühe kaasomaniku tahet omandi valdamisel ja kasutamisel arvestada, sest kõigi kaasomanike kokkuleppe saavutamine võib osutuda võimatuks mõne kaasomaniku huvi puudumise, pahatahtliku suhtumise, eemalviibimise vms tõttu. Vajadus korraldada läbirääkimisi ja vormistada suure arvu isikute kokkulepe võib üksikisikule olla väga koormav. Suure arvu kaasomanike korral tõusetu- vaid probleeme arvestades on asjaõigusseaduses sätestatud põhimõte, et kaasomanikud valdavad ja kasutavad ühist asja kaasomanike enamiku otsuse kohaselt, kui enamikule kuulub suurem osa ühises asjas. Kui korteriomaniik taotleb korteriomandi kui ehitise osa kasutamise luba, võib ühise

taotluse nõue osutada äärmiselt koormavaks formaalseks nõudeks, mis alati ei ole põhjendatud teiste isikute huvidega. Selline üldise huviga ja teiste korteriomanike õigustega põhjendamata kohustus ei ole taotletava eesmärgiga kooskõlas ja piirab korteriomandi kasutamist ebaproportsionaalselt ning seega on vastuolus PS-i §-s 11 sätestatud proportsionaalsuspõhimõttega. Mitmel juhul on nõue aga põhjendatud, mistõttu seda ei saa vaidlustada tervikuna.

Õiguskantsler saatis Riigikogule märgukirja taotlusega kaaluda, kas ehitusseaduse § 33 lõike 8 lause 2 on põhiseaduse §-ga 11 kooskõlas, ja teha selles vajalikud täiendused omandipiirangu eesmärgipäraseks, täpseks ja põhjendatud reguleerimiseks. Riigikogu majanduskomisjon teatas õiguskantslerile, et on võtnud ühendust Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ehitusosakonnaga, kes on juba astunud samme ehitusseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiseks. Kui eelnõu jõuab Riigikogu menetlusse, korraldab komisjon õiguskantsleri märgukirjas tõstatatud probleemide arutelu, et viia kõnealune säte kooskõlla põhiseaduse §-ga 11.

9.4. Ehitise kasutusloa väljastamisel lisatingimuste seadmine

Eraisik pöördus õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida, kas Vihula Vallavolikogu kehtestatud prügiveolepingu esitamise kohustus on seaduslik.

Vihula Vallavolikogu kinnitas 8. oktoobri 2003. a määrusega nr 26 Vihula valla ehitusmääruse (edaspidi *määrus*). Määruse § 21 lõige 2 sätestas, et ehitise kasutusloa taotleja peab esitama prügiveolepingu.

Avaldaja leidis, et ehitise omanikul on oma jäätmete käitlemiseks mitu võimalust, mis ei pruugi olla seotud prügiveolepingu sõlmimisega. Näiteks võib jäätmed vedada prügimäele oma transpordivahendiga ja osutatud teenuse eest võib tasuda kohapeal.

Menetluse käigus tuli leida vastus küsimusele, kas kohalik omavalitsus on õigustatud kehtestama prügiveolepingu esitamise nõude, seades selle ehitise kasutusloa väljastamise tingimuseks.

Tuginedes PS-i § 32 lõikele 2 tuleb omandikitsendused sätestada seadusega. Ehitusseadusega kehtestatud ehitise kasutusloa nõue piirab ehitise omaniku õigust talle kuuluvat ehitist vabalt kasutada ja on seetõttu omandiõiguse piirang. Nõuded, mis tuleb ehitise kasutusloa saamiseks täita, on reguleeritud seadusega. Samuti sätestab seadus kasutusloa väljastamisest keeldumise alused. Kohalikul omavalitsusel ei ole õigust kehtestada kasutusloa taotlemisel seadusega võrreldes täiendavaid nõudeid. Kasutusloa väljastamisel on kontrolli objektiks ehitis. Muud riigi ja kohaliku omavalitsuse ees täitmata kohustused ei saa olla kasutusloa väljastamisest keeldumise alus ning nende täitmist ei saa nõuda kasutusloa väljastamise menetluses.

Prügiveolepingu esitamise nõude kehtestamine ehitise kasutusloa väljastamise tingimusena tähendab ehitise kasutamise õiguse piiramist. Omandikitsenduse kehtestamine kohaliku omavalitsuse määrusega on vastuolus PS-i § 32 lõikega 2.

Õiguskantsler tegi Vihula Vallavolikogule ettepaneku viia määruse § 21 lõige 2 põhiseadusega kooskõlla. Vihula Vallavolikogu andis 10. detsembri 2003. a määruse nr 30, millega jättis prügiveolepingu esitamise nõude ehitise kasutusloa käsitlevast ehitusmääruse sättest välja.

9.5. Vallasasjast elamu ostueesõiguse teostamise tähtaeg

Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes palus kontrollida, kas võlaõigusseaduse säte, mis kehtestab kinnisasja ostueesõiguse ja vallasasjast elamu ostueesõiguse teostamisele erisugused tähtajad, on põhiseadusega kooskõlas.

VÕS-i § 249 lõike 1 järgi peab müüja ostueesõigust omavale isikule viivitamata teatama ostjaga sõlmitud müügilepingust ja selle sisust. VÕS-i § 250 kohaselt võib ostueesõigust teostada kahe nädala,

kinnisasjade puhul kahe kuu jooksul pärast asjakohase teate saamist, kui seaduse või lepinguga ei ole ette nähtud teistsugust tähtaega.

Avaldajale, kes kasutas omandireformi käigus tagastatud vallasasjast eluruumi üürilepingu alusel, teatati elamu mõttelise osa müügist ja teavitati teda võimalusest teostada oma ostueesõigust. Avaldaja leidis, et talle ostueesõiguse teostamiseks ette nähtud kahe nädalane tähtaeg ei ole piisav ostueesõiguse teostamiseks. Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole, väites, et kinnisasja ja vallasasjast elamu ostueesõiguse teostamise tähtaegade erinevus ei ole mõistlikult põhjendatud ning on seetõttu põhiseadusvastane.

Õiguskantsler küsis justiitsministrilt arvamust VÕS sätete kooskõla kohta põhiseadusega. Justiitsminister leidis oma vastuses õiguskantsleri teabenõudele, et kuna vallasasjade tsiviilkäive peatselt lõpeb, ei ole vallas- ning kinnisasjade ostueesõiguse teostamise erisugune tähtaeg kellegi õigusi liigselt piirav. Nimelt võis vastavalt avalduse lahendamise ajal kehtinud asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 13 lõikele 6 ehitist või selle osa vallasasjana võõrandada kuni 2003. aasta 31. detsembrini.

Menetletavas asjas tuli leida vastus küsimusele, kas vallasasjast elamu ning kinnisasja ostueesõiguse teostamise erinevad tähtajad on kooskõlas omandipuutumatus, õiglase menetluse ning võrdse kohtlemise põhimõttega.

PS-i § 32 kohaselt on igapäevane omandipuutumatu ja võrdselt kaitstud. Põhiseaduse *omandi* mõistega on hõlmatud kõik tsiviilõiguslikud varalised positsioonid, sh nii kinnis- kui ka vallasasja ostueesõigus. Vallasasjast elamu ostueesõiguse teostamisele kahe nädalase tähtaja seadmine võib oluliselt takistada ostueesõiguse teostamist. Seega on tegemist omandipuutumatus põhimõtte riivega.

Omandipuutumatus hõlmatud ostueesõigus on õigusena tõhus vaid siis, kui see on tegelikkuses teostatav. Kui seadusandja ei näe selle õiguse teostamiseks ette asjakohast menetlust või piirab õiguse teostamist ebamõistlike kriteeriumidega, on tegu PS-i §-st 14 tuleneva korraldus- ja menetlusõiguse riivega. Korralduse ja menetluse põhiõigus nõuab riigilt eraõiguslike õiguste teostamiseks vajaliku õiglase menetluse loomist. Õiglase menetluse printsiip tähendab muu hulgas, et inimesele peab tema varaliste õiguste teostamiseks jääma piisavalt aega. Võlaõigusseaduse kohaselt on üürnikul oma vallasasjast eluruumi ostueesõiguse teostamiseks ette nähtud 2 nädalat aega ja selle aja jooksul peab müüja saama ostueesõiguse teostaja soovialduse. Oludes, kus kullerkiri, rääkimata lihtkirjast, jõuab kaugematesse regioonidesse 5-6 tööpäeva jooksul ning pangast laenu saamine võtab aega ligikaudu 2 nädalat, ei ole kahe nädalane ostueesõiguse teostamise tähtaeg ostueesõiguse teostaja suhtes mõistlik ega õiglase. Seetõttu on tähtaeg vastuolus õigusega korraldusele ja menetlusele.

Lisaks nõuab PS-i § 12 lõige 1, et seadus kohtleks sarnaseid isikuid ja situatsioone sarnaselt. Kõnealusel juhul koheldakse kinnistusraamatusse kandmata elamus elavaid üürnikke ja kinnistatud elamus elavaid üürnikke ebavõrdselt. Omandireformiga ette nähtud seadusjärgse ostueesõiguse teostamise seisukohalt ei ole oluline, kas üürnik elab kinnistatud või kinnistamata elamus – sellisele ebavõrdsele kohtlemisele puudub mõistlik põhjendus.

Justiitsministri vastusest selgus, et probleem laheneb seoses asjaõigusseaduse rakendusseaduse § 13 lõikes 6 ettenähtud tähtpäevaga. Õiguskantsler on seisukohal, et osutatud normist tõlgendamise teel tuletatud võõrandamispiirang kui käsutuspiirang on omandipuutumatus põhimõtte rängetaim kitsendusi. Maade kinnistusraamatusse kandmine viibib maaomandi kuuluvuse üle käivate kohtuvaidluste, enamasti aga riigi haldussuutmatuse tõttu. Ei saa isikule, kellest ei sõltu kinnistamisprotsessi kiirus, sellist võõrandamispiirangut seada. Seega ei saa vallasasjade tsiviilkäibe lõppemine olla ostueesõiguse erisuguste tähtaegade õigustaja olukorras, kus tsiviilkäibe lõppemine ise on põhiseaduslikult küsitav.

Kokkuvõtteks võib öelda, et vallasasjast elamu ostueesõiguse ning kinnisasja ostueesõiguse teostamise tähtaegade erinevus ei ole kooskõlas põhiseaduse selliste printsiipidega nagu omandipuutumatus, õiglase menetlus ning võrdne kohtlemine

Õiguskantsler pöördus Riigikogu õiguskomisjoni esimehe poole märgukirjaga, milles juhtis tähelepanu probleemidele võlaõigusseaduse ning asjaõigusseaduse rakendamise seadusega. Riigikogu kõrvaldas nimetatud seaduste ja põhiseaduse vastuolu, võttes vastu seadusemuudatuse, mille kohaselt võib ehitise või selle mõttelise osa, reaalsana erastatud eluruumi, elamus asuva mitteiluruumi, elamuühistu liikme omandisse antud korteri, endise korteriühingu liikme omandisse antud korteri või kaasomandi lõppemisel tekkinud ehitise reaalsosa puhul ostueesõigust teostada kahe kuu jooksul pärast asjakohase teate saamist.

Lisaks pikendas Riigikogu ehitise või selle osa vallasasjana võõrandamise võimalust kuni 2006. aasta 1. märtsini.

9.6. Pärnu Linnavolikogu määruse „Üüri piirmäära kehtestamine” vastuolu elamuseadusega

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole palvega kontrollida Pärnu linnas 1995. aastast kehtiva üüri piirmäära kooskõla omandipõhiõigusega.

Pärnu Linnavolikogu võttis 24. augustil 2000 elamuseaduse § 37¹ alusel vastu määruse nr 29 „Üüri piirmäära kehtestamine”, millega kehtestati üüri piirmääraks 7 kr/m² kuus. Määrus jõustus 4. septembril 2000. Määruse punkt 1 kehtestas ühtse üüri piirmäära kõigi Pärnu linna haldusterritooriumil asuvate eluruumide suhtes, sõltumata omandivormist. Määruses nähti ette, et punkt 1 kehtib 30. juunini 2001.

20. juunil 2001 kehtestas Pärnu Linnavolikogu alates 30. juunist 2001 uuesti üüri piirmääraks 7 kr/m² kuus. Määruse kehtivusaeg ei olnud piiratud. Linnavolikogu täiendas 20. juunil 2002 määrust, pikendades selle kehtivust 1. maini 2003.

Õiguskantsler pöördus Pärnu Linnavolikogu poole selgituse saamiseks, kas volikogu on arutanud üüri piirmäära muutmist, arvestades seda mõjutavate hindade muutumist. Vastusest selgus, et volikogu ei olnud arutanud üüri mõjutavate hindade muutumist ligi kahe aasta jooksul. Õiguskantsler palus volikogult selgitust, mis põhjusel ei olnud asja arutatud. Volikogu vastuse kohaselt on tegemist kohaliku omavalitsuse õigusega muuta üüri piirmäära üks kord 12 kuu jooksul, kui üüri mõjutavad hinnad on muutunud.

Käsitletaval juhul oli esiteks küsimus selles, kas Pärnu Linnavolikogu oli üüri piirmäärasisid käsitlevad määrused kehtestanud kooskõlas elamuseadusega ja põhiseadusega, ning teiseks selles, kas üüri piirmäärade perioodilise läbivaatamise kohustus oli täidetud.

Eesti Vabariigi elamuseaduse 10. juunist 1998 kuni 30. juunini 2002 kehtinud redaktsiooni § 37¹ lõike 2 esimene lause sätestas, et kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud üüri piirmäär on piirmääraks kõigi samal haldusterritooriumil asuvate eluruumide suhtes, sõltumata omandivormist. 1. juulil 2002 jõustunud elamuseaduse muudatusega sätestati, et kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud vastav üüri piirmäär on piirmääraks lisaks munitsipaalomandis olevatele eluruumidele ainult samal haldusterritooriumil asuvate Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse §-s 12¹ sätestatud eluruumide suhtes, see tähendab nn sundüürnikele. Alates 1998. aasta 10. juunist sätestab elamuseaduse § 37¹ lõike 1 teine lause, et kohaliku omavalitsuse volikogu muudab üüri piirmäärasisid üks kord 12 kuu jooksul, kui üüri mõjutavad hinnad on viimasest piirmäärade kehtestamisest arvates muutunud.

Elamuseaduses 2002. a 1. juuli muudatuse järgi ei kohaldata kohaliku omavalitsuse munitsipaalomandi kohta kehtestatud üüri piirmäära enam kõigile samal haldusterritooriumil asuvatele eluruumidele, vaid ainult nn sundüürnikega asustatud eluruumidele. Pärnu Linnavolikogu ei olnud viinud üüri piirmäära kehtestamise määrust seadusega kooskõlla. PS-i §-i 32 kohaselt tuleb omandi kitsendused sätestada seadusega, kuid Pärnu Linnavolikogu oli seda teinud määrusega. See oli põhiseadusega vastuolus.

Elamuseaduse § 37¹ lõike 1 teise lause järgi muudab kohaliku omavalitsuse volikogu üüri piirmäärased üks kord 12 kuu jooksul, kui üüri mõjutavad hinnad on viimasest piirmäärade kehtestamisest arvates muutunud. Tegemist ei ole üksnes kohaliku omavalitsuse volikogu õigusega, vaid ka kohustusega. Elamuseaduse § 37¹ lg 1 teine lause näeb ette kohaliku omavalitsuse kohustuse muuta üüri piirmääraks üks kord 12 kuu jooksul, kui üüri mõjutavad hinnad on viimasest piirmäärade kehtestamisest arvates muutunud. Üüri mõjutavate hindade muutumisest teada saamiseks tuleb neid kord 12 kuu jooksul analüüsida. Pärnu Linnavalitsus ei olnud seda teinud ja seega, oli rikutud elamuseaduse § 37¹ lõike 1 nõuet.

Õiguskantsler pöördus Pärnu Linnavalikogu poole märgukirjaga, milles tegi ettepaneku viia põhiseadusega kooskõlla üüri piirmäärade kehtestamise määruse need sätted, millega üüri piirmäär oli laiendatud kõigile Pärnu linna haldusterritooriumil asuvatele eluruumidele, sõltumata omandivormist. Pärnu Linnavalikogu nõustus määruse põhiseadusega kooskõlla viimise ettepanekuga. Õiguskantsleri märgukirja põhjal võttis Pärnu Linnavalikogu elamuseadust järgides vastu määruse, millega kehtestas üüri piirmäär munitsipaalomandis olevate eluruumide kohta ning omandireformi aluste seaduse §-s 12¹ nimetatud eluruumide kohta. Volikogu arutas üüri piirmäärade suurus ja kehtestas üüri mõjutavate hindade muutumist arvestades uueks piirmääraks 10 kr/m². Määruse vastuvõtmisest teavitades oli Pärnu Linnavalikogu jäänud seisukohale, et üüri piirmäärade muutmine on kohaliku omavalitsuse volikogu õigus, mitte kohustus. Õiguskantsler pöördus uuesti volikogu poole ja juhtis tähelepanu sellele, et tegemist ei ole mitte ainult volikogu õiguse, vaid ka kohustusega.

10. ÕIGUS VABADUSELE, ISIKUPUUTUMATUSELE JA TURVALISUSELE

10.1. Sissejuhatus

Õiguskantsleri kui isikute põhiõiguste kaitsja tegevuse peamisi eesmärke on tagada isikute vabaduse kaitse ning kontrollida, et järgitaks isikute põhiõigusi ja vabadusi. Põhiseaduse § 19 lõige 1 annab igaühel õiguse vabale eneseteostusele. Selles sättes väljendub üldine vabadusõigus. Üldise vabadusõiguse – igaühe õiguse teha või jätta tegemata mis tahes tegu – kaitseala võib olla väga lai ja mitmekesine. Üldise vabadusõiguse teostamisena võib käsitada relvaga jahipidamist, ilma kiivri mootorrattasõitu, metsas ratsutamist, alkoholi tarvitamist jne. Põhiseaduses on sätestatud mitu spetsiaalset vabadusõigust (nt § 28: õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta) ja seetõttu kasutatakse § 19 lõikes 1 väljendatud üldist vabadusõigust siis, kui erilist vabadusõigust ei ole sätestatud.

Vabadusõiguse piirid sätestab PS-i § 19 lõige 2, mille kohaselt peab igaüks oma õigusi ja vabadusi kasutades ning kohustusi täites austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. See tähendab, et seadusandja võib üldist vabadusõigust piirata üksnes seadusega. PS-i § 3 lõike 1 põhimõtte järgi teostatakse riigivõimu põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Vabadusõiguste piiramisel tuleb sellele nõudele pöörata erilist tähelepanu.

Vabadusõiguse olulisimaid erilisi väljendusvorme on isiku füüsiline vabadus – puutumatus ja turvalisus. Selle tagatisena on PS-i §-s 20 sätestatud, et igaühel on õigus vabadusele ja isikupuutumatusse. Samas sättes on ammendavalt loetletud ka juhud, millal põhiseadus lubab vabaduse võtta. Eelkõige on see võimalik ühiskonda ohustavate tegude ärahoidmiseks või nende eest karistamise võimaldamiseks (nt võib vabaduse võtta süüdimõistva kohtuotsuse täitmiseks, samuti kuriteo toimepanemises kahtlustatava kohtu ette toimetamiseks). Isiku füüsilist vabadust võib piirata üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Riigivõimul on keelatud võtta isikult vabadust meelevaldselt. Isiku füüsiline vabadus on enamiku põhiõiguste teostamise eeldus. Vabaduse võtmisega piiratakse teisi põhiõigusi.

Üldise vabadusõiguse laia kaitseala tõttu on sellesse õigusesse võimalik sekkuda paljudes eluvaldkondades ja seepärast võib piiranguna toimida iga õigusnorm, mis reguleerib inimese tegevust,

näiteks avalikus kohas käitumist. Selgemini eristuvad eriliste vabadusõiguste kaitsealad ja nende piiramine, nagu füüsilise vabaduse piiramine jõustruktuurides, eelkõige politseis. Tugevasti on vabadusõigused piiratud kinnipidamisasutuses, näiteks vanglas või arestimajas, samuti kaitseväge-teenistuses või muus kohas, kus viibimine on kohustuslik.

10.2. Üldine vabadusõigus ja avaliku korra eeskiri

Üldise vabadusõiguse piiramise näitena võib nimetada kohaliku omavalitsuse üksuses avaliku korra eeskirja kehtestamise. Enamasti sisaldab avaliku korra eeskiri sätteid, mis võivad reguleerida üldise vabadusõiguse väga laia ala, näiteks inimese käitumist alates avalikus kohas müra tekitamisest, kerjamisest või prügi mahapanekust kuni ebasüüdsate väljendite kasutamiseni ja kaaskodanike tülitamiseni. Avaliku korra eeskirja rikkujat on võimalik karistada karistusseadustikus sätestatud korras – väärteo või kuriteo toimepanemise eest.

Problemaatiline on vabadusõiguse piiramise seadusliku aluse nõue, mis tuleneb põhiseadusest. Avaliku korra eeskirja kehtestab linna- või vallavolikogu määrusega, tuginedes PS-i § 154 lõikele 1, mis näeb ette, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Ka KOKS-i § 6 lõike 3 punkt 2 ütleb, et omavalitsusüksus otsustab ja korraldab neid kohaliku elu küsimusi, mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ega korraldada. Seega pole kohalikul omavalitsusel seaduses sätestatud otsust alust vabadusõiguste piiramiseks.

Probleeme tekitab ka see, et igal kohaliku omavalitsuse üksusel on oma avaliku korra eeskiri. See suurendab ühiskonna õigusselgusetust, sest võimaldab ühe riigi territooriumil kehtida „võistlevatel avalikel kordadel”. Isikul puudub mõistlik võimalus aru saada tema käitumisele seatud piiridest ning seega võimalus neid järgida.

10.2.1. Tallinna linna avaliku korra eeskirja vastuolu põhiseadusega

Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes palus kontrollida, kas Tallinna linna avaliku korra eeskiri on põhiseadusega kooskõlas.

Avaldaja ei olnud nõus avaliku korra eeskirja sättega, mis keelab olla Tallinna territooriumil avalikus kohas alasti, ja osutas, et selle tõttu ei ole nudistidel ega teistel alastikultuuri harrastajatel võimalik puhata Tallinnas mere ega avalike siseveekogude ääres.

Õiguskantsler pöördus avalduses käsitletud asjas teabenõudega Tallinna Linnavolikogu esimehe Maret Maripuu poole.

Oma vastuses teatas Tallinna Linnavolikogu esimees, et põhiseaduse §-s 19 ettenähtud igaühe õigust vabale eneseteostusele ei saa käsitada lahus põhiseaduse sama paragrahvi teisest lausest, mille kohaselt peab igaüks oma õiguste ja vabaduste kasutamisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi. Lisaks viitas Maret Maripuu põhiseaduse § 154 lõikele 1, mille järgi otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused. Seega oli Tallinna Linnavolikogu M. Maripuu hinnangul pädev kehtestama avaliku korra eeskirja punktis 4.8 ettenähtud piirangud. Lõpetuseks märkis M. Maripuu, et linnavolikogu kehtestatud piirang, millega keelatakse avalikus kohas end alasti võtta, on ilmselgelt proportsionaalne, vajalik ja mõistlik, sest tuleneb kaalukast avalikust huvist ning teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest.

Menetluse käigus selgus, et Tallinna linna avaliku korra eeskirja vaidlustatud punktiga 4.8 analoogseid sätteid on teisigi. Võttes arvesse menetluse tõhususe ja ökonoomsuse nõuet ning õiguskantsleri õigust alustada menetlust omal algatusel, kontrollis õiguskantsler eeskirja punkti 4 järgmiste sätete põhiseaduspärasust.

„Keelatud on:

4.1 tekitada müra, mis ületab sotsiaalministri määrusega kehtestatud normtasemeid;

4.2 kerjata teisi inimesi häirival moel;

[..]

4.8 lärmata, kasutada ebasüüdsaid väljendeid, tülitada kaaskodanikke, viibida alasti avalikus kohas (v.a eelkoolialised lapsed avalikes supelrandades) või rikkuda ükskõik millisel muul viisil avalikku korda, sealhulgas eksida üldtunnustatud tavade ja heade kommete vastu, solvata oma käitumisega inimväarikust ja ühiskondlikku moraaltunnet; [..].”

Selles asjas tuli leida vastus küsimusele, kas Tallinna linna avaliku korra eeskirja punkt 4 piirab mõnd põhiõigust, kas eeskirja andmiseks on olemas piisav seaduslik alus ja kas eeskiri on kooskõlas õigusselguse põhimõttega.

Põhiseaduse § 19 järgi on igaühel õigus vabale eneseteostusele. Muu hulgas sisaldab norm üldist tegutsemisvabadust ehk igaühe õigust teha või jätta tegemata mis tahes tegu. Üldise tegutsemisvabaduse põhiseaduslikust printsiibist tuleb lähtuda kõigi punktis 4 nimetatud keelatud tegude puhul: igaühe üldisele tegutsemisvabadusele on seatud piirangud, mis peavad olema kooskõlas põhiõiguste piiramise üldiste nõuetega.

Üldist tegutsemisvabadust ja teisi põhiõigusi on nende kaitse üldpõhimõtete kohaselt lubatud piirata, kui piirang on ette nähtud põhiseadusega kooskõlas oleva seadusega. Selle, seadusliku aluse põhimõtte kohaselt eeldab põhiõiguste piiramine demokraatlikult legitimeeritud seadusandja volitust. See ei tähenda, nagu oleks absoluutselt mõeldamatu piirata põhiõigusi seadusest alamalseisva aktiga. Põhiõiguste piiramiseks võib anda delegatsiooninormi ka täitevvoimule või kohaliku omavalitsuse organile. Selline volitus peab siiski tulenema seadusest, mis näeb ette volituse sisu, eesmärgi ja ulatuse. Seadust, mis annaks kohaliku omavalitsuse volikogule õiguse kehtestada isikute vabale eneseteostusele mis tahes piiranguid ja sätestaks nimetatud põhiõiguste piiramise sisu, eesmärgi ja ulatuse, ei ole Eestis vastu võetud. Seega on eeskirjaga põhiseadusvastaselt piiratud igaühe õigust vabale eneseteostusele – vaatluse all olev eeskiri on formaalselt põhiseadusega vastuolus.

Tallinna Linnavolikogu põhjendus, mille järgi on kohalikul omavalitsusel õigus anda määrusi kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks, ei ole kohaliku omavalitsuse määrusega põhiõiguste piiramise õigustamiseks küllaldane. Riigikohus on mitmel korral leidnud, et juhul, kui kohaliku elu küsimuse otsustamisel piiratakse isikute põhiõigusi ja vabadusi, peab volitus selleks tulenema seadusest.

Lisaks tekitab küsimusi eeskirja punktis 4.8 esitatud lahtine loetelu, mille kohaselt on muu hulgas keelatud „rikkuda ükskõik millisel muul viisil avalikku korda, sealhulgas eksida üldtunnustatud tavade ja heade kommete vastu, solvata oma käitumisega inimväarikust ja ühiskondlikku moraaltunnet”. Avaliku korra defineerimisel õigusvälistele käitumis- ja moraalinormidele viitamine on problemaatiline, sest see seab avaliku korra rikkumise sisu liigselt sõltuvusse seaduse rakendaja subjektiivsest arusaamast „ühiskondlikust moraalist”. Sellisel juhul ei ole riigivõimu käitumine kodaniku suhtes etteaimatav. Eesti põhiseaduses sätestab õigusselguse põhimõtte PS-i § 13 lõige 2, mille järgi kaitseb seadus igaühte riigivõimu omavoli eest. Õiguse etteaimatavuse nõue tuleneb õiguskindluse põhiseaduslikust printsiibist, mida kõnealusel juhul on rikutud.

Kokkuvõtteks peab ütlema, et Tallinna linna avaliku korra eeskirja punkti 4 sätted, mis näevad ette isikute üldise tegutsemisvabaduse piiranguid piisava seadusliku aluseta, on vastuolus PS-i § 19 lõikega 1 koosmõjus PS-i § 3 lõikest 1 tuleneva põhiõiguste piiramise seadusliku aluse põhimõttega ning PS-i § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse printsiibiga.

Õiguskantsler pöördus Tallinna Linnavolikogu poole ettepanekuga viia eeskirja punkti 4 sätted, mis näevad ette isikute üldise tegutsemisvabaduse piiranguid piisava seadusliku aluseta, kooskõlla Eesti Vabariigi põhiseadusega.

10.3. Politseiasutused

Politsei tegevuse eesmärk on tagada avalik kord ja julgeolek ning avastada ja ära hoida väärtegevusi ja kuritegevusi. Vältimatult kaasneb politsei tegevusega ka vabadusõiguste piiramine. Oluline on aga jälgida, et vabadusõiguste nagu kõigi põhiõiguste piirang oleks seaduslik ning demokraatlikus ühiskonnas vajalik ega tohi moonuta piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Selline nõue on sätestatud PS-i § 11 teises lauses.

Järelevalve selle üle, kuidas politsei tegevuses järgitakse põhiõigusi, on alati olnud õiguskantsleri töös olulisel kohal. 2003. aastal esitati õiguskantslerile ligikaudu 70 kirjalikku avaldust, mis käsitlesid politseiasutuste tegevust. Kahel juhul ilmnes, et isikute vabadussfääri sekkumisel ei olnud politsei tegevus kooskõlas põhiseaduse nõuetega. Õiguskantsler leidis põhiõiguste rikkumise juhtumitel, mis olid seotud joobeseisundi tuvastamisega ja haldusõiguserikkumise asja menetlemisega ning isiku politseisse seletuse võtmisele kutsumisega. Mõnel juhul oli õiguskantsler sunnitud möönma, et etteheited politsei tegevusele võivad olla suuresti põhjustatud politsei tööd reguleerivate õigusaktide ebaselgusest.

Nagu varasematelgi aastatel, on paljudes politsei tegevusega seotud avaldustes avaldatud rahulolematust kriminaalajade menetlemisega, eelkõige isikute õiguste tagamisega kriminaalmenetluses. Seda laadi küsimustega on seotud ka paljud prokuratuuri kui kriminaalmenetluse seaduslikkuse järele valvava organi tegevuse kohta esitatavad avaldused, mida esitati õiguskantslerile 2003. aastal kokku ligikaudu 10. Väga sageli pöörduakse õiguskantsleri poole kui käib kohtumenetlus või kui kohtuotsus on jõustunud. Seega kaevatakse kohtu tegevuse peale. Sellistel juhtudel peab õiguskantsler sageli tõdema, et tal puudub pädevus avalduse menetlemiseks. Õiguskantsleri seadus keelab õiguskantsleril avaldust menetleda, kui samas asjas tehtud kohtuotsus on jõustunud või kui samal ajal toimub kohtueelne kaebe- või kohtumenetlus.

Õiguskantsleri tegevus kõnealusel valdkonnas on aastate lõikes näidanud probleemide jätkumist ja seetõttu jääb valdkond ka edaspidi õiguskantsleri erilise tähelepanu alla. Politsei tegevust käsitlevates küsimustes pöörduvad õiguskantsler sageli selgituste ja seisukohtade saamiseks siseministri poole, sest Siseministeeriumi valitsemisalas on riigi sisejulgeoleku tagamine ja avaliku korra kaitsmine, samuti Politseiamet ja Kaitsepolitseiamet. Siseministeeriumi pädevuses on ka selle valdkonna õigusaktide eelnõude ettevalmistamine. Siseminister on korduvalt tunnistanud vajadust parandada politsei tegevust reguleerivate õigusaktide kvaliteeti, et põhiõiguste kaitset tõhustada. Õiguskantsler seab kõnealusel valdkonnas lähiaastate tegevuse eesmärgiks juhtida probleemidele Siseministeeriumi tähelepanu, et oma pädevuse piires olla sel moel abiks valdkonna regulatiivse baasi korrastamisel.

10.3.1. Joobe tuvastamine pärast liiklusõnnetust

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole, paludes kontrollida politseiametnike tegevuse ning Lääne-Viru prefektuuris ja Politseiametis läbi viidud järelevalve õiguspärasust.

Avaldaja sattus 9. juunil 2002 Lääne-Virumaal Pihlaspea külas liiklusõnnetusse, sõites talle kuulunud sõiduautoga teelt välja, sest auto ette jooksis metskits. Sündmuskohale tulnud politseiametnikud avaldaja sõnul tema joovet ei kontrollinud, liiklusõnnetuse kohta seletuskirja ei võtnud ja ühtegi protokollit ei koostanud. Pärast õnnetust läks avaldaja Põhja-Eesti Regionaalhaigla traumapunkti, kus tal tuvastati jalaluu murd ning paigaldati lahas.

Ettenähtud ajal esitas avaldaja kindlustusseltsile kahjunõude. Kindlustusselts keeldus kahju hüvitamast, viidates Lääne-Viru prefektuuri konstaabli M. P. antud kahjujuhtumi kirjeldusele, kust nähtub, et avaldaja oli juhtinud autot tugevas alkoholijoobes, mida oli kohapeal alkomeetriga kontrollitud.

Avaldaja pöördus asjaolude selgitamiseks Lääne-Viru prefekti poole. Avaldaja leidis, et tema ja konstaabli erisugused väited joobe kontrollimise ja tuvastamise kohta ei ole olulised, sest alkoholijoobe kontrolli tõendusmaterjaliks on protokoll, mida ei ole antud juhul koostatud. Samuti

leidis avaldaja, et juhul kui tal tuvastati joove, pidanuks politsei algatama asjakohase menetluse alkoholijoobes põhjustatud liiklusõnnetuse asjaolude uurimiseks. Prefektuurist saadud vastus õigustas politseiametniku käitumist ja kinnitas, et politseiametnikul oli õigus kontrollida joovet ja tulemusest kindlustusseltsi teavitada, kuid joobe tuvastamisel haldusõiguserikkumise menetlust mitte algatada. Seejärel pöördus avaldaja Politseiameti politseipeadirektori poole. Politseiameti vastuses leiti, et joobe kontrollimine politseiametniku poolt oli tavapärase riikliku järelevalve teostamine, sest tegemist oli õigusrikkumise kahtlusega.

Avaldaja pöördus hagiga kindlustusseltsi vastu Tallinna Linnakohtusse. Kohus jättis hagi rahuldamata, tuginedes tunnistusele, mille oli avaldaja alkoholijoobe kohta andnud konstaabel. Kohtu seisukoha järgi ei ole tsiviilvaidluse lahendamisel tähtsust sellel, et joovet ei tuvastatud seadusega ettenähtud korras, ning kohtul puudus alus kahelda politseiametnike ütluste õigsuses.

Asja menetledes pöördus õiguskantsler siseministri poole. Pöördumisele vastanud Siseministeeriumi kantsleri seisukoha järgi oli joobe tuvastamise protokollimata jätmise tingitud konstaabli ja korrapidaja vahelisest arusaamatusest seaduse tõlgendamisel. Korrapidaja pidanuks saatma liiklusõnnetuse sündmuskohale avariigrupi, kes oleks vormistanud vajalikud dokumendid ning toimetanud avaldaja vajaduse korral alkoholijoobe tuvastamiseks ekspertiisi. Siseministeeriumi kantsler märkis, et Lääne-Viru prefektuuris ja Politseiametis korraldatud teenistuslik järelevalve oli juhtumi kõigile asjaoludele tuginedes ebapiisav. Avaldajale antud vastused tuginesid küsimuse pinnapealsel kontrollimisel kogutud ja juhtumi kõiki asjaolusid mittekajastatavatele materjalidele.

Avalduse lahendamiseks oli vaja leida vastus küsimusele, kas konstaabli tegevus oli õiguspärane ning juhtumi üle prefektuuris ja Politseiametis läbiviidud järelevalve piisav.

Politseiseaduse § 13 punkti 16 järgi on politseil õigus kõrvaldada sõiduki juhtimiselt isik, keda kahtlustatakse alkoholi- või narkootikumijoobes, ning kontrollida isikut kohapeal või saata ta ekspertiisi. Liikluseaduse § 20 lõike 3 kohaselt ei või juht olla joobeseisundis. Vabariigi Valitsuse 2. aprilli 2001. a määruse nr 120 “Joobeseisundi tuvastamise ja joobeastme määramise ning joobeastme määramise otsuse vaidlustamise kord” § 5 lõike 1 järgi peab ametiisiku poolt isiku alkoholijoobe indikaatorvahendi või mõõteriistaga tuvastamise juures viibima vähemalt üks tunnistaja. Nimetatud toimingute teostamise kohta koostab ametiisik protokoll. Määruse § 7 loetleb nimetatud protokolliga märgitavad asjaolud, millest üks on joobe tuvastamise tulemus (kaine; joobes). Määruse § 8 näeb ette isiku võimaluse vaidlustada protokoll ning seega ka oma joobeseisund ja joobeaste. 9. juunil 2002 oli mootorsõiduki juhtimine joobeseisundis haldusõiguserikkumine, mille eest oli HÕS-i § 96 järgi ette nähtud karistus. Samuti oli haldusõiguserikkumine liiklusõnnetuses osalenud juhi poolt pärast liiklusõnnetust alkoholi tarvitamine (HÕS § 104).

Õiguskantsler asus seisukohale, et konstaabli oli õigus kontrollida avaldaja joobeseisundit. Tuvastatud joobeseisundi kohta oleks konstaabel pidanud koostama protokollid ning alustama haldusõiguserikkumise menetlust, mida ta ei teinud. Protokollid koostamata jätmisega rikuti omakorda avaldaja subjektiivset õigust joobeseisundit vaidlustada. Nõustuda tuleb Siseministeeriumi seisukohaga, et sel moel tuvastatud joobeseisundil puudub õiguslik tähendus karistusõiguse mõttes. Peamine põhjus, mis viis avaldaja õiguste rikkumiseni, oli politseiametnike erisugune arusaam seaduse kohaldamisest ning teatav kommunikatsiooniprobleem.

Kas kehtivat korda rikkudes tuvastatud joobeseisundist võis politseiametnik kindlustusseltsi teavitada, ei ole üheselt selge. Tallinna Linnakohus pidas sel moel saadud tõendit tsiviilkohtumenetluses lubatavaks ning otsustas sellele rajada ka oma otsuse põhistuse.

Juhtumi üle Lääne-Viru prefektuuris ja Politseiametis teostatud järelevalve oli puudulik. Politseiametist saadud vastuses asuti ekslikule seisukohale, et avaldaja joobeseisundi kontrollimine ilma protokollid koostamata ei rikkunud tema õigusi. Tegelikult rikuti sellega õigust joobeseisundit vaidlustada ning seati põhjendatud kahtluse alla kontrollise fakti asetleidmine üldse. Samuti võeti Politseiameti vastuses ekslik seisukoht, et politsei ei pidanudki õnnetusjuhtumit liiklusõnnetusena registreerima – selle lükkas muuhulgas ümber Siseministeerium vastuses õiguskantslerile.

Lõppjäreluses leidis õiguskantsler, et Lääne-Viru prefektuuris ja Politseiametis teostatud järelevälve oli ebapiisav, olulised asjaolud jäid välja selgitamata ning tehtud järeldused tuginesid küsimuse pinnapealsel kontrollimisel kogutud ning juhtumi kõiki asjaolusid mittekajastavatele materjalidele. Siseminister otsustas reageerida Lääne-Viru prefektuuri ning Politseiameti tegematajätmistele liiklusõnnetuse menetlemisel ja edasiste avalduste lahendamisel tähelepanu juhtimisega. Õiguskantsler märkis, et juhtumi menetlemise ja lahendamise puudujäägid olid osaliselt tingitud ka politsei tööd reguleerivate seaduste ja määruste ebaselgusest.

Käsitlervast kaasusest ilmnest, et politseiametnike poolne menetlusreeglite ja isikute õiguste rikkumine, mis annab karistusõiguses üldjuhul kahtlustatavale soodsama lahendi, võib tsiviilkohtumenetluses omada sootuks teistsugust tähendust. Tallinna Linnakohus otsustas lugeda politseiametnike ütlused joobe tuvastamise fakti osas oluliseks tõendiks, hoolimata asjaolust, et politseiametnikud olid jätnud joobeseisundi protokollimata ning et avaldajal puudus võimalus seda vaidlustada. Avaldaja ei kaevanud kohtuotsust edasi. Õiguskantsleril puudub edasine menetlusväljund asjades, kus on jõustunud kohtuotsus.

10.3.2. Isiku kutsumine politseisse ning temalt seletuste võtmine väljaspool karistusmenetlust

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole kaebusega, mis käsitles Tallinna Lõuna Politseiosakonna ning Politseiameti tegevust teda süüdistava avalduse lahendamisel.

Avaldaja kohta oli Tallinna Lõuna Politseiosakonnale esitatud avaldus, milles teda süüdistati väljapressimises. Avaldaja sai seepeale Tallinna Politseiprefektuurist kutse ilmuda tema haldusõiguserikkumise asja arutamiseks konstaabli juurde. Kutsele ei olnud märgitud, millise haldusõiguserikkumise toimepanemises avaldajat süüdistatakse. Kutsel kirjasolevast ning haldusõiguserikkumise seadustikust järeldus, et toimus haldusõiguserikkumise asja arutamine ning avaldaja kutsuti sinna haldusõiguserikkujana.

Politseis avaldajale selget süüdistust ei esitatud ning asja arutamise ajendiks olnud avaldust avaldajale ei näidatud. Küll aga selgus politseis, et tegu ei olnud haldusõiguserikkumisega, vaid kaebusega, kus avaldajat süüdistati väljapressimises. Avaldaja ei saanud sellises olukorras aru, kas tema suhtes toimub kriminaalmenetlus või haldusõiguserikkumise menetlus. Politseiametnik küsitles avaldajat ning avaldaja pidi kirjutama enda süütust tõendava seletuskirja.

Hiljem pöördus avaldaja Politseiameti peadirektori poole avaldusega, milles ta juhtis tähelepanu asjaolule, et väljapressimine ei ole halduskorras karistatav tegu ning järelikult ei saa menetluses juhinduda haldusõiguserikkumiste seadustikust. Vastuseks sellele avaldusele selgitas Politseiameti korrakaitseosakonna politseidirektor avaldajale, et ta kutsuti politseisse politseiseaduse § 13 alusel õigusrikkumise asjaolude selgitamiseks. Politseidirektor oli seisukohal, et menetluses tuli lähtuda kriminaalmenetluse sätetest, sest politseile saabunud avaldus oli kuriteoteade. Et kuriteokoosseisu ei ilmnenu, siis kriminaalasja ei alustatud.

Avaldaja pöördus samasisulise avaldusega ka Tallinna Politseiprefektuuri. Tallinna Politseiprefektuurist saadetud vastuses selgitati avaldajale ainult seda, et politseisse oli saabunud avaldus võimaliku seaduserikkumise tuvastamiseks ja politseiametnik pidi jõudma selgusele, kas probleem on politsei pädevuses ja kas tegemist võib olla haldusõiguserikkumisega või kuriteoga. Avaldaja politseisse kutsumise õigusliku alusena viitas ka Tallinna Politseiprefektuuri esindaja politseiseaduse §-le 13, mis annab õiguse kutsuda isiku politseisse õigusrikkumiste asjaolude selgitamiseks.

Viimaks pöördus avaldaja õiguskantsleri poole, sest leidis, et politseiametnik oli teda küsitledes ning seletuskirja nõudes rikkunud süütuse presumptsiooni põhimõtet.

Õiguskantsler saatis järelepärimise siseministrile. Oma kirjas selgitas siseminister, et avaldajat ei kutsutud politseisse haldusõiguserikkumise asja arutamiseks, vaid vestluseks, et selgitada tema

kohta laekunud avalduses kirjeldatud asjaolusid ning et selle põhjal otsustada, kas tuleb alustada kriminaalmenetlust või haldusõiguserikkumise asja menetlemist. Siseminister selgitas veel, et väljaspool kriminaalmenetlust või haldusõiguserikkumise asja menetlust on politseil õigus kutsuda politseiseaduse § 4 lõike 2, § 12 lõike 1 punkti 4 ning § 13 punkti 4 alusel inimesi välja selgitusi andma. Seletuste andmine saab aga olla ainult vabatahtlik, politsei abistamisest keeldumise korral ei järgne isikule mingisuguseid õiguslikke tagajärgi. Siseministri hinnangul ei kaasne isikule selliste toimingutega mingeid kohustusi ning järelikult ei ole ka tema õigusi rikutud.

Menetletavas asjas tuli leida vastus küsimusele, mis seadusele tuginedes saab politsei kutsuda isiku politseisse ning nõuda selgituste andmist väljaspool haldusõiguserikkumise menetlust või kriminaalmenetlust.

Et seletuse võtmine kujutab endast isiku vabaduse riivet, on politseiametnikul õigus võtta seletus ainult menetlusseadustikes sätestatud alustel ja korras. Kõnealusel juhul ei olnud tegemist ei haldusõiguserikkumise ega kriminaalmenetlusega. Seepärast ei saanud Politseiamet avaldajat politseisse kutsudes ega seletust võttes tugineda menetlusseadustikele. Selle kaasuse puhul ei olnud haldusõiguserikkumise menetlust alustatud. Järelikult oli ebaseaduslik kutsuda avaldaja haldusõiguserikkumise asja arutamisele ja nõuda temalt seletuskirja.

Hilisematest Politseiameti ja siseministri selgitustest nähtus, et avaldaja kutsuti politseisse politseiseaduse alusel vabatahtlikuna. Kuid olukord, kus isik kutsutakse politseisse ametliku kutsega haldusõiguserikkumise asjas ja kutsel käsitatakse teda haldusõiguserikkujana, hiljem aga väidetakse, et ilmumine politseisse oli vabatahtlik ning menetlust tegelikult ei toimunudki, on täiesti lubamatu. Kui politsei soovis isikult abi vabatahtlikkuse alusel, oleks see pidanud kutsesest selgelt ilmnema. Kui politsei aitamine on vabatahtlik, peab seda igähele selgitama, et inimesel tekiks adekvaatne võimalus ise otsustada, kas ta soovib politseiga koostööd teha või mitte.

Seletuste andmine või seletuskirja kirjutamine ei ole menetlusalusele isikule kohustuslik ei haldusõiguserikkumise asja menetluses ega kriminaalmenetluses, kindlasti mitte ka menetlusväliselt nagu kõnealusel juhul.

Lisaks eeltoodule tekib menetlusväliste toimingute puhul suur oht potentsiaalsete menetlusosaliste õigustele, kui nad annavad selgitusi, ilma et täpselt teaks menetluse kõiki asjaolusid ja enda menetluseisundit.

Avaldaja õigusi oli selgelt rikutud olukorras, kus talle ei antud võimalust ilmuda politseisse vabatahtlikult. Seletuskirja nõudmisega on riivatud PS-i §-s 22 sätestatud süütuse presumptsiooni põhimõtet: menetluse puutuvatelt isikutelt võib menetlusväliselt erandkorras võtta selgitusi juhul, kui seda ei ole võimalik teha korrektselt alustatud menetluse raames ning üheselt mõistetavalt on tagatud politseiga koostöö tegemise vabatahtlikkus.

Menetluse tulemusel selgus, et Politseiamet oli avaldaja suhtes menetlustoiminguid tehes toiminud ebaseaduslikult, rikkudes PS-i §-st 3 tulenevat üldise seadusereservatsiooni põhimõtet ning §-st 2 tulenevat süütuse presumptsiooni põhimõtet.

Õiguskantsler saatis siseministrile märgukirja, milles juhtis kirjeldatud probleemile tähelepanu. Siseministri vastusest nähtus, et õiguskantsleri seisukohaga arvestati. Siseminister tegi märgukirja Politseiametile, milles ta tegi ettepaneku kaaluda võimalust esitada ettepanekud seaduste muutmiseks, et selgitada, mis alustel võib politsei võtta menetlusvälise seletuse, ja töötada välja asjakohased plangid. Kavandati korraldada lähiajal siseaudit Tallinna Politseiprefektuuris, et kontrollida vääртеomenetluste alustamist ning selleks tehtavate toimingute seaduslikkust.

10.4. Õiguste kaitse kaitseväes. Kontrollkäik Õhuväe Lennubaasi

19. novembril 2003 toimus Õiguskantsleri Kantselei ametnike kontrollkäik Eesti Vabariigi Kaitseväe Õhuväe Lennubaasi. Kontrollkäigu eesmärk oli tutvuda, kuidas on tagatud kaadrikaitseväelaste ja ajateenijate põhiseaduslikud õigused ja vabadused ning tutvuda lennubaasi olmega. Kontrollkäigul osalesid peale Õiguskantsleri Kantselei ametnike ka Õhuväe Staabi personaliosakonna ülem ja Kaitseministeeriumi esindajad.

Lennubaas paikneb Ämari lennuväljal ja selle ümbruses Harjumaal. Baasi territoorium on 936 ha, sh lennuväli mõõtmetega 2500x60 m. Angaare on 43, neist pooled on kasutuses. Lennubaasi personal oli kontrollkäigu ajal 149 isikut, neist 42 ajateenijat ja 29 tsiviilteenistajat. Ajateenijad tagavad baasi valve ja vahejuhtumitele reageerimise. Plaanis on lõpetada ajateenijate rakendamine lennubaasis 2004. aastal, mil valve jms funktsioonid võtab üle Kaitseliit.

Lennubaasi ülesanne on tagada nn vastuvõtva riigi toetus (sõjaväe transpordivahendite vastuvõtt, laadimine, edasitransportimine), luua NATO miinimumnõuete kohane lennuväli, ette valmistada meeskonna toetusgruppide instruktoreid, toetada kaitseväge ja Kaitseliidu väljaõpet õhusõidukitega, vajaduse korral abistada politseid ja piirivalvet, osaleda rahvusvahelistel õppustel, õpetada välja langevarjureid jne.

Lennubaasi suurimate probleemidena nimetas juhtkond õhuväe kontseptsiooni täiendamise ja kinnitamise vajadust, Ämari lennuvälja detailplaneeringu ja lennubaasi infrastruktuuri küsimusi, lennubaasi tulevikku puudutavate otsuste puudumist ja asjakohaste õigusaktide puudumist. Muret teeb Ämari lennuvälja lennuraja ja ruleerimisteede kehv seisund ning spetsialistide, tuletõrjajate ja ohvitseride puudus.

Kohtumisel baasi juhtkonnaga tõdeti, et kuna ajateenijate kasutamine baasis peatselt lakkab, siis kaovad päevakorralt ka mitmed õiguskantslerile huvi pakkunud probleemid, nagu õppustega ning õppeklasside ja võimlemisruumiga seotud küsimused. Õiguskantsleri esindajad tundsid huvi, miks ei ole väeosas esindusmeest. Väeosa juhtkond selgitas, et pinged ja probleemid tekivad, kui väeosas on rohkem ajateenijaid, kui võimalused lubavad. Kontrollkäigu ajal oli ajateenijate arv võimalus-tekohane. Et ajateenijaid on vähe, on neil juhtkonnaga tihe ja vahetu kontakt. Lisaks sellele ei ole esindusmeest erilist mõtet valida ka seetõttu, et ajateenijate kasutamisest 2004. aasta esimesel poolel loobutakse.

Traditsiooniliselt toimus lennubaasis ka jutulesoojijate vastuvõtt, kus õiguskantsleri ametnikud vestlesid ajateenijatega. Vastuvõtul käis 8 isikut, neist 5 olid ajateenijad. Vastuvõtul tõstatati probleeme, mis puudutasid ajateenistuse pikkust ja riikliku õppelaenu seonduvat. Samuti tõstatati küsimusi seoses kaitseväge käsitlevate õigusaktidega ning arutati kaitseväelastele eluruumide eraldamist.

Kontrollkäigust kokkuvõtet tehes jõuti järeldusele, et lennubaasis ei ole isikute põhiõiguste olulisi rikkumisi. Siiski peab õiguskantsler jätkuvalt rõhutama, et kaitseväge õigussuhted tuleb reguleerida senisest täpsemalt.

10.5. Kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute õiguste kaitse

Kinnipeetavalt ja arestialuselt võetakse vabadus süüdimõistva kohtuotsuse täitmiseks. Vahistatult võetakse vabadus ennekõike selleks, et tagada tema suhtes toimetatava kriminaalmenetluse käik. Isikult vabaduse võtmine süüdimõistva kohtuotsuse täitmiseks ning kriminaalmenetluse tagamiseks on ulatuslikemaid põhiõiguste riiveid, mida põhiseadus ja seadused kohaldada võimaldavad.

Vabaduskaotusliku karistuse ja eelvangistuse täideviimine on isikule väga koormav. Seepärast kontrollib õiguskantsler erilise hoolega, et kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute suhtes abinõude rakendamiseks ei piirataks nende õigusi rohkem, kui lubab seadus.

Vangistust ja celvangistust täide viivate vanglate tegevuse kohta esitasid kinnipeetavad ja vahistatud 2003. aastal 243 avaldust. Neist 128 avalduse puhul alustas õiguskantsler menetlust vangla tegevuse õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimise kontrollimiseks. 20 menetluses tuvastati vanglapoolne seadusrikkumine või väärhalduse juhtum. Lisaks vanglatele kaebasid kinnipeetavad, arestialused ja vahistatud õiguskantslerile saadetud avaldustes Justiitsministeeriumi ning politseiprefektuuride koosseisus olevate arestimajade peale.

2003. aastal kinnipeetavate, arestialustelt ja vahistatutelt saadud avaldustes käsitleti avaldajatel isiklike asjade äravõtmist, täiendavate julgeolekumeetmete kohaldamist, distsiplinaarkaristuste määramist, olmetingimusi, toimetuleku tagamist ning meditsiinilise abi korraldust ja kättesaadavust kinnipidamisasutustes.

Õiguskantsler tõstis 2002. aasta tegevuse ülevaate II osas esile probleeme, mis olid riigiasutustel tekkinud kinnipeetavate avaldustele vastamisel. Ka 2003. aastal selgus õiguskantslerile laekunud avalduste põhjal alustatud menetlustes, et riigiasutused on kinnipeetavate avaldustele vastamisel rikkunud seadust. Õiguskantsler tegi menetluse käigus tuvastatud seadusrikkumise tõttu justiitsministrile ettepaneku võtta meetmeid, et tulevikus ära hoida seadusrikkumisi kinnipeetavate avaldustele vastamisel.

2003. aastal toimetatud menetluste käigus ilmnes, et vanglates on probleeme haldusmenetluse seaduse nõuete täitmisega. Õiguskantsler tuvastas mitmel korral, et vanglad rikuvad haldusakti põhjendamise kohustust. Seoses haldusmenetluse seaduse rikkumistega pöördus õiguskantsler märgukirjadega justiitsministri ja Tallinna Vangla poole.

Õiguskantsleri menetlustes tuli esile probleem, et kinnipeetavate ja vahistatute õigusi piiravaid toiminguid tehes on tihti tuginetud seadusest alamal seisvatele õigusaktidele. 2003. aastal tegi õiguskantsler justiitsministrile kahel korral ettepaneku lõpetada vanglates kinnipeetavate ja vahistatutelt mitmesuguste toimingute eest seadusliku aluseta tasu võtmine. Vanglad juhenduvad oma tegevuses seadusest alamseisvatest õigusaktidest, sest vangistusseadus reguleerib paljusid küsimusi üldsõnaliselt ja lünklikult ning delegeerib täpsema regulatsiooni kehtestamise justiitsministrile. Kaheldav on, kas selline lahendus on seaduslikkuse põhimõttega kooskõlas. Edaspidi tuleb peale vanglate ja politseiprefektuuride tegevuse õiguspärasuse kontrollimise tõhusamalt kontrollida ka seda, kas asjaomased õigusaktid on seadustega ja põhiseadusega kooskõlas.

Õiguskantsleri kohtumisel Euroopa Nõukogu inimõiguste voliniku Alvaro Gil-Roblesiga 30. oktoobril 2003 räägiti ka kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute õigustest. 27.–30. oktoobrini 2003 kestnud visiidi käigus tutvus inimõiguste volinik muu hulgas Rakvere arestimaja ja Maardu Vanglaga. Inimõiguste volinik kritiseerib 12. veebruaril 2004 avalikustatud raportis¹⁵¹ kinnipidamistingimusi Rakvere arestimajas, mis tema arvates kaugelki ei ole nõuetekohane. Raportis on kinnipidamisasutuste probleemina esile tõstetud ka tuberkuloosi ja HI-viiruse laia levikut ning õigusabi kättesaadavust.

10.5.1. Kinnipeetavate, arestialuste ja vahistatute avaldustele vastamine

10.5.1.1. Avalduse edastamise tähtaja rikkumine

Avaldaja ei olnud rahul sellega, kuidas olid Justiitsministeerium ja Tallinna Vangla lahendanud tema kaebust, mis oli esitatud Justiitsministeeriumile.

Õiguskantsleri poole pöördus avaldusega Tartu Vanglas viibiv vahistatu, kelle kaebus käsitles ter-
vishoiuteenuste osutamist Tallinna Vangla haldusalas olevas vanglate keskhaiglas ning selle kohta

¹⁵¹ Arvutivõrgus kättesaadav:

http://www.coe.int/T/E/Commissioner_H.R/Communication_Unit/Documents/By_country/Estonia/index.asp#TopOfPage
(16.07.2004).

Justiitsministeeriumile edastatud kaebuse lahendamist Justiitsministeeriumis ja Tallinna Vanglas.

Õiguskantsler esitas Justiitsministeeriumile teabenõude, milles palus saata koopia avaldaja kirjast Justiitsministeeriumile ning vahistatu avalduse lahendamist kajastavate dokumentide koopiaid. Justiitsministeeriumi edastatud dokumentidest nähtus, et oma 2003. a 15. oktoobri kirjas oli avaldaja kaevanud, et üks vanglate keskhaigla töötaja ei täida oma kohustusi ning eirab tema kaebusi. Kirja koopia on Justiitsministeeriumi 20. oktoobri 2003. a kuupäevaga tempel. Justiitsministeerium edastas vahistatu avalduse Tallinna Vanglale 2003. a 7. novembri kirjaga ja avaldajale saadeti edastuskirja koopia. Tallinna Vangla direktor vastas Justiitsministeeriumile 2003. a 28. novembri kirjaga. Kiri sisaldab avaldaja diagnoosi lühikirjelduse. Vastuse allservas on kirja koostaja kohal märgitud vanglate keskhaigla sama töötaja nimi, kelle peale oli avaldaja esitanud Justiitsministeeriumile kaebuse.

Avalduse menetlemisel oli põhiküsimus, kas Justiitsministeerium ja Tallinna Vangla on avaldust menetledes järginud avaldustele vastamise seaduses sätestatud nõudeid. Avaldaja ise ei olnud sellele tähelepanu pööranud.

Avaldustele vastamise seaduse (edaspidi *AvS*) § 4 sätestab, et riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud, kelle pädevusse ei kuulu neile adresseeritud märgukirjades ja avaldustes tõstatatud küsimuste lahendamine, saavad need viie päeva jooksul edasi kuuluvuse järgi ning teatavad sellest avaldajale kirjalikult. *AvS*-i § 5 sätestab, et keelatud on saata kaebust sisaldavat märgukirja lahendada sellele organile või ametiisikule, kelle tegevuse peale kaevatakse. *AvS*-i § 2 punkt 1 sätestab, et *AvS*-i tähenduses on riigiasutus seadusandliku, täidesaatva või õigustmõistva riigivõimu asutus. Vabariigi Valitsuse seaduse § 38 punkti 1 ja § 39 lõike 3 kohaselt on ministereeriumid täidesaatva riigivõimu asutused, valitsusasutused. Vangistusseaduse § 105 lõige 1 sätestab, et vangla on Justiitsministeeriumi valitsemisalas olev valitsusasutus, kelle ülesanne on vangistuse, aresti ja eelvangistuse täideviimine vangistusseaduses sätestatud korras.

AvS-i § 1 kohaselt sätestab *AvS* nende märgukirjade ja avalduste läbivaatamise korra, mille läbivaatamise korda ei ole ette nähtud muude seadustega. Vanglaarsti tegevuse ja vanglameditsiini toimimise peale esitatud kaebuste lahendamiseks Justiitsministeeriumis ja vanglas ei ole eriregulatsiooni ning seetõttu kohaldatakse *AvS*-i sätteid, sh § 4 ja 5. Justiitsministeerium on oma 2003. a 7. novembri kirjas asunud seisukohale, et vahistatu avalduses esitatud probleem kuulub vanglate keskhaigla peaarsti pädevusse, ning edastanud vahistatu avalduse lahendamiseks Tallinna Vangla direktorile. Justiitsministeerium palub oma edastuskirjas informeerida avalduse lahendamisest nii avaldajat kui ka ministereeriumi.

AvS-i § 4 järgi oleks tulnud avaldus saata selle saamisest alates 5 päeva jooksul edasi, kui ministereerium leidis, et avalduse lahendamine ei kuulu tema pädevusse. Avaldusel olevast templist selgub, et ministereerium sai avalduse kätte 20. oktoobril 2003. Järelikult kulus Justiitsministeeriumil avalduse edastamiseks 18 päeva. Sellega rikuti *AvS*-i §-s 4 sätestatud nõuet.

Tallinna Vangla direktori allkirjastatud vastuse allservas olev kirje viitab sellele, et vastuse koostamises on osalenud vanglate keskhaigla sama töötaja, kelle tegevuse peale oli avaldaja kaevanud. *AvS*-i § 5 sätestab, et keelatud on saata kaebust sisaldavat märgukirja lahendada sellele organile või ametiisikule, kelle tegevuse peale kaevatakse. Seadusandja on selle sättega soovinud välistada olukorra, kus isik oleks kohtunik omaenese kohtuasjas.

Vangistusseaduse § 106 kohaselt juhib vangla direktor vangla tööd ja täidab talle pandud teisi ülesandeid. Seega vastutab vangla direktor ka selle eest, et vangla lahendaks teiste riigiasutuste edastatud avaldusi seaduse ja hea halduse tava kohaselt. Avaliku teenistuse seaduse lisa 1 „Avaliku teenistuse eetikakoodeksi” punkt 13 sätestab, et riigiametnik hoidub näiliku olukorra loomisest, mis võib seada kahtluse alla tema erapooletuse ja asjade käsitlemise objektiivsuse. Vangla direktor rikkus kaebust lahendades *AvS*-i § 5 nõudeid ja seadis kahtluse alla tema allkirjaga varustatud vastuse erapooletuse ja objektiivsuse.

Seoses tuvastatud rikkumistega tegi õiguskantsler justiitsministrile järgmised ettepanekud.

1. Selgitada, miks viibis vahistatu avalduse edastamine Tallinna Vangla direktorile kauem, kui AvS-i § 4 seda lubab, ning kes vahetult ja kes kaudselt vastutavad avaldaja õiguste sellise rikkumise eest.
2. Karistada AvS-i § 4 rikkumises süüdi olevaid Justiitsministeeriumi ametnikke.
3. Karistada Tallinna Vangla direktorit, kes on rikkunud AvS-i § 5 ja hea halduse tava, kaasates avalduse lahendamisse ametniku, kelle peale on avaldaja kaevanud.
4. Analüüsida ministeeriumis ettepanekuid ning võtta meetmeid selliste rikkumiste vältimiseks edaspidises halduspraktikas.

Õiguskantsleri seaduse § 33 lõigetele 1 ja 2 tuginedes palus õiguskantsler endale hiljemalt 15. jaanuariks 2004 teatada, kuidas on tema ettepanekuid arvestatud ning mida on kavas ettepanekute alusel veel ette võtta. Justiitsministeeriumi vastused sai Õiguskantsleri Kantsleile kätte 16. jaanuaril 2004 ja 4. veebruaril 2004. Vastustes mööndakse, et vahistatu avalduse menetlemisel on rikutud avaldustele vastamise seaduse nõudeid ning see on kahetsusväärne. Väidetavalt on rikkumise põhjustanud mitme ebasoodsa asjaolu kokkulangemine ning avalduse edastamise eest vastutava ametniku välislähetus. Rikkumise põhjuste tuvastamisel ei leitud ühegi ametniku otsesest süüd ning võeti seisukoht, et rikkumisega seoses pole põhjust Justiitsministeeriumi ametnikke karistada. Edaspidiste rikkumiste vältimiseks on Justiitsministeeriumis rakendatud järgmised abinõud.

1. Kolme päeva kestel korraldati Justiitsministeeriumi vanglate osakonna ametnikele koolitus, millel käsitleti haldusvälistelt isikutelt tulnud kirjadele vastamist.
2. Justiitsministeeriumi vanglate osakonna ametnikele koostati kirjalik juhendmaterjal, milles käsitletakse kirjadele vastamist.
3. Justiitsministri 30. detsembri 2003. aasta käskkirjaga nr 404 kehtestati ministeeriumi vanglate osakonna pädevus haldusmenetluses. Selle käskkirja kohaselt ei kirjuta avalduse edastamise kaaskirjale alla vanglate asekanter, vaid asjaomase talituse juhataja. See peaks menetlusaega lühendama.

Justiitsministeerium on justiitsministri 9. jaanuari 2004. aasta käskkirja nr 8-k alusel toimetanud ka distsiplinaarmenetluse, et tuvastada, kas 15. oktoobri 2003. aasta avalduse menetlemisel on rikutud avaldustele vastamise seaduse § 5. Distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte kohaselt ei leidnud siiski kinnitust, et tegemist on Tallinna Vangla vanglaametnike distsiplinaarsüüteoaga, sest Justiitsministeeriumi edastatud avaldusele koostas vastuse vanglate keskhaigla juhataja, mitte vanglate keskhaigla töötaja, kelle tegevuse peale oli avaldaja kaevanud. Seetõttu ei ole ühtki ametnikku karistatud.

10.5.1.2. Avalduse vastuses valeinfo esitamine

Avaldaja esitas õiguskantslerile kaebuse, mis käsitles Tartu politseiprefektuurilt vastukäiva informatsiooni saamist.

Avaldaja viibib vanglas. 21. aprillil 2003 saatis ta Tartu arestimajale järelepärimise, milles soovis teada, mis päevadel ajavahemikus 2.–6. oktoober 2000 konvoeeriti teda arestimajast kohtusse. Tartu politseiprefektuurilt 2. mail 2003 saabunud teatise kohaselt oli avaldaja ajavahemikus 2.–6. oktoober 2000 konvoeeritud kohtusse kõigil päevadel. 15. mail 2003 saatis politseiprefektuur uue teatise, millest selgus, et avaldaja nõutavaid dokumente ei ole võimalik taastada, sest konvoiteenistuse dokumente hoitakse arhiivis kuni kolm aastat. Avaldaja vajas arestimajast nõutud andmeid oma õiguste kohtulikuks kaitseks. Ta ei rahuldunud vastukäivate vastustega. Avaldaja arvates oli esimeses vastuses esitatud informatsioon ebaõige: nimetatud ajavahemikul ta kahel päeval kohtus ei viibinud.

Selguse saamiseks pöördus avaldaja õiguskantsleri poole, paludes kontrollida, miks Tartu arestimaja on tema ühe päringu peale andnud kaks sisult erinevat vastust. Avaldaja arvates ei ole kummaski vastuses esitatud info õige.

Õiguskantsler pöördus selgituse saamiseks Tartu politseiprefekti poole. Vastuses märgiti, et pärast konvoeerimis- ja kohtudokumentide lisakontrollimist selgus, et avaldaja oli viidud Tartu arestimajast kohtusse 2000. a 2., 3. ja 5. oktoobril. Kohus oli konvoeerimise taotluses teinud muudatusi ja pärast seda olid žurnalis konvoeerimise kohta tehtud kanded jäetud korrigeerimata. Prefektuur on juhtinud ebatäpse vastuse ettevalmistanud isikute tähelepanu vajadusele suhtuda äärmise täpsusega kõigisse järelepärimistesse ja avaldustesse. Avaldajale tehti korrektne vastus teatavaks.

Põhiküsimus seisneb selles, kas Tartu politseiprefektuur täitis teabe väljastamisel seaduse nõudeid.

Avaldaja soovis teada, mis kuupäevadel oli teda konvoeeritud arestimajast kohtusse. Tegemist oli isikuandmete saamise sooviga, millele kohaldatakse isikuandmete kaitse seadust (edaspidi *IKS*). *IKS*-i § 29 lõike 1 punkti 1 kohaselt peab vastutav või volitatud töötleja tegema andmesubjektile selle soovil teatavaks tema kohta käivad isikuandmed, järgides avaliku teabe seaduses (edaspidi *AvTS*) sätestatud korda. Kui selleks on isikuandmete kaitse seaduses sätestatud alus, peab teabevaldaja *AvTS*-i § 39 lõike 1 kohaselt tegema isikuandmed kättesaadavaks avaliku teabe seaduses sätestatud korras. Käsitleva kaasuse puhul oli oluline järgida *AvTS*-i § 9 lõike 2 punkti 8. Selle kohaselt ei või teabevaldaja anda eksitavat või ebaõiget teavet ning kahtluse korral peab ta kontrollima, kas väljastatav teave on õige. Sellest järeldub, et järelepärimisele vastamisel tuleb hoolikalt kontrollida algdokumente ning vältida ebaõige või eksitava teabe andmist.

Õiguskantsler võttis teatavaks Tartu Politseiprefektuuri selgituse asjaolude kohta, mis tingisid eksituse avaldusele vastamisel. Arvestades Tartu Politseiprefektuuri kiiret tegutsemist avalduses käsitletud vastuolude selgitamisel ning tõeste andmete tuvastamisel, samuti asjaolu, et eksimus oli asjaomaste töötajatega läbi arutatud, ei pidanud õiguskantsler vajalikuks esitada pärast prefektuurilt vastuse saamist prefektuuri ja arestimaja juhtkonnale lisaettepanekut.

10.5.2. Haldusmenetluse seaduse kohaldamine vangistuse täideviimisel

10.5.2.1. Vahistatule kambris teleri kasutamiseks loa andmisest keeldumine

Õiguskantsleri poole pöördus avaldusega Pärnu Vanglas vahistatuna viibinud isik. Ta kaebas Pärnu Vangla vanglaametnike peale, kes ei olnud lubanud paigutada kambrisse isiklikku raadiot.

Avaldaja väitis, et oli kirjutanud avalduse, milles palus Pärnu Vangla direktoril lubada endale kambrisse raadiovastuvõtja Akai (võimsusega 20 W), mis vahistatu väitel asus vangla isiklike asjade laos. Vangla direktor vastas taotlusele eitavalt, tugines vangistusseaduse (edaspidi ka *VS*) § 93 lõikele 3. Direktori seisukoht on esitatud avaldusele kirjutatud resolutsioonis: kambris on vaba aja veetmise vahend teler. *VS*-i § 93 lõige 3 lubab vahistatule kambrisse teleri või raadio. Välistatud on, et ühes kambris on mitu vaba aja veetmise vahendit. Otsus on tehtud 17. detsembril 2003. Vahistatu oli lisanud otsuse oma avaldusele. Avaldaja ei olnud vangla direktori otsusega nõus ning leidis, et kui kambris juba on teisele vahistatule kuuluv vaba aja veetmise vahend, siis see ei välista vahistatule kambrisse vaba aja veetmise vahendi lubamist.

Avaldaja teatas oma avalduses ka, et varem oli kõnealune raadio tal kambris kasutada, kuid pärast Rapla arestimajja etapeerimist ja sealt naasmist ei lubatud raadiot enam kambrisse. Keeldumist põhjendati sellega, et kambris on juba raadio ja varasem raadio kasutamise luba oli vanglaametniku eksimus.

Seoses avalduse menetlemisega esitas õiguskantsler teabenõude Pärnu Vangla direktorile, et selgitada avalduses nimetatud süüdistusi. Vangla direktor teatas oma vastuses, et avaldajal lubati tema

30. juuli 2003. aasta taotluse alusel kasutada kambris muusikakeskust Akai, sest kambris teist vaba aja veetmise vahendit ei olnud. Muusikakeskus võeti vangla direktori sõnutsi ära, kuid anti vahistatu 15. septembri 2003. aasta taotluse alusel talle kambrisse tagasi.

11. detsembril 2003 etapeeriti avaldaja Rapla arestimajja, kust ta naasis 16. detsembril 2003. Avaldaja võttis enne etapeerimist kaasa kõik talle kuuluvad asjad, sh ka muusikakeskuse. Naasmise ajaks oli samasse kambrisse paigutatud teine vahistatu, kellel oli lubatud vaba aja veetmise vahendina kasutada telerit.

Vangla direktor selgitas oma vastuses, et VS-i § 93 lõike 3 lause 2 kohaselt on vangla direktori nõusolekul lubatud vahistatule kambris raadio või teler. Vangla direktori seisukoha järgi tuleneb sättest, et seadusandja ei ole soovinud siduda vahistatule raadio või teleri lubamist mitte vahistatuga, vaid kambriga, kus vahistatu viibib. Seadusandja sellist tahet kinnitab direktori arvates VS-i § 31 lõige 2.

Teabenõudele antud vastuse kohaselt ei ole Pärnu Vangla saanud avaldajalt pärast selle naasmist Rapla arestimajast taotlust lubada kambrisse avaldajale kuuluv muusikakeskus. Direktor on seisukohal, et kui selline taotlus oleks esitatud, ei oleks olnud võimalik seda rahuldada, sest kambris, kuhu avaldaja paigutati, oli juba vaba aja veetmise vahend teler.

Palutud dokumendikoopiatest olid Pärnu Vangla vastusele lisatud vahistatu 30. juuli 2003. aasta ja 15. septembri 2003. aasta taotluste koopiad. Koopiaid dokumentidest, millest oleks nähtunud, et vahistatult on võetud luba kasutada kambris raadiot Akai, lisatud ei olnud.

Kõnealuse avalduse lahendamisel oli põhiküsimus, kas direktor on avaldaja taotlusi lahendades õigesti tõlgendanud VS-i § 93 lõike 3 lauset 2.

Loa andmise õiguslik alus on VS-i § 93 lõige 3. Vangistuseseaduse § 93 lõike 3 lause 2 sätestab, et vangla direktori nõusolekul on vahistatule kambris lubatud isiklik raadio või teler. Vangla sisekorraeeskirja § 59 jj mõneti täpsustavad nimetatud loa andmise menetlust, kuid tavalise haldusakti andmisega võrreldes sätesta eriregulatsiooni, kuidas menetleda isikliku raadio või teleri kasutamise lubamist. Kinnipeetava vaba aja veetmise vahendi kasutamise võimaldamine on reguleeritud VS-i § 31 lõikega 2: kinnipeetaval võib vangla direktori loal olla isiklik raadio, televiisor, video- või helikassetmagnetofon või muid vaba aja veetmiseks vajalikke esemeid, kui nende kasutamine ei riku vangla sisekorraeeskirju ega häiri teisi isikuid.

VS-i § 93 lõike 3 lause 2 järgi on vahistatule loa andmise materiaalne eeldus isikliku teleri või raadio olemasolu. Loa andmine on vangladirektori kaalutusotsus, mida tehes tuleb arvestada vangla julgeolekut ja teiste vahistatute õigusi ning teisi tähtsaid asjaolusid.

Avaldajal oli isiklik raadio olemas. Küsimus seisnes selles, kas vangla direktori keeldumine oli kaalutusvigadeta. Pärnu Vangla vastusest nähtub, et vangla direktor on VS-i § 93 lõike 3 lauset 2 tõlgendanud järgmiselt: seadusandja ei ole soovinud siduda vahistatule raadio või teleri lubamist mitte vahistatuga, vaid kambriga, kus vahistatu viibib, ent kinnipeetavale isikliku vaba aja sisustamise vahendi kasutamise lubamise konkreetse kinnipeetavaga. Pärnu vangla direktor oli tõlgendanud VS-i § 93 lõike 3 lauset 2 grammatiliselt. Sellega ei saa nõustuda. VS-i § 93 lõike 3 lauses 2 on seadusandja tahtnud sättes sõna *kamber* kasutades pigem rõhutada vahistatu ja kinnipeetava erisugust liikumisvabadust, mitte aga sätestada eri aluseid isikliku teleri või raadio kasutamise võimaluse saamiseks. Seadusandja soov on olnud rõhutada, et vahistatu viibib kambris, aga mitte seda, et kui kambris ühel vahistatul juba on vaba aja veetmise vahend, on see teistele vahistatutele teleri või raadio kasutamise lubamisest keeldumise piisav põhjus.

Vangistuseseaduse seletuskirja kohaselt on eelvangistuse eesmärk süüdistatava või kohtualuse kinnipidamine, et tagada menetluse läbiviimine või uute kuritegude toimepanemise ärahoidmine. Tähtis on arvestada ka muid avalikke huve, näiteks kinnipidamisasutuse julgeolekukaalutlusi. Need

võivad olla aluseks vangla direktori keeldumisele lubada avaldajal kasutada isiklikku raadiot või telerit, kuid keeldumist tuleb põhjendada.

VS-i § 93 lõike 3 lause 2 tõlgenduse tõttu on vahistatute õigusi piiratud rohkem kui kinnipeetavate omi. Pärnu Vangla direktori tõlgenduse kohaselt on vahistatu puhul vaja kaaluda, kas kambris juba on vaba aja veetmise vahend, ning voli vaba aja veetmise vahendi lubamisest keelduda, kui mitmest ühes kambris viibivast vahistatust ühel juba on selline vahend. Kinnipeetavatele aga on VS-i § 31 lõike 2 järgi ette nähtud, et vangla direktori loal võib kinnipeetaval olla isiklik raadio, televiisor, video- või helikassetmagnetofon või muid vaba aja veetmiseks vajalikke esemeid, kui nende kasutamine ei riku vangla sisekorraeeskirju ega häiri teisi isikuid. Säärane olukord on probleemne PS-i § 12 lg 1 lauses 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõiguse seisukohalt. Üldise võrdsuspõhiõiguse sisuks on, et võrdseid tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt. Nii vahistatult kui ka kinnipeetavalt on võetud vabadus. Kinnipeetaval võib olla kambris raadio, samal ajal kui kambrikaaslasel on teler, vahistatult aga seda õigust ei ole. Tegemist on võrdsuse põhimõtte rikkumisega.

Lisaargument on võimalik tuletada VS-i §-st 8 ja § 90 lõikest 2. Nende normide järgi on kinnise vangla territooriumil lubatud kinnipeetaval äratusest kuni öörahu alguseni vabalt liikuda vangla sisekorraeeskirjadega ettenähtud kohtades. Vahistatu viibib terve ööpäeva lukustatud kambris. Seadusandja on pidanud vajalikuks rõhutada vangla ja muu kinnipidamisasutuse liikumisvabaduse erinevust. Vahistatu liikumisvabadus on rohkem piiratud kui kinnipeetaval ja seepärast on talle raadio lubamine põhjendatud.

VS-i § 31 lõige 2 ja VS-i § 93 lõike 3 lause 2 täidavad sama eesmärgi: soodustada, et pikka aega isolatsioonis viibival isikul säiliks sidemed ühiskonnaga. Sidemete säilimisele aitab kaasa võimalus kohtuda lähedastega ja olla raadio või teleri abil kursis väljaspool kinnipidamisasutust toimuvaga.

Pärnu Vangla direktor ei ole tõlgendanud VS-i § 93 lõike 3 lauset 3 kooskõlas vangistusseaduse mõttega ega eelvangistuse eesmärkide ja põhiseaduse printsiipidega. Vangistusseaduse mõtte järgi ei saa olla asjaolu, et mitme vahistatuga kambris on juba üks vaba aja veetmise vahend, iseseisev alus keelduda teistele samas kambris viibivatele vahistatutele andmast luba kasutada isiklikku vaba aja veetmise vahendit. Selline tõlgendus oleks meelevaldne ja lähtuks põhimõttest kes ees, see mees. Võimalus ei sõltu vahistatust endast, vaid üksnes juhusest.

Lisaks eespool käsitletud asjaoludele tuleb kõnealusel juhul osutada ka väärtpraktikale seoses haldusmenetluse seadusega. VS-i § 1¹ sätestab, et vangistusseaduses ja selle alusel ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seadust, arvestades vangistusseaduse erisusi. HMS-i § 51 lõike 1 järgi on haldusakt korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt, mille annab haldusülesannet täitev haldusorgan avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks, st isiku õiguste või kohustuste tekitamiseks, muutmiseks või lõpetamiseks. VS-i § 93 lõike 3 lause 2 kohane kinnipeetavale kambris isikliku raadio või teleri kasutamiseks antav vangla direktori luba on HMS-i § 51 lõikes 1 nimetatud tunnustega otsus ja seega haldusakt, mis peab olema kooskõlas haldusmenetluse seaduses sätestatud nõuetega. *Actus contrarius*'e õpetuse järgi peab kõnealuse loa tühistamine samuti olema vormistatud haldusaktina, mis peab olema kooskõlas haldusmenetluse seaduses käsitletud haldusakti nõuetega.

HMS-i § 55 lõike 2 kohaselt antakse haldusakt kirjalikult, kui seaduse või määrusega ei ole ette nähtud teisiti. Vangistusseadus ega ka alamalseisvad õigusaktid ei sätesta kõnealuse loa andmise vormi, seega peavad nii luba kui ka selle tühistamise otsus olema kirjalikud, et pädeval organil oleks võimalik vangla direktori tegevust kontrollida. Vahistatule antud luba kasutada kambris isiklikku vaba aja veetmise vahendit teenib eelvangistuses oleva isiku õigust saada informatsiooni. Vahistatu õigust saada massiteabevahendite kaudu edastatavat infot ei peaks asjakohase põhjusega piirama ja piirangute tegemist peaks olema võimalik kohtulikult või muul seaduses ettenähtud viisil kontrollida. Kontrollitavust hõlbustab oluliselt see, kui luba on antud ja võetud nõuetekohaselt vormistatud haldusaktiga. Pärnu Vangla ei edastanud loa andmise akti kehtetuks tunnistamise akti koopiati. Seepärast võis eeldada, et kirjalikku haldusakti ei olnud.

VS-i § 105 lõike 1 järgi on vangla Justiitsministeeriumi valitsemisalas olev valitsusasutus, kelle ülesanne on vangistuse, aresti ja eelvangistuse täideviimine vangistusseaduses sätestatud korras. Vabariigi Valitsuse seaduse § 41 lõikest 1, § 49 lõike 1 punktist 4 ja § 95 lõikest 1 tuleneb ministri pädevus valvata ministeeriumi valitsemisala valitsusasutuste ja nende ametiisikute tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse järele.

Õiguskantsler asus seisukohale, et Pärnu Vangla direktor ja direktori kohusetäitja ei ole avaldajale kambris isikliku raadio kasutamist lubades toiminud kooskõlas seadustega. Õiguskantsler tegi justiitsministrile järgmised ettepanekud.

1. Korraldada Pärnu Vangla ametnikele asjakohane vangistusõiguse ja haldusmenetluse koolitus, mis hõlmaks ka lubade andmise õppe.
2. Samasuguste juhtumite vältimiseks tõhustada järelevalvet vangladirektorite otsuste ja nende antavate haldusaktide õiguspärasuse üle.

Nimetatud ettepanekutest informeeris õiguskantsler avaldajat ning palus ettepanekute täitmisest ennast justiitsministril ka informeerida. Justiitsminister teatas õiguskantslerile, et haldusaktide vormistamise kohta tehtud etteheited on teadmiseks võetud ja Pärnu Vangla juhtkonnale edastatud. Samuti on korraldatud haldusmenetluse õpet ning õiguskantslerilt saadud teavet kasutatakse edaspidi teenistuslikus järelevalves. Seejärel lõpetas õiguskantsler kaasuse menetluse.

10.5.2.2. Lisajulgeolekumeetmete kohaldamise ebapiisav põhjendamine

Kinnipeetav pöördus õiguskantsleri poole kaebusega, et ta oli pärast julgeolekukaalutlustel Ämari Vanglast Tallinna Vanglasse üleviimist paigutatud eraldatud lukustatud kambrisse, ilma et vanglaametnikud oleksid kinnipeetavale selgitanud lisajulgeolekuabinõude rakendamise põhjust.

Kinnipeetava väidete kontrollimiseks nõudis õiguskantsler teavet Tallinna Vangla direktorilt. Tallinna Vangla direktor möönab oma vastuses, et kinnipeetav oli paigutatud kaheks nädalaks Ämari Vanglast ümber Tallinna Vanglasse tõepoolest julgeolekukaalutlustel. Tallinna Vanglasse saabunud kinnipeetav paigutati eraldatud lukustatud kambrisse põhjusel, et kinnipeetavale oli Ämari Vanglas viibimise ajal määratud kolmel korral distsiplinaarkaristus, neist kaks vanglaametnike seaduslike korralduste täitmata jätmise eest. Sel põhjusel käsitas Tallinna Vangla kinnipeetavat kui vangistust reguleerivate õigusaktide pidevat rikkujat. Vangla pidas vajalikuks täiendava julgeolekuabinõuna rakendada eraldatud lukustatud kambrisse paigutamist.

Lisaks edastatud teabele saatis Tallinna Vangla direktor oma vastusega koopiad kolmest Ämari vangla direktori käskkirjast, millega olid avalduse esitanud kinnipeetavale määratud distsiplinaarkaristused, ja koopia ühest Tallinna Vangla direktori käskkirjast, mille alusel paigutati Tallinna vanglasse saabunud kinnipeetav eraldatud lukustatud kambrisse. Viimati mainitud käskkirjas märgitakse lisajulgeolekuabinõude rakendamise alusena asjaolu, et avalduse esitanud kinnipeetav on vangistusseaduse ja vangla sisekorraeeskirja pidev rikkuja. Käskkirjas ei ole põhjendatud, milles rikkumised seisnevad. Ämari Vangla direktori käskkirjade puhul ilmnes, et kõik karistused, mille alusel luges Tallinna Vangla kinnipeetava vangistusseaduse ja vangla sisekorraeeskirja pidevaks rikkujaks, olid kinnipeetava suhtes lisajulgeolekuabinõude rakendamise ajaks üle aasta vanad.

Avalduse lahendamise käigus tuli leida vastus küsimusele, kas kinnipeetavat võib pidada vangistust reguleerivate õigusaktide pidevaks rikkujaks, põhjendades seda üle aasta vanade distsiplinaarkaristustega.

Vangistusseaduse § 11 lõike 1 alusel kohaldatakse vangistusseaduses ja selle alusel ettenähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seadust, arvestades vangistusseaduse erisusi. HMS-i § 51 lõike 1 järgi on vangla direktori käskkirja näol tegemist haldusaktiga, mille on haldusülesannet täitev haldusorgan andnud avalik-õiguslikus suhtes üksikujuhtumi reguleerimiseks. HMS-iga kehtestatakse mitu nõuet, millega peab haldusakt olema kooskõlas. Üks selline on HMS-i §-st 56 tulenev kohustus

haldusakti põhjendada. HMS-i § 56 lõike 1 alusel esitatakse põhjendus haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Lisaks sätestab HMS-i § 56, et haldusakti põhjenduses on vaja märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus. Kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud.

Tallinna Vangla direktori käskkirjas ei ole haldusmenetluse seaduse nõudeid korrektselt täidetud. Käskkirjas nimetatakse kinnipeetava eraldatud lukustatud kambrisse paigutamise õiguslik alus (s.o VS-i § 69 lg 2 p 4 ja Tallinna Vangla põhimääruse § 3 lg 2 p 7), kuid puudulikult on esitatud põhjendus, miks leiti, et kinnipeetava suhtes on vaja rakendada täiendavaid julgeolekuabinõusid. Käskkirjas öeldakse, et julgeolekuabinõusid kohaldati, sest Tallinna Vangla arvates on kinnipeetava näol tegemist vangistusseaduse ja vangla sisekorraeeskirja pideva rikkujaga. Käskkirjas pole aga täpsustatud, miks peetakse kinnipeetavat vangistusseaduse ja vangla sisekorraeeskirja pidevaks rikkujaks. Ühtki juhtumit ei ole nimetatud. Esitatud pole ka viidet kinnipeetavale kättesaadavale dokumendile, kust kinnipeetav võiks selgust saada, miks on talle selline staatus omistatud. Sellest tuleneb, et Tallinna Vangla direktori käskkiri ei ole haldusaktile haldusmenetluse seadusega esitatud nõuetega kooskõlas.

Teine probleem on seotud kinnipeetava eraldatud lukustatud kambrisse paigutamise sisulise küljega. Kinnipeetavat käsitati vangistusseaduse ja vangla sisekorraeeskirja pideva rikkujana, sest talle oli Ämari vanglas määratud kolm distsiplinaarkaristust.

Vangistusseaduse § 65 lõike 5 järgi kustub distsiplinaarkaristus, kui kinnipeetav ei ole talle distsiplinaarkaristuse määramisest alates ühe aasta jooksul toime pannud uut distsipliinirikumist. Lukustatud kambrisse paigutamise ajaks olid kõik distsiplinaarkaristused kustunud. Tekib küsimus, kas on põhjendatud, et kinnipeetava suhtes Tallinna Vanglas lisajulgeolekuabinõude rakendamist põhjendatakse kinnipeetavale Ämari Vanglas määratud distsiplinaarkaristustega, mis olid selleks ajaks juba kustunud. Ehkki vangistusseadus ei defineeri üheselt, mida mõista VS-i § 69 lõikes 1 nimetatud vangistusseaduse ja vanglasisekorraeeskirja pideva rikkumise all, jõudis õiguskantsler seisukohale, et kustunud distsiplinaarkaristused pole kinnipeetava liikumisvabaduse piiramise küllaldane põhjendus.

Õiguskantsler saatis Tallinna Vanglale käsitletud probleemide kohta märgukirja, milles palus pöörata tähelepanu sellele, et Tallinna Vanglas kinnipeetavate eraldatud lukustatud kambrisse paigutamisel selliseid probleeme edaspidi enam ei tekiks.

10.5.3. Kinnipeetavalt ja vahistatult seadusliku aluseta tasu võtmine

10.5.3.1. Hambaravi eest tasu võtmine

Kinnipeetav kaebas õiguskantslerile, et Tartu Vanglas võetakse tervishoiuteenuste osutamise eest kinnipeetavalt ja vahistatutelt raha.

Tartu Vanglas viibinud kinnipeetav teatas 19. veebruaril 2003 esitatud avalduses, et oli käinud Tartu Vanglas hambaarsti vastuvõtul ja temalt oli nõutud hambaraviteenuse eest tasumist. Kinnipeetav leidis, et tasu võtmine ei ole seadusega kooskõlas, ning palus kujunenud olukorrale õiguskantsleri hinnangut.

Et selgitada avalduses käsitletud asjaolusid, esitas õiguskantsler 23. aprillil 2003 teabenõude Justiitsministeeriumile. Justiitsministeeriumi 6. juuni 2003. a vastuses on viidatud, et vangistusseaduse (edaspidi ka *VS*) tollal kehtinud redaktsiooni § 49 lõike 1 kohaselt on vanglatervishoid riigi tervishoiusüsteemi osa ning et tervishoiuteenuste korraldamise seaduse (edaspidi ka *TTKS*) § 52 lõike 2 punkti 1 ja VS-i § 49 lõike 2 järgi rahastatakse kinnipeetavatele ja vahistatutele tervishoiuteenuste osutamist riigieelarvest Justiitsministeeriumi kaudu.

Justiitsministeeriumi vastuses oli väide, et kinnipeetavaid ja vahistatuid käsitatakse üldjuhul kui ravikindlustusega isikuid. Viidati, et ravikindlustuse seadus (edaspidi ka *RKS*) sätestab ravikindlustusega hõlmatud inimeste tervishoiuteenuste eest tasumise üldpõhimõtted ning et *RKS*-i järgi tasub täiskasvanu oma hambaraviteenuse eest üldjuhul ise. Justiitsministeeriumi vastuses viidati, et Tartu Vanglas tasub riik täiskasvanud kinnipeetavale või vahistatule vältimatu abina osutatud hambaraviteenuse eest. Muude hambaraviteenuste eest tuli kinnipeetaval ja vahistatul tasuda oma vahenditest Eesti Haigekassa kehtestatud tervishoiuteenuste hinnakirja järgi. Justiitsministeeriumi väitel olid muud tervishoiuteenused kinnipeetavatele ja vahistatutele üldjuhul tasuta.

Käesoleva kaasuse põhiküsimus on, kas Tartu Vanglas tervishoiuteenuse eest tasu võtmiseks oli piisav õiguslik alus.

Tuleb nõustuda Justiitsministeeriumi väidetega, et vanglatervishoid on riigi tervishoiusüsteemi osa, et kinnipeetavatele ja vahistatutele tervishoiuteenuste osutamist rahastatakse otse riigieelarvest Justiitsministeeriumi kaudu ning et kinnipeetavat ja vahistatut tuleb käsitada kui ravikindlustusega isikut. *TTKS*-ist ja *RKS*-ist tuleneb, et kinnipeetavale või vahistatule ei osutata tervishoiuteenust solidaarse ravikindlustuse süsteemi kaudu. Nõustuda tuleb ka sellega, et *RKS* sätestab ravikindlustusega hõlmatud isikute tervishoiuteenuste eest tasumise üldpõhimõtted, mille kohaselt tasub hambaraviteenuse eest täiskasvanud kindlustatu üldjuhul ise ning et põhiseadusest ega rahvusvahelise õiguse normidest ei tulene, et riik peaks igähele tagama piiramatult tasuta arstiabi. *TTKS*-i § 51 punkti 3 kohaselt rahastab tervishoidu ka patsient. See võimaldab panna tervishoiuteenuste eest tasumise kohustuse patsiendile. Rahul ei saa aga olla sellega, kuidas on ravikindlustusega hõlmatud isikute tervishoiuteenuste rahastamise põhimõtteid rakendatud kinnipeetavate ja vahistatute suhtes.

Kinnipeetavale või vahistatule tuleks tervishoiuteenust osutada ja teenuse eest peaks tasuma sama põhimõtte järgi kui vabaduses viibiva isiku puhul. Kuid põhimõtet ei saa rakendada nii, et sellel puudub õiguslik alus ning et selge õigusregulatsiooni puudumise tõttu koheldakse kinnipeetavaid ja vahistatuid erinevates kinnipidamisasutustes erinevalt.

TTKS-i § 52 lõike 2 punkti 1 ja *VS*-i § 49 lõike 2 kohaselt rahastatakse vanglatervishoidu riigieelarvest Justiitsministeeriumi kaudu, kuid rahastamist reguleeriv täpsem õiguslik alus puudub.

Kõnealusel juhul ei ole riik täitnud oma kohustust, sest on jätnud välja töötamata õiguspärase korra, mille alusel saaksid kinnipeetavad ja vahistatud teostada põhiseaduse §-st 28 tulenevat õigust tervise kaitsesele. Tegevusetuse tõttu on riik toime pannud kinnipeetavate ja vahistatute õiguste riive: neile tervishoiuteenuste osutamise ja selle eest tasumise reguleerimiseks ei ole õiguslikul alusel põhinevat korda kehtestatud.

Regulatsiooni puudumise tõttu koheldi kinnipeetavaid ja vahistatuid seoses tervishoiuteenuste eest tasumisega kinnipidamiskohast olenevalt erisuguselt. Vältimatust abist väljapoole jääva hambaravi eest tasumist nõuti vaid Tartu Vanglas. Teistes vanglates osutati kinnipeetavatele ja vahistatutele hambaraviteenuseid tasuta, ehkki nende osutamine on vanglates üldjuhul piiratud, sest kõiki ravi- ja protseduure ei ole võimalik tänapäevatasemel teha. Sellega on rikutud *PS*-i §-st 12 tulenevat õigust võrdsele kohtlemisele. Rikutud on nõuet kohelda võrdses õiguslikus olukorras olevaid isikuid – Eesti Vabariigi vanglate kinnipeetavad ja vahistatud – ühetaoliselt. Selge ja olulise põhjuseta on ühele osale isikutest, Tartu Vangla kinnipeetavatele ja vahistatutele, ette nähtud väiksemad õigused kui teistele.

Seega oli olukord, kus Tartu Vanglas nõuti kinnipeetavalt ja vahistatuilt hambaraviteenuse eest tasumist Eesti Haigekassa kehtestatud tervishoiuteenuste hinnakirja järgi, õigusvastane ning meel-evaldne.

Kuni Justiitsministeerium ja seadusandja pole suutnud välja töötada selgeid õiguslikke aluseid riigieelarvest vanglameditsiini tarbeks eraldatava raha kasutamiseks, tuleb *TTKS*-i § 52 lõike 2

punkti 1 ja VS-i § 49 lõike 2 varasematest redaktsioonidest tulenevat regulatsiooni mõista nii, et kinnipeetavale ja vahistatule on kõik vanglas osutatud tervishoiuteenused tasuta ning nende eest tasutakse riigieelarvest Justiitsministeeriumi kaudu, kui seadus sõnaselgelt teisiti ei sätesta. Lubamatu on, et Justiitsministeerium ja vanglad sisustasid eelnimetatud kaht sätet meelevaldselt, ilma et valitud lahendus põhineks õiguslikul alusel.

Õiguskantsler asus seisukohale, et kinnipeetavate ebavõrdseks kohtlemiseks puudus õiguslik alus ja tasu võtmine hambaraviteenuse eest tuleb viivitamatult lõpetada. Kuni 1. jaanuaril 2005 kehtima hakkava VS-i § 49 lõike 2 uue redaktsiooni rakendumiseni tuleb kiirkorras välja töötada ja rakendada õiguslikult korrektne kinnipeetavate ja vahistatute tervishoiukulude eest tasumise kord, mis tuleneks seadusest. Kuni korra väljatöötamiseni tuleb kinnipeetavatel ja vahistatutel hambaraviteenuse eest tasu võtmine kui ebaseaduslik lõpetada. Riigieelarve vahendite arvel tuleb ka Tartu Vangla kinnipeetavatele ja vahistatutele osutada tasuta hambaraviteenust samas ulatuses, mis teistes Eesti Vabariigi vanglates.

Seoses eelnimetatud rikkumistega tegi õiguskantsler Justiitsministeeriumile, kelle valitsemisalas on VS-i § 105 lõike 1 järgi, järgmised ettepanekud.

1. Viivitamata lõpetada Eesti Vabariigi vanglates kinnipeetavatel ja vahistatutel tervishoiuteenuste osutamise eest tasu võtmine ilma seadusliku aluseta. Uue korra väljatöötamiseni tuleb riigieelarve vahenditest tagada kõigi Eesti Vanglate vahistatutele ja kinnipeetavatele ühesuguses ulatuses hambaraviteenuse ja muude tervishoiuteenuste osutamine.
2. Töötada välja ja rakendada kord, milles on määratud, kuidas jagada riigieelarvest Justiitsministeeriumile vanglameditsiini rahastamiseks eraldatud vahendite kasutamist. Vajaduse korral tuleb kehtestada tervishoiuteenuste nimekiri, millest nähtub, mis tervishoiuteenused on vanglakaristust kandvale isikule tasuta ja milliste eest mis ulatuses tuleb isikul endal maksta. Nimekirja või muu rakendusakti kehtestamiseks ei piisa justiitsministri määrusest, vaid kehtestamise aluseks peab olema seaduse volitusnorm. Korra väljatöötamisel on vaja arvestada ka kinnipeetavate toimetulekuprobleemidega, millele on Justiitsministeeriumi tähelepanu korduvalt juhitud.
3. Teha kindlaks, kes kinni peetavatest isikutest on riigi ebaseadusliku tegevuse tagajärjel ise tasunud hambaraviteenuse eest, ning kaaluda riigi ebaseadusliku tegevusega isikutele tekitatud kahju hüvitamise võimalikkust. Otsusest palus õiguskantsler endale teatada.

Need ettepanekud saadeti Justiitsministeeriumile 27. augusti 2003. aasta kirjaga.

9. oktoobril 2003 saabus Õiguskantsleri Kantseleisse Justiitsministeeriumi vastus, milles siseminister justiitsministri ülesannetes teatas, et 8. septembril 2003 on Justiitsministeeriumi vanglate asekancleri kirjaga antud vanglatele korraldus lõpetada vahistatutel ja kinnipeetavatel tasu võtmine tervishoiuteenuste, sh hambaravi, eest. Kuni uue regulatsiooni väljatöötamiseni osutatakse vahistatutele ja kinnipeetavatele hambaraviteenust järjekorra alusel mõistlikus ulatuses.

Siseminister justiitsministri ülesannetes teatas ka seda, et Justiitsministeeriumi vanglate osakond selgitab vanglas saadava hambaravi olukorda, et anda hinnang sellele, mis määral on võimalik ühes või teises vanglas hambaraviteenust osutada ja kui palju on selleks vaja raha.

Kirjast selgub, et Riigikogu menetluses on vangistusseaduse muutmise seadus ning et sellega seoses esitab Justiitsministeerium tervishoidu käsitlevad muudatusettepanekud Riigikogu õiguskomisjonile. Muudatusettepanekutega määratakse tasuta tervishoiuteenuste osutamise ulatus ning eelnõu ettevalmistamisel võetakse arvesse ka õiguskantsleri asjakohaseid märkusi. Justiitsministeerium on välja selgitanud Tartu Vanglas tasulist hambaravi saanud kinnipeetavad ning kaalub võimalust õigusliku aluseta tehtud kulutused neile hüvitada.

Õiguskantsleri poole pöördus 29. oktoobril 2003 saabunud avaldusega veel üks Tartu Vanglas karistust kandnud kinnipeetav, kes väitis, et on maksnud 2003. aasta juunis-juulis Tartu Vanglas hambaraviteenuse eest tasu, ent leiab, et see on ebaseaduslik, ning taotleb selle hüvitamist. Seoses nimetatud avalduse menetlemisega ja 2003. aasta 19. veebruari avalduse järelmenetlusega tegi õiguskantsler 15. detsembril 2003 järelepärimise Justiitsministeeriumile, et tuvastada, kuidas on tema varasemaid ettepanekuid täidetud.

Justiitsministeeriumi vastus saabus Õiguskantsleri Kantseleisse 2. jaanuaril 2004. Kirjas teatab justiitsminister, et Tartu Vanglale tehti ülesandeks esitada Justiitsministeeriumi vanglate osakonnale ülevaade, kui palju vahistatuid ja kinnipeetavaid on tasunud hambaravi või muude tervishoiuteenuste eest ise. Teenustasude ja tasutud summade andmed paluti esitada teenusekaupa. Ülevaatest selgus, et Tartu Vangla on võtnud hambaraviteenuste eest ebaseaduslikult tasu kokku 18 863 krooni.

Tartu Vanglale on ministri sõnutsi antud korraldus tutvustada vahistatutele ja kinnipeetavatele korda, mille alusel makstakse ebaseaduslikult võetud tasud tagasi. Ebaseaduslikult võetud tasu tagastatakse taotluse alusel. Vanglast vabanenud isikule saadab Tartu Vangla vastava teatise vabanenu elukohaks märgitud aadressil.

Justiitsministeerium on välja töötanud ja Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2003. aasta määrusega nr 330 kinnitanud „Vangistusseaduse alusel osutatavate tervishoiuteenuste ning nende osutamiseks vajalike ravimite ja meditsiiniliste abivahendite soetamise riigieelarvest rahastamise maht, tingimused ja kord”. Asjakohase määruks andmiseks lisati vangistusseadusse volitusnorm.

Õiguskantsler selgitas avaldajatele ebaseaduslikult makstud tasu tagasimaksmise taotlemise korda ning lõpetas menetluse.

10.5.3.2. Elektriseadme turvakontrolli eest tasu võtmine

Õiguskantsleri Kantselei ametnikud külastasid 6. veebruaril 2003 Tartu Vanglat. Kontrollkäigu ajal toimunud ametnike vastuvõtul käinud kinnipeetavad kaebasid, et Tartu Vanglas võetakse telerite, raadiote ja muude isiklike vaba aja veetmise esemete kasutamise lubamise eel kinnipeetavatele raha esemete läbivaatuse ja esemetele paigaldatavate turvakleebiste eest. Tasud olid kinnipeetavate andmeil 6 krooni turvakleebise eest ja 45 krooni seadme läbivaatuse eest. Avaldajad olid seisukohal, et vangla turvalisus on vangla enda asi ja selle eest ei pea kinnipeetav maksma, et seadme lahtivõtmine rikub ära seadme võimaliku garantii ning et ebaõige on maksta vaid selle eest, et keegi vaatab elektriseadmesse sisse.

Õiguskantsleril oli seoses Tartu Vangla kinnipeetavate kaebuste menetlemisega alust arvata, et nimetatud tasusid võetakse ka teistes Eesti Vabariigi kinnipidamisasutustes. Ta esitas 19. märtsil 2003 Justiitsministeeriumile teabenõude.

Justiitsministeeriumi vastuses teabenõudele nenditi, et nimetatud tasusid võetakse. Kleebiste eest on tasusid võetud kõigis Eesti Vabariigi vanglates ning esemete läbivaatuse eest võetakse tasu Tallinna, Harku ja Tartu vanglas. Teistes vanglates tasu ei võetud. Justiitsministeeriumi vastusest õiguskantsleri teabenõudele nähtub, et nimetatud tasud mõningates Eesti Vabariigi vanglates on kehtestatud kas vangla direktori käskkirjaga või vangla kodukorraga. Samuti sedastati Justiitsministeeriumi vastuses, et esemetele paigaldatavate turvakleebiste maksumus ei moodusta olulist eelarveaastakulu ning edaspidi turvakleebiste eest tasu ei nõuta.

Justiitsministeeriumi vastusest selgus, et kõiki vanglasse toodavaid asju kontrollitakse, et avastada keelatud esemeid ja aineid vanglasse toodavate esemete seest. Mitmed esemed ja eriti just elektroonikaseadmed on tehniliselt keerukad ja seetõttu ei pruugi kvalifitseerimata isik avastada nt elektroonikaseadmesse peidetud keelatud sidevahendeid (nt mobiiltelefonide mikroskeeme jms) ning keelatud esemete ja ainete avastamise asemel võib oskamatu läbivaataja seadme hoopis rikkuda. Seega oli Justiitsministeeriumi arvates vajalik, et seadmeid kontrolliks volitatud ja kvalifitseeritud spetsialist.

Justiitsministeeriumi väitel olid mõnes Eesti vanglas asjaomased spetsialistid vanglaametnike seas olemas (Murru, Maardu, Viljandi, Ämari ja Pärnu vanglas ning Rummu Avavanglas). Seepärast toimus turvakontroll vangla kulul ning oli kinnipeetavatele ja vahistatutele tasuta.

Tartu, Harku ja Tallinna vanglas selliseid asjatundjaid ametnike seas ei ole ning seetõttu on esemete läbivaatamise teenuse saamiseks sõlmitud lepingud spetsialistidega, kes ei ole vangla teenistujad. Kui vanglate ametnike koosseisus puudub spetsialist, võetakse kinnipeetavalt elektriseadme läbivaatamise või direktori loal kasutada lubatud muu eseme läbivaatamise eest tasu vangla kodukorra või vangla direktori käskkirjaga kehtestatud ulatuses (45–50 krooni toiminguga eest).

Kaasuse põhiküsimus on, kas olmeelektronikaseadme läbivaatuse ja turvakleebiste paigaldamise eest tasu küsimine on seaduslik.

Põhiseaduse § 3 sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Säte hõlmab seadusreservatsiooni põhimõtet, st täitevvõimu tohib teostada, kui selleks on olemas seadusest tulenev volitus. Seega peab riigi poolt isiku õiguste riiveks olema seaduslik alus. Et tasu võtmine elektriseadme läbivaatuse ja turvakleebise paigaldamise eest kitsendab kinnipeetava omandipõhiõigust, on selleks vaja seaduslikku alust.

Seadusliku alusena tuleb kõne alla vangistusseaduse (edaspidi ka *V/S*) § 31 lõige 3, mis sätestab, et lõikes 2 nimetatud elektriseadmete kasutamise kulud kannab kinnipeetav. *VS-i* § 31 lõige 2 lubab teatud tingimustel kasutada isiklikku raadiot, televiisorit, video- või helikassetmagnetofoni või muid vaba aja veetmiseks vajalikke esemeid.

Kõigepealt tuli anda vastus küsimusele, kas elektriseadme läbivaatuse kulud olid elektriseadme kasutamise kulud *VS-i* § 31 lõike 3 tähenduses.

Põhiseaduse § 13 lõige 2 sätestab, et seadus kaitseb igaüht riigivõimu omavoli eest. Nimetatud sättes sisaldub Eesti õiguspraktika järgi õigusselguse ehk määratuse printsiip, mis on õigusriigi printsiibi osa. Õigusselguse printsiip nõuab, et õigusaktid oleksid sõnastatud piisavalt mõistetavalt ja selgelt, et üksikisikul oleks võimalik – kui tarvis, siis asjakohase nõustaja abiga – haldusorgani käitumist teatava kindlusega ette näha ja sellega arvestada. Kui need nõuded on täitmata, siis on seadus põhiseadusega formaalselt vastuolus.

Normi sõnastusest ei pea ühtmoodi aru saama kõik isikud. See ei ole võimalik. Mõõdupuuks saab olla kujuteldav keskmine isik. *VS* § 31 lõikes 3 sätestatud mõiste *elektriseadmete kasutamise kulud* tähendab kujuteldava keskmise isiku jaoks, et silmas on peetud normaalse kasutamisega kaasnevaid kulusid. Kasutamiskulud tekivad elektriseadme vahetul kasutamisel. Elektriseadmete normaalse kasutamise kulud seisnevad elektrienergia ja remondi kulus. Mõiste ei hõlma elektriseadmete läbivaatuse kulusid ega turvakleebiste paigaldamise kulusid.

Kui normi sõnastus ei anna ühest vastust, tuleb selle tõlgendamisel kaaluda ka muid argumente. Et isikud ei ole vanglasse sattunud vabatahtlikult, vaid kannavad seal karistust riigi sunnivõimu rakendamise tõttu, on riik kohustatud rajama vanglad, looma neis asjakohased tingimused ja tagama vanglas julgeoleku. Julgeoleku tagamine tähendab ka seda, et julgeolekukulud kannab riik. Neid ei nõuta ilma selge õigusliku aluseta sisse kinnipeetavalt. Eriti on see oluline Eesti oludes, kus kinnipeetavate toimetulek ei ole piisavalt tagatud.

Nimetatud tasu võtmine ei ole seaduse mõttega kooskõlas ka seetõttu, et sellega paneb riik ilma õigusliku aluseta osa oma kohustuste täitmise kinnipeetava kanda ning kohtleb kinnipeetavaid ebavõrdselt. *PS-i* § 12 sätestab võrdse kohtlemise põhimõtte. Seega tuleb sarnaseid isikuid sarnases olukorras kohelda võrdselt. Ebavõrdset kohtlemist õigustaks vaid see, kui selleks on mõistlik põhjendus. Justiitsministeeriumi vastusest õiguskantsleri teabenõudele nähtub põhjusena see, et mõnedes kinnipidamisasutustes on spetsialistid elektriseadmete jm esemete läbivaatamiseks vanglapersonali seas olemas ja teistes mitte.

Põhjendus ei ole piisav. Justiitsministeerium ja selle haldusalas olevad vanglad ei ole suutnud leida ja tööle võtta isikuid, kes oleksid pädevad kontrollima kinni peetavate isikute isiklike elektriseadmeid. Mõned vanglad on korraldanud turvakontrolli vangla kulul. Seega on eri kinnipidamisasutustes koheldud sarnases olukorras olevaid isikuid, kinnipidamisasutuses kinni peetavaid, ebavõrdselt.

VS-i § 31 lõige 3 ei ole niisiis küllaldane seaduslik alus küsida kinnipeetavalt tasu elektriseadme läbivaatuse ja turvakleebise paigaldamise eest.

Teise asjakohase alusena tuleb kõne alla vangla sisekorraeeskirja § 59¹ lõige 1, mille järgi kannab isiklike asjade kasutamise kulud kinnipeetav. Sama paragrahvi teine lõige sätestab, et kulude katmise korra ja normid kehtestab justiitsminister käskkirjaga. Justiitsminister on vangla sisekorraeeskirja § 59¹ lõike 2 alusel kehtestanud 7. augustil 2002 käskkirja nr 362 „Kinnipeetavate, vahistatute ja väljasaadetavate isiklike asjade kulude katmise korra ja normid”.

Justiitsministri käskkirjas nr 362 ei ole isiklike asjade kasutamise kuludena ette nähtud asjade läbivaatamise ega turvakleebise kulusid, vaid ainult elektrienergia eest tasumise kulud. Et käskkiri on jätkuvalt jõus, siis võib väita, et Justiitsministeerium ei ole pidanud asjade läbivaatuse ja turvakleebise kulusid isiklike asjade kasutamisega seotud kuludeks. Seega ei sobi volitusnormiks juba formaalsel põhjusel ka vangla sisekorraeeskirja § 59¹ lõige 1.

Kuid vangla sisekorraeeskirja § 59¹ lõige 1 ei sobi volitusnormiks ka materiaalsel põhjusel.

Põhiseaduse § 113 kohaselt sätestab riiklikud maksud, näiteks lõivud, ning trahvid ja koormised, samuti sundkindlustuse maksed, seadus. Riigikohus on asunud oma lahendis seisukohale, et PS-i § 113 kaitseala on veelgi laiem, kui on sõnastusega väljendatud. Sättes on püütud võimalikult täielikult loetleda kõiki avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi. Riigikohtu üldkogu on seisukohal, et § 113 kaitsealas on kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse. Paragrahvi 113 eesmärk on saavutada olukord, kus kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestatakse Riigikogus vastuvõetud seadusega.

Sellest tuleneb, et igasugused avalik-õiguslikud tasud peavad olema sätestatud seadusega. Ehkki vanglates kinni peetavate isikutelt elektriseadmete turvakontrolli või turvakleebise eest võetavat tasu ei ole seaduses nimetatud lõivuks, maksuks, sundkindlustuse makseks, koormiseks ega trahviks, on tegemist lõivu laadi avalik-õigusliku tasuga. Sellise tõlgenduse on nimetatud tasudele andnud oma 28. aprilli 2003. aasta kirjas ka Justiitsministeerium. Tegemist on tasudega, mida võetakse riikliku toimingute kulude hüvitamiseks. Tasu maksnud kinnipeetav saab riigilt vastusoorituse, st võimaluse vangla direktori loal kasutada isiklikku elektriseadet või muud eset.

Vangla sisekorraeeskirja § 59¹ lõige 1 on vastu võetud justiitsministri 30. novembri 2000. a määrusega nr 72¹⁵². Ministri määrusega ei tohi riiklikke lõive kehtestada.

Justiitsministeeriumi vastusest õiguskantsleri teabenõudele nähtub, et nimetatud lõivud on mõningates Eesti Vabariigi vanglates kehtestatud vangla kodukorraga. VS-i § 105 lõike 3 järgi kehtestab vangla kodukorra vangla direktor kooskõlastatult Justiitsministeeriumiga.

Vangla kodukord on ministri määrusest alamalseisev õigusakt. Kodukorda võib käsitada üldkorraldusena HMS-i § 51 lõike 2 tähenduses. Selle sätte kohaselt on üldkorraldus haldusakt, mida kohaldatakse üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele. Et üldkorraldus on haldusakt ja lõivu kehtestamine piirab isikute õigusi, peab sel olema piisav seaduslik alus. Nagu eespool tuvastatud, puudub elektriseadmete läbivaatuse ning turvakleebiste paigaldamise eest tasu küsimisel piisav seaduslik alus.

¹⁵² RTL 2000, 134, 2139; 2004, 8, 120.

Justiitsministeeriumi vastusest õiguskantsleri teabenõudele nähtub, et nimetatud tasud mõningates Eesti Vabariigi vanglates on kehtestatud vangla direktori käskkirjaga. Vangla direktori käskkiri saab olla kas vangla siseakt või, kui see piirab isikute õigusi, haldusakt. Viimasel juhul peab sel olema seaduslik alus, nagu näiteks VS-i § 64 lõige 4, mille kohaselt vormistatakse kinnipeetavale distsiplinaarkaristuse määramine käskkirjana.

Nagu juba tuvastatud, puudub elektriseadmete läbivaatuse ning turvakleebiste paigaldamise eest tasu küsimisel piisav seaduslik alus.

Kinnipeetavale VS-i § 31 lg 2 alusel vangladirektori loal kasutada antud elektriseadmete jm esemete turvakontrolli ja pärast kontrolli esemetele paigaldatud turvakleebiste eest vanglas tasu võtmine ei ole kooskõlas põhiseaduse ega seadustega.

Nõustudes Justiitsministeeriumi põhjendustega, et elektriseadmete ja kinnipeetavale erandkorras kasutada lubatud muude esemete turvakontroll on vajalik, leidis õiguskantsler, et kinnipeetavalt tasu võtmine tuleb viivitamatult lõpetada. Õiguskantsler tegi oma 5. augusti 2003. aasta kirjas Justiitsministeeriumile järgmised ettepanekud.

1. Arvestades, et Justiitsministeerium teatas õiguskantslerile kavast edaspidi loobuda turvakleebiste eest tasu võtmast, tegi õiguskantsler ettepaneku lõpetada viivitamatult Tartu, Tallinna ja Harku vangla kinnipeetavatele VS-i § 31 lõike 2 alusel kasutada antud elektriseadmete ja muude esemete julgeolekukaalutlustel läbivaatamise eest tasude võtmine.
2. Selgitada kinnipeetavad, kes on seadme läbivaatamise ja turvakleebiste eest tasu maksnud, ning kaaluda, kas on võimalik hüvitada neile riigi ebaseadusliku tegevusega tekitatud kahju.
3. Arvestades kinnipeetavate toimetuleprobleemide jätkumist, võtta kõnealuse kontrolliteenuse kulud täies ulatuses riigi kanda.

Justiitsminister Ken-Marti Vaher teatas õiguskantslerile oma 5. septembri 2003. aasta vastuses, et Justiitsministeerium nõustub õiguskantsleri seisukohaga, et kinnipeetavatele vanglasse lubatavate elektriseadmete kontrollimise eest ei pea tasuma kinnipeetav, vaid vangla, sest seadmeid kontrollitakse vangla julgeoleku tagamiseks. Justiitsministeerium kohustab vanglaid lõpetama ebaseaduslike tasude võtmise ja tagastama kinnipeetavatele elektriseadmete kontrollimise eest võetud tasud 2003. aasta lõpuks. Justiitsministeerium kaalub ka VS-i § 31 lõike 3 muutmist.

10.5.4. Vangla kinnipidamistingimused

Kinnipeetav pöördus õiguskantsleri poole kaebusega Murru Vangla peale, väites, et eraldatud lukustatud kambrites valitsevad tingimused ei ole nõuetekohased.

Kinnipeetava väitel valitses kambris ruuminappus.

Kinnipeetava väidete kontrollimiseks nõudis õiguskantsler Murru Vangla direktorilt teavet eraldatud lukustatud kambris valitsevate olude kohta. Selgus, et eraldatud lukustatud kambri pindala, kus avaldajaga avalduse kirjutamise hetkel viibis, on 8,2 m² ning koos avaldajagi viibis kambris veel 3 kinnipeetavat.

Avalduses tõstatatud probleemi lahendamiseks oli vaja leida vastus küsimusele, kas kinnipeetavatele oli eraldatud lukustatud kambris tagatud piisavalt ruumi.

Eraldatud lukustatud kambrisse paigutamine on VS-i § 69 lõike 2 kohaselt täiendav lisajulgeolekuabinõu. Justiitsministri 30. novembri 2000 a määrusega nr 72 vastuvõetud vangla sisekorraeeskirja § 6 lõike 6 kohaselt on kinnipeetavale kambris ette nähtud vähemalt 2,5 m² põrandapinda. Avaldaja nimetatud kambris oli aga igal kinnipeetaval kasutada vaid 2,05 m² põrandapinda. Seega rikuti

vangla sisekorraeeskirja § 6 lõiget 6. Kinnipeetavatel ei olnud eraldatud lukustatud kambris tagatud piisavalt ruumi.

Õiguskantsleri tegi Murru Vangla direktorile ettepaneku tagada eraldatud lukustatud kambris paigutatud kinnipeetavatele vangla sisekorraeeskirja § 6 lõikes 6 ettenähtud 2,5 m² põrandapinda. Eeldatavalt on nimetatud sätte rikkumise põhjus eraldatud lukustatud kambrite vähesus. Õiguskantsler tegi ettepaneku, et Murru Vangla töötaks probleemi lahenduse välja koostöös Justiitsministeeriumiga. Murru Vangla direktori kohusetäitja kinnitas oma vastuses, et teeb eraldatud lukustatud kambrites viibivatele kinnipeetavatele minimaalselt vajaliku 2,5 m² põrandapinna tagamiseks kõik, mis sellises olukorras võimalik.

10.5.5. Vanglast lühiajaliseks väljasõiduks loa andmise tähtaeg liitkaristuse puhul

Õiguskantsleri poole pöördus vangistuses viibiv isik, kes palus selgitada, kuidas peaks toimuma lühiajaliseks väljasõiduks loa andmine, kui tegemist on liitkaristuse kandmisega.

Avaldaja oli süüdi mõistetud kolme kohtuotsuse järgi – esimene oli tehtud aprillis 2002 ja viimane detsembris 2002. Kuriteod, mille eest oli teda karistatud, olid toime pandud enne esimese kohtuotsuse tegemist. Pärnu Vangla ametnike arvestuste kohaselt tekkis avaldajal VS-i § 32 lõike 1 kohaselt õigus taotleda vanglast lühiajalise väljasõidu luba mitte varem, kui viimase süüdimõistva kohtuotsuse tegemisest arvates ühe aasta pärast, seega detsembris 2003.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole palvega selgitada, kas liitkaristuse kandmise korral arvestatakse lühiajalisele väljasõidule lubamise aega alates esimese või viimase kohtuotsuse tegemisest.

Avalduse lahendamiseks oli vaja leida vastus küsimusele, kuidas mõista liitkaristuse kandmise puhul VS-i § 32 lõikes 1 kasutatud mõistet *karistus*.

Avalduse esitamise ajal kehtinud VS-i redaktsiooni § 32 lõike 1 kohaselt võis vangla direktor anda lühiajalise väljasõidu loa karistusest vähemalt ühe aasta ära kandnud kinnipeetavale¹⁵³. Seega on lühiajaliseks väljasõiduks loa andmine seatud sõltuvusse karistusest teatud osa – ühe aasta – ärakandmisest. Küsimuse tekitab aga ajahetk, millal algab karistuse kandmine ehk mida mõista *karistuse* all.

Probleemi ei teki, kui isik on süüdi mõistetud ühe kuriteo eest. Keeruliseks muutub olukord juhul, kui mitme kuriteo eest on mõistetud liitkaristus, sest liitkaristuse puhul võib olla tegemist kahe erisuguse olukorraga.

Esimesel juhul on kohtuotsuse tegemise ajal teada, et isik on pannud toime mitu kuritegu. Liitkaristus mõistetakse talle ühe kohtuotsusega. Kohus mõistab sellisel juhul kõigepealt karistuse iga kuriteo eest eraldi ja seejärel liidab need, mõistes liitkaristuse. Selline regulatsioon on KarS-i §-s 64.

Teisel juhul on isik samuti pannud toime mitu kuritegu, teda pole neist ühegi eest veel karistatud, kuid esimese kohtuotsuse tegemise ajal pole veel teada, et isik on pannud toime mitu kuritegu. Pärast ühe kohtuotsuse tegemist tuvastatakse, et enne esimeses asjas kohtuotsuse tegemist on isik toime pannud veel mõne kuriteo. Sellisel juhul mõistetakse karistused nende kuritegude eest mitme kohtuotsusega. Sellisel juhul liitkaristuse mõistmist reguleerib KarS-i § 65 lg 1: „Kui pärast süüdimõistva kohtuotsuse kuulutamist tuvastatakse, et süüdimõistetu on pannud enne kohtuotsuse kuulutamist toime teise kuriteo, mõistetakse liitkaristus käesoleva seadustiku §-s 64 sätestatud korras. Eelmise kohtuotsuse järgi täielikult või osaliselt ärakantud karistus arvatakse liitkaristusest maha.” Liitkaristus tähendab siin kõigi kuritegude eest mõistetud karistuste liitmisel tekkinud

¹⁵³ 1. jaanuaril 2004 jõustunud Vangistuseseaduse muutmise seadusega muudeti kõnealust sätet: „Kinnises vanglas karistust kandvale kinnipeetavale, kes on karistusest ära kandnud vähemalt ühe aasta, võib vangla direktor anda loa lühiajaliseks väljasõiduks kuni kahekümne üheks kalendripäevaks aastas“.

karistust, millest arvatakse maha karistuse ärakantud osa, ei saa liitkaristuse kandmise alguseks olla mitte viimase kohtuotsuse tegemise aeg, vaid liitkaristuse kandmise algusena tuleb mõista esimese kohtuotsuse tegemise aega.¹⁵⁴

Oluline on, et mõlemal kirjeldatud juhul peab isikuid võrdselt kohtlema. PS-i § 12 lõike 1 esimese lause kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on 3. aprilli 2002. a otsuses leidnud, et „võrdsusõiguse põhimõte eeldab, et kõiki isikuid, keda ei ole veel kuriteo toimepanemise eest süüdi mõistetud, tuleb karistamisel kohelda ühtemoodi ja seda sõltumata asjaolust, kas isiku poolt toime pandud kuritegusid arutatakse ühel kohtuistungil või tehakse seda erinevatel aegadel erinevates kohtutes”.

Mõlemal juhul mõistetud liitkaristusi tuleb seega mõista karistusena VS-i § 32 lõike 1 tähenduses ning mõlemal juhul tuleb alustada tähtaja – ühe aasta – arvestamist karistuse kandmise algusest, s.o esimesest kohtuotsusest. Seega leidis õiguskantsler, et ekslik on VS-i § 32 lõike 1 tõlgendus, mille kohaselt peaks lühiajalise väljasõidu loa taotlemiseks olema möödunud üks aasta viimasest kohtuotsusest. Nimetatud sätet KarS § 64 ja § 65 lõike 1 alusel mõistetud liitkaristusele kohaldades tuleb lähtuda liitkaristuse kandmise algusest.

Kõik kuriteod, mille eest oli avaldajat kolme kohtuotsuse järgi karistatud, olid toime pandud enne esimese kohtuotsuse tegemist. Seepärast ei oleks pidanud VS-i § 32 lõikes 1 sätestatud tähtaja arvestamist alustama mitte viimase kohtuotsuse tegemisest, vaid liitkaristuse kandmise algusest.

Õiguskantsler pöördus justiitsministri poole, juhtides tähelepanu VS-i § 32 lõike 1 eksliku tõlgenduse võimalusele ning paludes ministril juhtida sellele vanglajuhtide tähelepanu. Justiitsminister nõustus õiguskantsleri seisukohaga ning pöördus vanglate poole ringkirjaga, milles selgitas vanglajuhtidele õiguskantsleri seisukohti.

10.5.6. Kontrollkäigud kinnipidamisasutustesse

10.5.6.1. Kontrollkäigud Narva ja Kohtla-Järve arestimajadesse

Ida-Virumaa mõnes arestimajas viibivatelt isikutelt sai õiguskantsler 2002. aasta lõpul arvukalt avaldusi, milles kurdeti seal valitsevate halbade elamistingimuste üle. Õiguskantsler pidas vajalikuks lähetada mõnda arestimajja olukorraga tutvuma oma nõunik.

Õiguskantsleri nõunik Ida-Virumaal külastas 8. jaanuaril 2003 toonase Narva Politseiprefektuuri arestimaja Narvas. Prefektuuri kasutatavad arestikambrid asuvad Narva Politseiprefektuuri kolmekordse hoone kolmandal korrusel. Arestimaja kasutavad ka toll, piirivalve ja päästeamet, kelle pädevusse kuulub isikute halduskorras kinnipidamine.

Arestimaja ülekoormust kontrollkäigul ei tuvastatud. Politseiprefekti sõnul võib sanitaarnõuete järgimise korral paigutada arestimajja kuni 68 isikut. Kinni peetavate isikute kohta peetava kirjaliku arvestusega kohapeal tutvudes selgus, et kontrollimise ajal oli arestimajas 49 isikut ja päeva jooksul oodati juurde veel 4 isikut. Ka muul ajal oli kinni peetavaid päevas kuni 60. Kambrites on politseiametnike sõnul normaalne ventilatsioon. Igas kambris on võimalik pesta ja kasutada tualetti.

Nähtus, et arestimajas peetakse kinni VS-i §-des 12 ja 90 ning arestimaja sisekorraeeskirja §-s 3 ettenähtud põhimõttest hoida arestialused eraldi. Kinni peetavate kohta sisse seatud kirjaliku arvestusega tutvudes leidis kinnitust, et mehed ja naised, alaealised ja täiskasvanud viibisid eri kambrites.

¹⁵⁴ Juhul, kui isik viibis eelvangistuses, tuleb karistuse kandmise algusaja määramisel arvestada ka eelvangistuses viibimist.

VS-i § 45 lõike 1 järgi peab eluruumis olema aken, mis tagab ruumi nõuetekohase valgustuse. Ühes kambris aken puudus, teistes kambrites päevavalgus peaaegu puudus (klaasid olid tuhmid). Kõigis kambrites oli kontrollkäigu ajal terve ööpäeva tehisvalgus.

Puudusena tuvastati ka, et ei ole võimalik kasutada arestimaja sisekorraeeskirja § 15 lõike 1 punkti 4 kohast õigust soovi korral viibida värskes õhus. Ülemkomissari sõnul puudub selleks nii tehniline kui ka materiaalne (arestimaja töötajate arv ei võimalda seda) võimalus.

19. veebruaril 2003 külastas õiguskantsleri nõunik Kohtla-Järvel paiknevat toonase Ida-Virumaa politseiprefektuuri arestimaja. Prefektuuri kasutuses olevad 11 arestikambrit asuvad Ida-Viru Politseiprefektuuri kolmekordse hoone keldrikorrusel.

Arestimaja töötab suure ülekoormusega. Juhtivinspektori sõnul võib sanitaarnõuete järgimise korral paigutada arestimajja 27 isikut. Kinni peetavate kohta sisse seatud kirjaliku arvestusega kohapeal tutvudes selgus aga, et kontrollimise ajal oli arestimajas 53 isikut ja 18. veebruaril 2003 viibis 56 isikut. Ka muul ajal on kinni peetavate isikute arv olnud päevas kuni 60 isikut. Sanitaarnõuete järgi võib ühes kambris olla 6 isikut, 13. veebruaril 2003 oli seal aga 14 isikut.

Arestikambrites viibivatel isikutel on kambrite ülekoormuse tõttu raske rahuldada arestimaja sisekorraeeskirja §-s 9 ettenähtud hügieenivajadusi. Juhtivinspektori sõnul on võimalik end päevas pesta 8 inimesel. Arestimajas ei peeta kinni VS-i §-des 12 ja 90 ning arestimaja sisekorraeeskirja §-s 3 ettenähtud põhimõttest hoida arestialused eraldi. Kinnipeetavate kohta sisse seatud kirjalikust arvestusest selgus, et samas kambris viibivad kinnipeetavad ja vahistatud. Mehed ja naised ning alaealised ja täiskasvanud on paigutatud eri kambritesse.

Arestimaja sisekorraeeskirja § 17 lõike 2 punkti 6 järgi on arestialusel keelatud suitsetada, kui sellega ei nõustu teine samas kambris viibiv isik. Arestimajas on suitsetajad ja mittedsuitsetajad üheskoos.

VS-i § 45 lõike 1 järgi peab eluruumis olema aken, mis tagab ruumi nõuetekohase valgustuse. Kõigis kambrites on halb ventilatsioon, puudub aken, samuti puudub päevavalgus. Kambrites on ööpäev läbi tehisvalgus. Sellised olud ei sobi VS-i §-s 156 käsitletud eelvangistuse, aresti ega haldusaresti nõuetekohaseks täideviimiseks.

Selline olukord Ida-Virumaa arestimajades toob õiguskantsleri hinnangul kaasa kinnipeetavate väärrikust alandava kohtlemise, mis PS-i § 18 kohaselt on keelatud.

Õiguskantsler ja ka Eestit külastanud rahvusvaheliste organisatsioonide esindusgrupid on juhtinud siseministri tähelepanu vajadusele kiiremas korras tagada politsei arestimajades isikute põhiõiguste kaitse ja täita seaduses kinnipidamistingimuste kohta kehtestatud nõuded. Siseminister on möönnud probleemi olemasolu, kuid viidanud rahapuudusele – järjekindlalt on taotletud raha riigieelarvest, kuid seda pole saadud – ning asjaolule, et plaanitava Jõhvi Vangla ehitamine (kus on ka eluuri-misosakond) muudab mõttetuks arestimajade ulatusliku renoveerimise.

10.5.6.2. Kontrollkäik Tartu Vanglasse

6. veebruaril 2003 toimus seoses Soome ombudsmani ametkonna esindajate Eesti- visiidiga Õiguskantsleri Kantslei ametnike ja Soome ombudsmani ametkonna esindajate ühine kontrollkäik Tartu Vanglasse. Kontrollkäigul osales ka Justiitsministeeriumi vanglate asekanter. Kontrollkäigu eesmärk oli tutvuda, kuidas on vastavatud Tartu Vanglas tagatud kinnipeetavate ja vahistatute õigused ning tutvustada Soome kolleegidele uut taset Eesti kriminaaltäitevsüsteemis – üleminekut laagri tüüpi vanglatelt kambri tüüpi vanglatele, nagu seda on Tartu Vangla.

Soome kolleegide huvi Tartu Vangla vastu tulenes ka sellest, et Tartu Vangla ehitamine toimus paralleelselt Vantaa vangla ehitusega ning Soome kolleegidel on väga huvitav jälgida, kuidas on meie jaoks uut tüüpi kinnipidamisasutus hakanud tööle. Soome kolleegid leidsid ka, et tegemist

on niihästi külaskäiguga kui ka kontrollkäiguga, et tutvuda Eesti vangla olukorraga ning sellega, kuidas Eesti Vabariigi Õiguskantsleri Kantsleile esindajad korraldavad vanglakülastust.

Tavapäraselt eelnes kontrollkäigule mahuka küsimustiku edastamine vanglale, millele vangla andis ka põhjalikud vastused. Need olid kontrollkäigul käsitletavate põhiküsimuste aluseks.

Tartu Vangla on Justiitsministeeriumi haldusalas olev karistuse täideviimise asutus, kus viibivad nii kohtus süüdi mõistetud kinnipeetavad kui ka kriminaalmenetlusega seoses vahi all viibivad isikud. Tartu Vangla avati 15. novembril 2002, esimesed kinnipeetavad olid vanglasse toodud 16. oktoobril 2002. Vangla asub 10 ha suurusel territooriumil ning koosneb administratiivhoonest, kinnipeetavate eluhoonest, vahistatute eluhoonest, spordihoonest. On veel hooldushoone ja kirik. Vanglas on 175 kinnipeetavate kambrit, millest üks on invakamber. Igas kambris on 2 kohta. Eeluuritavatel on 340 kambrit, millest üks on samuti invakamber.

Kinni peetavaid isikuid on vanglas ligikaudu 800, neist 500 vahistatut ja 300 kinnipeetavat. Vanglas on üldhariduskool ja lähiajal avatakse ametikool. Tegutseb kirik, kus on 3 kaplanit. Kinnipeetavatest käib 86 tööl, võimalik on teha nn omavajadustööd. Asutatud on AS Vanglatööstus, kus tehakse puutööd ning sorteeritakse kamme ja naelu.

Kontrollkäigu ajal toimusid kohtumine ja arutelu Tartu Vangla juhtkonnaga ning tutvuti vangla territooriumiga. Õiguskantsleri kantsleile ametnikud korraldasid ka kinnipeetavate ja vahistatute vastuvõtu.

Tartu Vangla kontrollkäigu üks põhjus oli asjaolu, et sellest vanglast on õiguskantslerile saadetud ebaproportsionaalselt palju avaldusi. Neis on peamine probleem see, et kinni peetavatele isikutele on nende arvates tehtud põhjendamatuid piiranguid, mida teistes vanglates ei ole. Tartu Vangla režiim on laagri tüüpi vanglatega võrreldes suhteliselt rangem ja võimaldab paremini järgida vangistusseaduse sätteid. Avaldustes on tõstatatud probleeme ka seoses õigusaktide kättesaadavusega ning avaldustele vastamisega.

Kontrollkäigul ilmnas, et Tartu Vangla juhtkond ei ole vanglapersonali mainimisväärsed kuritarvitusi täheldanud. Tõenäoliselt on põhjus selles, et tegemist on vast avatud vanglaga, mille personal on komplekteeritud inimestest, kes ei ole varem vanglasüsteemis töötanud. Mõnel korral on kinni peetav rünnanud vanglaametnikku ja mõni isik on sattunud vanglaametnike huviorbiiti seoses narkootiliste ainetega.

Tõdeti, et vanglas on tööhõiveprobleem, ent olukorra parandamiseks on rakendatud asjakohaseid abinõusid.

Kontrollkäigu ajal külastati vangla kokkusaamiste ruume, sotsiaalosakonda, meditsiiniosakonda, spordihoonet, kirikut ning vahistatute ja kinnipeetavate eluhoonet. Ruumid olid uued, tänapäevaseks sisustatud ning meeldiva välimusega.

Õiguskantsleri esindajad korraldasid kinni peetavate isikute vastuvõtu. Juhtus, et kinni peetavad esinesid ka teatava grupi nimel, nt seksiooni nimel. Soome kolleegide sõnul on see märk sellest, et laagri tüüpi vanglates tavaline kriminaalne hierarhia on Tartu Vanglas osaliselt lõhutatud. Vastu võeti ka ühe kinnipeetava kirjalik avaldus. Kokku käis vastuvõtul 11 kinnipeetavat ja 1 vahistatu.

Kinni peetavad isikud kaebasid toimetulekuraskuste üle. Tööhõive on vanglas väike ja vangistusseaduse järgi tehakse kinnipeetavate arvelt suuri mahaarvamisi vabanemisefondi ja tsiviilnõuete täitmiseks. Kurdeti tervishoiuteenuste kättesaadavuse üle (hambaraviteenused on tasulised), samuti kinnipeetavatele kasutada lubatud elektroonikaseadmetele turvakleebiste ja seadmete läbivaatamise eest võetava tasu üle. Mitu kaebust esitati seoses vanglas töötamisega (ebaselged tasustamise alused, tööttingimused jne). Kaevati ka toiduga seoses – kinni peetavad rõhutasid, et toit on iseenesest korralik, ent liiga üksluine, ning puudus on magusainest ja maitseainetest. Käsitleti ka muid probleeme.

Mitmele probleemile leiti lahendus kohapeal õigusaktide sisu selgitades, teistele lubati juhtida vangla juhtkonna tähelepanu ning teatav osa küsimustest peeti vajalikuks võtta menetlusse.

Kokkuvõtteks võib öelda, et kontrollkäigu põhjal kerkisid esile järgmised kinni peetavate isikute probleemid.

1. Kinnipeetavate halb materiaalne seisund, mis on tingitud väikestest töövõimalustest ja seaduse alusel mahaarvamiste tegemisest.
2. Tervishoiuküsimused. Osa tervishoiuteenuseid osutatakse isikuarvel oleva raha eest. Paljudele on teenused arvel raha puudumise tõttu peaaegu kättesaamatud (nt hambaravi). Tervishoiuteenuste eest raha võtmise õiguslik alus puudub.
3. Küsitav on Tartu Vanglas kinnipeetavate mitme tasu võtmise seaduslikkus – nt tasu elektriseadmete kontrollimise eest või tasu laos olevate asjade hoidmise koti turvaplokki eest.
4. Täpsustada on vaja vanglas avalduste menetlemise korda ja distsiplinaarmenetluse korda.
5. Tähelepanu tuleb pöörata vanglas dokumentide vormistamisele. Dokumendid peab vormistama nii, nagu seadus ette näeb (nt tööle määramise või karistuse määramise korral). Dokumentid tuleb kinnipeetavale teatada ettenähtud korras.
6. Selgitada, kas vangla kodukorras ettenähtud piirangud on põhiseaduse ja seadustega kooskõlas.

Vangla juhtkonnaga vesteldi esilekerkinud pisematest probleemidest (üksluine toit, kinnipeetavad ei saa ajalehti samal päeval, läbiotsimiste korraldamise viis jne). Hilisem tagasiside kinnipeetavatega kinnitas, et mitu probleemi sai kiire lahenduse (toiduga seonduv, töötasu kohta informatsiooni saamine jne).

Kontrollkäigul saadud infole tuginedes alustati menetlust, et selgitada ja elektroonikaseadmete läbivaatamise ja turvakleebiste eest tasu võtmise seaduslikkus ja tasuliste tervishoiuteenuste osutamise õiguslik alus. Analüüsi tulemusel selgus, et vangla on rikkunud kinnipeetavate õigusi. Justiitsministrile tehti ettepanek korrastada regulatsioon ja hüvitada alusetult tasusid maksnud kinnipeetavatele tekitatud kahju. Seda ministeerium hiljem ka tegi.

10.5.6.3. Kontrollkäik Maardu Vanglasse

28. aprillil 2003 toimus Õiguskantsleri Kantselei tööplaanis ettenähtud kontrollkäik Maardu Vanglasse. Maardu Vanglas viibivad alaealised ja noored vahistatud ning sellest asjaolust tulenevalt oli kontrollkäigu eesmärk tuvastada, kuidas on tagatud vahistatute põhiõigused ja vabadused, esmajoones nende vanust arvestades.

Maardu Vangla on Justiitsministeeriumi haldusalas olev eelvangistuse kandmise ja karistuse täideviimise asutus, kus peamiselt on kriminaalmenetlusega seoses vahi all olevad alaealised isikud ja noored vahistatud. Vähe on vangla majandustöid tegevaid täiskasvanud kinnipeetavaid. Vangla asub Maardu linnas ning on ümber ehitatud endisest arestimajast ja seetõttu asub ühes hoones. Vanglas on ligikaudu 130 kinni peetavat isikut. Alaealisi vahistatuid on keskmiselt 70 ja noori täiskasvanud vahistatuid umbes 50. Majandustöödel on 5 täiskasvanud kinnipeetavat.

Enne kontrollkäiku oli vanglale edastatud mahukas küsimustik, millele vangla andis põhjalikud vastused. Need olid kontrollkäigul käsitletavate põhiküsimuste aluseks. Küsimustiku koostamisse ja kontrollkäiku olid kaasatud Õiguskantsleri Kantseleis vahistatute ja kinnipeetavate kaebusi lahendava 3. osakonna asjaomased ametnikud ja 1. osakonna ametnikud, kelle pädevuses on alaealiste ja laste õiguste tagamise järelevalve.

Kontrollkäigu ajal toimusid kohtumine ja arutelu Maardu Vangla direktoriga ning sotsiaalosakonna juhatajaga ja tutvuti vangla territooriumiga. Õiguskantsleri Kantselei ametnikud korraldasid kinni peetavate ja vahistatute vastuvõtu ning vestlesid Maardu Vangla psühholoogide ja pedagoogidega.

Õiguskantsler on Maardu Vanglast saanud suhteliselt vähe avaldusi. Kaevatud on ravivõimaluste ja toidu kvaliteedi peale ning probleeme on vanglaametnikele avalduste edastamisega ja vanglaametnikega suhtlemisel riigikeele kasutamisega.

Kohtumisel vangla juhtkonnaga ilmnas, et Maardu Vanglale on tekitanud probleeme asjaolu, et sinna saadetud isikud on olnud erisuguste režiimidega vanglates ja arestimajades. Raskusi tekitab ka see, et täiskasvanud vahistatutel on lubatud suitsetada, alaealistel mitte.

Vanglas, kus viibivad peamiselt alaealised vahistatud, on haridustemaatika äärmiselt oluline. Kontrollkäigu ajal toimus kohtumine vangla sotsiaalosakonna töötajatega ning Maardu Vanglas haridusteenust osutava 5. kutsekeskkooli direktoriga. Selgus, et õppetööd korraldatakse vanglas teist aastat, kuid sellega on probleeme. Näiteks eeluurimisvanglas on eri vanuses ning erisuguse haridustasemega ja käitumisega isikud, keda on vaja kriminaalmenetluse ja julgeoleku huvides hoida eraldi. Raskendav asjaolu on ka see, et vahistatud viibivad Maardu Vanglas siiski suhteliselt lühikest aega. Hariduse kvaliteedi huvides hakkab lähitulevikus korraldama Maardu Vanglas õpet Maardu Gümnaasium. Maardu Vanglas pakutava hariduse põhieesmärk on säilitada või tekitada noormeestes harjumus koolis käia ja muuta nende koolitee lihtsamaks juba karistuse kandmise ajal. PHARE programmi toel on korraldatud õpetajate täiendusõpet ning soetatud õppevahendeid. Maardu Vanglas toimub olude sunnil vaid üldharidusõpe, sest nõuetekohast kutseharidust ei ole praegu võimalik vahistatutele osutada.

Kontrollkäigu ajal korraldasid Õiguskantsleri Kantselei ametnikud kinni peetavate isikute vastuvõtu, kus käis kokku 24 kinni peetavat ja üks vanglaametnik. Kinni peetavate tõstatatud probleemid olid järgmised.

1. Hügieenivahendite hoidmise korraldamine. Ei ole kindel, et kinni peetav ei saa enda omade asemel võõraid ja näiteks haigustekitajaga nakatatud hügieenivahendeid, mis on vanglaametnike juures hoiul ja sageli juhtub, et need aetakse segi.
2. Kambrite ventilatsioon on halb, eriti suveajal.
3. Vahistatutel on mõnevõrra raske teavet saada: vangistust reguleerivad õigusaktid või neid selgitav materjal ei ole hõlpsasti kättesaadavad ning ametnikud ei ole võimelised selgitama eelvangistuse kandmise korda. On olnud juhtumeid, et valvurid on end ebatsensuurselt väljendanud.
4. Täiskasvanud vahistatutel ei ole neile antud lubadustest hoolimata võimalik kasutada spordisaali.
5. Paljude probleem on tulevane vanglakaristuse kandmise koht. Tunti huvi, kuidas on võimalik seda valida.

Eelnimetatud probleeme arutati hiljem ka vangla juhtkonnaga ning mõõndi, et ebatsensuursed väljendid ja võimetus jagada selgitusi vangistusõiguse kohta on peamiselt tingitud osa vanglaametnike madalast haridustasemest või vanglatööks sobimatust haridusest. Vanglaametnike õpet on raske korraldada: ametnik jääb normaalsest töörežiimist pikaks ajaks kõrvale. Vangla juhtkonna tähelepanu juhiti ka olmeprobleemidele ning juhtkond lubas rakendada asjakohased abinõud. Maardu Vanglast ei ole nimetatud probleemide kohta enam avaldusi saadud ja võib loota, et juhtkond on probleemid lahendanud.

10.5.6.4. Kontrollkäik Murru Vanglasse

27. oktoobril 2003 korraldati Õiguskantsleri Kantslei tööplaanis ettenähtud kontrollkäik Murru Vanglasse. Eesmärk oli tuvastada, kuidas on tagatud kinnipeetavate põhiõigused ja vabadused Eesti suurimas laagri tüüpi vanglas.

Murru Vangla on Justiitsministeeriumi haldusalas olev vanglakaristust täideviiv asutus, kus kannavad karistust täiskasvanud meessoost kinnipeetavad. Vangla asub Rummu alevikus Harjumaal ja vangla territoorium hõlmab 14 ha. Kontrollkäigu päeval oli vanglas 1514 kinnipeetavat. Vangla mahutab 1660 inimest, ent sel juhul jääks kinnipeetava kohta põrandapinna ruutmeetreid vähemaks, kui seadus ette näeb.

Enne kontrollkäiku oli vanglale saadetud küsimustik, millele vangla andis põhjalikud vastused. Nii saadi kontrollkäiguks vajalik elteave. Kontrollkäigule oli kaasatud Riigikogu põhiseaduskomisjoni liige Avo Üprus, kellele tutvustati kogutud materjali.

Õiguskantsler sai 2003. aastal Murru Vanglast kinnipeetavate arvuga võrreldes vähe kaebusi. Neid oli kõigest paarkümmend. Paljud kaebustes viidatud probleemid ei ole tingitud vangla juhtkonna tegevusest, näiteks seadusest ja vangla sisekorraeskirjast tulenevad kirjavahetuse ja välisilmaga suhtlemise piirangud. Kaebused käsitlevad distsiplinaarkaristusi, julgeolekuprobleeme ja läbiotsimisi ning on taotletud abi teise vanglasse ümberpaigutamiseks. Raskemad kaebused on seotud kartserite ja lukustatud kambrite olukorraga ning vanglate relvastatud üksuse tegevusega. Murru Vanglast on õiguskantsler saanud avaldusi tunduvalt vähem kui suurtest eeluurimisvanglatest, Tallinna Vanglast ja Tartu Vanglast.

Kontrollkäigul toimusid kohtumine ja arutelu Murru Vangla direktoriga ja teiste juhtkonna liikmetega ning, tutvuti vangla territooriumiga. Õiguskantsleri kantslei ametnikud korraldasid ka kinnipeetavate ja vahistatute vastuvõtu.

Kohtumisel vangla juhtkonnaga tõdeti, et vangla on materiaalselt ja moraalselt vananenud ning ülerahvastatud, kuid sellest hoolimata on vanglal perspektiivi – seda küll eeldusel, et kinni peetavaid isikuid on vanglas pärast uute kinnipidamiskohtade ehitamist ja vanade moderniseerimist oluliselt vähem. Suur probleem on vanglas tööhõivega. AS Vanglatööstus ei ole suutnud arvestatavat tootmist vanglas käivitada ning seetõttu on tööhõive probleem vanglas jätkuvalt aktuaalne.

Väga väike on haridust omandavate kinnipeetavate arv. Alates 2005. aastast peaks hakkama haridust andma Tallinna Täiskasvanute Koolituse Keskus. Juhtkond pidas oluliseks, et õppima läheks need, kes tahavad õppida. Kvaliteeti eelistatakse kvantiteedile.

Vangla territooriumil ringkäigul olles tõdesid õiguskantsleri esindajad, et vangla hooned ei ole tänapäeva nõuete kohased. Teatud ruumid – kartserid ja lukustatud kambrid – on halvas seisukorras ja ülerahvastatud. Kinnipeetavate isiklike asjade hoidmiseks puudub ladu ning seetõttu ka adekvaatne kontroll isiklike asjade üle. Külastati vangla sööklat ning nenditi, et ka söökla ei ole tänapäeva nõuete kohane. Seda on kinnitanud ka tervisekaitseorganite ettekirjutused, ent söökla on jäänud rahapuuduse tõttu moderniseerimata.

Kinnipeetavate vastuvõtul käis kokku 31 isikut. Neist 23 soovijat jõuti vastu võtta 27. oktoobril 2003, ülejäänud võeti vastu 3. detsembril 2003 toimunud järelokulastusel. Äärmiselt palju oli kriminaalmenetlust käsitlevaid kaebusi. Kinnipeetavatele selgitati, et õiguskantsleri pädevusse ei kuulu kohtuotsuste revideerimine. Palju kaebusi oli seoses teise kinnipidamiskohta ümberpaigutamise sooviga. Kaevati tervishoiuteenuste kvaliteedi ja distsiplinaarkaristuste ning julgeolekuabinõude rakendamise üle. Neljale isikule lubati vastata kirjalikult kuu aja kestel, vastu võeti 2 kirjalikku avaldust. Ülejäänud isikute kaebuste kohta anti selgitavaid vastuseid või vesteldi esile kerkinud probleemidest vangla juhtkonnaga. Ümberpaigutamise kohta selgitati, et see on Justiitsministeeriumi vanglate asekancleri otsus, mis on tehtud direktori esildise alusel, ning õiguskantsleril ei ole põhjust otsusesse ilma tungiva vajaduseta sekkuda.

Kokkuvõtlikult olid olulisimad probleemid Murru Vanglas järgmised.

1. Ebapiisav meditsiiniline abi ja kaebused seoses tervishoiuteenuste kättesaadavusega.
2. Puudub isiklike asjade hoidmise ladu ja seetõttu kontroll isiklike asjade üle.
3. 9. elusektsioonis (kartserite ja lukustatud kambrite sektsioon) on kambrid ülerahvastatud. Ruumipuuduse tõttu ei ole võimalik hoida kartserikaristust kandvaid ja julgeolekukaalutlustel lukustatud kambrisse paigutatud isikuid eraldi.
4. Vangla söökla on vaja kiiresti renoveerida.
5. Tööhõive vanglas väike.

Enamik probleeme on tekkinud vähesest rahastamisest. Vangla on suhteliselt ülerahvastatud ja seetõttu on raske kinnipeetavate ümberpaigutamise probleeme lahendada. Õiguskantsleri ametnikud leidsid, et vangla juhtkonna ja kinnipeetavate suhted on head ning vähese rahaga on juhtkond teinud kinnipeetavate elutingimuste parandamiseks tõhusat tööd. Õiguskantsleri hinnangul vajab Murru Vangla kiiresti investeeringuid, et muuta vangla seadusest tulenevate nõuete kohaseks.

11. ISIKUANDMETE KAITSE JA ÕIGUS SAADA INFORMATSIOONI

11.1. Sissejuhatus

Põhiseaduse § 26 kaitseb igäihe perekonna- ja eraelu puutumatus. Infoühiskonnas on selle põhiõiguse lahutamatuks osaks õigus isikuandmete kaitsele. Arvestades, et informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia areng võimaldab privaatsust rikkuda n-õ distantsilt ehk ilma isiku füüsilise kohalolekuta, tuleb üha rohkem tähelepanu pöörata infoühiskonnas tekkivatele uutele ohtudele.

Põhiseaduse § 26 näol on tegemist kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga põhiõigusega. Eraelu kaitse riivamise otsust ei saa teha lihtsa huvide kaalumise printsiibil, vaid igasugune riive on õigustatud ainult tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

Teisalt kaitseb põhiseaduse § 44 igäihe õigust saada vabalt üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Eraldi on põhiseaduses sätestatud riigiasutuste kohustus jagada oma tegevuse kohta teavet. Avatud ühiskond, riigijuhtimise läbipaistvus ja tõhus korrupsioonivastane võitlus eeldavad teabe vaba liikumist. Informatsioonivabadust tohib seadusandja piirata ainult ülekaalukate huvide korral. Tihti tuleb leida tasakaal just nende kahe mainitud põhiõiguse vahel: infovabadusele ei tohi ohvriks tuua igäihe õigust eraelu puutumatusse, privaatsusõigus ei saa aga muutuda universaalseks kilbiks avalikkusele huvi pakkuva info levitamise vastu.

Õiguskantsleri poole pöördusid avaldajad 2003. aastal teabeõigusi käsitlevate avaldustega üle 50 korra. Alla kümne avalduse käsitles isikuandmete kaitset, ülejäänud avalduste puhul kaevati informatsioonile juurdepääsu piiramise üle. Seega oli avaliku teabe kohta esitatud kaebuste hulk märgatavalt suurem. Õiguskantsler alustas menetlust ka omal initsiatiivil. Isikuandmete kaitset käsitlevate kaebuste hulk ei olnud küll suur, kuid kahjuks ei pruugi see olla probleemide puudumise näitaja - avalikkuse suhteliselt vähesed teadmised privaatsusõigusest võivad varjata mitmeidki rikkumisi.

Teabeõiguste valdkonna põhiprobleem on mitmete seaduste (isikuandmete kaitse seadus, avaliku teabe seadus, avaldustele vastamise seadus jt) koosrakendamine. Mitu riigiasutust, kelle tööd reguleerivad eriseadused, näiteks prokuratuur ja kohtud, keeldusid teabenõuete täitmisest avaliku teabe seaduse alusel. Nad leidsid põhjendamatult, et nende kohta avaliku teabe seadus ei kehti. Seaduste

kohaldamisel tekitab raskusi ka teabenõude ja avalduse eristamine, mis omakorda tõi kaasa avaliku teabe seaduses sätestatud nõuete rikkumise.

Mitmes kaasuses oli küsimus eraelu kaitse ning infovabaduse omavahelise tasakaalu leidmises. Tuli otsustada, millises ulatuses peavad riigiametnikud isikuandmeid sisaldavat teavet avalikkusele (s.h meediale) jagama. Oli mitu juhtumit, kus riigiasutus põhjendamatult keeldus teabele juurdepääsu võimaldamast, piirates sel moel ebaseaduslikult igaühe õigust saada informatsiooni. Tuli ette ka vastupidist: riigiasutusest väljastati isikuandmeid, mida seaduse järgi oli lubamatu avalikustada. Rohkem on siiski esimest laadi juhtumeid – riigiasutused kohaldavad nende valduses olevale teabele juurdepääsupiiranguid liiga kergekäeliselt, st salastavad avalikku informatsiooni.

Lahendatud kaasuste puhul ilmnis sageli, et rikkumiste põhjuseks oli seaduste puudulik tundmine. Avaliku teabe seadus on nüüdseks kehtinud juba üle kolme aasta ja seepärast ei saa nõuete uudsust vabanduseks tuua. Pigem näitavad ametnike rikkumised vähest teabeõiguste alast väljaõpet. Valdonna õiguslik regulatsioon on piisavalt üksikasjalik ja selge, seega tuleks olukorra parandamiseks rohkem rõhku panna ametnike koolitamisele.

Lisaks tavapärasele avalduste menetlemisele saab õiguskantsler probleemidele tähelepanu juhtida ka omal algatusel. Mitmes valdkonnas on probleeme, mida on vaja süvitsi analüüsida, samuti on väga tähtis avalik arutelu teabeõiguste teemadel.

11.2. Isikuandmete kaitse

11.2.1. Isikuandmete avalikustamine kohtulahendite registris

Õiguskantsler alustas omal initsiatiivil menetlust, et kontrollida, kas kohtulahendite avalikustamisel on järgitud isikute eraelu puutumatus nõuet.

Veebilehel <http://kola.just.ee/> on avalikult kättesaadav kohtulahendite ja -statistika andmekogu, mida haldab Justiitsministeerium. Registrist on läbi otsingusüsteemi Internetist kättesaadavad kõik avaldatud kohtuotsused alates 1. oktoobrist 2001. Otsuste tekstid sisaldavad menetlusosaliste ja teiste menetlusest osavõtivate isikute andmeid muutmata kujul, m.h nimed, isikukoodid, aadressid jm isikut identifitseerivad andmed. Samuti sisaldavad kohtuotsused kaasuse tehiosid. Näiteks oli 23. septembril 2003 võimalik märksõnaga *vägistamine* leida kolm kohtulahendit, kus olid nii kannatanute kui ka kurjategijate nimed ning üksikasjalikult oli kirjeldatud kannatanute suhtes toimepandud kuritegusid. Ühe kaasuse puhul oli tegemist alaealise ohvriga. Samuti oli võimalik tutvuda muude kohtulahenditega, milles kirjeldatakse vägivaldajuhtumeid, näiteks avalikustati tekitatud kehavigastuste kirjeldused jm delikaatsed üksikasjad. Otsingusüsteem võimaldab lahendeid leida ka (ohvri) nime alusel.

Kõnealuses menetluses tuli leida vastus küsimusele, kas kohtulahendite muutmata kujul avalikustamine Internetis on kooskõlas isikute põhiseadusliku õigusega eraelu puutumatusle.

Põhiseaduse § 26 kaitseb igaühe eraelu puutumatus, mille üheks lahutamatuks osaks on õigus oma isikuandmete kaitsele. Isiku eraelu puutumatus on tema kohta käivat teavet levitades võimalik märkimisväärselt kahjustada. Seetõttu on lubatud isikuandmeid ilma isiku nõusolekuta avalikustada vaid siis, kui selleks on seaduslik alus ja avalikustamist õigustavad ülekaalukad huvid. Avaliku teabe seaduse § 28 lg 1 p 29 alusel avalikustatakse riiklikus kohtulahendite registris Eesti kohtute jõustunud otsused. Lisaks tuleb arvesse võtta, et põhiseaduse § 26 näol on tegemist kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga põhiõigusega. Eraelu kaitse riiveid ei saa õigustada lihtsa huvide kaalumise printsiibil, vaid igasugune riive on õigustatud ainult tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

Eraelu puutumatus nõue paneb riigile tõsise kohustuse isikuandmete iga kasutamist ammendavalt põhjendada: andmete koosseis, töötlemise ulatus ning vorm peavad olema õigustatud. Eranditult

igal andmetöötlusoperatsioonil peab olema kindel legitiimne eesmärk ning kasutatavaid andmeid tohib olla ainult nii palju kui selle eesmärgi saavutamiseks vajalik. Ka kohtulahendite puhul ei tohi riik isiku nime kohtulahendites nimetada rohkem kui vajalik. Loomulikult peab kohtuotsus koos isikuandmetega olema kättesaadav menetlusosalistele või teistele selleks õigustatud isikutele, kõigil muudel juhtudel on ühene individualiseeritavus üleliigne.

Kohtulahendite avalikustamine teenib eelkõige kohtute tegevuse läbipaistvuse ning õigusselguse eesmärke. Samuti on avalikustamisel statistiline ning hariduslik funktsioon. Neid igati legitiimseid eesmärke on aga võimalik saavutada ilma menetlusosaliste eraelu nii ulatuslikult riivamata, kui kohtulahendid avalikustada küll täies mahus, kuid ilma isikut identifitseerivate andmeteta.

Isikuandmete kaitse standardid kehtivad nii kuriteohvrite kui ka kurjategijate suhtes. Kannatanute puhul puudub kindlasti andmete Internetis avalikustamise vajadus, mis kaaluks üles andmesubjektide huvi oma eraelu kaitsta. Ka kurjategijatel on põhiseaduslik õigus oma eraelu puutumatusel. Lisaks tuleb põhiõiguse riive õigustamisel hinnata isikuandmete avalikustamise mõju kurjategijate resotsialiseerumisele, samuti tuleb arvestada negatiivsete eelarvamuste ning omakohtu ohuga.

Kokkuvõtteks ei ole kohtuotsuste üldkättesaadavaks muutmine koos isikuandmetega põhjendatud, see on eraelu puutumatus rikkumine. Eesti praegust kohtulahendite avalikustamise praktikat peab kiiresti muutma, et see oleks kooskõlas põhiseaduses toodud nõuetega ning et Eesti suudaks täita rahvusvaheliste inimõiguslepingutega võetud kohustusi isikute eraelu kaitseks.

Õiguskantsler saatis märgukirja justiitsministrile, milles viitas kohtulahendite avalikustamisel tekkinud ebakõlale põhiseadusega. Justiitsministri vastusest nähtub, et õiguskantsleri viidatud vägistamise kohtulahendid ei ole Interneti vahendusel senisel kujul enam kättesaadavad, ning Justiitsministeerium koostab kohtutele ringkirja, milles juhib nende tähelepanu vajadusele kohtulahendite avalikustamisel silmas pidada isiku eraelu puutumatus nõuet.

11.2.2. Juurdepääsu võimaldamine rahvastikuregistri andmetele

Õiguskantsleri poole pöördus eraõiguslikust juriidilisest isikust avaldaja, kelle hinnangul olid Siseministeerium ja Andmekaitse Inspeksioon ebaseaduslikult keeldunud talle rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu võimaldamast.

Avaldaja saatis rahvastikuregistri vastutavale töötlejale Siseministeeriumile taotluse, milles soovis saada luba siduspöördumisega juurdepääsuks rahvastikuregistri andmetele. Taustauuringute tegemiseks sooviti juurdepääsu peaaegu kõigile rahvastikuregistri andmetele. Et juurdepääsu taotleti üle saja isiku kohta käivatele andmetele, edastas Siseministeerium taotluse rahvastikuregistri seaduse alusel Andmekaitse Inspeksioonile. Andmekaitse Inspeksioon keeldus juurdepääsuloale oma nõusolekut andmast, sest avaldaja oli nimetanud andmete töötlemise mitut erinevat eesmärki ning neid ei saanud lõplikult määratleda. Seetõttu ei saanud inspeksioon üheselt hinnata avaldaja õigustatud huvi. Siseministeerium edastas keelduva vastuse avaldajale.

Et rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu loa olid varem saanud mitu äriettevõtet, m.h ka avaldajaga sarnases valdkonnas tegutsev ettevõte, pöördus avaldaja õiguskantsleri poole palvega kontrollida, kas Siseministeerium ja Andmekaitse Inspeksioon on lähtunud isikute võrdse kohtlemise nõudest.

Õiguskantsleri järelepärimise peale selgitasid vastustajad, et avaldaja viidatud teised ettevõtted said juurdepääsu rahvastikuregistrile teistsugustel tingimustel, kui oleks saanud avaldaja. Positiivse lahendi saanud taotlustes olid taotlejad selgelt määratlenud, milliseid andmeid ning millise konkreetse eesmärgi saavutamiseks nad soovivad. Vastustajate hinnangul kaalus neil juhtudel andmesaajate õigustatud huvi üles üksikisiku õiguse eraelu puutumatusel ning isikuandmete kaitsele.

Õiguskantsler võrdles avaldajat viie avaldaja viidatud ettevõttega, kes olid saanud loa rahvastikuregistri andmete kasutamiseks.

Kõik viis ettevõtet olid taotlenud andmeid väiksemas mahus kui avaldaja ning saanud loa väga piiratud ulatuses. Samuti ei saanud neli võrreldavat ettevõtet rahvastikuregistrist andmeid, mida neil varem ei olnud, s.t andmeid saadi ainult olemasolevate andmete kontrollimiseks. Ka viienda ettevõtte puhul oli uute andmete väljastamine asjaolusid silmas pidades õigustatud. Avaldaja oleks taotluse rahuldamise korral saanud rahvastikuregistrist kõik saadaolevad andmed, teades eelnevalt ainult näiteks isiku nime. Lisaks sellele erinesid taotlejate andmetöötamise eesmärgid: loa saanud ettevõtted vajasisid andmeid, et kontrollida neile üleantud isikuandmete õigsust lepingute sõlmimisel, võlgade sissenõudmiseks ning üürivaidluste lahendamise kohtusse viimiseks. Avaldaja oli määranud andmete töötlemise eesmärgiks aga taustauuringute tegemise, mis iseenesest ongi isikuandmete kogumine.

Menetletavas asjas tuli leida vastus küsimusele, kas Siseministeerium ja Andmekaitse Inspeksioon on rahvastikuregistrile juurdepääsu võimaldades kohelnud juurdepääsu taotlejaid võrdselt. Esimese põhiküsimusega seoses tuli anda hinnang ka Siseministeeriumi ja Andmekaitse Inspeksiooni haldusaktide formaalsele õiguspärasusele.

Põhiseaduse § 12 lg 1 esimese lause järgi on kõik seaduse ees võrdsed. Selle üldise võrdsuspõhiõiguse mõte seisneb selles, et seadusi tuleb kõigi suhtes erapooletult ja ühtmoodi rakendada. Kui juriidiline isik saab olla seadustega kohustatud või õigustatud subjekt, peab olema tagatud ka nende seaduste ühetaoline rakendamine. Sellest lähtudes tuleb asuda seisukohale, et üldine võrdsuspõhiõigus kehtib põhiseaduse § 9 lg 2 kohaselt ka juriidilise isiku kohta.

Üldine võrdsusõigus ei tähenda siiski, et kõiki isikuid tuleb kohelda ühesuguselt. Nõutav on vaid võrdselt võrdne kohtlemine. Seega ei ole igasugune ebavõrdne kohtlemine põhiseadusega vastuolus. Et põhiseadusvastast ebavõrdset kohtlemist tuvastada, on vaja esmalt selgitada, kas asjassepuutuvad isikud on omavahel võrreldavad, ning teiseks, kas nende kohtlemise olukord on olnud sama.

Käsitletaval juhul olid kõik võrreldavad subjektid kasumit taotlevad juriidilised isikud, kes soovisid rahvastikuregistrile juurdepääsu äriilistel eesmärkidel. Kõik esitasid seaduses ettenähtud korras taotluse ning kõigi taotlused vajasisid Andmekaitse Inspeksiooni heakskiitu, sest juurdepääsu sooviti aastast üle 100 inimese andmetele. Positiivse vastuse said kõik peale avaldaja.

Selgitada tuli, kas erisugune kohtlemine oli õigustatud. Eespool nimetatud faktilisi erinevusi – andmekategoriate maht, uute andmete väljastamine ja andmetöötamise eesmärgid – arvesse võttes tuli asuda seisukohale, et avaldajale juurdepääsuloo andmisest keeldumine oli materiaalselt õiguspärane. Ettevõtete erisuguse kohtlemise õigustused tulenesid taotluste sisust ning nende rahuldamise ulatusest. Avaldaja omaga sarnast taotlust ei olnud esitatud ning avaldaja taotluses soovitud juurdepääsuõigust ei olnud varasemas praktikas kellelegi antud. Seega ei olnud Siseministeeriumi ja Andmekaitse Inspeksiooni otsused põhiseaduse § 12 lg 1 esimese lausega vastuolus.

Haldusmenetluse seaduse § 56 kehtestab haldusakti põhjendamise nõude: nimetada tuleb nii faktilised kui ka õiguslikud asjaolud ning kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjendustes tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on akti andmisel lähtunud.

Kõnealuse kaasuse puhul pidid selle sätte alusel oma otsuseid põhjendama nii Siseministeerium kui ka Andmekaitse Inspeksioon. Et tegemist oli kaalutusõiguse alusel antavate haldusaktidega, pidid mõlemad haldusorganid põhjendama ka oma kaalutusotsust. See on eriti oluline arvestades, et kaalutusõiguse alusel antud haldusaktide puhul üldjuhul ei leidu õigusaktides selgeid otsustuskriteeriume. Seetõttu peavad need kajastuma haldusaktis endas, et ei väheneks otsuste läbipaistvus, ei tehtaks juhuslikke või põhjendamatu otsuseid ning et ei nõrgeneks isiku positsioon riigiga suhtlemisel.

Senine menetluspraktika näitas, et põhjendamata olid Siseministeeriumi ja Andmekaitse Inspektsiooni nii taotluste rahuldamise kui ka sellest keeldumise otsused. Analüüsitud juhtumite puhul ei selgunud haldusaktidest, milliste argumentidega on loetud põhjendatuks taotleja õigustatud huvi, samuti ei olnud selgitatud juurdepääsuloast keeldumisi.

Õiguskantsler saatis nii Siseministeeriumile kui ka Andmekaitse Inspektsiooni märgukirja, milles juhtis tähelepanu haldusaktide formaalsetele puudustele. Lisaks tegi õiguskantsler siseministrile ettepaneku kaaluda rahvastikuregistri seaduse muutmist selliselt, et rahvastikuregistri andmete väljastamise üle oleks pädev otsustama ainult üks institutsioon, kelleks andmekogude pidamise üldise loogika kohaselt on vastutav töötleja ehk Siseministeerium.

Siseministeeriumi vastusest õiguskantslerile selgus, et ette on valmistatud rahvastikuregistri seaduse muutmise seaduse eelnõu, mis õiguskantsleri seisukohta arvesse võttes jätab juurdepääsu üle otsustamise õiguse ainult vastutavale töötlejale.

11.2.3. Maksuasjas kogutud andmete avaldamine

Isik pöördus õiguskantsleri poole kaebusega Viljandi Maksuameti direktori tegevuse peale seoses maksuasjas kogutud andmete avaldamisega.

8. mail 2004 ilmus ajalehes Äripäev artikkel „Maksude kaudne kontroll tugevneb”. Nimetatud artiklis oli juttu sellest, et maksuametil on õigus määrata maksusumma ka hindamise teel, seda eelkõige üle oma ametlike tulude elavate maksumaksjate puhul. Näitena oli toodud juhtum Viljandist. Artiklis oli tsiteeritud Viljandi Maksuameti direktorit, kes keeldus ajakirjanikule avaldamast isiku nime, keda ajalehes esitatud näide puudutas, kuid samas oli avaldatud maksustamisega seoses kogutud andmeid isiku majandusliku seisundi ja suhete kohta.

Õiguskantsler edastas isiku avalduse pädevuse järgi lahendamiseks rahandusministrile, sest rahandusministrile on seadusega antud ülesanne teostada Maksuameti ja maksuametnike tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle teenistuslikku järelevalvet.

Menetluses tuli hinnata, kas Viljandi Maksuameti direktor oli õigustatud avaldama ajakirjanikule maksustamisega seoses kogutud andmeid isiku majandusliku seisundi ja suhete kohta.

Põhiseaduse § 44 järgi on igapähe õigus saada üldiseks kasutamiseks mõeldud informatsiooni. Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud on kohustatud seaduses sätestatud korras andma Eesti kodanikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta, välja arvatud andmeid, mille väljaandmine on seadusega keelatud, ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmeid. Teabe asutusesiseseks teabeks tunnistamise aluseid ja korda reguleerib avaliku teabe seadus.

Maksusaladus on instituut, mis kehtestab andmete väljaandmise keelu põhiseaduse § 44 mõttes ja on sätestatud maksukorralduse seaduse (edaspidi ka MKS) 4. peatükis (§-d 26–30). MKS-i § 26 lg 1 lause 1 sätestab järgmise põhimõtte: „Maksuhaldur, tema ametnikud ja teised teenistujad on kohustatud hoidma saladuses maksukohustuslast puudutavat teavet, sealhulgas äri- ja pangasaladust, mida nad on teada saanud maksude tasumise õigsuse kontrollimise, maksu määramise, maksuvõla sissenõudmise, maksuõigusrikkumise asja menetlemise või muude teenistuskohustuste täitmise käigus (edaspidi *maksusaladus*).” Seletuskirja kohaselt on maksusaladuse kehtestamise eesmärk isikute eraelu kaitse: „Erinevalt üldiselt haldusmenetluses kehtivast põhimõttest, mille kohaselt haldusmenetlus on avalik, kehtib maksumenetluses üldjuhul andmete avaldamise keeld. Haldusmenetluse eriliigile - maksumenetlusele - on iseloomulik asja menetlevale ametnikele eraelu puudutavate andmete teatavakssaamine ning kuna põhiseadus sätestab eraelu puutumatuse kaitse, peab informatsiooni avaldamise vajadus olema väga põhjendatud ja maksuandmete avalikustamise alused seaduses konkreetselt ära toodud. Maksusaladus on igasugune maksukohustuslast puudutav informatsioon, mis maksuhalduri ametnikele jt. teenistujatele teenistuskohustuste täitmise käigus

teatavaks on saanud ning mida nad on vastavalt seadusele kohustatud teistele isikutele mitte avaldama.”

Maksusaladuse erandid on sätestatud MKS-i § 26 lõikes 2, mille kohaselt on maksusaladust lubatud avaldada ainult maksukohustuslase kirjalikul nõusolekul või MKS-i §-des 27–30 nimetatud juhtudel. Andmed, mida on lubatud avalikkusele teatavaks teha, on loetletud MKS-i §-s 27. Siia kuuluvad füüsiliste isikute puhul andmed maksumaksja residentsuse kohta (lg 1 p 3), maksuvõlgade ning enammakstud maksusummade suurus (lg 1 p 4), ajatatud maksuvõla suurus ja maksuvõla tasumise ajakava kestus (lg 1 p 5), kohtulahend maksuvaidluses või vaide lahendamisel tehtud otsus, mille peale kohtusse kaebuse esitamise tähtaeg on kaebust esitamata möödunud (lg 1 p 6) ning andmed maksukohustuslase maksudeklaratsiooni esitamise või esitamata jätmise kohta (lg 1 p 8).

Viljandi Maksuameti direktor ei avaldanud ajakirjanikule küll otseselt isikuandmeid, kuid linna väiksust ja kontaktide detailset kirjeldust arvestades tekkis asjassepühendatutel võimalus n-ö viia otsad kokku ja identifitseerida asjaosaline isik.

Rahandusminister leidis teenistusliku järelevalve tulemusena, et kuigi otseselt ei olnud Viljandi Maksuameti direktor käitunud ebaseaduslikult, ei olnud ajakirjanikule kaasuse esitamine põhjendatud ega vajalik. Samuti seadis see kaasuses käsitletud isiku kindlakstegemise korral ohtu eraelu puutumatuse ning isikuandmete kaitse.

Selle juhtumiga seoses on Maksuameti juhtkond lubanud, et juhib kõigi Maksuameti kohalike asutuste tähelepanu vajadusele järgida MKS-i § 26 lõikest 1 tulenevat kohustust ning hoiduda igasuguste andmete avaldamisest, mida võidakse hiljem käsitada maksusaladuse avaldamisena.

11.3. Õigus saada informatsiooni

11.3.1. Isikuandmete juurdepääsu võimaldamine politseis

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole kaebusega Tallinna Lõuna Politseiosakonna ning Politseiameti tegevuse peale. Kaebus käsitles avaldaja kohta käivale teabele juurdepääsu võimaldamist.

Avaldaja kohta esitati Tallinna Lõuna Politseiosakonnale avaldus, milles teda süüdistati väljapressimises. Avaldaja sai seepeale Tallinna Politseiprefektuurist kutse ilmuda tema haldusõiguserikkumise asja arutamiseks konstaabli juurde. Politseis avaldajale selget süüdistust ei esitatud ning asja arutamise aluseks olnud avaldust talle ei näidatud.

Hiljem pöördus avaldaja Tallinna Politseiprefektuuri Lõuna Politseiosakonna poole kirjaliku avaldusega, milles taotles teda süüdistava avalduse koopiat. Lõuna Politseiosakonnast saadeti avaldajale keelduv vastus, milles viidati haldusõiguserikkumiste seadustikule ning väideti, et asja materjalidega on õigus tutvuda ainult haldusvastutusele võetaval isikul endal.

Seepeale pöördus avaldaja kaebusega Politseiameti peadirektori poole, taotledes tema kohta kirjutatud kaebuse koopiat. Politseiametist saabunud vastuses leiti, et avaldajale koopia väljastamisest keeldumine on olnud õiguspärane, kuid viidati kriminaalmenetluses kehtivatele erinormidele.

Avaldaja kolmandale kaebusele Tallinna Politseiprefektuuri vastati samuti keelduvalt, kuid seekord viidati isikuandmete kaitse seadusele, asjakohast sätet täpsustamata.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole, leides, et kirjeldatud keeldumistega on politseiasutused rikkunud põhiseaduse §-i 44, mis muu hulgas sätestab, et Eesti kodanikul on õigus seaduses sätestatud korras tutvuda tema kohta riigiasutustes hoitavate andmetega.

Vastuseks õiguskantsleri järelepärimisele esitas siseminister järgmise selgituse. Juhtumi puhul ei olnud tegelikult tegemist ei haldusõiguserikkumise ega kriminaalmenetlusega ning seejärel ei olnud

kohane viidata dokumendile juurdepääsu piiramisel menetlusseadustikele. Eriseadustes sätestamata juhtudel kehtib politsei valduses oleva teabe suhtes avaliku teabe seadus. Sellele seadusele tuginedes võimaldaski politsei lõpuks avaldajale juurdepääsu teda huvitavale dokumendile. Avaldajale tutvustati tema kohta esitatud avaldust, kuid mitte politseisse pöördunud inimese isikuandmeid, et tagada kaebuse esitanud isiku õiguste ja vabaduste kaitse.

Menetletavas asjas tuli leida vastus küsimusele, kas ja millisele seadusele tuginedes saab politsei piirata isiku juurdepääsu isiku enda kohta käivale teabele, mis on saadud politseile esitatud avalduse lahendamisel.

Avaldaja taotluse lahendamisel oleks Politseiamet pidanud kohe lähtuma avaliku teabe seaduse § 39 lõikest 3, mis sätestab, et teabevaldaja peab füüsilisest isikust teabenõudjale tagama juurdepääsu tema valduses olevale tema kohta kogutud teabele, välja arvatud juhul, kui juurdepääsu piiramine on vajalik teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Seda normi tuleb tõlgendada koosmõjus avaliku teabe seaduse § 4 lõikega 3: teabele juurdepääsu võimaldamisel peab olema tagatud isiku (käesoleval juhul politseisse avaldusega pöördunud isiku) eraelu puutumatus. Et avaldaja puhul ei viidud läbi õigusrikkumise tuvastamise menetlust, tuli algset kuriteoteadet käsitleda avaldusena. Sellise avalduse kui dokumendi puhul saab Politseiamet tugineda ainult üldseadustele: avaliku teabe seadusele ning isikuandmete kaitse seadusele (viimati nimetatud seadusele juhul, kui dokument kuulub mingisse andmete kogumisse, näiteks toimikusse). Sellises olukorras tuleb leida lahendus, mis võimalikult vähe kahjustaks kumbagi õigust. Kõnealusel juhul oleks tulnud avaldajale tema soovitud dokumenti tutvustada nii, et selle autori kohta võimalikult vähe informatsiooni väljastataks. Siseministeeriumi kirjast selgub, et nii ka lõpuks toimiti ning õiguspärane olukord sellega taastati.

Õiguskantsler saatis siseministrile märgukirja, milles juhtis leitud puudustele tähelepanu. Kuigi avaldaja sai lõpuks juurdepääsu teda huvitavale dokumendile, võttis tema teabenõude täitmine kahetsusväärset kaua aega ning sellele eelnes mitu ebamäära teabenõude täitmisest keeldumist. Seesugusest praktikast võis järeldada, et teabele juurdepääsu võimaldamise alused ei ole Politseiametis üheselt kindlaks määratud. Õiguskantsler tegi ettepaneku seda töövaldkonda korrastada ning töötajaid koolitada, et edaspidi vältida põhiseaduse §-ga 44 vastuolus olevate otsuste tegemist. Samuti palus õiguskantsler teatada, mida on ette võetud avaldajale tekitatud ebameeldivuste leevendamiseks.

Siseministri vastusest nähtus, et õiguskantsleri ettepanekutega on täielikult arvestatud. Siseministeeriumist saadeti Politseiametile märgukiri ettepanekutega üheselt kindlaks määrata teabele juurdepääsu võimaldamise alused ning korraldada ametnikele sellekohane väljaõpe. Samuti soovitati Tallinna Politseiprefektuuri politseiprefektil anda korraldus vabandada avaldaja ees temale tekitatud ebameeldivuste pärast.

11.3.2. Avaliku teabe seaduse täitmine kohtutes

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole, sest leidis, et Tallinna Halduskohus oli põhjendamatult keeldunud täitmast tema teabenõuet ning rikkunud sellega avaliku teabe seadust (edaspidi AvTS).

Avaldaja pöördus Tallinna Halduskohtu poole ning soovis e-posti teel saada jõustumata kohtuotsuse teksti. Avaldaja oli kõnealusel kohtuasjas protsessiosaline ning kohtuotsuse ärakirja oli ta posti teel juba saanud, kuid soovis saada seda ka elektroonilisel kujul, et edastada see kolmandatele isikutele. Teiseks soovis avaldaja saada koopiat sama kohtuasja istungi protokollist.

Tallinna Halduskohus keeldus teabenõude täitmisest, põhjendades seda asjaoluga, et AvTS-i regulatsioon kehtib kohtute kohta niivõrd, kui võrd AvTS-i § 28 lg 1 p 29 näeb ette, et avalikustada tuleb jõustunud kohtuotsused; muudel juhtudel aga AvTS kohtute tegevust ei reguleeri. Tallinna Halduskohus viitas keeldumisel, et avaldaja oli kohtuotsuse paber kandjal juba kätte saanud ning tähtsust ei ole asjaolul, et avaldaja soovib kohtuotsust elektroonilisel teel edastada kolmandatele isikutele.

Protokolli koopia väljastamisest keeldumisel viitas Tallinna Halduskohus aga Tallinna Halduskohtu haldusdirektori käskkirjale, mille kohaselt tuleb dokumendi koopia eest tasuda teenustasu 3 krooni lehekülge.

Avalduse lahendamiseks oli vaja leida vastus küsimusele, kuivõrd laieneb kohtutele AvTS-i regulatsioon ning millistel juhtudel on teabevaldajal õigus nõuda teabe väljastamise eest tasu.

Teabenõudega AvTS-i tähenduses on tegemist siis, kui isik pöördub avalikku teavet valdava isiku või asutuse (teabevaldaja) poole sooviga saada juurdepääs teabevaldaja valduses olevale avalikule teabele. AvTS-i § 3 lg 1 kohaselt on avalik teave mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites.

AvTS-i § 2 lg 2 p 4 kohaselt ei kohaldata AvTS-i teabele juurdepääsupiirangute, juurdepääsu eritingimuste ja viiside osas, kui need on eriseaduses või välislepingus sätestatud teisiti. Kohtutele kui avalikku võimu teostavatele asutustele kohaldatakse AvTS-i regulatsiooni seega niivõrd, kuivõrd kohtute tegevust reguleerivates eriseadustes ei ole ette nähtud teisiti. Asjaolu, et AvTS-i § 28 lg 1 p 29 näeb ette kohustuse jõustunud kohtuotsus avalikustada, ei tähenda, et AvTS-i regulatsioon kohtute kohta muus osas ei kehti. Kui teabevaldaja soovib keelduda teabenõude täitmisest, tuginedes regulatsioonile, mis näeb teabe väljastamiseks ette AvTS-is ettenähtust erineva korra, tuleb asjaomasele sätte konkreetset viidata. Teabenõude täitmisest ning AvTS-i regulatsiooni kohaldamisest keeldudes ei viidanud Tallinna Halduskohus selle aluseks olevale eriregulatsioonile.

Asjaolu, et teabenõudja oli soovitud teabe – kohtuotsuse – paberandjal juba saanud, ei võimalda keelduda sama teabe väljastamisest teabenõudja soovitud muul viisil. AvTS-i § 23 lg 2 p 1 kohaselt võib teabevaldaja keelduda teabenõude täitmisest, kui samale teabenõudjale on taotletav teave juba antud ja teabenõudja ei põhjenda vajadust saada teavet teist korda. Nimetatud säte võimaldab küll hinnata teabenõudja esitatud põhjenduste asjakohasust, kuid mõistliku põhjuse olemasolul tuleb soovitud teave soovitud viisil väljastada. Käesoleval juhul oli kolmandatele isikutele teabe edastamise soov kui mõistlik põhjus teabe teistkordseks väljastamiseks olemas ning pealegi ei põhjusta kohtuotsuse teksti elektroonilisel kujul väljastamine kohtule lisakulutusi.

AvTS-i § 23 lg 1 p 4 kohaselt võib teabevaldaja keelduda teabenõude täitmisest, kui teabenõudja ei ole tasunud riigilõivu või teabenõude täitmise kulutuste eest, kui riigilõiv või tasu on seadusega ette nähtud ja teabevaldaja ei ole loobunud kulutuste katmise nõudest. Seega saab teabe väljastamise eest tasumise nõue tuleneda üksnes seadusest või selle alusel antud õigustloovast aktist, mitte aga kohtu siseaktist. AvTS-i § 25 lg 2 kohaselt tasub teabenõudja paberandjal koopiade valmistamise eest kuni kolm krooni iga väljastatud lehekülje eest alates 21. leheküljest, kui seadusega ei ole teabe väljastamise eest riigilõivu ette nähtud. Käesoleval juhul soovis avaldaja koopiat istungi protokollist, mille pikkus jäi alla 20 lehekülje. Seega oli kohtu nõue maksta lõivu seadusvastane.

Õiguskantsler leidis, et Tallinna Halduskohus oli teabenõude täitmisest keeldumise ning teabe väljastamise eest tasu nõudmisega rikkunud avaliku teabe seaduse nõudeid. Õiguskantsler saatis justiitsministrile märgukirja, juhtides tähelepanu vajadusele pöörata kohtute tähelepanu AvTS-i nõuete järgmisele. Justiitsminister lubas seda laadi probleemide vältimiseks teha kohtutele ringkirja, milles selgitatakse teabenõuete täitmise korda. Tallinna Halduskohus täitis avaldaja teabenõude.

11.3.3. Juurdepääs kriminaalmenetlusega seotud teabele

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole, sest leidis, et Riigiprokuratuur oli rikkunud tema teabenõude täitmisest keeldumisel seaduse nõudeid.

Avaldaja pöördus Viljandi Politseiprefektuuri poole ning tema avalduse alusel alustati kriminaalasi, mis aga lõpetati aegumise tõttu. Seejärel, 15. oktoobril 2002, pöördus avaldaja riigi peaprokuröri poole kaebusega, paludes tühistada kriminaalasia lõpetamise määruse ning anda kriminaalasia

teise eeluurimisasutuse menetlusse. 10. novembril 2002 pöördus avaldaja riigi peaprokuröri poole kirjaga, mis sisaldas erisuguseid soovide. Ühe soovina tahtis avaldaja saada tema 15. oktoobri kaebuse lahendamisel kogutud materjali kinnitatud koopiaid, mida vajas võimalikus kohtumenetluses esitamiseks.

Riigi peaprokurör vastas avaldajale ning selgitas muu hulgas, et avaldaja 15. oktoobri 2002. a kaebuse lahendamisel nõudis Riigiprokuratuur Viljandi Politseiprefektuurist välja kriminaalasja materjali ja avaldaja varasemate kaebuste vastused. Lisaks sellele võeti Viljandi Prokuratuuri vanemprokuröriilt suuline ja Viljandi Politseiprefektuuri uurijalt kirjalik seletus. Avaldajale teatati, et tal on võimalik kriminaalasjaga tutvuda ning sealte vajalikke väljakirjutusi ning tõestatud koopiaid teha Viljandi Politseiprefektuuris. Viljandi Politseiprefektuuri uurijalt võetud seletust ega selle koopiat ei ole Riigiprokuratuuril õigust aga avaldajale väljastada.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole, sest talle oli jäänud arusaamatuks, miks temale ei tutvustata materjali, mis käsitleb tema kaebuse lahendamist, ning riigi peaprokuröri vastus ei sisaldanud selgitust keeldumise aluste kohta.

Õiguskantsler pöördus riigi peaprokuröri poole, et selgitada, mis alusel keelduti avaldaja teabenõuet täitmast. Riigi peaprokurör selgitas, et avaldaja 10. novembri 2002. a kirja vormist ning sisust tulenevalt ei pidanud prokuratuur avaldaja kirja avaliku teabe nõudeks, vaid kohtuetses kriminaalmenetluses esitatud kaebuseks. Prokurörijärelevalve kui riikliku järelevalve eriliik lõpeb riigi peaprokuröri vastusega või seal sisalduva juriidilise otsusega, mida on võimalik halduskohtumenetluses vaidlustada. Seetõttu pole kriminaalmenetluses esitatud avaldused ja kaebused ning nende pinnalt tehtud taotlused vaadeldavad teabenõudena. Nimetatud avalduste ja kaebuste kontrollimisel kriminaalmenetluses kogutud dokumente ei saa käsitada avaliku teabena, mis on AvTS-i § 1 kohaselt mõeldud avalikuks kasutamiseks. Kriminaalmenetluses või muus õigusrikkumise väljaselgitamise menetluses tehtav otsus on avalik teave, mille suhtes kohaldatakse AvTS-i. Kui avaldaja soovib kontrollida, kas prokuratuuri tegevus tema kaebuste lahendamisel on olnud seaduslik, on tal õigus esitada kaebus kõrgemalseisvale prokurörile või justiitsministrile. Riigi peaprokuröri tegevuse peale on võimalik esitada kaebus halduskohtule. Halduskohus, nõudnud välja kriminaalasja järelevalve dokumentid, annab õigusliku hinnangu, kas prokuratuuri tegevus avaldaja kaebuse lahendamisel oli seaduslik või mitte.

Lisaks selgitas riigi peaprokurör, et 15. oktoobri 2002. a kaebuse lahendamisel kogutud dokumentide koopiaid ei väljastatud avaldajale seetõttu, et need on mõeldud ametkondlikuks kasutamiseks. AvTS-i § 35 lõike 1 punkti 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks kriminaal- või väärteomenetluses kogutud teabe kuni asja kohtusse esitamiseni, kuid mitte kauemaks kui aegumistähta lõpuni. AvTS-i kohaselt käsitatakse kriminaal- või väärteomenetluses kogutud teavet asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabena ka pärast kohtusse esitamist, kui see on vajalik kõlbluse või inimeste perekonna- ja eraelu kaitseks või kui seda nõuavad alaealise, kannatanu, tunnistaja või õigusemõistmise huvid. Lisaks AvTS-is kehtestatud üldnõuetele sätestab kriminaalmenetluse koodeks erireeglid, mille kohaldamata jätmine võib otseselt ohtu seada mitte ainult kõlbluse, perekonna- ja eraelu, vaid ka kriminaalmenetluses osalevate menetlusosaliste ning õigusemõistmise huvid.

Avalduse lahendamiseks oli vaja leida vastus küsimustele, kas kriminaalmenetluses kogutud teave on avalik teave AvTS tähenduses ning millised juurdepääsupiirangud sellise teabe kohta kehtivad.

Õiguskantsler leidis, et avaldaja 10. novembril 2002 riigi peaprokurörile saadetud kirja osa, milles avaldaja soovis saada 15. oktoobril 2002 esitatud kaebuse lahendamisel kogutud materjali kinnitatud koopiaid, teabenõue ning Riigiprokuratuur oleks pidanud seda menetlema AvTS-is sätestatud korras.

Teabenõudega AvTS-i tähenduses on tegemist siis, kui isik pöördub avalikku teavet valdava isiku või asutuse, teabevaldaja poole sooviga saada juurdepääs teabevaldaja valduses olevale avalikule teabele.

AvTS-i § 3 lõike 1 kohaselt on avalik teave mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Selline on ka teave, mis on saadud või loodud kriminaalmenetluses, sh kriminaalmenetluse teostamise üle järele valvamisel, ning kriminaalasjaga seoses esitatud kaebuste, avalduste, taotluste jms läbivaatamisel. Seda põhjusel, et kriminaalmenetluse toimetamine ning selle järele valvamine on seaduses ettenähtud avaliku ülesande täitmine, mille käigus saadakse või luuakse teavet, mis jäädvustatakse ja dokumenteeritakse. Asjaolu, et tegemist on menetlusega, mida reguleerib kriminaalmenetluse koodeks (KrMK), järelevalvet lisaks ka prokuratuuriseadus (prokuröri järelevalve kui riikliku järelevalve eriliik), ei mõjuta fakti, et tekkiv teave on avalik teave AvTS-i tähenduses.

Samuti ei muuda olukorda asjaolu, et prokurörijärelevalve kui riikliku järelevalve eriliik lõpeb riigi peaprokuröri vastusega, mille võib halduskohtus vaidlustada. Isikute õiguste tagamiseks ei piisa sellest, et halduskohus nõuab välja kriminaalasja järelevalve materjali ning annab selle põhjal õigusliku hinnangu. Isiku võimalus oma õigusi kaitsta on oluliselt piiratud, kui tal puudub juurdepääs teabele. Põhiseaduse § 44 lõike 2 kohaselt on riigiasutused ja nende ametiisikud kohustatud seadusega sätestatud korras andma kodaniku nõudel oma tegevuse kohta teavet. Eelkõige on avalikule teabele juurdepääsu võimaluse sätestamise eesmärk demokraatliku riigikorralduse tagamine ja avaliku huvi ja igaühe õiguste, vabaduste ja kohustuste täitmise võimaldamine (AvTS § 4 lg 1). Alles teavet omades on isikul võimalik otsustada, kas tema õigusi on teataval juhul rikutud ning kas ja kuidas ta soovib pöörduda oma õiguste kaitseks kohtu poole.

Loomulikult pole kriminaalmenetluses esitatud avaldused ja kaebused vaadeldavad teabenõudena. Teabenõuded võivad olla aga nimetatud avalduste või kaebuste pinnalt tehtud taotlused – juhul kui taotletakse juurdepääsu teabele. Kui KrMK või mõni muu seadus sätestab erineva menetluskorra kriminaalmenetlusega seotud andmetele juurdepääsu võimaldamiseks – nt on KrMK-s sätestatud menetlusosaliste õigus nõuda menetluse käigus juurdepääsu kriminaalmenetluses kogutud teabele – kohaldatakse asjaomast eriseadust; reguleerimata juhtudel aga kohaldatakse AvTS-i, arvestades ka isikuandmete kaitse seadust. AvTS-is nimetatud teabele juurdepääsu piirangud võimaldavad arvestada kriminaalmenetluse vajadustega ning tagada, et teavet ei väljastata, kui see kahjustaks menetlust või isikute eraelu puutumatust. Isik, kes ei ole menetlusosaline, võib seega esitada uurijale taotluse andmete saamiseks, mida tuleb käsitada teabenõudena ning menetleda AvTS-is sätestatud korras.

Kriminaalmenetlusega seotud teabe kuulumine avaliku teabe mõiste alla ei tähenda aga seda, et nimetatud teabele oleks tagatud piiramatut juurdepääsu. Teabenõude menetlemisel tuleb leida vastus küsimusele, mis tingimustel ja kellel on juurdepääs avalikule teabele, mis on saadud või loodud seoses kriminaalmenetlusega. Teabevaldaja peab füüsilisest isikut teabenõudjale tagama juurdepääsu teabevaldaja valduses olevale tema kohta kogutud teabele, välja arvatud juhul, kui juurdepääsu on vaja piirata teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Teabele juurdepääsu võimaldamisel peab olema tagatud isiku eraelu puutumatus.

AvTS-i § 3 lõike 2 järgi võib avalikule teabele juurdepääsu piirata seaduses sätestatud korras. AvTS-i § 23 lõike 1 punkti 1 kohaselt keeldub teabevaldaja teabenõude täitmisest, kui taotletava teabe kohta kehtivad juurdepääsupiirangud ja teabenõudjal ei ole taotletavale teabele juurdepääsu õigust. Piiratud juurdepääsuga teave on AvTS-i § 34 lõike 1 kohaselt teave, mille saamist on seadusega kehtestatud korras piiratud. Sama paragrahvi teise lõike kohaselt võib asutuse juht avaliku teabe seaduse alusel kehtestada teabele juurdepääsu piirangu, tunnistades teabe asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks. Teabe asutusesiseks tunnistamise alused on sätestatud AvTS-i §-s 35.

Kriminaalmenetlusega seotud teabele juurdepääsu piirab AvTS-i § 35 lõike 1 punkt 1 või punkt 10. Esimesel juhul on juurdepääsu piiratud kriminaalmenetluse huvides. Nimelt on teabevaldaja kohustatud AvTS-i § 35 lõike 1 punkti 1 järgi tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks kriminaal- või väärteomenetluses kogutud teabe kuni asja kohtusse esitamiseni, kuid mitte kaemaks kui aegumistähtaja lõpuni. Nimetatud sätet ei olnud kõnealuses asjas võimalik kohaldada, sest kriminaalmenetlus oli aegumise tõttu lõpetatud.

Teisel juhul on aga juurdepääsu piiramise põhjuseks kriminaalmenetluses kogutud teabe seotus isikuga. Nimelt peab teabevaldaja AvTS-i § 35 lõike 1 punkti 10 kohaselt tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe, mis sisaldab eraelulisi või delikaatseid isikuandmeid. IKS-i § 4 lõike 1 kohaselt on isikuandmed tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta käivad andmed, mis väljendavad isiku füüsilisi, psüühilisi, füsioloogilisi, majanduslikke, kultuurilisi või sotsiaalseid omadusi, suhteid ja kuuluvust. IKS-i § 4 lõike 3 punkti 7 kohaselt käsitatakse ka kriminaalmenetluses või muus õigusrikkumise väljaselgitamise menetluses kogutavat teavet delikaatsete isikuandmetena, kui:

- teave on kogutud enne avalikku kohtuistungit või enne õigusrikkumisasjas otsuse tegemist;
- see on vajalik kõlbluse või inimese perekonna- ja eraelu kaitseks või
- seda nõuavad alaealise, kannatanu, tunnistaja või õigusemõistmise huvid.

IKS-i § 4 lõike 3 punkt 7 seab eri juhtudel juurdepääsupiirangu aluseks eri laadi asjaolud, kuid sätte kohaldamise üldine eeldus on, et soovitud teave:

- on kogutud kriminaalmenetluses ning
- tegemist on isiku kohta käivate andmetega.

IKS-i § 4 lõike 3 punkti 7 esimese alternatiivi puhul („enne avalikku kohtuistungit või enne otsuse langetamist õiguserikkumise asjas”) on juurdepääsu piiramise alus seega ajaline kriteerium. Teabenõude täitmisest võib keelduda enne teabe avalikuks saamist – asja arutamisel avalikul kohtuistungil või tehtud otsuse avalikustamise kaudu – juhul, kui teave on kogutud kriminaalmenetluses ning tegemist on isiku kohta käivate andmetega. IKS-i § 4 lõike 3 punkti 7 sõnastusest ei saa aga teha järeldust, et ka pärast teabe avalikuks saamist – kas kohtuistungil või otsuse avalikustamisega – võib andmetele juurdepääsu piirata punkti 7 teises või kolmandas alternatiivis nimetatud alusel. IKS-i § 4 lõike 3 punkti 7 teist ja kolmandat alternatiivi on võimalik kasutada vaid juhul, kui teave ei ole avalikuks saanud. See on võimalik siis, kui ei ole toimunud avalikku kohtuistungit – kohtuistung oli kinnine või kohtuistung oli kuulutatud osaliselt (kõnealuse teabe käsitlemise ajal) kinniseks; kriminaalasjas ei tehtud otsust ega toimunud ka kohtuistungit. Kui teave on õiguspärasel viisil avalikuks saanud, ei saa IKS-i § 4 lõike 3 punkti 7 alusel keelduda juurdepääsu tagamisest.

IKS-i § 4 lõike 3 p 7 teise ja kolmanda alternatiivi puhul („juhul, kui see on vajalik kõlbluse või inimeste perekonna- ja eraelu kaitseks” või „juhul, kui seda nõuavad alaealise, kannatanu, tunnistaja või õigusemõistmise huvid”) on tegemist juurdepääsu piiramise sisuliste kriteeriumitega. Nende kohaldamise võimalikkus aga ei tähenda, et andmete väljastamine huvitatud isikutele oleks välistatud. AvTS-i § 38 „Juurdepääs üksnes asutusesiseseks tunnistatud teabele” lõike 4 kohaselt võib asutuse juht otsustada, et ta võimaldab asutuseväliste isikute juurdepääsu asutusesiseseks tunnistatud teabele, kui see ei kahjusta riigi või omaavalitsusüksuse huve. Teabe väljastamine sõltub seega huvide kaalumiseks – teabenõudja huvi teabele juurdepääsuks ning kõlbluse või inimeste perekonna- ja eraelu kaitse, alaealise, kannatanu, tunnistaja või õigusemõistmise huvid. Seega – kui seadus *expressis verbis* ei keela andmete väljastamist, tuleb lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest, võrreldes teabe taotleja õigustatud huvi teabevaldaja õigustatud huviga.

Oluline on õigesti sisustada ka AvTS-i § 35 lõike 1 punktis 1 ning IKS-i § 4 lõike 3 punktis 7 kasutatud mõistet *kriminaalmenetluses kogutud teave*. Leian, et siin ei saa olla tegemist mitte igasuguse teabega, mis on puutumuses kriminaalmenetlusega. Silmas peetakse eelkõige teavet, mis on oluline kriminaalasja lahendamise seisukohalt – esmajoones tõendamisesemesse kuuluv teave. Seega saab juurdepääsu näiteks kriminaalasja menetlemise asjaolude kohta politseiametniku antud seletustele piirata sellel alusel juhul, kui seletused sisaldavad isiku kohta käivat teavet, millel on tähendus kriminaalasja lahendamise seisukohalt.

Keeldumine teabe väljastamisest peab õigusselguse huvides olema põhjendatud. Teabenõudja ei pea tõendama, et teave on avalik ning juurdepääsupiiranguta, vaid vastupidi – teabevaldaja peab põhjendama, et teave on juurdepääsupiiranguga ning viitama ka alusele, millele ta tugineb. Senikaua kehtib aga teabe avalikkuse eeldus. Riigi peaprokuröri vastusest avaldajale ei selgu, mis alusel on kõne all olev teave – politseiametniku selgitused kriminaalasja menetlemise asjaolude kohta – tunnistatud asutusesiseseks.

Õiguskantsler leidis, et Riigiprokuratuur on avaldaja teabenõude menetlemisel rikkunud AvTS-i nõudeid. Olukorra lahendamiseks pöördus õiguskantsler riigi peaprokuröri poole ning palus avaldaja teabenõude uuesti läbi vaadata ning otsustada, kas see tuleb täita täielikult või osaliselt või kas peab selle täitmisest keelduma ning viimati nimetatud juhul oma otsust põhjendama. Riigi peaprokurör nõustus õiguskantsleri seisukohtadega ning teatas, et avaldaja teabenõue on võetud Riigiprokuratuuris täitmisele.

11.3.4. Teabenõudele vastamise tähtaeg

Isikuloo uurimisega tegelev isik pöördus õiguskantsleri poole kaebusega Siseministeeriumi Rahvastikutoimingute osakonna tegevuse peale. Kaebus käsitles teabenõudele vastamist.

Avaldaja esitas 22. mail 2003 Siseministeeriumi Rahvastikutoimingute osakonnale teabenõude. Teabenõudes soovis avaldaja e-posti teel teada saada 19. sajandi lõpus Kambja luteri koguduses abiellu astunud naise sünniaega ja -kohta ning tema isa nime.

Siseministeeriumi dokumendiregistris registreeriti avaldaja teabenõue 23. mail 2003 ning vastamise tähtajaks märgiti 22. juuni 2003. Siseministeeriumi rahvastikutoimingute osakonna perekonnaarhiivi büroo juhataja vastas avaldajale 16. juunil 2003.

Õiguskantsleri järelepärimisele vastates selgitas Siseministeeriumi siseauditi osakonna juhataja, et teabenõue registreeriti avaldusena avaliku teabe seaduse (AvTS) § 23 lõike 2 punkti 5 alusel, sest teabenõude täitmiseks oli informatsiooni kogumiseks vaja läbi vaadata, süstematiseerida ja analüüsida erisugust materjali ning nõutud teave selle tulemusel dokumenteerida. Siseministeerium selgitas, et sama isik on varem korduvalt esitanud analoogilisi teabenõudeid ning talle on korduvalt selgitatud, et sisuliselt ei ole tegemist teabenõudega. Seda põhjusel, et soovitud teave ei ole enamasti valmiskujul olemas, vaid see on vaja mitmest arhivaalist kokku koguda ning uue dokumendina vormistada. Siseauditi osakond leidis, et Siseministeeriumi rahvastikutoimingute osakond rikkus AvTS-i § 23 lõiget 3, sest teabenõudjale ja Andmekaitse Inspeksioonile ei olnud teabenõude saamisest alates viie päeva jooksul teatatud teabenõude täitmisest keeldumisest.

Õiguskantsler pöördus siseministri poole teist korda ja palus ministril lähemalt selgitada, mida tuli teabenõude täitmisel teha teabenõudja soovitud teabe süstematiseerimiseks ja analüüsimiseks.

Õiguskantsleri järelepärimisele vastates selgitas siseminister järgmist. Teabenõudes soovitud teabe saamiseks tuli uurida esmalt Kambja koguduse laulatuskannet. Sellest selgus otsitava inimese vanus (mitte aga sünniaeg) ning asjaolu, et isiku sünnikoht oli Sangaste. Tema täpse sünniaja ja -koha ning vanemate nimede teadasaamiseks tuli seejärel läbi vaadata Sangaste koguduse vähemalt kolme aasta vastavad arhivaalid. Et Sangaste koguduse kohta on rohkesti kandeid, oli nende arhivaalide läbitöötamine aeganõudev. Teabenõudele vastamiseks tuli saadud andmed vormistada uue dokumendina. Kuna soovitud teave oli mitmes dokumendis, oli teabe kogumiseks vaja läbi vaadata, süstematiseerida ja analüüsida eri teabeallikaid ning nõutud teave selle tulemusel dokumenteerida.

Õiguskantsler pöördus avaliku teabe seaduse § 23 lõike 2 punkti 5 tõlgendamise kohta arvamuse saamiseks Andmekaitse Inspeksiooni poole.

Andmekaitse Inspeksioon leidis vastuses õiguskantsleri pöördumisele, et teabe süstematiseerimise ja analüüsimise all tuleb mõista avaldaja seatud probleemile lahenduse leidmist, mis tavaliselt eeldab

lisateabe kogumist või olemasoleva teabe töötlemist selliselt, et tekib uue kvaliteediga teave. AvTS ei eelda teabenõudele vastamiseks uue dokumendi koostamist; kui avalik teave on eri dokumentides, siis tuleb edastada teabenõudjale koopiad teda huvitavast dokumendi osast, kattes juurdepääsupiiranguga teabe kinni. Uue dokumendi koostamine ei ole avaliku teabe seadusega vastuolus, kui teabevaldaja leiab, et sellisel viisil teabenõudele vastamine on otstarbekas. Andmekaiste Inspeksioon leidis, et avaldaja oli Siseministeeriumi rahvastikutoimingute osakonnale esitanud teabenõude, millele vastamise suhtes tuli kohaldada avaliku teabe seadust.

Põhiküsimus käsitletava kaasuse puhul on see, kas avaldaja pöördumist Siseministeeriumi poole tuleb käsitada teabenõudena, millele vastamise suhtes peab kohaldama avaliku teabe seadust, või oli tegemist avaldusega, millele vastamise suhtes kohaldatakse avaldustele vastamise seadust.

Õiguskantsler leidis, et kõnealusel juhul oli tegemist teabenõudega, millele tuli kohaldada avaliku teabe seadust ning millele oleks tulnud vastata avaliku teabe seaduses sätestatud korras.

Põhiseaduse § 44 lõike 2 kohaselt on riigiasutus ja selle ametiisik kohustatud seadusega sätestatud korras andma kodaniku nõudel oma tegevuse kohta teavet. Teabe nõudmise ja andmise kord on sätestatud AvTS-is, mille § 4 kohaselt on teabevaldajad demokraatliku riigikorralduse tagamiseks ning avaliku huvi ja igäihe õiguste, vabaduste ja kohustuste täitmise võimaldamiseks kohustatud tagama juurdepääsu nende valduses olevale teabele seaduses sätestatud tingimustel ja korras võimalikult kiirel ja hõlpsal viisil. AvTS-i § 18 lõige 1 sätestab, et teabenõue täidetakse viivitamata, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul. Avaliku teabe seaduse § 19 kohaselt võib teabevaldaja, kui teabenõuet on vaja täpsustada või kui teabe väljaselgitamine on aeganõudev.

AvTS-i § 2 lõike 2 punkti 3 kohaselt ei kohaldata avaliku teabe seadust avaldustele vastamise seaduses sätestatud korras avaldustele ja märgukirjadele vastamise suhtes, kui vastamine eeldab jäädvustatud teabe analüüsimist ja sünteesimist ning lisateabe kogumist ja dokumenteerimist. Avaldustele vastamise seaduse § 3 lõike 1 kohaselt on riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud kohustatud neile adresseeritud märgukirjad ja avaldused registreerima ning neile kirjalikult vastama avalduse või märgukirja saabumisest alates hiljemalt ühe kuu pärast. Täiendava uurimise vajaduse korra võib riigiasutus või kohaliku omavalitsuse ametiisik tähtaega pikendada kahe kuuni. Avaldustele vastamise seaduses on sätestatud PS-i §-s 46 sätestatud põhiõiguse kasutamise kord. Põhiseaduse § 46 annab igähele õiguse pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole.

Põhiseaduse §-des 44 ja 46 on sätestatud kaks erinevat põhiõigust ja nende kasutamine on seetõttu sätestatud eri seadustes, milles on ette nähtud ka erisugune menetluskord. Avalikku teavet on igähel õigus nõuda ja teabevaldajal võimalik ilma lisapingutusteta väljastada, sest teave peab olema jäädvustatud või dokumenteeritud. Avaldustele vastamise korral on seevastu tegemist sisuliste küsimuste lahendamise ja see nõuab rohkem aega. See on ka teabenõudele või avaldusele vastamiseks erisuguste tähtaegade sätestamise põhjus.

AvTS-i § 23 „Teabenõude täitmisest keeldumine” lõike 2 punkti 5 kohaselt võib teabevaldaja teabenõude täitmisest keelduda, kui teabenõude täitmiseks tuleb teavet täiendavalt süstematiseerida ja analüüsida ning selle alusel on vaja uus teave dokumenteerida. Sellist teabenõuet käsitatakse avaldusena, millele vastatakse avaldustele vastamise seadusega ettenähtud korras. Nimetatud säte annab teabevaldajale õiguse, kuid mitte kohustuse teabenõude täitmisest keelduda ja lugeda teabenõue avalduseks, millele vastatakse avaldustele vastamise seadusega ettenähtud korras.

Eesti Isikuloo Keskuse soovitud teave oli valmiskujul olemas, kuigi asus eri dokumentides. Avaldaja 22. juuli 2003 kirjas kirjeldatud tegevus, mida teabenõude täitmiseks tehti, ei ole teabe süstematiseerimine ega analüüsimine, mille tulemusena oleks tekkinud uue kvaliteediga teave AvTS-i § 23 lõike 2 punkti 5 tähenduses. Nimetatud säte peab silmas olukorda, kus avaldaja seab „teabenõudes” probleemi, millele lahenduse leidmine eeldab lisateabe kogumist või olemasoleva teabe töötlemist

viisil, mille tulemusena tekib uue kvaliteediga teave. Seega olemasoleva teabe koondamine ühte dokumenti ei anna iseenesest põhjust kohaldada AvTS-i § 23 lõike 2 punkti 5.

AvTS-i regulatsioon ei nõua teabenõudele vastamiseks uue dokumendi koostamist. Teabenõude peaks täitma vormis, mille kohaselt edastatakse olemasolev teave teabenõudjale näiteks dokumentide koopiatena või väljatrükina teabenõudjat huvitava teabe ulatuses. Kui avalik teave on eri dokumentides, tuleb teabenõudjale edastada koopiad teda huvitavatest dokumentidest. Kui teabenõudja on soovinud teabe väljastamist viisil, mis ilma uue dokumendi moodustamiseta pole võimalik, tuleks see takistus teabenõudjale teatavaks teha. AvTS ei sätesta aga sellist teabenõude täitmisest keeldumise alust. AvTS-i § 17 lõige 2 sätestab üksnes, et teabevaldaja võib keelduda teabenõuet täitmast isiku soovitud viisil, kui selleks puuduvad tehnilised võimalused (p 1) või seda ei võimalda teabekandja tüüp (p 2).

Kui dokument, millest teavet sooviti, sisaldab ka juurdepääsupiiranguga teavet, tuleks soovitud teave väljastada, kattes juurdepääsupiiranguga teabe kinni. Ka selline olukord ei tingi teabenõude muutumist avalduseks AVS-i tähenduses, see oleks AvTS-i ekslik tõlgendamine. Teataval määral võiks sellise eksliku tõlgenduse põhjuseks olla AvTS-i § 38 lõike 2 kuni 1. oktoobrini 2003 kehtinud sõnastus: „Kui käesoleva seaduse § 36 sätestatud juurdepääsupiirangu kehtestamise keeld võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemise, siis tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti.” Sellisest sõnastusest võis jääda mulje, et dokumendi osaline avalikustamine oli võimalik vaid AvTS-i § 36 „Teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise keeld” nimetatud teabeliikide puhul. Selline tõlgendus oleks aga vastuolus avaliku teabe seaduse mõtte ja eesmärkidega. Sellise tõlgenduse ekslikkust kinnitab ka AvTS-i muudatus, mis jõustus 1. oktoobril 2003. Nimelt muudeti uue isikuandmete kaitse seaduse¹⁵⁵ § 44 punkti 6 kohaselt ka AvTS-i § 38 lõike 2 sõnastust. Uues redaktsioonis sätestab AvTS-i § 38 lõige 2, et kui teabele juurdepääsu võimaldamine võib põhjustada juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tulemise, tagatakse juurdepääs üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti. Sellisest sõnastusest ilmneb selgelt, et juurdepääs teabele, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti, tuleb tagada AvTS-is sätestatud korras hoolimata asjaolust, et teave asub ühes dokumendis piiratud juurdepääsuga teabega.

Kuigi AvTS ei sätesta teabevaldaja kohustust koostada teabenõude täitmiseks uus dokument, võib teabevaldaja seda teha, kui ta leiab, et sellisel viisil teabenõudele vastamine on otstarbekas. Seda võib käsitada kui AvTS-i § 9 lõikes 2 ettenähtud teabevaldaja kohustuste ülihoolikat järgimist. Selline olukord ei tohi aga kaasa tuua teabenõude käsitamist avaldusena avaldustele vastamise seaduse tähenduses.

Käsitletaval juhul oli teave valmis kujul olemas, kuigi asus eri arhivaalides. Teavet koondada ja uut dokumenti luua ei olnud vaja ei põhjusel, et teavet sooviti e-posti teel, ega ka põhjusel, et teavet sisaldanud arhivaalid võisid sisaldada ka juurdepääsupiiranguga teavet. Asjaolu, et teabevaldaja valis teabenõudele vastamiseks sellise viisi, ei tohi lõppkokkuvõttes mõjutada teabenõudja õigusi. Siseministeeriumi rahvastikutoimingute osakonna kirjas esitatud selgitused selle kohta, et teabenõudele vastamine oli töömahukas, võiks olla aluseks AvTS-i § 19 esimese lause kohaldamisele. Selle järgi on teabevaldajal õigus teabenõude täitmise tähtaega pikendada kuni 15 tööpäevani, kui teabe selgitamine on aeganõudev.

Õiguskantsler asus oma menetluse tulemusena seisukohale, et Siseministeeriumi rahvastikutoimingute osakond, registreerides avaldaja teabenõude avaldusena ning vastates sellele kuu aja jooksul, rikkus avaliku teabe seaduse nõudeid.

Õiguskantsler pöördus siseministri poole ning palus võtta kasutusele abinõud, et edaspidi menetletaks Siseministeeriumi rahvastikutoimingute osakonnas seda laadi teabenõudeid kooskõlas avaliku teabe seaduse nõuetega.

¹⁵⁵ RT I 2003, 26, 158.

11.3.5. Perekonnaseisudokumentide väljastamine

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole, leides, et perekonnaseaduse regulatsioon on põhiseadusega vastuolus, sest piirab ebaproportsionaalselt õigust saada informatsiooni.

Perekonnaseaduse § 107 kohaselt on perekonnaseisuakt perekonnaseisuasutuses sünni, surma, abielu sõlmimise, abielu lahutamise ning ees- ja perekonnanime muutmise kohta koostatud dokument, millega tõendatakse sünni, surma, abielu sõlmimist, abielu lahutamist ning ees- ja perekonnanime muutmist. Perekonnaseaduse § 109 „Perekonnaseisuakti kande alus ja andmed” lg 3 kohaselt väljastatakse perekonnaseisuakti ärakiri kohtule, prokuratuurile, politseile, perekonnaseisuasutusele, eestkostetasutusele, notarile ja rahvastikuregistri volitatud töötlejale ning täisealisele isikule, kelle kohta on perekonnaseisuakt koostatud.

Avaldaja palus, et perekonnaseaduse § 109 lõige 3 tunnistataks vastuolus olevaks põhiseaduse §-ga 44, sest perekonnaseaduse nimetatud säte piirab perekonnaseisuakti ärakirja väljastamist põhjendamatult: isik ei saa isegi näiteks oma vanemate abieluakti koopiat, et tutvuda sellega kohapeal.

Avalduse lahendamiseks oli vaja leida vastus küsimusele, kas perekonnaseaduse § 109 lõike 3 regulatsioon piirab ebaproportsionaalselt õigust saada informatsiooni.

Põhiseaduse § 44 lõike 1 kohaselt on igal isikul õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Üldine regulatsioon üldiseks kasutamiseks mõeldud teabe juurdepääsu võimaldamiseks on sätestatud avaliku teabe seaduses, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest – et võimaldada ellu viia avalikku huvi ning igal isikul teostada oma õigusi ja vabadusi ning täita oma kohustusi. Avaliku teabe seadus lähtub samas põhimõttest, et teabele juurdepääsu võimaldamise korral peab olema tagatud isiku eraelu puutumatus. Selleks on avaliku teabe seaduses ning isikuandmete kaitse seaduses ette nähtud regulatsioon, mis võimaldab juurdepääsu piirata – eelkõige kui tegemist on delikaatsete või eraeluliste isikuandmetega. Juurdepääsu piiramise aluseks on sisulised asjaolud, mida tuleb hinnata iga teabenõude puhul.

Perekonnaseaduse § 109 lõige 3 sätestab aga piirangu, mis lähtub andmete esitamise viisist – piiratakse õigust saada perekonnaseisuaktist ärakiri. Avaliku teabe seaduse kohaselt on ka mitmeid teisi viise teabenõude täitmiseks peale dokumendi koopia või ärakirja paber kandjale edastamise – teabe väljastamine digitaalselt, suuliselt või dokumendiga kohapeal tutvumise võimaldamine. Perekonnaseaduse § 109 lõige 3 ei piira perekonnaseisuaktis olevale teabele ligipääsu muul viisil – sellele kohaldatakse avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse regulatsiooni. Seega tuleb muul viisil ligipääsu võimaldada, lähtudes aktis sisalduvate andmete laadist.

Perekonnaseadus võeti vastu ajal, millal üldine andmekaitse regulatsioon puudus. Arvatavasti seetõttu oli perekonnaseaduse § 109 lõike 3 eesmärk kaitsta perekonnaseisuaktis esitatud andmeid, et kaitsta perekonna- ja eraelu puutumatus. Praeguses olukorras on nimetatud säte olemasolu muutunud üleliigseks ja võrreldes avaliku teabe seaduse regulatsiooniga ebamõistlikult piiravaks. Perekonnaseaduse § 109 lõige 3 ei võimalda andmetele juurdepääsu otsustamisel hinnata sisulisi kriteeriume ning sätestab seega rangema juurdepääsupiirangu. Sisulised põhjused selleks aga puuduvad, sest eraelu kaitse on tagatud juba avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse regulatsiooniga. Üldiste avalikule teabele juurdepääsu põhimõtetega on vastuolus piirata andmetele juurdepääsu sõltuvalt sellest, millises vormis andmeid edastatakse.

Sellest lähtudes leidis õiguskantsler, et perekonnaseaduse § 109 lõige 3 piirab perekonnaseisuaktis sisalduvatele andmetele juurdepääsu ebaproportsionaalselt.

Õiguskantsler esitas oma seisukoha Riigikogu õiguskomisjonile, kes arutas Siseministeeriumis ettevalmistatud „Perekonnaseaduse ja sellest tulenevalt riigilõivuseaduse ning konsulaarseaduse muutmise seaduse” eelnõu. Õiguskantsler tegi komisjonile ettepaneku muuta perekonnaseadust eelnõuga selliselt, et kõrvaldataks perekonnaseaduse § 109 lõikest 3 tulenev piirang kui ebavajalik erisäte ning et edaspidi teavet väljastades tuginetaks avaliku teabe seaduse regulatsioonile.

Riigikogu võttis 25. veebruaril 2004 vastu perekonnaseaduse ja sellest tulenevalt riigilõivuseaduse ning konsulaarseaduse muutmise seaduse, mille § 1 punkti 3 kohaselt muudeti perekonnaseaduse § 109 lõike 3 sõnastust järgmiselt: „Perekonnaseisuakti ärakiri väljastatakse kohtule, prokuratuurile, politseile, perekonnaseisuasutusele, eestkostetasutusele, notarile, rahvastikuregistri volitatud töötlejale, kohtutäiturile, kodakondsus- ja migratsiooniametnikule ning täisealisele isikule, kelle kohta perekonnaseisuakt on koostatud ja teistele isikutele õigustatud huvi olemasolu korral”. Seega täiendati perekonnaseaduse § 109 lõike 3 sõnastust klausliga, mis võimaldab teabe väljastamisel arvestada andmete laadi ning kaaluda erisuguseid huve. Sellega kõrvaldati ebaproportsionaalne piirang, mis oli kehtestatud informatsiooni saamise õigusele.

12. USU- JA SÜDAMETUNNISTUSE VABADUS

12.1. Sissejuhatus

Oma tegevuses isikute põhiõiguste ja vabaduste kaitsjana ning põhiseaduse valvurina on õiguskantsler kokku puutunud ka mitme usuvabadust ning riigi ja kiriku lahutatust laiemalt puudutava küsimusega.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 40 sätestab: „Igaühel on südametunnistuse-, usu- ja mõttevabadus. Kuulumine kirikutesse ja usuühingutesse on vaba. Riigikirikut ei ole. Igaühel on vabadus nii üksinda kui ka koos teistega, avalikult või eraviisiliselt täita usutalitusi, kui see ei kahjusta avalikku korda, tervist ega kõlblust.”

Põhiseaduse §-s 40 on seega sätestatud usuvabaduse põhimõte. Ennekõike tähendab usuvabadus igaühe õigust olla mingit usku või mitte olla ning õigust usust loobuda või usku vahetada. Usuvabaduse piiramisena tuleb käsitada riigi tegevust, mille eesmärk on seadusandluse või muu tegevuse kaudu mõjutada usulisi tõekspidamisi, sekkudes usulisse käitumisse. Koosmõjus võrdse kohtlemise põhimõttega, mis keelab diskrimineerimise ka usuliste veendumuste alusel, on usuvabaduse peamisi piiranguid ühe usulise tõekspidamise eelistamine teisele.

Põhiseaduse § 40 lõike 2 teine lause, mis ütleb, et „riigikirikut ei ole”, sätestab riigi ja kiriku lahutatuse põhimõtte. Põhimõtet, mille sisuks on arusaam, et riik peab olema usuküsimustes neutraalne, tõlgendatakse aga eri rangusega. Kõige rangemal kujul väljendub lahutatus selles, et ei ole lubatud toetada religiooni või religioosseid ühendusi ega eksponeerida religioosseid sümboleid avalikus kohas. Samamoodi poleks õigustatud paigutada riigi raha usuliste tõekspidamiste kajastamiseks. See seisukoht lähtub eeldusest, et maksumaksja ei ole kohustatud mingilgi moel rahastama usulise maailmavaate propageerimist.

Tänapäeval mõistetakse aga riigi ja kiriku lahutatust sageli hoopis leebemalt. Paljudes riikides pole ametlikku riigikirikut või ei ole mõnele kirikule antud eristaatust, kuid ometi tunnistatakse mõne kiriku olulist kohta riigi traditsioonides ning sellest tulenevat eristaatust; samuti teeb riik sageli kirikuga tihedat koostööd. Sellist lähenemist ei loeta tänapäeval riigi ja kiriku lahutatuse printsiibi rikkumiseks. Ka Eesti põhiseaduses sisalduv konstateering “riigikirikut ei ole” ei tähenda, et mis tahes koostöö riigi ja kiriku vahel oleks absoluutselt välistatud, samuti, et riik ei tohiks usulisi ühendusi mingil viisil subsideerida. Raskem on aga vastata küsimusele, kui kaugele riik usuliste ühendustega koostöö tegemisel, nende subsideerimisel ning teatud religioonidele eeliste andmisel minna võib.

Viimastel aastatel on riigi ja kiriku lahutatuse ning selle kaudu usuvabaduse tagatuse küsimused jõudnud üha enam ühiskonna huviorbiiti. Mitmel teemal on meedias sõna võtnud mitme religioosse suuna esindajad. Meedia suuremat tähelepanu pälvis näiteks religiooniõpetust käsitlev debatt – kas riiklikes õppekavades tuleks ette näha usundi- või religiooniõpetus ning kas seda on võimalik teha õpilastele kohustuslikuks. Samuti on meedias arutletud selle üle, kas põhiseadust arvestades on riigi ja kiriku koostöö üleüldse õigustatud.

Õiguskantsler on pidanud otstarbekaks läheneda selle valdkonna probleemidele laiemalt, kesken- dumata üksiküsimustele mõne avalduse põhjal. Koostööd on tehtud Siseministeeriumi usuasjade osakonnaga, kelle üks ülesanne on riigis korraldada usuühendustega seotud asju. Õiguskantsler on pidanud vajalikuks kaasata valdkonda reguleeriva õigusliku baasi analüüsi kodumaiseid ja rahvus- vahelisi spetsialiste. Ometi kipuvad paljud selle valdkonna küsimused jääma põhiseaduse sfäärist väljapoole ning neile vastuse leidmiseks on vaja ühiskonnas diskussiooni ja kokkulepet.

Probleemidest, millega õiguskantsler on usuvabaduse valdkonnas kokku puutunud, võiks eelkõige nimetada religiooniõpetuse sisseadmist üldhariduskoolides ja kristliku terminoloogia kasutamist religiooni käsitlevates õigusaktides. Lisaks on õiguskantslerile esitatud avaldusi seoses kristlike tähtpäevade prevaleerimisega ametlikus kalendris, usuvabaduse elluviimisega kaitsevâes, kiriku- varadega omandireformis ning taara- ja maausuliste pühade hiite aluste maade maksustamisega. Vastuolu põhiseadusega tuvastas õiguskantsler ning astus samme selle lahendamiseks küll vaid ühel juhul. See ei tähenda aga, et valdkond oleks probleemivaba ega jääks ka edaspidi õiguskantsleri tähelepanu alla.

Õiguskantsler ei ole saanud avaldusi, milles palutaks kontrollida koolides religiooniõpetuse sis- seseadmise põhiseaduspärasust. Haridusseaduse § 4 lõike 4 kohaselt on usuõpetuse õppimine ja õpetamine vabatahtlik. Õiguskantsler siiski analüüsis küsimust teatud ulatuses ning kujundas oma esialgse seisukoha. Selle kohaselt ei pruugi kõigis kooliastmetes religiooniteadmisi käsitleva õppeaine sisseadmine olla usuvabaduse piiramine. Piiranguga oleks tegu, kui riik muudab kohustuslikuks mingile kindlale usulisele tõekspidamisele baseeruva õppe. Samas ei keela põhiseadus riikliku õppe- kava täiendamist kohustusliku õppeainega, mille sisuks on mitmesuguste usuliste tõekspidamiste, sh maailma suurimate uskkondade neutraalne tutvustamine. Õpetust, mille sisu on religioonide tekkeloo ning põhiprintsiipide tutvustamine, võib käsitada üldise kultuuriloo osana ning sellise õppeaine süvendatud õpetamine riiklikes koolides ei tohiks tekitada põhiseaduslikke probleeme.

Mõistetav on ka see, et riik ei pea ainekava kaudu tagama kõigi maailma usundite absoluutselt võrdset käsitlemist. Eesti kultuuriruumi silmas pidades on kindlasti õigustatud ristiusu kaasamine asjaoma- sse ainekavasse, kuid tuleb arvestada, et ristiusu põhitõdede käsitus ei tohi muutuda valdavaks. See oht võib tekkida, sest valdavalt on religiooni valdkonnas kvalifitseeritud inimesed kristliku tagapõhjaga. Kui soovitakse muuta religiooniõpetust kohustuslikuks, peaks riik vastukaaluks seadma tõhusa kontrolli selle üle, et õpetus riigi ja omavalitsuse õppeasutustes oleks tasakaalustatud.

Teine küsimus, millega õiguskantsler tegeles ning tuvastas ka vastuolu põhiseadusega, on kristliku terminoloogia eelistamine religiooni käsitlevates seadustes.

12.2. Usuliste ühenduste omanimetuse kasutamine

Avaldaja palus õiguskantsleril kontrollida, kas kirikute ja koguduste seaduse regulatsioon on põhiseadusega kooskõlas.

Riigikogu võttis 12. veebruaril 2002 vastu uue kirikute ja koguduste seaduse (edaspidi *KiKoS*), mis jõustus 1. juulil 2002.¹⁵⁶ Olulise erinevusena võrreldes varasema kirikute ja koguduste seadusega¹⁵⁷ oli sätestatud usuühenduste uus registreerimise kord. Sellega seoses sätestab *KiKoS*-i § 7 lõige 1: „Usulise ühenduse nimi peab olema kirjutatud ladina tähtedega ja sisaldama vastavat sõna «kirik», «kogudus», «koguduste liit» või «klooster» ning selgelt erinema teistest Eestis registrisse kantud juriidiliste isikute nimedest ega või olla eksitav tegevuse eesmärgi, ulatuse ega õigusliku vormi osas.” *KiKoS*-i § 31 lõike 1 järgi loetakse Siseministeeriumis registreeritud usulised ühendused sundlõpetatuks, kui ühendus ei ole registrisse kandmiseks 2004. aasta 1. juuliks avaldust esitanud või kui nimetatud tähtaja jooksul esitatud registrisse kandmise avaldus on jäetud rahuldamata.

¹⁵⁶ RT I 2002, 24, 135.

¹⁵⁷ RT I 1993, 30, 510; 1994, 28, 425.

Õiguskantsleri poole pöördus Taara- ja Maausuliste Maavalla Koja esindaja, kes osutas 01.07.2004 lõppevale ümberregistreerimistähtajale ja võimalikule sundlõpetamisele ümber registreerimata jätmise korral. Ta väitis, et sõnad *kirik*, *kogudus*, *koguduste liit* ja *klooster* on kristliku tagapõhjaga ning seetõttu rikub nende kasutamise kohustus usuühenduse ametlikus nimes Taara- ja Maausuliste Maavalla Koja liikmete usuvabadust ja võrdse kohtlemise põhimõtet.

Selles asjas tuli leida vastus küsimusele, kas kirikute ja koguduste seaduse sätted, mis nõuavad lisandi *kirik*, *kogudus*, *koguduste liit* või *klooster* kasutamist usulise ühenduse ametlikus nimes, seades selle kasutamisest sõltuvusse usulise ühenduse registreerimise ja seega juriidilise edasikestmise, on kooskõlas põhiseadusliku usuvabaduse printsiibiga ning usuliste ühenduste võrdse kohtlemise põhimõttega.

Põhiseaduse § 40 lõike 1 järgi on igapähele südametunnistuse-, usu- ja mõttevabadus. Põhiseaduse § 12 lõike 1 järgi on kõik seaduse ees võrdsed. Põhiseaduse § 9 lõige 2 sätestab põhiõiguste laienemise ka juriidilistele isikutele, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkidega ning selliste õiguste ja vabaduste olemusega.

Põhiseaduse §-s 40 sisalduv kollektiivne usuvabadus kaitseb muuhulgas usuühinguid nende siseasjade korraldamisel, sealhulgas otsustamisel, mis nime all nad soovivad oma usuvabadust teostada ja saada riigi tunnustuse (usuühenduste autonoomia printsiip). Avaldaja osutas, et teatud usulistele ühendustele on kristliku terminoloogia kasutamine ametlikus nimes usulistel põhjendustel vastuvõetamatu.

Asjaolu, et nimetatud terminitel on Eesti keeleruumis kristlikku konnotatsiooni, on tunnistanud Eesti Keele Instituudi analüüs. Arvestades asjaolu, et vähemusreligioonid iseäranis õhtumaistes ühiskondades üldjuhul soovivad end kristlusest selgelt eraldada, on eespool nimetatud nõude kehtestamine selliste ühenduste usuvabaduse ränk piiramine. Põhjendus, et lisandi *kirik*, *kogudus*, *koguduste liit* ja *klooster* kasutamine aitab kaasa usuühenduste eristamisele muudest mittetulundusühingutest, ei ole põhiseadusliku usuvabaduse piiramiseks küllaldane. Nimekujude selge eristatavuse nõuet on võimalik täita ka muul, usuliste ühingute usuvabadust vähem piiraval viisil. Kristlike nimekujude soosimine seaduse tasandil ei ole riigi ja kiriku lahutatuse põhimõtet tunnistanavas riigis kohane ega ole kooskõlas ka religioonide võrdse kohtlemise põhimõttega.

Kirikute ja koguduste seaduse sätted, mis nõuavad lisandi *kirik*, *kogudus*, *koguduste liit* või *klooster* kasutamist usulise ühenduse ametlikus nimes, seades nimetuse kasutamisest sõltuvusse usulise ühenduse registreerimise ja seega juriidilise edasikestmise, ei ole kooskõlas põhiseadusliku usuvabaduse printsiibiga ega usuliste ühenduste võrdse kohtlemise põhimõttega.

Õiguskantsler teatas probleemi olemasolust Siseministeeriumi usuasjade osakonda. Aprillis 2004 algatas Vabariigi Valitsus kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse (335 SE) eelnõu, millega võimaldatakse usulise ühenduse ametlikus nimes kasutada usulise ühenduse ajalooliselt väljakujunenud omanimetus ja pikendatakse usuliste ühenduste registreerimise kandmise tähtaega. Riigikogu võttis kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse vastu 28. juunil 2004 ning see jõustus 10. juulil 2004.

13. ÕIGUS PEREKONNAELU PUUTUMATUSELE

13.1. Sissejuhatus

Põhiseadus sätestab igapähele õiguse tema perekonna- ja eraelu puutumatusel. Sama tuleneb Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist, mis näeb ette igapähele perekonna- ja eraelu austamise kohustuse. Perekonna- ja eraelu puutumatusel on eri kaitsealad, kuid need kattuvad osaliselt.

Õiguskantsleri poole pöördui 2003. aastal 39 korral vastuvõtul ja avaldustes küsimustega, mis mingil moel oli seotud isiku perekonnavaluga.

Õigus perekonna- ja eraelu kaitsese hõlmab endas nii riigi aktiivset kui ka passiivset kohustust. See tähendab, et ühest küljest peab riik hoiduma isikute perekonna- ja eraellu sekkumisest, teisest küljest aga tuleb riigil rakendada meetmeid, et võimaldada isikutele takistamatult oma perekonna- ja eraelu elada. Eelkõige esineb rikkumisi just viimase osas, kui riik ei ole välja töötanud vajalikku menetluskorda või ei taga selle tõhusat toimimist, et isik saaks teha oma perekonna- ja eraeluga seotud õigustoiminguid.

Perekonnavalu puudutavate õigustoimingute reguleerimisele seab uusi nõudeid järjest tihenev isikute liikumine riikide vahel, mis on suurendanud eri riikides elavate ja eri kodakondsusega isikute moodustatud perekondade hulka ja nende vajadust perekonnaseisutoimingute tegemise järele. Riik peab tegema isikutele kättesaadavaks abielude ja laste sündide registreerimise, aga ka abielude lahutamise.

Käesoleval ajal on näiteks välismaal viibival isikul Eesti õiguse järgi raskendatud, mõningatel juhtudel suisa võimatu lahutada abielu, samuti lapse omaksvõtt isa poolt, kes ei ole lapse emaga abielus. Õiguskantsler pöördus selles küsimuses märgukirjaga Justiits- ja Siseministeeriumi poole, kuid ministeeriumid ei pidanud vajalikuks probleemiga tegeleda. Seetõttu pöördus õiguskantsler märgukirjaga Vabariigi Valitsuse poole, et valitsus tagaks ministeeriumide koostöös regulatsiooni muutmise.

Teine tasand on olemasolevate normide tõhus kohaldamine. Ühes kaasuses esines probleem perekonnaseisuasutuses välislepingu tõlgendamisega. Teisel juhul keelduti perekonnaseisuasutusse pöördunud avaldaja abielu sõlmimast, tuginedes välisriigi siseriiklikule õigusele, kuigi Eesti rahvusvahelise eraõiguse sätteid välisriigi õiguse kohaldamist ette ei näinud. Seesuguste rikkumiste ärahoidmisele aitaks kaasa perekonnaseisuosakondade töötajatele täiendusõppe korraldamine küsimustes, mis võivad ette tulla seoses teiste riikide kodanike ja elanikega.

Ametnike eksitusega oli tegemist kaasuses, kus lapse sünnitõendile kanti vale isikukood. Selliste inimlike eksituste vältimiseks võttis Siseministeerium töökavva varustada sünnitusabi osutavad haiglad asjakohase tarkvaraga.

13.2. Abielu lahutamise välisriigi kohtuotsuse tunnustamine

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole palvega anda hinnang Ida-Viru perekonnaseisuosakonna keeldumisele tema abielu registreerimisest. Perekonnaseisuosakond keeldus eelmise abielu lõppemise alusena tunnustamast Vene Föderatsiooni kohtus tehtud lahutamisotsust.

Avaldaja pöördus mitu korda Ida-Viru perekonnaseisuosakonna poole sooviga sõlmida abielu. Eelmise abielu lõppemist tõendava dokumendina esitas ta Vene Föderatsiooni kohtu lahutamise otsuse kinnitatud väljavõtte. Perekonnaseisuosakond keeldus abielu sõlmimast ega selgitanud, mida isik peaks tegema, et abielu sõlmida oleks võimalik.

Õiguskantsler palus Ida-Viru maavanemalt teavet, mis põhjustel keeldus perekonnaseisuosakond avaldaja abielu sõlmimisest.

Maavanema vastuse kohaselt tunnustavad ja täidavad Eesti Vabariik ja Vene Föderatsioon nende vahel sõlmitud õigusabilepingu (leping õigusabi ja õigussuhete kohta tsiviil-, perekonna- ja kriminaalasjades) artikli 50 järgi vastastikku justiitsasutuste jõustunud otsuseid tsiviil- ja perekonnaas-

jades. Dokumente keelduti vastu võtmast, sest kohtuotsusel oli mäрге, et jõustunud kohtuotsus on välja antud esitamiseks Vene Föderatsiooni perekonnaseisuosakonnale. Perekonnaseisuosakond kohaldas Vene Föderatsiooni perekonnakoodeksi § 25 lõiget 2, mille järgi tuleb kohtus lahutatud abielu registreerida perekonnaseisuosakonnas, ja abikaasadel ei ole õigust sõlmida uut abielu enne, kui abielulahutus on vormistatud perekonnaseisuosakonnas.

Küsimus oli selles, millise riigi õigusest peab Eesti perekonnaseisuasutus abielu sõlmides lähtuma.

Rahvusvahelise eraõiguse seaduse §-i 1 järgi kohaldatakse seda seadust juhul, kui õigussuhtel on kokkupuude rohkem kui ühe riigi õigusega. Perekonnaseaduse § 4 punkti 1 kohaselt ei või abielu sõlmida, kui üks isikutest on juba abielus; § 30 punkti 3 kohaselt lõpeb abielu kohtus lahutamise korral kohtuotsuse jõustumisega. Rahvusvahelise eraõiguse seaduse § 56 lõikest 1 tulenevalt kohaldatakse abielu sõlmimise eeldustele ja sõlmimise takistustele ning sellest tulenevatele tagajärgedele abielluja elukohariigi õigust. Kui isiku elukoht ei ole Eesti, tuleb vaadata sama paragrahvi lõiget 2: kui Eesti kodanikul puudub mõni tema elukohariigi õigusest tulenev abielu sõlmimise eeldus, kohaldatakse Eesti õigust, kui selle järgi oleks abielu sõlmimise eeldused olemas. Kui tegemist ei ole ka Eesti kodanikuga, tuleb lähtuda lõikest 3 – abielluja varasem abielu ei ole abielu sõlmimise takistuseks, kui see on lõppenud Eestis tehtud või tunnustatud otsuse alusel, isegi kui see otsus ei vasta abielluja elukohariigi õigusele. Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni vahelise õigusabilepingu artikli 50 kohaselt tunnustavad ja täidavad lepingupooled vastastikku muuhulgas justiitsasutuste jõustunud otsuseid tsiviil- ja perekonnaasjades.

Avaldaja elukoht oli teadaolevalt Eesti. Isegi kui avaldaja elukohaks ei ole Eesti, siis tema abielu on lahutatud Vene Föderatsiooni kohtus, kelle jõustunud otsust tunnustatakse Eestis eespool nimetatud lepingu alusel. Seega ei ole teada abielu sõlmimist takistavaid asjaolusid. Järelikult rikkus perekonnaseisuosakond avaldaja õigust sõlmida abielu, kui ta ilma õigusliku aluseta keeldus seda registreerimast.

Õiguskantsler pöördus Ida-Viru maavanema kohusetäitja poole märgukirjaga, milles tegi ettepaneku edaspidi aktsepteerida esitatavaid dokumente Eestis kehtivate õigusnormide kohaselt. Maavalitsus lubas märgukirjas tehtud ettepanekuid edaspidi arvestada.

13.3. Välisriigis notariaalselt tõestatud abielu lahutamise avalduse tunnustamine

Õiguskantslerile esitati kaks avaldust, millest nähtuvalt perekonnaseisuasutus oli keeldunud isikute abielu lahutamast, sest abikaasade eraldi esitatud lahutamiseavaldusi ei olnud tõestanud Eesti notar.

Mõlemas avalduses oli isik pöördunud Tallinna perekonnaseisuosakonda sooviga lahutada abielu. Kummalgi juhul abikaasade vahel vaidlust ei olnud, mõlemal juhul viibis teine abikaasa välismaal – ühe avaldaja puhul Lätis, teisel juhul Aserbaidžaanis. Perekonnaseisuasutus keeldus abielu lahutamast, selgitades, et eraldi avalduse esitamise korral peab selle tõestama Eesti notar. Isikud pöördusid abi saamiseks õiguskantsleri poole.

Esimese avalduse edastas õiguskantsler lahendamiseks Tallinna linnavalitsusele, kuna Tallinna perekonnaseisuosakond on Tallinna linnavalitsuse, s.o kohaliku omavalitsuse struktuuriüksus, mille üle õiguskantsler 2003. aastal järelevalvet teostada ei saanud. Tallinna linnavalitsus võttis asjas seisukoha ja teatas sellest ka õiguskantslerile. Tallinna linnavalitsus leidis, et perekonnaseisuosakond on käitunud õiguspäraselt. Hiljem laekunud avaldust õiguskantsler ei edastanud.

Õiguskantsler pöördus seisukohtade saamiseks teabe nõudmisega justiits-, sise- ja välisministri poole.

Põhiküsimus oli, kas kehtiva õiguse järgi on perekonnaseisuasutus kohustatud vastu võtma välismaa notari tõestatud lahutamiseavalduse.

Õiguskantsler alustas põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust, lähtudes avaldustest ja Tallinna linnavalitsuse vastusest.

Eraelu puutumatus on tagatud põhiseaduse §-ga 26. Põhiseaduse § 9 kohaselt on põhiseaduses loetletud kõigi ja igäihe õigused, vabadused ja kohustused võrdselt Eesti kodanikel ning Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. Käesoleval juhul puudutab probleem lisaks Eestis viibivatele isikutele ka välismaal viibivaid välisriigi kodanikke, kes on seotud Eesti elanikuga. Kuigi neile põhiseaduses sätestatud õigused otse ei laiene, tuleneb isiku eraelu kaitse kohustus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi *EIOK*) art 8 lõikest 1, millega Eesti on ühinenud. Art 8 lõige 1 sätestab igäihe õiguse sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu ning kodu ja korrespondentsi puutumatus.

Euroopa Inimõiguste Kohus leidis abielu lahutamist käsitlevas kaasuses *Airey v. Ireland* (1979), et riik peab isikutele tagama olemasoleva menetluse kättesaadavuse. Eesti õigus võimaldab abielusid lahutada. Euroopa Inimõiguste Kohtu seisukohale tuginedes peab see menetlus isikutele ka kättesaadav olema. Siinsete kaasuste puhul osutus võimatuks abielu lahutada põhjusel, et üks abikaasa viibis Aserbaidžaanis ja teine Lätis. Õigus reguleerib nende maade ametlike dokumentide Eestis esitamist erisuguselt, sest Lätiga on Eesti sõlminud õigusabilepingu¹⁵⁸.

Eesti Vabariigi, Leedu Vabariigi ja Läti Vabariigi õigussuhete lepingu artikkel 13 sätestab, et teise lepingupoole territooriumil võetakse mingi muu tõestuseta vastu dokument, mis on koostatud ühe lepingupoole territooriumil või mille on tõestanud kohus või ametiisik (notar, alaline tõlk, ekspert jt) oma pädevuse piires ja ettenähtud vormi kohaselt ning mis tõestati vapipitsoriga. Nii Tallinna perekonnaseisuosakond, linnavalitsus kui ka justiits- ja siseminister leidsid, et sellest sättest ei tulene, et Läti notari tõestatud avaldus võrdsustatakse Eesti notari tõestusega tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 82 tähenduses. Välisminister soovustas leidis, et Lätis väljaantud dokumente mitte aktsepteerides eiratakse õigusabilepinguga võetud rahvusvahelist kohustust tunnustada oma territooriumil kehtivatena dokumente, sh avaldusi, mille on välja andnud pädev asutus õigusabilepingu teise poole territooriumil. Kui lugeda, et eraldi esitatava abielulahutusavalduse peaks tõestama Eesti notar, takistab see teises riigis elaval isikul Eesti perekonnaseisuasutuse poole pöörduda.

TsÜS-i § 82 sätestab, et tehingu notariaalse tõestamise õigus on Eesti notaril; seaduses sätestatud juhtudel on tehingu notariaalse tõestamise õigus notari asemel ka muul isikul. Eesti notarite notariaalse tõestamise korda reguleerib tõestamiseseadus. Konsulaarseaduse § 25 lõige 2 annab konsulaarametnikule õiguse teha mitmesuguseid notariaaltoiminguid, sh tõestada tahteavaldusi. Sama paragrahvi lõike 1 kohaselt võib konsulaarametnik teha tõestamistoimingut, kui toimingu tegemiseks väljaspool Eestit on põhjendatud vajadus ning toiming on vahetult seotud Eesti kodanikuga või Eesti juriidilise isikuga või Eestis asuva varaga. Notariaaltoimingute tegemise õigust ei ole kõigil konsulaarametnikel. Abielu lahutamise puhul ei pruugi Eestis viibiv abikaasa olla Eesti kodanik, vaid näiteks Eestis elav kodakondsuseta isik. Eesti kodaniku puhul ei pruugi konsulaarametnik pidada välismaal abielu lahutamise avalduse tegemist põhjendatuks.

Põhiseaduse § 123 kohaselt seisavad välislepingud normihierarhias siseriiklikest seadustest kõrgemal. Seega ei saa asetada küsimust selliselt, kas õigusabilepingu artikkel 13 sätestab Läti notari tõestatud avalduse võrdsuse Eesti notari tehtud tõestusega tsiviilseadustiku üldosa tähenduses. Lepingut tuleb tõlgendada iseseisvalt, mitte Eesti tavaseadustega konformselt. Artikli punkti 1 kohaselt võetakse dokumendid vastu ilma muu tõestuseta. Sätte eesmärk on tagada, et riik tunnustab teises riigis väljaantud dokumenti. Punkt 2 sätestab, et dokumendil, mida peetakse ühe lepingupoole territooriumil ametlikuks, on ka teiste lepingupoole territooriumil ametliku dokumendi tõendav

¹⁵⁸ Eesti Vabariigi, Leedu Vabariigi ja Läti Vabariigi õigusabi ja õigussuhete leping, RT II 1993, 5.

jõud. Selle sättega on soovitud välistada eri riikides välja antud dokumentide erisugust käsitlemist. Tõestamisseaduse § 56 lõige 4 sätestab, et tõestamisest välismaise ametiisiku poolt ning dokumendi legaliseerimisest või apostilliga kinnitamisest ei piisa, kui Eesti seadus nõuab notariaalset tõestamist ning välisleping ei näe ette teisiti. See siseriikliku õiguse säte toob sõnaselgelt välja, et välislepinguga võib loobuda Eesti seaduses nõutud notariaalsest tõestamisest, mis tähendab TsÜS-i kohaselt Eesti notari tehtud notariaalset tõestust. Läti ja Leeduga sõlmitud õigusabilepingu artikkel 13 on just üks neist juhtudest. Järelikult ei ole perekonnaseisuasutused käitunud õiguspäraselt Läti notarite tõestatud avalduste vastuvõtmisest keeldudes.

Seesugust sätet sisaldavad õigusabilepingud on seni sõlmitud lisaks Lätile Leedu, Poola, Ukraina ja Venemaaga. Teistes riikides viibivate isikute sama probleemi ei ole õigusabilepinguga lahendatud.

Eesti õigus võimaldab abielusid lahutada. Seadusandja on ette näinud võimaluse abielusid lahutada ka ilma mõlema abikaasa või vanema kohalolekuta, mis on teatud asjaolude korral vajalik, et lahutust üleüldse võimaldada. Seadusest ei nähtu seadusandja mõtet, et abielu lahutamine ilma abikaasade kohalolekuta peaks võimalik olema ainult siis, kui mõlemad abikaasad või vanemad viibivad Eestis. Selliseks seisukohaks ei ole ka mõistlikku põhjendust – korraga ei ole võimalik kohale tulla eelkõige siis, kui üks isikutest viibib välismaal.

EIOK artiklis 14 nagu ka PS-i § 12 lõike 1 lauses 2 tagatakse neis ettenähtud õiguste ja vabaduste kasutamine ilma diskrimineerimiseta selliste tunnuste alusel nagu sugu, rass, nahavärvus, keel, usutunnistus, poliitilised või muud veendumused, rahvuslik või sotsiaalne päritolu, rahvusvähemusse kuuluvus, varanduslik, sünni- või muu seisund.

Kehtiva regulatsiooni järgi koheldakse Eestis ja välismaal viibivaid isikuid erisuguselt. Et ebavõrdne kohtlemine oleks õiguspärane, peab selleks olema õigustus. Kõnealusel juhul on vahetegemine tingitud sellest, et tagada isiku arusaamine oma tahteavaldusest – Eesti notar tõestab isiku tahteavalduse sisuliselt, st ta annab selgitusi ning veendub, et isiku tahe on avaldatuga kooskõlas. Välisriigi notaril ei pruugi olla selgitamiskohustust ja ta ei ole võimeline andma selgitusi Eesti õigusest lähtuvalt. Õigusaktid näevad selgitamiskohustuse ette ainult notarile, s.o avalduse eraldi esitamise korral. Perekonnaseadusest ega perekonnaseisuaktide koostamise, muutmise, parandamise, taastamise ja tühistamise ning perekonnaseisutunnistuste väljaandmise korral ei tulene, et perekonnaseisuasutuse töötaja peaks avalduse esitanud isikutele kohapeal selgitama esitamise tagajärgi või tegelema isikute tegeliku tahte tuvastamisega. Järelikult on avalduse eraldi esitamiseks rangem kord kui ühiselt esitamiseks.

Selge on, et avalduse eraldi esitamise korral on igal juhul vaja tuvastada isiku isikusamasus. Küsitav on aga sisulise tõestamise nõude vajalikkus. Kui pidada eesmärgiks isikusamasuse tuvastamise tagamist, saab sellega põhjendada allkirja notariaalset tõestamist. Sisu notariaalne tõestamine eeldab kaugemaleulatuvat eesmärki. Paralleeli saab tuua tõestamisseaduse §-ga 57, mille lõike 1 kohaselt kehtestab justiitsminister määrusega nende välismaiste ametiisikute loetelu, kelle puhul eeldatakse volitaja isikusamasuse ja tehingu tegemise võime usaldusväärset tuvastamist. Niisuguse ametiisiku kinnitatud või tõestatud volitus on võrdne Eesti notari tõestatud volitusega, kui on täidetud legaliseerimise või apostilliga kinnitamisega nõue. Seega saab isik välismaal teha väga ulatusliku volituse, näiteks volitada kedagi tegema oma varaga igasuguseid tehinguid, ilma et talle oleks selgitatud, mida seesugune volitus endaga kaasa võib tuua, ning pärast legaliseerimist või apostilliga varustamist aktsepteerivad Eesti notarid volitust igasuguste tehingute tegemisel. Inimestele on üldjuhul võimalikest keerulistest (äri)tehingutest arusaadavamad inimlikult lähedased küsimused, näiteks abielu lahutamine. Käsitletaval juhul on abielu lahutamise tahteavaldusele sätestatud rangem kord kui keerulisemates asjades volituste tegemiseks. Abielu lahutamine on tahteavaldus, mille õiguslikud tagajärjed on vähemalt üldjoontes igale teovõimelisele isikule selged. Lisaks võrdlusele volitusega on tegemist ka rangemate nõuetega võrreldes Eestis isiklikult perekonnaseisuasutuses avaldust esitades. Lubamatu on, et seetõttu on isikul võimatu teostada olulisi õigusi.

Õiguskantsler pöördus märgukirjadega justiits- ja siseministri poole ning teavitas märgukirjadest välisministrit. Siseminister arvestas märgukirja välislepingusse puutuvat osa; muus osas märgukirja ei arvestatud. Õiguskantsler pöördus seejärel märgukirjaga Vabariigi Valitsuse poole, et isikute õiguste tagamiseks leitaks sobiv seadusandlik muudatus.

13.4. Lapse isikukoodi muutmine

Õiguskantsleri poole pöördus isik, kes palus kontrollida, mis põhjusel on siseminister ametnikud muutnud tema lapse isikukoodi ning jätnud sellest vanematele teatamata.

8. veebruaril 1999 sündis avaldaja perre poeg. 17. veebruaril 1999 sünd registreeriti ning lapsele väljastati sünnitunnistus. 2001. aasta kevadel vormistati lapsele sünnitunnistuse alusel ka pass. 2001. aasta suvel sai läbi lapsele veebruaris 1999 vormistatud Haigekassa liikmekaardi kehtivusaeg ning avaldaja pöördus Haigekassa poole palvega väljastada uus kaart. Haigekassa keeldus uut kaarti väljastamast põhjusel, et lapse dokumentides (sünnitunnistus ja pass) olev isikukood on vale. Avaldaja pöördus selgituste saamiseks Siseminister poole. Avaldaja osutab, et siseminister ametniku selgituste kohaselt oli avaldaja lapsele antud registrites uus isikukood, sest kahele lapsele olid ekslikult väljastatud identsed isikukoodid. Avaldaja väitel ei olnud vanematele lapse isikukoodi muutmise teatamata. Avaldaja info kohaselt väljastati teisele sama isikukoodiga lapsele sünnitunnistus alles 8. märtsil 1999.

Õiguskantsler pöördus selgituste saamiseks Siseminister poole. Siseminister algatas juhtumi järelevalve. Järelevalve käigus selgus, et avaldaja lapse isikutunnistusele oli isikukood kantud naistekliiniku sünnitõendi alusel. Sünnitõendile oli ekslikult kantud teise samal päeval naistekliinikus sündinud lapse isikukood. Et sündmuse toimumise ajal koostati sünniaktid käsitsi, selgus viga avaldaja lapse isikukoodis alles siis, kui see kanti rahvastiku arvestuse andmebaasi. Vea avastamise järel see parandati. Siseminister väite kohaselt oli avaldajat tema lapsele uue isikukoodi andmisest informeeritud telefonitsi ning lapsele koostati uus sünnitunnistus.

Selles asjas tuli leida vastus kahele küsimusele: kes ja mil viisil peab isikule või tema seaduslikule esindajale tema või tema lapse isikukoodi muutmise teatama ning kes peab kandma ekslikke andmeid sisaldavate dokumentide asemel uute väljastamise kulud.

Rahvastikuregistri seaduse § 10 kohaselt on rahvastikuregistri vastutav töötaja Siseminister. Rahvastikuregistri seaduse § 11 lõike 2 punkti 7 kohaselt teostab vastutav töötaja järelevalvet rahvastikuregistri pidamise üle. Rahvastikuregistri seaduse § 52 lõike 2 järgi teatab volitatud töötaja uue isikukoodi andmisest andmesaajatele, kes saavad rahvastikuregistrist andmeid nende peetavatesse andmekogudesse või väljaantavatesse dokumentidesse kandmiseks. Sama paragrahvi lõige 3 sätestab, et uue isikukoodi andmisel korraldab perekonnaseisuasutus uue sünnitunnistuse ja isikutõendavat dokumenti väljaandev asutus uue isikutõendava dokumendi väljastamise. Kõnealusel juhul oli see asutus Tallinna Perekonnaseisumet.

Rahvastikuregistri seadus ei määra täpsemalt isiku isikukoodi muutmise teatamise viisi ning ka haldusmenetluse seadus sätestab toimingu vormivabaduse põhimõtte juhul, kui seadusest või määrusest ei tulene teisiti. Seega ei ole Tallinna Perekonnaseisumet isikut telefonitsi teavitades seadust rikkunud.

Riigilõivuseaduse kohaselt ei võeta valede andmetega väljastatud dokumentide asemel uute dokumentide väljastamisel riigilõivu.

Õiguskantsler tegi siseministrile ettepaneku korraldada uue sünnitunnistuse ja uue isikutõendava dokumendi väljastamine rahvastikuregistri seaduse § 52 lõigete 2 ja 3 järgi. Õiguskantsleri sekkumise tulemusel informeeris Tallinna Perekonnaseisumet avaldajat kirjalikult lapse isikukoodi muutmise ning uue sünnitunnistuse tasuta saamise võimalusest, samuti asjaolust, et uue sünnitunnistuse alusel väljastab Kodakondsus- ja Migratsiooniamet avaldaja lapsele uue õige isikukoodiga passi. Uue passi

väljastamise eest riigilõivu ei nõuta. Siseministeerium võttis tarkvara arendustööde kavva varustada sünnitusabi osutavad haiglad meditsiinilise sünnitõendi vormistamise käigus isikukoodi moodustamise ja lapse andmete rahvastikuregistrisse kandmise tarkvaraga, et tulevikus vigu vältida.

14. ÕIGUS PÖÖRDUDA KOHTUSSE

14.1. Sissejuhatus

Õigus pöörduda kohtusse tuleneb põhiseaduse §-st 15 ning inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklist 6. Põhiseaduse § 15 esimese lõike kohaselt on igal inimesel õigus pöörduda oma õiguste rikkumise korral kohtusse, sõltumata sellest, kas õigusi rikub riik või eraisik.

Et üksikisikul oleks võimalik oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda, peab riik rajama kohtud, kindlaks määrama nende pädevuse ning looma menetluse. Riik peab tagama, et menetlus oleks võimalikult tõhus. Tegemist on põhiõigusega, mida võib riivata juhul, kui riive eesmärk on muu põhiõiguse või põhiseadusliku õigusväärtuse tagamine.

Näiteks ei ole rikutud õigust pöörduda kohtusse kohustusliku kohtueelse vaidemenetlusega juhul, kui vaidemenetlus ei kesta ebamõistlikult kaua ning vaideotsust on võimalik kohtus vaidlustada.

Kaebõiguse piiramisena tuleb käsitada ka kaebetähtaja sätestamist. Isikul on võimalik küll kaebus esitada, kuid see võimalus on ajaliselt piiratud. Siiski peab olema kaebetähtaeg nii pikk, et isikul oleks võimalik selle aja jooksul kohtusse pöörduda. Lühem tähtaeg on põhjendatud õiguskindlusest tuleneva olulise huviga.

Õiguskantsleri seaduse järgi ei või õiguskantsler menetleda asja, milles on jõustunud kohtuotsus või mida kohus menetleb. Sellest hoolimata esitatakse õiguskantslerile palju avaldusi, milles palutakse kohtuotsus uuesti läbi vaadata.

Alates 1. juulist 2002 on igal inimesel õigus esitada avaldus õiguskantslerile taotlusega algatada distsiplinaarmenetlus kohtuniku suhtes. Oluline on rõhutada, et distsiplinaarmenetluse kaudu ei ole võimalik kohtuotsust muuta.

Kohtunike distsiplinaarvastutusele võtmiseks esitati 2003. aastal 11 avaldust. Ühelgi juhul kohtuniku rikkumist ei tuvastatud ja distsiplinaarmenetlust ei alustatud.

Siiski saab 2003. aasta praktikast nimetada kolm avaldust, milles tuvastati, et on rikutud avaldaja kohtuliku kaitse õigust.

Õiguskantsler leidis, et välismaalaste seaduse §-i 9 lõikes 5 ettenähtud kohtusse pöördumise 10-päevane tähtaeg ei ole kooskõlas põhiseaduse §-ga 15. Õiguskantsler asus seisukohale, et õigusest kaugel seisvale isikule on 10-päevane kohtusse pöördumise tähtaeg kahtlemata liiga lühike. Kümne päeva jooksul peab isik endale selgitama asjaolud, otsustama kvalifitseeritud õigusnõustaja poole pöördumise vajalikkuse ja leidma selle ning koostama ja esitama kohtule kaebuse.

Ühel teisel avaldajal tekkis kohtu viivituse tagajärjel olukord, kus avaldajal polnud võimalik tõendada oma juhtimisõigust ning ta oli seetõttu takistatud oma õiguste teostamisel.

Õigus kohtulikule kaitsele tähendab õigust tõhusale õiguskaitsele. Ühe avalduse menetlemine näitas ilmekalt, et tõhus õiguskaitse tähendab ka jõustunud kohtuotsuste täitmist.

14.2. Isiku õiguste piiramine liiklusväärteo menetlemisel

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole, sest leidis, et riigiasutuste tegevus tema liiklusalase väärteo menetlemisel oli piiranud tema õigusi rohkem, kui seaduses ette nähtud.

Avaldaja oli mootorsõidukit juhtides ületanud lubatud sõidukiirust. Politsei pidas avaldaja kinni, koostati väärteoprotokoll ning avaldajalt võeti ära juhiluba, mille asemele anti sõiduki juhtimise ajutine luba. Harju Politseiprefektuuri 5. märtsi 2003. a otsusega määrati avaldajale karistuseks rahatrahv väärteo toimepanemise eest, mis seisnes selles, et mootorsõiduki juht oli ületanud lubatud suurimat sõidukiirust 21–40 kilomeetrit tunnis. Avaldaja esitas otsuse peale kaebuse Harju Maakohtule. Sellega seoses pikendas Harju Politseiprefektuur avaldaja ajutise juhiloa kehtivust kuni 23. maini 2003.

Harju Maakohus jättis oma 16. mai 2003. a otsusega kaebuse rahuldamata ning otsuse muutmata; otsus jõustus 24. mail 2003. Kohus edastas avaldaja asjas tehtud otsuse 11. juunil 2003 Eesti Riikliku Autoregistri (ARK) Harju büroole. ARK tegi 12. juunil 2003 otsuse peatada avaldaja juhtimisõigus üheks kuuks. 12. juulil 2003 tagastati avaldajale tema juhiluba.

Avalduse lahendamiseks oli vaja leida vastus küsimusele, millal tuleb liiklusväärteoasjas tehtud ning jõustunud otsus edastada juhiloa väljaandnud asutusele juhtimisõiguse peatamiseks.

Liiklusseaduse (edaspidi *LS*) § 41¹ lõike 1 järgi võetakse isikult, kes on pannud toime väärteo, mille eest on ette nähtud juhtimisõiguse peatamine, viivitamatult ära juhiluba ja antakse äravõetud juhiloa asemele sõiduki juhtimise ajutine luba. Sama paragrahvi teise lõike kohaselt kehtib ajutine juhiluba 30 päeva. Väärteo kohtuväline menetleja pikendab loa kehtivust kuni väärteoasjas tehtud lahendi jõustumiseni.

LS-i § 41 lõike 3 kohaselt peatatakse juhtimisõigus, kui juhi suhtes on jõustunud karistamisotsus sellise väärteo menetluses, mille eest on ette nähtud juhtimisõiguse peatamine. LS-i § 64 lõike 3 järgi peab ametiasutus või kohus, kes on teinud karistamise otsuse väärteoasjas, mis on seotud liiklusseaduse nõuete rikkumisega ja mille eest on ette nähtud juhtimisõiguse peatamine, saatma otsuse Eesti Riiklikku Autoregistrikeskuse hiljemalt järgmisel tööpäeval otsuse jõustumisest arvates. LS-i § 41³ lõike 10 kohaselt vormistab juhtimisõiguse peatamise juhiloa väljaandnud asutus jõustunud karistamisotsuse saamisest alates kolme päeva jooksul.

Et 25. mai 2003 oli pühapäev, oleks Harju Maakohus pidanud avaldaja väärteoasjas tehtud karistamisotsuse, mis jõustus 24. mail, edastama ARK-le hiljemalt 26. mail 2003. Harju Maakohus tegi seda aga alles 11. juunil. Avaldajal polnud juhtimisõigust tõendavat dokumenti alates 24. maist kuni 12. juulini 2003, kokku seega 1 kuu ja 18 päeva, kuigi juhtimisõigus oli tal peatatud üheks kuuks. Harju Maakohtu viivituse tõttu tekkis olukord, kus avaldajal polnud võimalik tõendada oma juhtimisõigust, ning tema õiguste teostamine oli takistatud.

Õiguskantsler pöördus justiitsministri poole, juhtis tähelepanu Harju Maakohtu tegevuses ilmnenud puudustele ning palus justiitsministril tagada, et kohus, kes on väärteoasjas teinud karistamise otsuse, edastaks otsuse ARK-le võimalikult kiiresti, et vältida isiku õiguste liigset piiramist. Justiitsminister nõustus õiguskantsleri seisukohaga ning lubas võtta vajalikke meetmeid.

14.3. Välismaalaste seadusest tulenev halduskohtusse pöördumise tähtaeg

Õiguskantslerile esitas avalduse isik, kes leidis, et välismaalaste seaduse¹⁵⁹ § 9 lõige 5 diskrimineerib välismaalasi.

¹⁵⁹ RT I 1993, 44, 637; 2004, 2, 2.

Välismaalaste seaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadusega¹⁶⁰ muudeti välismaalaste seaduse § 9 lõiget 5 ja see sai alates 01.03.2003 järgmise sõnastuse: „Elamisloa või tööloa andmise või andmisest keeldumise, pikendamise või pikendamisest keeldumise või kehtetuks tunnistamise otsuse peale võib esitada kaebuse halduskohtule või vaide kümne päeva jooksul otsuse teatavaks tegemise päevast arvates.” Enne muudatust nägi säte ette halduskohtusse pöördumise võimaluse ilma tähtaega sätestamata. Muudatusega lisati vaide esitamise võimalus ja tähtaeg 10 päeva. Eelnõu seletuskirjast ei nähtu põhjust, miks kehtestati nii lühike kohtusse pöördumise tähtaeg.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmisega siseministri poole. Ta palus selgitada, kas 10-päevane tähtaeg kehtib nii kohtule esitatava kaebuse kui ka vaide kohta või ainult vaide kohta, ning olenevalt sellest vastusest arvamust selle kohta, kas säte on kooskõlas õigusselguse põhimõttega. Õiguskantsler soovis veel infot halduskohtu menetluse seadustikus ettenähtust lühema kohtusse pöördumise tähtaja sätestamise vajalikkuse kohta.

Siseministri vastuse järgi kohaldatakse välismaalaste seaduse § 9 lõikes 5 ettenähtud 10-päevast tähtaega nii vaidele kui ka halduskohtusse kaebuse esitamisele. Halduskohtusse pöördumise lühendatud tähtaja põhjendamisel lähtus minister Vabariigi Valitsuse 26.11.2002 määrusest nr 364 „Elamisloa ja tööloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord ja tähtajad ning elamisloa ja tööloa taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu ning elamisloa andmete kandmine välisriigi reisidokumenti ja välismaalase Eestist eemalviibimise registreerimise kord”¹⁶¹. Korra § 9 lõike 4 kohaselt annab haldusorgan enne töö- või tähtajalise elamisloa andmisest või pikendamisest keeldumise otsuse tegemist välismaalasele võimaluse esitada vastuväiteid ja arvamusi. Siseminister leidis, et varasema vastuväidete ja arvamuste esitamise võimaluse tõttu on kümnepäevane tähtaeg põhjendatud ega diskrimineeri välismaalasi. Minister teatas õiguskantslerile sellest, et Riigikantsleile juba edastatud välismaalaste seaduse muutmise eelnõuga täpsustatakse välismaalaste seaduse § 9 lõiget 5 ning kõrvaldatakse sellest mitmetimõistetavus.

Kõnealusel juhul oli põhiküsimus selles, kas välismaalaste seaduse § 9 lõikes 5 sätestatud halduskohtusse pöördumise lühendatud tähtaeg on põhiseadusega kooskõlas.

Halduskohtumenetluse seaduse § 9 lõike 1 kohaselt saab haldusakti tühistamise kaebuse halduskohtule esitada alates haldusakti teatavastegemisest 30 päeva jooksul, kui seadus ei sätesta teisiti. Enne välismaalaste seaduse § 9 lõike 5 muudatust nägi säte ette halduskohtusse pöördumise võimaluse ilma tähtaega sätestamata. Seega kohaldus üldine 30-päevane tähtaeg ka elamis- ja tööloavaidlustele. Et välismaalaste seaduse § 9 lõike 5 uus redaktsioon kehtestab üldkorrast lühema kohtusse pöördumise tähtaja, on see erisäte halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tähtajale, mistõttu kohaldatakse elamis- ja tööloavaidlustele 10-päevast tähtaega.

Põhiseaduse¹⁶² § 15 lõike 1 kohaselt on igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Põhiseaduse § 9 lõike 1 järgi laienevad põhiseaduses loetletud kõigi ja igaühe õigused, vabadused ja kohustused võrdselt Eesti kodanikele, Eestis viibivatele välisriikide kodanikele ja kodakondsuseta isikutele. Eelkõige kohaldatakse välismaalaste seaduse § 9 lõike 5 regulatsiooni välismaal viibivale välisriigi kodanikule või kodakondsuseta isikule, kellele keeldutakse elamis- või tööloa andmisest. Kuigi neile põhiseaduses sätestatud õigused otse ei kohaldu, sätestab Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni¹⁶³ art 13 õiguse tõhusale menetlusele ning art 14 diskrimineerimiskeelu.

Kaebetähtaja sätestamine on kaebeõiguse piiramine. Isikul on küll võimalik kaebus esitada, kuid see võimalus on ajaliselt piiratud. Näiteks tsiviilseadustiku üldosa seadus¹⁶⁴ näeb ette tsiviilnõuete

¹⁶⁰ RT I 2003, 4, 20.

¹⁶¹ RT I 2002, 98, 574; 2003, 37, 251.

¹⁶² RT 1992, 26, 349; 2003, 23, 142.

¹⁶³ RT II 1996, 11/12, 34.

¹⁶⁴ RT I 2002, 35, 216; 2003, 78; 523.

aegumise tähtajad, mille pikkus on kolm aastat või rohkem, ja mida kohus kohaldab viidatud seaduse § 143 kohaselt üksnes kohustatud isiku nõudel. Halduskohtumenetluse seadustiku § 9 lõike 1 kohaselt võib haldusakti kehtetuks tunnistamise kaebuse esitada kohtule akti kättesaamisest alates 30 päeva jooksul, kui seadus ei sätesta teisti. Tsiviilnõuete aegumistähtajast lühem tähtaeg on vajalik õiguskindluse kaitseks. Haldusmenetluses on vaja tagada õiguskindlus, mille üks osa on õiguspärase ootuse printsiip, mille kohaselt on isikul õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav õigusakt jääb kehtima. Seetõttu on haldusõiguses ette nähtud lühem kohtusse pöördumise tähtaeg.

Siiski peab olema kaebetähtaeg piisavalt pikk, et isikul oleks võimalik selle aja jooksul kohtusse pöörduda. Raske on määrata piiri, mitme päeva või tööpäeva puhul jääb isikule küllaldaselt aega oma kaebus ette valmistada ning mitmest päevast jääb väheks. Halduskohtumenetluse seadus näeb ette 30-päevase tähtaja. Saksa Liitvabariigi halduskohtumenetluses kehtib näiteks ühekuune kaebuse esitamise tähtaeg. Ligikaudu 30-päevane tähtaeg on üldtunnustatud kui optimaalne kompromiss ühelt poolt õiguskindluse printsiibi ning teiselt poolt kaebeõiguse piisava tagatuse vahel. 30 päeva jooksul on isikul võimalik leida endale esindaja, kes aitab tal kaebust koostada ja esitada. Lühema tähtaja kehtestamiseks peavad olema olulised kaalutlused, sest lühema tähtaja näol on tegemist kaebeõiguse piiramisega.

Siseminister viitas sellele, et välismaalasele on välismaalaste seadusest tulenevalt tagatud vastuväidete ja arvamuse esitamise võimalus juba enne otsuse tegemist. Välismaalase arvamuse ärakuulamine ei ole haldusmenetluses siiski erandlik. Haldusmenetluse seaduse¹⁶⁵ § 40 lõigete 1 ja 2 kohaselt peab haldusorgan enne haldusakti andmist või menetlusosalise suhtes sellise toimingute sooritamist, mis võib kahjustada tema õigusi, andma menetlusosalisele võimaluse esitada arvamus ja vastuväited. Lõige 3 sätestab erandid, millistel juhtudel võib haldusmenetluse läbi viia ilma menetlusosalisi ära kuulamata. Haldusmenetluse seaduse seletuskirja kohaselt on menetlusõiguses menetlusosalisele sõnaõiguse andmise põhjuseks eesmärk tagada, et menetlus kulgeks õigusriigi nõuete kohaselt, anda menetlusosalisele võimalus otsuste tegemisel kaasa mõjuda ning menetlusosaliste õiguste igakülgne kaitse. Kui isikule on antud õigus esineda haldusmenetluses omapoolsete avaldustega, väheneb nn üllatusotsuste osakaal, kus haldusmenetluse tulemus on menetlusosalise seisukohast täielikult ootamatu ning prognoosimatu. Õigusel põhinev riigisüsteem peab enda poolt läbiviidavas menetluses arvestama inimväärikuse kaitsmise vajalikkust ning õigusriigi normisüsteem peab tagama menetlusosalisele võimaluse teda puudutavas menetluses aktiivselt kaasa lüüa.¹⁶⁶ Seega on menetlusosalise ärakuulamine õigusriigi põhimõttest tulenev üldine kohustus ega saa olla tavapärastest kaebetähtajast lühema tähtaja kehtestamise põhjus. Tegemist on omaette põhimõttega, mitte põhiseadusliku kaebeõiguse osaga. Vastasel juhul võiks igas menetluses, kus isikul on võimalus oma arvamus esitada, oluliselt lühendada kaebuse kohtusse esitamise tähtaega. Sellega ei saa aga nõustuda. Õigusest kaugel seisvale isikule on 10-päevane tähtaeg kahtlemata liiga lühike – selle aja jooksul peab isik endale asjaolud selgeks tegema, otsustama kvalifitseeritud õigusnõustaja poole pöördumise vajalikkuse, leidma selle ning koostama ja esitama kohtule kaebuse.

Lühema tähtaja kehtestamine on põhjendatud, kui see on tingitud õiguskindlusest tulenevast olulisest huvist. Näiteks Riigikogu valimise seaduse¹⁶⁷ § 72 lõike 2 kohaselt tuleb Riigikohtule esitada Vabariigi Valimiskomisjoni otsuse peale kaebus otsuse teatavakstegemisest alates kolme päeva jooksul. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse¹⁶⁸ § 44 lõike 1 järgi lahendab kohus kaebuse selle saamisest alates kolme tööpäeva jooksul. Lühikesed tähtajad on põhjendatud sellega, et oleks võimalik valimistulemused välja kuulutada (või hääletustulemused kehtetuks tunnistada) ning uuel Riigikogu koosseisul tähtaegselt tööd alustada. Sarnast kaalukat põhjust ei ole välismaalasele tähtajalise elamisloa andmisest või pikendamise keeldumise, alalise elamisloa andmisest keeldumise ja elamisloa või tööloa kehtetuks tunnistamise otsuse puhul teada, ühelegi

¹⁶⁵ RT I 2001, 58, 354; 2003, 78, 527.

¹⁶⁶ Haldusmenetluse seaduse (456 SE I) seletuskiri, § 153. Kättesaadav www.riigikogu.ee

¹⁶⁷ RT I 2002, 57, 355; 2004, 6, 32.

¹⁶⁸ RT I 2002, 29, 174; 2003, 24, 148.

kaalukale põhjusele ei viidanud ka minister oma vastuses.

Isegi kui kaalukad põhjused oleksid olemas, tuleks hoolikalt kaaluda, kas lühendatud tähtaja puhul on menetlusosalisele tagatud reaalne kaebevõimalus. Ühegi põhiseadusliku printsiibi rakendamisel ei tohi mõnd teist arvestamata jätta. Välismaalaste seaduse § 9 lõike 2 kohaselt taotleb välismaalane üldjuhul tähtajalist elamisluba Eesti välisesindusest. Seega viibib isik tähtajalist elamisluba taotledes tavaliselt välismaal. Seepärast on isikul Eesti kohtusse pöördumine keerulisem. Ilmselt ei ole tal võimalik asukohariigis saada õigusabi Eesti õiguse küsimustes, mis tähendab seda, et kulub vajadusel aega nõ kaugteel mõne Eesti juristiga ühenduse võtmiseks ning suhtlemiseks, volikirja originaali saatmiseks jne. Seda kõike ei ole üldiselt võimalik 10 päeva jooksul korraldada. Kümne päeva sisse võib jääda neli puhkepäeva kahe nädalavahetuse näol või kaks riigipüha, samuti võivad asukohariigis olla puhkepäevad.

Seega on välismaalaste seaduse § 9 lõikes 5 sätestatud kohtule kaebuse esitamise tähtaeg põhjendamatu lühike ja kujutab endast põhiseaduse §-ga 15 tagatud kohtusse pöördumise õiguse rikkumist.

Õiguskantsler pöördus siseministri poole märgukirjaga, kus esitas eespool kirjeldatud põhjendused, ning tegi ministrile ettepaneku algatada välismaalaste seaduse § 9 lõike 5 muutmine. Siseministeerium ei arvestanud esitatud märgukirja, jäädes oma seisukoha juurde, et menetluse käigus vastuväidete esitamise võimaluse tõttu on kümnepäevane tähtaeg piisav ja põhjendatud. Õiguskantsleri edasine tegevus on kavandamisel.

14.4. Eesti kohtuotsuste mittetunnustamine Soomes

Eraisikust avaldaja (Eesti kodanik) pöördus õiguskantsleri poole ja palus abi seoses sellega, et Eesti kohtuotsuseid Soomes ei tunnustatud ega täidetud.

Avaldaja pöördus kohtusse seoses vallandamisega Soome ettevõtte Tallinna büroost. Tsiviilasi oli läbinud nii Tallinna Linnakohtu kui ka Tallinna Ringkonnakohtu, kus jäeti Tallinna Linnakohtu otsus muutmata. Et Riigikohus ei andnud kassatsioonkaebusele menetlusalust, jõustus Tallinna Linnakohtu otsus, millega vallandamine tunnistati ebaseaduslikuks. Avalduse kohaselt pidi nimetatud ettevõtte avaldaja tööle ennistama ning maksma lisaks sellele raha kogusummas 274 635 krooni 80 senti. Avaldaja püüdis seejärel saavutada Tallinna Linnakohtu otsuse tunnustamist ja täitmist Soomes, milleks pöördus nii Tallinna Linnakohtu kui ka Justiitsministeeriumi poole. Avalduse materjalist selgub, et Eesti Justiitsministeerium on pöördunud Soome Justiitsministeeriumi poole, kuid avaldajat rahuldavat lahendit ei ole leitud. Põhjuseks tuuakse asjaolu, et kuna Eesti ja Soome vahel ei ole sõlmitud kokkulepet, mis näeks ette kohtuotsuste vastastikuse täitmise, ei ole Tallinna Linnakohtu nimetatud otsust Soomes võimalik täita.

Küsimus seisnes siin selles, kas riik on osutanud piisavat kaitset oma kodanikule.

Põhiseaduse § 13 lõike 1 kohaselt on igaühel õigus riigi ja seaduse kaitsele ning Eesti riik on kohustatud kaitsma oma kodanikke ka välisriigis. Põhiseaduse selle sätte puhul on tegemist üldise kaitsepõhiõigusega. Lõike 1 lause 2 esimene lause hõlmab eelkõige kodaniku diplomaatilise kaitse välisriigis, kuid siia kuuluvad ka teised kaitsevahendid, mis ei seisne üksnes diplomaatilises kaitstes. Selles olustikus teeb põhiseadus vahet kodaniku ja mittekodaniku õiguslikul staatusel. Oluline on arvestada ka põhiseaduse § 14, mille alusel õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.

Valdkonna keskne seadus on välissuhtlemisseadus (edaspidi VSS), mille § 7 määrab Vabariigi Valitsuse välissuhtlemispädevuse. VSS-i § 7 lõike 1 punktide 1–3 kohaselt “Vabariigi Valitsus 1) korraldab suhtlemist teiste riikidega ning viib Välisministeeriumi ja teiste ministeeriumide kaudu ellu Eesti välispoliitikat; 2) korraldab seaduste, Riigikogu otsuste ja Vabariigi Presidendi aktide täitmist; 3) esitab Riigikogule välissuhtlemisalaseid seaduseelnõusid ning ratifitseerimiseks,

denonseerimiseks ja ühinemiseks välislepinguid.” VSS-i § 7 lõike 1 punkti 8 järgi on Vabariigi Valitsus kohustatud lahendama muid välissuhtlemisega seotud küsimusi, mis ei ole põhiseadusega ja välissuhtlemisseadusega antud Riigikogu või Vabariigi Presidendi otsustada. VSS-i § 8 sätestab Välisministeeriumi asjakohase pädevuse ning VSS-i §-st 9 tulenevalt korraldavad ministeeriumid ja muud valitsusasutused välissuhtlemist vastavalt oma pädevusele või neile Vabariigi Valitsuse poolt antud volitustele.

Arvestades eespool käsitletud asjaolusid ning põhiseadust, Vabariigi Valitsuse seadust, õiguskantsleri seadust ja välissuhtlemisseadust, pöördus õiguskantsler riigisekretäri, välisministri, justiitsministri ja sotsiaalministri poole, paludes avalduses esitatud küsimused läbi vaadata. Õiguskantslerile vastasid riigisekretär ja sotsiaalminister.

Sotsiaalminister märkis oma vastuses, et teeb Vabariigi Valitsuse seaduse § 59 lõikele 1 ja § 69 lõikele 1 ning VSS-i § 8 lõike 1 punktile 13 tuginedes Justiitsministeeriumile ja Välisministeeriumile ettepaneku valmistada ette Eesti ja Soome õigusabileping.

Riigisekretäri vastusest selgub, et ta tutvustas õiguskantsleri kirja peaministrile, kes palus Justiitsministeeriumi, Välisministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi kirja läbi vaadata ning esitada vajalikud ettepanekud Vabariigi Valitsusele. Justiitsministeerium vastas peaministri resolutsioonile oma 31. märtsi 2004. aasta kirjaga nr 2-7-04/414 ning selgitas probleemi. Riigisekretär edastas õiguskantslerile ka Justiitsministeeriumi kirja, milles oli arvestatud Välisministeeriumi seisukohti. Justiitsministeeriumi kirjast selgub järgmist:

„Õiguskantsleri 9. jaanuari 2004. a kirjas nr 9-4/1561 tõstatatud probleemist on Justiitsministeerium teadlik alates 1992. aastast, kui sõlmisime esimese riikidevahelise õigusabilepingu Vene Föderatsiooniga. Teadvustades, et erinevad juriidilised küsimused võivad tõusetuda ka suhetes Soome Vabariigi ning Rootsi Kuningriigiga kui Eesti lähinaabritega, tegime nimetatud riikidele ettepaneku kahepoolsete õigusabi alaste lepingute sõlmimiseks, kuid meie ettepanekutele vastati keelduvalt. Mõlema riigi argumendiks oli soovitus ühineda rahvusvaheliste konventsioonidega, millede kaudu oleks Eesti seotus korraga paljude riikidega. Seega ei ole praktiliselt realiseeritav Sotsiaalministeeriumi ettepanek asuda ette valmistama Eesti Vabariigi ja Soome Vabariigi vahelist õigusabilepingut. Kriminaalõiguse valdkonda reguleerivad Euroopa Nõukogu konventsioonid, milles Eesti peale Euroopa Nõukogu liikmesriigiks saamist ka ratifitseeris. Tsiviilõiguse valdkonnas ei eksisteeri Euroopa õigusruumis „avatud” konventsioone, s.t. konventsioone, millega riigid saaksid omal vabal valikul ühineda või neid ratifitseerida. Seetõttu alustas Justiitsministeerium 1996. aastal tööd Lugano 1988. a „Tsiviil- ja kaubandusajade kohtualluvuse ning kohtuotsuste täitmise” konventsiooniga ühinemiseks, kuid vaatamata aastatepikkusele tööle Eestit, nagu ka teisi Ida-Euroopa riike nimetatud konventsiooni liikmeteks ei ole võetud. Nimetatud olukord muutub pärast Eesti liitumist Euroopa Liiduga, kuna ühinemine Euroopa Liidu vastavate konventsioonidega on Eestile kohustuslik. 22. detsembril 2000. a võeti nimetatud valdkonna reguleerimiseks vastu EL Nõukogu määrus nr 44/2001/EÜ, mis jõustus 1. märtsil 2002. a. Eesti Euroopa Liiduga ühinemislepingu artiklist 2 tulenevalt on alates liitumiskuupäevast (st 1. maist 2004) EL asutamislepingute sätted ning EL institutsioonide poolt enne ühinemist vastuvõetud aktid uutele liikmesriikidele siduvad ja neid kohaldatakse ühinemislepingus ja asutamislepingutes sätestatud tingimustel. Ühinemisleping ei sätesta Eesti suhtes määruse 44/2001/EÜ kohaldamisel erisusi ega üleminekuperioode. Eeltoodust nähtub, et probleem Eestis tehtud tsiviilkohtu otsuste täitmisele pööramisega Euroopa Liidu liikmesriikides leiab lahenduse alates 1. maist 2004. a.”

Õiguskantsler tegi justiitsministri seisukoha avaldajale teatavaks.

15. VÕRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÕTE

15.1. Sissejuhatus

PS-i § 12 sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste ega varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Kuid mitte igasugune ebavõrdne kohtlemine ei ole põhiseadusvastane. Põhiseadusvastane on esiteks kohtlemine, mis ei ole kooskõlas põhiseaduse sätte ja mõttega ning millel puuduvad objektiivsed, mõistlikud ja õigustatud põhised, ning teiseks selline, mis on ebaproportsionaalne.¹⁶⁹ Seega on diferentseeritud lähenemine võimalik, kuid diferentseerimisel peab olema mõistlik ja põhjendatud alus ning see peab toimuma proportsionaalsuse piiridest kinni pidades. Järgmistest juhtumitest esimene käsitleb Tallinna Linnavolikogu määruse alusel eraõiguslike spordikoolide erisugust rahastamist, mis andis võimaluse erisuguseks kohtlemiseks eraõiguslikele spordikoolidele toetuste andmisel. Kõnealusel juhul ei olnud määrukses esitatud haldusorgani kaalutusõiguse alust ega kriteeriume, mida arvestada kaalutusõiguse teostamisel. Teise juhtumi puhul tõi Eesti suursaatkonna ametnike tegevus kaasa välismaal viibivate Eesti kodanike ning Eestis viibivate Eesti kodanike ebavõrdse kohtlemise seadusest tuleneva õigusliku aluseta.

15.2. Spordi toetamise õiguslikud alused Tallinnas

Eraisikust avaldaja ja Tallinna Raskejõustiku Liit palusid kontrollida, kas Tallinna Linnavolikogu määrus “Tallinna linnas toetatavate spordialade loetelu kinnitamine aastateks 2003–2005 ning Tallinna linna eelarvest eraõiguslikele spordikoolidele ja spordiklubidele toetuse andmise kord” on kooskõlas seadusega ja võrdse kohtlemise printsiibiga.

Tallinna Linnavolikogu võttis 20. juunil 2002 vastu määruse nr 45 „Tallinna linnas toetatavate spordialade loetelu kinnitamine aastateks 2003–2005 ning Tallinna linna eelarvest eraõiguslikele spordikoolidele ja spordiklubidele toetuse andmise kord”. Vastuvõetud määrusega liigitati sportivad lapsed spordialade järgi A ja B rühma. Avaldusele lisatud selgituses märgitakse, et 2000. aastal alustati Tallinnas spordireformi, mille tulemusena hakati võrdsel alusel jagama sportivate laste pearaha. Ekspressküsitluse tulemusel määrati tookord ära üle 20 erineva spordiala ja kinnitati laste arv, kes hakkasid saama ühesugust toetust 3800 kr aastas. Hiljem on sellesse nimekirja liidetud veel 7 uut spordiala ja suurendatud pearaha saavate laste arvu. 20. juuni määrus liigitab lapsed A- ja B-rühma ning sellest lähtudes koheldakse neid erisuguselt. Ühtki seletust ega kriteeriumi, mille alusel selline jaotus otsustati, ei ole väidetavalt avaldatud enne seda otsust ega ka pärast seda. A- rühma kuulub 12692 last ja B-rühma 1932 last.

Avaldajatel tekkis küsimus, kas sellise määruse vastuvõtmine ja laste liigitamine mis tahes tunnuste alusel on kooskõlas seadusega ja põhiseaduse võrdse kohtlemise printsiibiga.

Kaasuse lahendamiseks oli oluline leida vastus küsimusele, kas kohaliku omavalitsuse volikogul oli õigus määrukses sel viisil reguleerida spordialade toetamist ning toetust ilma põhjendamata diferentseerida.

PS-i § 154 sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. KOKS-i § 6 lõike 2 võib tõlgendamise teel järeldada, et spordi toetamine kuulub kohaliku elu küsimuste hulka, kuna lõike kaks kohaselt on omavalitsusüksuse korraldada antud vallas või linnas muu hulgas spordibaaside ning teiste kohalike asutuste ülalpidamine, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Oluline on arvestada sama sätet koostoimes KOKS-i § 6 lõike 3 punktiga 1, mille kohaselt otsustab ja korraldab omavalitsusüksus ka neid kohaliku elu küsimusi, mis on talle pandud teiste seadustega. Teise seadusena

¹⁶⁹ R. Maruste, Konstitutsionalism ning põhiõiguste- ja vabaduste kaitse, Tallinn, 2004, lk. 279.

sätetab spordiseaduse (edaspidi *SpS*) § 10 spordi korraldamise vallas ja linnas. Selle esimese lõike kohaselt on valla või linna ülesanne luua sportimiseks vajalikud olud (sh liikumisharrastusteks) võimalikult kõigile eri vajadustega elanikegruppidele. *SpS*-i § 10 lõike 2 punkt 2 sätestab kohaliku omavalitsuse organite kohustuse toetada oma haldusterritooriumil asuvate spordiorganisatsioonide tööd. *SpS* § 14 sätestab spordi finantseerimise allikad, kusjuures üheks allikaks kõrvalt teistega on sama sätte punkti 3 kohaselt ka eraldised valla- või linnaeelarvest. *SpS*-i § 16 sätestab valla- või linnaeelarvest rahastamise põhimõtted. *SpS*-i § 16 lõige 1 annab kõigile kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil tegutsevatele spordikoolidele õiguse saada toetust kohaliku omavalitsuse eelarvest. *SpS*-i § 16 lõige 2 sätestab, et mitme omavalitsusüksuse elanikke teenindavate spordiasutuste ja spordiehitiste rahastamine määratakse kindlaks omavalitsusorganite vaheliste lepingutega, ja lõige 3 annab kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil tegutsevatele spordiorganisatsioonidele õiguse saada omavalitsuse rahalist toetust alates teisest tegevusaastast.

Sellest tuleneb kohalikule omavalitsusele kolm käitumisjuhust: esiteks tuleb toetada spordiorganisatsioonide tööd, teiseks on kohalik omavalitsus kohustatud tagama munitsipaalkoolides tingimused kehalise kasvatuse tundide pidamiseks ning kolmandaks on kohalik omavalitsus kohustatud soodustama spordiharrastust koolides, spordikoolides ja laste suvelaagrites. Seadusandja on ülesanded selgelt sätestanud ning sellega koos ka diferentseerinud kohaliku omavalitsuse tegevuse. Eelnevast lähtudes on kohalikul omavalitsusel võimalus valida erinevaid toimimise viise ja meetodeid, kasutada seadusandja poolt võimaldatud kaalutlemisõigust, sh finantseerimise osas. *SpS*-i §-s 16 on küll esitatud valla- või linnaeelarvest rahastamise põhimõtted, kuid jätab võrdlemisi avarad võimalused kaalutusõiguse teostamiseks, sätestades, et kõigil kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil tegutsevatel spordikoolil on õigus saada toetust kohaliku omavalitsuse eelarvest ja spordiorganisatsioonil on õigus saada rahalist toetust alates teisest tegevusaastast jne.

Seega on kohalikul omavalitsusel õigus ja seaduses sätestatud juhtudel ka kohustus korraldada sporditegevust. Seadus annab selleks vajaliku kaalutusõiguse.

PS-i § 12 sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste ega varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Rahvusliku, rassilise, usulise või poliitilise vihkamise, vägivalda ja diskrimineerimise ohutamine on seadusega keelatud ja karistatav. Samuti on seadusega keelatud ja karistatav ohutada vihkamist, vägivalda ja diskrimineerimist ühiskonnakihvtide vahel. *PS*-i § 12 lõike 1 lauset 2 nimetatakse diskrimineerimiskeelu sätteks, kuid sel ei ole absoluutne iseloom, sest muidu võiks iga nimetatud tunnuse alusel ettevõetud diferentseerimist käsitada diskrimineerimisena. Ka Põhiseaduse Assambleel asuti seisukohale, et tuleb vahet teha diskrimineerimise ja diferentseerimise vahel. Diskrimineerimine on see, kui isikute vahel tehakse vahet põhjendamata. Diferentseerimise korral tuleb kaaluda, kas see on proportsionaalne ja mõistlik. Volikogu määruses nimetatud diferentseeritud lähenemine on võimalik, kuid erisugused lahendid peavad olema põhjendatud, arvestades proportsionaalsuse põhimõtet. Kohalik omavalitsus peab oma tegevuses juhinduma *HMS*-ist ja igapäevase õigusest heale haldusele. *HMS*-i § 4 lõige 1 näeb ette kaalutusõiguse, mis on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida eri otsustuste vahel. *HMS*-i § 4 lõike 2 järgi tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Samuti tuleb järgida igapäevase õigusest heale haldusele ning selle olulisusele on viidanud ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma 17. veebruari 2003. a otsuses.¹⁷⁰

Seda arvestades asus õiguskantsler seisukohale, et kohalik omavalitsus võib oma õigusaktis ette näha spordivaldkonna rahastamise ja asjakohases otsustustes diferentseerida spordivaldkondadele raha eraldamist, kuid seejuures peab kohalik omavalitsus arvestama kaalutusõiguse teostamise üldpõhimõtteid, vajadust lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest ning õigusest heale haldusele.

¹⁷⁰ RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, RT III 2003, 5, 48, p 14-16.

Õiguskantsler pöördus Tallinna Linnavolikogu esimehe poole märgukirjaga, milles teatas, et ei saa pidada õiguspäraseks määruse seda osa, mis käsitleb valikute põhjendamist. Puudulik on volikogu määruse punkti 2.6.5 regulatsioon, mille kohaselt arvestatakse toetuse suurus laste ja noorte arvust lähtudes A-rühma spordialadel koefitsiendiga 1,0 ja B-rühma spordialadel koefitsiendiga 0,6, võttes aluseks linnaeelarves sporditegevuse toetamiseks ettenähtud vahendid.

Vastuskirjas teatab volikogu esimees, et nõustub õiguskantsleri seisukohtadega ja volikogu määrus vaadatakse uuesti läbi. Õiguskantsleri märgukirja läbivaatamise tulemusena võttis Tallinna Linnavolikogu 2. oktoobril 2003 vastu määruse nr 47 „Tallinna Linnavolikogu 20. juuni 2002. a määrusega nr 45 kinnitatud Tallinna linna eelarvest eraõiguslikele spordikoolidele ja spordiklubidele toetuse andmise korra muutmine”. Määruse kohaselt otsustas Tallinna Linnavolikogu täiendada Tallinna Linnavolikogu 20. juuni 2002. a määrusega nr 45 kinnitatud “Tallinna linna eelarvest eraõiguslikele spordikoolidele ja spordiklubidele toetuse andmise korda”, lisades sellesse punkti 1.4¹ järgmises sõnastuses: “1.4.1 Toetatavate spordialade loetelu kinnitamisest lähtub linnavolikogu spordiala üldtuntusest, spordialaga tegelevate laste ja noorte arvust, kvalifitseeritud treenerite arvust, spordirajatiste olemasolust, spordiala harrastamisega seotud kuludest, majanduslikest ja sotsiaalsetest kaalutlustest ning spordiala kaudselt toetatavatest teguritest.” Määruse punkti 2 kohaselt jõustus see 9. oktoobril 2003.

15.3. Välisriigis eesti kodaniku passi väljastamisest keeldumise vastuolu seadusega

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole, paludes kontrollida Eesti Suursaatkonna Washingtonis tegevust seoses keeldumisega väljastada talle uus Eesti kodaniku pass.

Ameerika Ühendriikides elav avaldaja taotles seoses passi kehtivusaja lõppemisega uut Eesti kodaniku passi. Kodakondsus- ja migratsiooniamet saatis avaldaja uue passi Eesti Suursaatkonda Washingtonis, kus avaldaja käis 19. juunil 2003, et teha vajalikud menetlustoimingud ja saada uus pass kätte. Suursaatkonnas keelduti avaldajale uue passi väljastamisest, sest avaldajal puudus Ameerika Ühendriikide viisa. 23. juunil 2003 palus avaldaja selgitust suursaadik Sven Jürgensonilt. Vastuses avaldajale põhjendas suursaadiku sekretär Gris Livieri passi väljastamisest keeldumist vajadusega järgida konsulaarseadust (edaspidi *KonS*) ja konsulaarsuhete Viini konventsiooni (edaspidi *konventsioon*) artikli 55 punkti 1, mille kohaselt kohustub konsul austama asukohariigi seadusi ja määrusi. Suursaadiku sekretär asus seisukohale, et artikli 55 punkt 1 on kohaldatav ka käesoleval juhul ning selle kohaselt tehakse konsulaartoiminguid üldjuhul vaid välisriigis legaalselt viibivatele Eesti kodanikele. Erandiks olla tagasipöördumise tunnistuse väljastamine.

Õiguskantsler palus välisministrilt seisukohta, kas Washingtoni Suursaatkonna tegevus avaldajale passi väljastamisest keeldumisel oli põhjendatud ja õiguspärane. Välisminister võttis vastuses seisukoha, et välisesindusel puudus Eesti seadusest tulenev otsene õiguslik alus keelduda avaldajale passi väljastamisest. Samas peavad diplomaadid juhinduma oma töös ka kaudsetest teguritest; nende käitumist ei tohi tõlgendada kui Ameerika Ühendriikides ebaseaduslikult viibivate isikute abistamist. Välisminister märkis, et konventsiooni artikkel 55 punkt 1 ei ole kohaldatav riigi konsulaarasutuse ja tema kodanike vahelistele legaalselele õigustoimingutele ega anna välisesindusele alust keelduda Eesti kodaniku passi väljastamisest.

Avalduse lahendamiseks oli vaja leida vastus küsimusele, kas Eesti Suursaatkonnal Washingtonis oli õiguslik alus avaldajale passi väljastamisest keeldumiseks.

Isikut tõendavate dokumentide seaduse (edaspidi *ITDS*) § 10 lõike 1 kohaselt väljastatakse dokument üksnes käesolevas seaduses sätestatud alustel. *ITDS*-i § 12 lõike 1 järgi keeldutakse dokumendi väljastamisest, kui nimetatud toimingut sooritamiseks puudub seadusega sätestatud alus. *ITDS*-i § 21 lõike 1 kohaselt antakse Eesti kodaniku pass Eesti kodanikule riigipiiri ületamiseks. *KonS*-i § 23 järgi väljastab konsulaarametnik või aukonsul Eesti kodaniku passi välisriigis viibivale Eesti kodanikule pärast isikusamasuse tuvastamist. Seega oli avaldajal seaduslik õigus saada Eesti Suursaatkonnast Washingtonis kätte sinna saadetud Eesti kodaniku pass.

Põhiseaduse § 12 lõike 1 lause 1 kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed ja põhiseaduse § 13 lõike 1 lause 2 kohaselt kaitseb Eesti riik oma kodanikke ka välisriikides. Seega puudus välisesindusel õigus jätta Eesti kodaniku õigused kaitseta. See kehtib ka Ameerika Ühendriikides illegaalselt viibiva kodaniku kohta. Suursaatkonna ametnikel puudus seadusest tulenev õigus keelduda avaldajale passi väljastamisest. Õiguskantsler nõustus välisministriga, et konventsiooni artikli 55 punkti 1 ei kohaldata riigi konsulaarasutuse ja tema kodanike vahelistele legaalselele õigustoimingutele ja see säte ei anna välisesindusele alust keelduda Eesti kodaniku passi väljastamisest.

Välisministeeriumi mure seoses Ameerika Ühendriikides illegaalselt viibivate Eesti kodanike suure hulga on siiski mõistetav. Riigi välisesindustel on oma riigi kodanike õiguste kaitsmise kõrval ka tähtis ülesanne esindada riiki väärikalt rahvusvahelises suhtlemises ning järgida asukohariikide seadusi ja diplomaatilist tava. Seetõttu peaks diplomaat, kui ta peab tegema konsulaartoiminguid illegaalile, selgitama illegaalile kõiki ebaseaduslikult riigis viibimise tagajärgi ja vajaduse korral teavitama asukohariigi ametivõime riigis viibivast illegaalist.

Õiguskantsler leidis, et regulatsioon, mille kohaselt ei ole välisriigis illegaalselt viibival Eesti kodanikul õigust saada välisesindusest isikut tõendavat dokumenti, ei oleks kooskõlas põhiseadusega. Kuna kehtiva isikut tõendava dokumendi olemasolu on üldjuhul eelduseks, milleta on võimatu või raskendatud ka kõikide teiste põhiõiguste realiseerimine, oleks taoline piirang ilmselgelt ebaproportsionaalne ning eelistada tuleks isiku õigusi vähem piiravad vahendid.

Õiguskantsler pöördus välisministri poole märgukirjaga, kus tegi ettepaneku tagada KonS-i §-st 23 tuleneva nõude täitmine Eesti Suursaatkonnas Washingtonis ning võimalusel korraldada avaldajale Eesti kodaniku passi kättesaamine. Välisminister teatas õiguskantslerile, et konsulaarametnikele on antud taolisteks juhtudeks täpsed käitumisjuhised. Ametnikele on selgitatud, et ametnik peab väljastama isikule passi ja selgitama kõiki ebaseaduslikult riigis viibimise tagajärgi. Avaldajale teatati passi kättesaamise võimalusest ja paluti sellele järele tulla.

16. KOHALIKU OMAVALITSUSE MÄÄRUSE ANDMISEL SEADUSTEST TULENEVA PÄDEVUSE ÜLETAMINE

16.1. Sissejuhatus

Põhiseaduse § 154 sätestab, et kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Põhiseaduse § 154 lõike 1 tekstiosa “tegutsevad seaduste alusel” tuleb mõista kui seaduslikkuse nõuet. Seega peab kohalik omavalitsus küsimused lahendama seaduse järgi. Kohaliku elu küsimused peavad seonduma kogukonna liikmete ühiste huvidega. Kui tegemist on oma tunnustelt riigielu küsimusega, peab kohaliku omavalitsuse õigusakt põhinema seadusest tuleneval volitusnormil. See nõue tuleneb põhiseaduse §-st 3, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.¹⁷¹ Ka haldusmenetluse seaduse § 90 lõike 1 kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi alusel ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Õiguskantsler on vaidlustanud kohaliku omavalitsuse määrused, mis reguleerivad riigielu küsimust, kuid mille andmiseks omavalitsusel seaduse volitus puudus, ning määruse, mis kehtestati seaduses sisalduvat volitusnormi ületades.

16.2. Kullamaa valla maa tagastamise tähtaegade pikendamise vastuolu seadusega

Lääne maavanem taotles Kullamaa Vallavolikogu 27. veebruari 2002. a määruse nr 1.1 „Tähtaja pikendamine” ja 27. novembri 2003. a määruse nr 3.1 „Maa tagastamise ja kompenseerimise toimingute tähtaegade pikendamine” põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrolli.

¹⁷¹ K. Merusk, I. Koolmeister, Haldusõigus, Tallinn, 1995, lk.103.

Kullamaa Vallavolikogu võttis 27. detsembril 2002 vastu määruse nr 1.1 „Tähtaja pikendamine” ja 27. novembril 2003 määruse nr 3.1 „Maa tagastamise ja kompenseerimise toimingute tähtaegade pikendamine”. Osundatud õigustloovate aktidega oli volikogu pikendanud maa tagastamise ja kompenseerimise menetlustoimingute lõpetamise tähtaegu ühe aasta võrra.

Lääne maavanem palus õiguskantsleril Vabariigi Valitsuse seaduse § 85 lõike 5 alusel kontrollida, kas osutatud määrused on põhiseaduse ja seadusega kooskõlas.

Menetluse käigus tuli anda hinnang, kas vallavolikogul on õigus anda määrus maa tagastamise toimingute tähtaegade pikendamiseks.

Omandireformi aluste seaduse § 13 lõikes 5 on sätestatud, et vara tagastamise otsustab ja vara tagastamist korraldab valla- või linnavalitsus, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Nimetatud seaduse § 12 lõike 7 kohaselt on õigustatud subjektiks tunnistatud isik kohustatud vara tagastamise menetluses tegema menetluseks vajalikke toiminguid Vabariigi Valitsuse kehtestatud tähtaegadel ja korras. Kui õigustatud subjekt mõjuva põhjuseta ei tee talle kirjalikult teatatud tähtaja jooksul toiminguid, on ta nõudest loobunud ja tagastamismenetlus lõpetatakse vara kompenseerimise menetlust algatamata.

Vabariigi Valitsus kehtestas 5. detsembril 1993. a määruse nr 36 „Õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise kord”¹⁷² punktiga 56 tähtajad maa tagastamise menetluses vajalike toimingute lõpuleviimiseks. Osutatud kord on kehtestatud omandireformi aluste seaduse § 17 lõike 2, maareformi seaduse § 15 lõike 1 ja § 38 ning põllumajandusreformi seaduse § 29 alusel.

Tähtaegade määramine üldaktis on riigielu küsimus, mis on reguleeritud seadusega ja selle alusel antud Vabariigi Valitsuse määrusega. Seaduses asjaomane volitusnorm puudub ja seetõttu ei ole kohalik omavalitsus õigustatud vara tagastamise üldisi tähtaegu ise reguleerima. Tähtaja üldist ühetaolist pikendamist tuleb hinnata kui Vabariigi Valitsuse seatud tähtaegade asendamist uute tähtaegadega. Selleks vallavolikogul volitust ei ole.

Kohalik omavalitsus on kohustatud järgima Vabariigi Valitsuse kehtestatud tähtaja pikendamise korda. Igale õigustatud subjektile tuleb saata kirjalik teade, kus nimetatakse, millised toimingud peab õigustatud subjekt tagastamismenetluses tegema, ja toimingute tegemise tähtajad. Saadud teave võimaldab õigustatud subjektidel hinnata, kas tal on ettenähtud tähtaja jooksul võimalik toiminguid teha.

Kui õigustatud subjekt soovib vara tagastamist, on tal võimalik taotleda tähtaja pikendamist. Asjakohases avalduses tuleb tähtaja pikendamise soovi põhjendada. Kui õigustatud subjekti nimetatud põhjused ei ole mõjuvad või kui õigustatud subjekt on kaotanud huvi vara tagastamise vastu, ei taotle tähtaja pikendamist ega tee talle kirjalikult teatatud tähtaja jooksul vajalikke toiminguid, loetakse ta nõudest loobunuks ning kohalik omavalitsus lõpetab tagastamismenetluse korraldusega. Seega on tähtaegu lubatud pikendada menetlust takistavate mõjuvate põhjuste tõttu.

Kirjeldatud menetluses peab kohalik omavalitsus hindama iga õigustatud subjekti kohustuste täitmist takistavaid asjaolusid ning selgitama, kas õigustatud subjekt on vara tagastamisest veel huvitatud. Takistused võivad isikuti olla väga erisugused, nagu ka takistuse kõrvaldamiseks kuluv aeg. Menetluse eesmärgist ja ettenähtud toimingute sisust tulenevalt on takistavaid asjaolusid ja tähtaja pikendamist iga õigustatud isiku puhul vaja hoolega kaaluda. Seega on tähtaja pikendamist võimalik otsustada vaid üksikaktiga. Kuigi Vabariigi Valitsuse määruses ei ole otsesõnu sätestatud, kas tähtaja pikendamine tuleb otsustada määruse või korraldusega, võib menetlustoimingute sisu ja eesmärkide põhjal öelda, et määruse kui üldakti vorm ei ole selles menetluses sobiv.

¹⁷² RT 1993, 7, 106; RT I 2002, 101, 597.

Määruses ei ole esile toodud menetlust takistavaid asjaolusid, mistõttu jääb selgusetuks, mis on menetluse venimise põhjused ning kuidas ja mis ajaks on takistusi võimalik kõrvaldada. Määruse põhjal ei ole võimalik hinnata ka seda, kas Kullamaa Vallavolikogu uued tähtajad on määratud põhjendatult ja kaalutletult või on need meelevaldsed.

Põhiseaduse § 156 lõikest 1, Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artiklist 3 ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-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 määramata on antud kohaliku omavalitsuse pädevusse. Kui aga seadusega või seaduse rakendamiseks kehtestatud Vabariigi Valitsuse või ministri määrusega on mingi ülesande täitmine antud valla- või linnavalitsuse pädevusse, ei ole valla- või linnavalikogul õigust seda ülesannet täita. Sellisele seisukohale asus Riigikohtu halduskolleegium 7. novembri 1997. a määruses haldusasjas nr 3-3-1-30-97 ja 9. oktoobri 1998. a määruses haldusasjas nr 3-3-1-27-98.

Vabariigi Valitsuse määrusega on kohalikule omavalitsusele antud õigus pikendada maa tagastamise toimingute tähtaega. Volituse ulatusest ja eesmärkidest lähtudes otsustatakse pikendamine üksikaktiga. Arvestades asjaolu, et omandireformi aluste seaduse § 13 lõikega 5 on vara tagastamise ja korraldamise ülesanne antud valla- või linnavalitsuse pädevusse, leidis õiguskantsler, et vallavolikogul ei ole õigust seda ülesannet täita, kuigi Vabariigi Valitsuse määruses on tähtaja pikendamine normiadressaadiks olevat organit määramata antud kohaliku omavalitsuse pädevusse. Seda järeldades arvestati peale kõnealuse toimingu laadi ja eesmärkide ka seaduse kõrgemat juriidilist jõudu, mis tingib tagastamise korra punkti 56 kitsendava tõlgendamise. Vallavolikogu otsustas asja, mis seadusega on antud valla- või linnavalitsuse pädevusse.

Õiguskantsler tegi Kullamaa Vallavolikogule ettepaneku viia 27.12.2002. a määrus nr 1.1 „Tähtaja pikendamine” ja 27.11.2003. a määrus nr 3.1 „Maa tagastamise ja kompenseerimise toimingute tähtaegade pikendamine” kooskõlla omandireformi aluste seaduse § 12 lõikega 7 ja Vabariigi Valitsuse 05.02.1993. a määruse nr 36 „Õigusvastasel võõrandatud vara tagastamise kord” punktiga 56 ning anda tähtaja pikendamine vallavalitsuse otsustada. Samuti saatis õiguskantsler Kullamaa Vallavalitsusele märgukirja seisukohaga, et vallavalitsusel tuleb tähtaja pikendamine otsustada üksikaktidega, mis on nii õiguslikult kui faktiliselt põhistatud. Kullamaa Vallavolikogu tunnistas õiguskantsleri vaidlustatud määrused kehtetuks.

16.3. Avanduse vallas isikliku sõiduauto ametisõitudeks kasutamise kulude hüvitamise vastuolu põhiseaduse ja seadustega

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole palvega kontrollida, kas Avanduse Vallavalitsuse 9. juuni 2003. a määrus nr 4 „Isikliku sõiduauto ametisõitudeks kasutamise kulude hüvitamise korra kindistamine” on põhiseaduse ja seadusega kooskõlas.

Avanduse Vallavalitsus andis 9. juuni 2003 määruse nr 4, millega kehtestati „Isikliku sõiduauto ametisõitudeks kasutamise kulude hüvitise maksmise tingimused ja kord” (p 1). Määruse preambulis on viidatud selle andmise õigusliku alusena Vabariigi Valitsuse 20. detsembri 2002. a määrusele nr 426 „Isikliku sõiduauto teenistus-, töö- ja ametisõitudeks kasutamise kulude hüvitise maksmise tingimused ja hüvitise piirmäärad”.

Menetluses tuli hinnata, kas Avanduse Vallavalitsuse määrus põhineb seadusel või on Avanduse Vallavalitsus määrust andes ületanud pädevuse piire.

Tulumaksuseaduses puudub volitus kohalikule omavalitsusele isikliku sõiduauto ametisõitudeks kasutamise kulude hüvitise maksmise tingimuste ja korra kehtestamiseks. Vabariigi Valitsuse 20. detsembri 2002. a määruses nr 426 „Isikliku sõiduauto teenistus-, töö- ja ametisõitudeks kasutamise kulude hüvitise maksmise tingimused ja hüvitise piirmäärad” ei ole sätestatud kohaliku omavalitsuse õigust kehtestada isikliku sõiduauto ametisõitudeks kasutamise kulude hüvitamise tingimused ja

kord. Vabariigi Valitsuse määrusega ei saa volitada kohalikku omavalitsust nimetatud tingimusi ja korda kehtestama. Seda saab teha üksnes seadusega. Isikliku sõiduauto ametisõitudeks kasutamise kulude hüvitamise tingimuste ja korra kehtestamine ei ole kohaliku elu küsimus, vaid tegemist on riigielu küsimusega, mille reguleerimine ei kuulu kohaliku omavalitsuse pädevusse.

Õiguskantsler leidis, et Avanduse Vallavalitsuse 9. juuni 2003. a määrus nr 4 „Isikliku sõiduauto ametisõitudeks kasutamise kulude hüvitamise korra kinnitamine” on antud pädevust ületades ning vastuolus põhiseaduse § 154 lõikega 1, tulumaksuseaduse § 13 lõike 3 punktiga 2, haldusmenetluse seaduse § 89 lõikega 1 ja § 90 lõikega 1.

Õiguskantsler tegi Avanduse Vallavalitsusele ettepaneku viia Avanduse Vallavalitsuse 9. juuni 2003. a määrus nr 4 „Isikliku sõiduauto ametisõitudeks kasutamise kulude hüvitamise korra kinnitamine” kooskõlla põhiseaduse ja seadusega. Avanduse Vallavalitsus tunnistas vaidlustatud määruse kehtetuks.

16.4. Tallinna ühistranspordi piletisüsteemi vastuolu põhiseaduse ja seadustega

Mitu avaldajat pöördus õiguskantsleri poole palvega kontrollida, kas Tallinna ühistranspordi uus piletisüsteem on põhiseaduse ja ühistranspordiseadusega kooskõlas.

13. novembril 2003 võttis Tallinna Linnavolikogu vastu määruse nr 57 “Tallinna ühtse piletisüsteemi ühistranspordis sõidu eest tasumise korra ja sõidupiletite hindade kehtestamine” (edaspidi *määrus*). Määrusega kehtestati sõidusoodustusena Tallinna ühtse piletisüsteemi ühistranspordi liinidel Tallinna elanikele ja mittetallinlastele perioodikaartide erisugused hinnad. Määrust muudeti Tallinna Linnavolikogu 19. veebruari 2004. a määrusega nr 4, millega nähti vaidlusalused soodustused ette kõigile Tallinna ühtse piletisüsteemiga liitunud kohalike omavalitsuste elanikele. Erinevused kehtestati määruse lisa 1 punktidega 1.2.8, 1.2.12 ja 3.2.6 ning lisaga 2.

Avaldajad pöördusid õiguskantsleri poole palvega kontrollida, kas on põhiseaduse ja ühistranspordiseadusega kooskõlas piletisüsteemi kehtestamist käsitlev määruse osa, milles sõidusoodustusena on kehtestatud erisugused sõidupiletite hinnad.

Menetluse käigus tuli hinnata, kas määrus on kooskõlas põhiseaduse ja seadusega.

Ühistransporditeenust osutatakse seadusega ettenähtud korras avalikes huvides ning avaliku teenusena peab see olema võrdselt kättesaadav kõigile. Seega on kõik isikud õigustatud kasutama ühistransporditeenust võrdsel alustel. Erandite tegemine ehk soodustatud isikute määramine eeldab ülekaalukat põhjust. Põhiseaduse § 28 lõikes 2 sätestatud Eesti kodaniku õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral on kajastatud ka ühistranspordiseaduses (ÜTS), mis sisaldab normi, mille alusel määratakse soodustatud isikud. Ka ÜTS-i regulatsioon võimaldab arvestada elanike eri kategooriate liikumisvajadust, võimaldades anda soodustust teatud kategooria sõitjatele.

Ühistranspordi kui avaliku teenuse olemusest tulenevalt on regulatsiooni eesmärk teha kõigile selle teenuse vajajatele teenus kättesaadavaks, arvestades isikute erisuguseid vajadusi. Põhiseaduse § 28 lõikes 2 ning ÜTS-i §-des 26–29 esitatud isikute loetelust võib järeldada, et toetuste ja soodustuste eesmärk on toetada neid, kes oma sotsiaalse või varandusliku või muu seisundi või tervise tõttu vajavad soodsamat kohtlemist.

Kõrvutades ÜTS-i § 29 lõikes 3 sätestatud volitusnormi eesmärki ning määruse kehtestamisel silmas peetud eesmärki, ilmneb, et määruse vaidlustatud sätted ei ole kooskõlas volitusnormi eesmärgiga. Eesmärk soodustada Tallinna elanike Rahvastikuregistris arvelevõtmist ning nende linna tulubaasi kujundamisel osalemist, ei ühti ÜTS-i volitusnormi eesmärgiga tagada ühistranspordi kättesaadavus, kehtestades lisasoodustusi isikute sotsiaalsest või varanduslikust või muust seisundist või tervisest lähtudes. Kõigi Tallinna ühtse piletisüsteemiga liitunud kohalike omavalitsuste elanike soodusta-

miseks pole ühtegi volitusnormist tulenevat põhjust. Seega on Tallinna Linnavolikogu kehtestanud sõidusoodustuse, ületades ÜTS-i § 29 lõikes 3 sätestatud volitust.

Õiguskantsler asus seisukohale, et Tallinna Linnavolikogu 13. novembri 2003. a määruse nr 57 "Tallinna ühtse piletisüsteemi ühistranspordis sõidu eest tasumise korra ja sõidupiletite hindade kehtestamine" lisa 1 punktid 1.2.8, 1.2.12 ja 3.2.6 ning lisa 2, milles kehtestatakse Tallinna ühtse piletisüsteemi ühistranspordi liinidel erinevad sõidupiletite hinnad Tallinna ühtse piletisüsteemiga liitunud kohalike omavalitsuste elanikele ja nimetatud süsteemiga mitteliitunud kohalike omavalitsuste elanikele, on vastuolus ÜTS-i § 3 lõike 2 punktiga 1, §-ga 25 ja § 29 lõikega 3 nende koostoimes.

Õiguskantsler saatis Tallinna Linnavolikogule märgukirja, mille kohaselt on määrus põhiseaduse ja seadusega vastuolus.

Tallinna Linnavolikogu esimees teatas õiguskantslerile, et Tallinn on valmis nimetatud määrusega kehtestatud sõidusoodustused uuesti läbi vaatama, kui seadusandlikul tasemel vaadatakse üle ühistranspordi rahastamise süsteem, ning on valmis jätkama asjaosalisi rahuldava lahenduse leidmiseks konstruktiivset dialoogi õiguskantsleri ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga.

17. ÕIGUSNORMI TÄPSUS JA SELGUS

17.1. Sissejuhatus

Õigusriigi põhimõtte üks element on õigusnormi täpne kujundamine. See on oluline nii seadusandja /.../ kui ka administratsiooni kehtestatud normide puhul.¹⁷³ Seaduse täpsus ja üheselt mõistetavus tagab selle, et isik saab seadusele toetudes olla kindel, millised on tema õigused ja kohustused. Järgmiste juhtumite puhul on minetusi üldaktide, ühe Vabariigi Valitsuse määruse ja Riigikogu vastuvõetud kahe seaduse täpsuses ja üheselt mõistetavuses. Esimeses juhtumis on tegemist olukorraga, kus seadusandja tahe ei olnud seaduses väljendatud selgelt. Kuigi seda andis välja lugeda tõlgendamisel seaduse seletuskirja appi võttes, peavad isikute õigused ja kohustused ning nende õiguste piirangud olema selgelt sätestatud seaduses. Teises kaasuses on tegemist olukorraga, kus Vabariigi Valitsus on oma määrust koostades jätnud kahe silma vahele, et viitab kehtetule seadusesättele. Sellisel juhul tekib õiguslikku regulatsiooni lünk, mida tuleb täita tõlgendades õigusakti koosmõjus teiste kehtivate seadustega. Õigusselguse tagamiseks viidi Vabariigi Valitsuse määrus kehtiva õigusega siiski kooskõlla. Samuti võib õigusselguse huvides osutada oluliseks seaduse kehtimahakkamise sätestamine täpse kuupäevana, mitte aga tähtajana, mille möödudes seadus kehtima hakkab.

17.2. Õppelaenu tagasimaksmise kitsendav tõlgendamine ja puudulik seadusregulatsioon

Isik kaebas Rahandusministeeriumi seisukoha peale, mis tõlgendas õppelaenu tagasimaksmist reguleerivat sätet kitsendavalt.

28. juunil 2003 jõustunud haridusseaduse¹⁷⁴ muudatus kehtestas õppelaenu tagasimaksmise soodustused ühele vanematest kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni. Asjakohane § 36⁴ lõige 4 oli sätestatud järgmiselt; „Õppelaenu tagasimaksmise tähtaja kulgemine ja intressi tasumine peatub laenusaaaja ajateenistuses viibimise ajaks ja kuni kolmeaastase lapse ühele vanemale lapsehoolduspuhkuse ajaks kolmeks aastaks pärast lapse sündi laenusaaaja vastava tõendatud taotluse saamise hetkest.

¹⁷³ K. Merusk, I. Koolmeister, Haldusõigus, Tallinn, 1995, lk. 31.

¹⁷⁴ RT I 2003, 33, 205; 48, 342.

Riik tasub laenusaja intressi tasumise peatumise ajal krediidasutusele õppelaenusumma jäägilt tasumisele kuuluva intressi kommertsintressimäära ulatuses käesoleva seaduse § 36³ lõike 2 alusel riigi ja krediidasutuse vahel sõlmitavas lepingus sätestatud tingimustel.”

Avaldaja pöördus õppelaenu andja, AS-i Hansapank poole ning soovis peatada õppelaenu tagasimaksmise tähtaja kulgemise ja intressi tasumise haridusseaduse § 36⁴ lõikest 4 tulenevalt lapsehoolduspuhkuse ajaks kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni. Laps on sündinud 30. märtsil 2001 ja saab kolmeaastaseks 30. märtsil 2004. AS Hansapank vastas avaldajale, et Rahandusministeeriumi kirjaliku seisukoha järgi ei kohaldata 28. juunil 2003 jõustunud haridusseaduse muudatusi lapse sünniga seonduva maksepuhkuse suhtes laenusajatele, kelle laps on sündinud enne redaktsiooni kehtima hakkamist.

Õiguskantsler pöördus menetluse käigus rahandusministri poole selgituse saamiseks. Rahandusminister vastas õiguskantsleri teabenõudele. Vastuses on märgitud, et haridusseaduse muudatuste väljatöötamisel oli eelnõu koostajatel kavatsus, et nimetatud seaduse § 36⁴ lõike 4 muudatust kohaldatakse pärast muudatuste jõustumist ehk pärast 2003. aasta 1. septembrit sündinud laste suhtes. Eelnõu koostajad pidasid riigieelarvele liialt koormavaks tasuda riigieelarvelistest vahenditest kõigi seaduse jõustumise hetkel kuni 3-aastast last kasvatavate õppelaenu saajate õppelaenu, kelle õppelaenu tagasimaksmise tähtaja kulgemine ja intressi tasumine oli peatatud vanema lapsehoolduspuhkuse ajaks. Rahandusministeerium hindas oma senise seisukoha ümber ning jõudis järeldusele, et Rahandusministeeriumi kirjas AS-ile Hansapank esitatud seisukoht ei olnud ammendavalt põhjendatud, sest haridusseaduses ei ole selget alust, mille kohaselt võiks riik õppelaenu kustutamisest keelduda. Rahandusministeerium teatas, et võtab haridusseaduse 28. juunil 2003 jõustunud muudatusi tõlgendades edaspidi arvesse, et neid tuleb kohaldada ka asjaolude suhtes, mis olid olemas enne muudatuste jõustumist.

Avalduse lahendamiseks oli vaja leida vastus küsimusele, kas Rahandusministeeriumi seisukoht, et 28. juunil 2003 jõustunud haridusseaduse muudatusi ei kohaldata lapse sünniga seonduva maksepuhkuse suhtes laenusajatele, kelle laps on sündinud enne redaktsiooni kehtima hakkamist, on kooskõlas seadusega.

Eesti Vabariigi haridusseaduse § 36⁴ sätestab õppelaenu tagasimaksmise. Haridusseaduse § 36⁴ lõike 4 lause 1 kohaselt peatub õppelaenu tagasimaksmise tähtaja kulgemine ja intressi tasumine laenusaja asjakohase tõendatud taotluse saamisest alates kuni kolmeaastase lapse ühel vanemal lapsehoolduspuhkuse ajaks kolmeks aastaks pärast lapse sündi. Seaduse sõnastusest ei tulene, et soodustuse adreessaatideks on vaid pärast 28. juunil 2003 sündinud laste vanemad.

Seletuskirjas on haridusseaduse § 36⁴ lg 4 muudatust põhjendatud järgmiselt: „Haridusseaduse § 36⁴ lõiget 4 on muudetud, sätestades soolise võrdõiguslikkuse põhimõttest lähtudes, et kuni kolmeaastast last kasvataval laenusajal on lapsehoolduspuhkuse ajal kolmeks aastaks pärast lapse sündi õigus taotleda õppelaenu tagasimaksmise tähtaja kulgemise ja intressi tasumise peatamist olenemata laenusaja soolisest kuuluvusest. Nimetatud sätte sõnastust on ka täpsustatud, sätestades üheselt mõistetavalt, et nimetatud soodustust on võimalik saada kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni. Samuti on lähtuvalt senisest praktikast ning asjaolust, et õppelaenudeks laenatava rahalise ressursi puhul on tegemist krediidasutuste finantsvahenditega, sätestatud, et nimetatud soodustuse puhul peatub intressi tasumine mitte arvestamine ning selle aja eest kompenseerib riik krediidasutusele õppelaenusummalt tasumisele kuuluva intressi kommertsintressimäära ulatuses. Senise redaktsiooni kohaselt on nimetatud soodustust võimaldatud vaid lapse emale kuni lapse üheaastaseks saamiseni. Kuivõrd tulenevalt puhkuse seaduse §-st 29 on isikul õigus saada lapsehoolduspuhkust kuni kolmeaastase lapse kasvatamiseks ning ka õppetootuste seaduse eelnõus on planeeritud vastav soodustus kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni, on põhjendatud ka haridusseaduse vastavalt muutmine.”

Jõustumise kohta on seletuskirjas märgitud ühe lausega: „Kõiki käesoleva eelnõuga kehtestatavaid haridusseaduse sätteid rakendatakse asjaolude suhtes, mis tekivad peale eelnõus sätestatud muudatuste jõustumist.”

Seda ei saa lugeda piisavaks. Tahet kehtestada haridusseaduse § 36⁴ lõike 4 kohaldamise erand oleks eelnõu koostajad pidanud lisaks seletuskirjale väljendama ka sõnaselgelt seaduse tekstis. Sellekohase sätte puudumine on tekitanud nimetatud paragrahvi erinevaid tõlgendamise võimalusi ja arusaamatusi. Ühese regulatsiooni puudumise tõttu tuleb tõlgendada haridusseaduse § 36⁴ lõiget 4 isikule soodsalt ja sätet tuleb kohaldada ka enne 28. juunit 2003 sündinud laste vanemate suhtes.

Õiguskantsler võttis teatavaks Rahandusministeeriumi vastuses väljendatud seisukoha, mille kohaselt lubab Rahandusministeerium võtta haridusseaduse 28. juunil 2003 jõustunud muudatusi tõlgendades edaspidi arvesse, et neid tuleb rakendada ka asjaolude suhtes, mis olid olemas enne muudatuste jõustumist. Lisaks teabenõudele antud kirjalikule vastusele kinnitas Rahandusministeeriumi esindaja, et õppelaenu andmise lepinguid sõlminud krediitiasutustele on tehtud ministeeriumi seisukoha ümberhindamine teatavaks.

17.3. Vabariigi Valitsuse kinnitatud riigivara võõrandamise korra vastuolu seadusega

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole palvega kontrollida Vabariigi Valitsuse 1. augusti 1995. a määrusega nr 286 kinnitatud „Riigivara võõrandamise korra”¹⁷⁵ p 22 seaduslikkust.

Vabariigi Valitsuse 1. augusti 1995. a määrusega nr 286 kinnitatud „Riigivara võõrandamise korra” punkt 22 on sõnastatud järgmiselt: „Riigivara müümisel määrab alghinna ja valikpakkumise korral otsustab selle määramise vajaduse müügi otsustaja. Alghind määratakse asjaõigusseaduse paragrahvis 29 kehtestatud korras. Alghinna määramisel valdaja erilise huvi alusel arvestatakse:

- 1) eksperdi või ekspertide antud hinnangut;
- 2) vara erilist seisukorda.

Teistkordsel enampakkumisel võib alghind riigivara müügi otsustaja otsusel jääda määramata, kui alghinna määramine võib olla enampakkumise nurjumise põhjuseks. Alghinna ärajätmise otsus peab olema põhjendatud.”

Kuni 1. juulini 2002 kehtinud asjaõigusseaduse¹⁷⁶ § 29 kõlas:

„§ 29. Asja hindamine

- (1) Asja hinnatakse hariliku väärtuse või valdaja erilise huvi alusel.
- (2) Asja harilik väärtus on selle kohalik keskmine müügihind (turuhind).
- (3) Asja väärtuseks loetakse selle harilikku väärtust, kui seaduses või tehinguga ei ole sätestatud teisiti.
- (4) Asja hindamine erilise huvi järgi põhineb kasul, mida valdaja saab oma isikliku olukorra tõttu, või asja eelistamisel valdaja poolt asja isearasuste pärast või erilisel suhtel asjasse, arvestamata selle kasulikkust.”

Menetluse käigus tuli hinnata, kas Vabariigi Valitsuse 1. augusti 1995. a määrusega nr 286 kinnitatud „Riigivara võõrandamise korra” punkti 22 teine lause, mille kohaselt määratakse alghind asjaõigusseaduse §-s 29 kehtestatud korras, on kooskõlas seadusega.

¹⁷⁵ RT I 1995, 67, 1137; 2002, 32, 192.

¹⁷⁶ RT I 1993, 39, 590; 2002, 53, 336.

Riigikogus 5. juunil 2002 vastu võetud võlaõigusseaduse, tsiviilseadustiku üldosa seaduse ja rahvusvahelise eraõiguse seaduse rakendamise seadusega¹⁷⁷ tunnistati asjaõigusseaduse §-d 2–4, § 6 lõiked 1 ja 3 ning §-d 7–31 kehtetuks (vt osundatud seaduse § 29 p 2). Nimetatud muudatus jõustus 1. juulil 2002.

Eseme väärtus on reguleeritud tsiviilseadustiku üldosa seaduse¹⁷⁸ §-s 65, mille kohaselt loetakse eseme väärtuseks selle harilik väärtus, kui seaduse või tehinguga ei ole ette nähtud teisiti. Eseme harilik väärtus on selle kohalik keskmine müügihind (turuhind). Tsiviilseadustiku üldosa seadus jõustus 1. juulil 2002.

Vabariigi Valitsuse 1. augusti 1995. a määrusega nr 286 kinnitatud „Riigivara võõrandamise korra” punkti 22 teises lauses viidatakse asjaõigusseaduse kehtetule §-le 29. Kehtivast regulatsioonist järeldub, et Vabariigi Valitsuse 1. augusti 1995. a määrusega nr 286 kinnitatud „Riigivara võõrandamise korra” punkti 22 kohaldatakse koostoimes tsiviilseadustiku üldosa seaduse §-ga 65. Seega riigivara müügil tuleb vara alghinda määraates lähtuda osundatud seaduse §-st 65.

Avaldaja pöördumise alusel informeeris õiguskantsler märgukirjas Vabariigi Valitsust vajadusest viia Vabariigi Valitsuse 1. augusti 1995. a määrusega nr 286 kinnitatud „Riigivara võõrandamise korra” punkti 22 teine laus kooskõlla seadusega. Õiguskantsleri märgukirja on arvestatud ning Vabariigi Valitsuse määruse punkt 22 on seadusega kooskõlla viidud (Vabariigi Valitsuse 5. aprillil 2004. a määrus nr 101)¹⁷⁹.

17.4. Põhiseaduse täiendamise seaduse jõustumiskuupäev

Õiguskantsler alustas saadud teabe alusel menetlust elektroonilises Riigi Teatajas nimetatud põhiseaduse täiendamise seaduse jõustumiskuupäeva suhtes.

Põhiseaduse täiendamise seadus¹⁸⁰ võeti vastu 14. septembril 2003. a rahvahääletusel. Vabariigi President kuulutas põhiseaduse täiendamise seaduse välja 5. oktoobril 2003. aastal otsusega nr 447. Elektroonilises Riigi Teatajas oli Eesti Vabariigi Põhiseaduse täiendamise seaduse päise kehtivusandmete seas seaduse jõustumise kuupäevana 5. jaanuar 2004. aastal.

Menetluse põhiküsimus oli, millal jõustub põhiseaduse täiendamise seadus.

Üldised tähtaegade arvutamise reeglid sätestab Eesti õiguskorras tsiviilseadustiku üldosa seadus¹⁸¹ (edaspidi *TsÜS*). TsÜS-i § 135 lõike 1 kohaselt algab tähtaja kulgemine järgmisel päeval pärast selle kalendripäeva või sündmuse saabumist, millega määrati kindlaks tähtaja algus, kui seadusest või lepingust ei tulene teisiti. Paragrahvi 136 lõike 1 järgi määratakse tähtpäeva saabumine tähtaja või kindlaksmääratud sündmusega. Lõige 3 sedastab, et kui tähtpäeva saabumine on määratud kuudes arvutatava tähtajaga, saabub tähtpäev viimase kuu vastaval päeval. Paragrahvi 137 lõige 1 sätestab, et kui tähtpäeva saabumine on määratud päevades või suuremates ajaühikutes arvutatava tähtajaga, möödub tähtaeg tähtpäeva saabumise päeval kell 24.00, kui seadusest ei tulene teisiti.

Põhiseaduse § 167 kohaselt kuulutab põhiseaduse muutmise seaduse välja Vabariigi President ja seadus jõustub seaduses eneses määratud tähtajal, kuid mitte varem kui kolm kuud pärast väljakuulutamist. Põhiseaduse täiendamise seaduse § 4 kohaselt jõustub nimetatud akt kolm kuud pärast väljakuulutamist.

¹⁷⁷ RT I 2002, 53, 336.

¹⁷⁸ RT I 2002, 35, 216; 2003, 78, 523.

¹⁷⁹ RT I 2004, 22, 153.

¹⁸⁰ RT I 2003, 64, 429.

¹⁸¹ RT I 2002, 35, 216; 2003, 13, 64.

Vabariigi President kuulutas põhiseaduse täiendamise seaduse välja 5. oktoobril 2003. aastal otsusega nr 447. Põhiseaduse täiendamise seaduse kohaselt jõustub seadus kolm kuud pärast väljakuulutamist. TsÜS-i § 135 lõike 1 järgi hakkas tähtaeg kulgema järgmisel päeval pärast seaduse väljakuulutamist, s.o 6. oktoobril 2003. aastal. Tähtpäev saabus viimase kuu vastaval päeval, s.o 5. jaanuaril 2004. aastal, ning TsÜS-i § 137 lõikest 1 tulenevalt möödus tähtaeg tähtpäeva saabumise päeval kell 24.00. Seega hakkas põhiseaduse täiendamise seadus kehtima 6. jaanuaril 2004. aastal kell 00.00.

Lähtudes analüüsist ning tuginedes õiguskantsleri seaduse¹⁸² § 20 lõigetele 1 ja 2 ning §-le 33, tegi õiguskantsler riigisekretärile ettepaneku viia elektroonilises Riigi Teatajas esitatud põhiseaduse täiendamise seaduse jõustumiskuupäev kooskõlla seadusega. Riigisekretär nõustus õiguskantsleri seisukohaga ning elektroonilises Riigi Teatajas tehti asjakohased parandused.

18. KOMMUNAALTEENUSTE OSUTAMINE

18.1. Sissejuhatus

Kommunaalteenuste osutaja peab arvestama seadusest tulenevate nõuetega. Et tagada tarbijate õiguste laiaulatuslik kaitse ja vältida tihtipeale monopoleses seisundis tegutsevate kommunaalteenuste osutajate kuritarvitusi, on mitme eriseadusega pandud nimetatud ettevõtjatele kohustused, mille täitmata jätmine võib tuua kaasa isikute õiguste rikkumise. Esimene juhtum käsitleb vee-ettevõtja vastutust ühisveevärgi ja kanalisatsiooni eest ning teine soojusettevõtja kohustust soojuste piirhind kooskõlastada.

18.2. Tartu ühiskanalisatsiooni kasutamist reguleeriva määruse vastuolu põhiseaduse ja seadustega

Avaldaja vaidlustas Tartu Linnavolikogu määruse sätte, mille kohaselt vastutab ühiskanalisatsiooni paisutuskõrgusest allapoole ehitatud kliendi ruumide üleujutamise eest klient.

Tartu Linnavolikogu 27. aprilli 2000. a määruse nr 25 lisa 2¹⁸³ “Tartu linna ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kasutamise eeskiri” (edaspidi *määrus*) punkt 22.1 on sõnastatud järgmiselt: “Ühiskanalisatsiooni paisutuskõrgusest allapoole ehitatud kliendi ruumide üleujutamise eest vastutab klient.”

Avaldaja vaidlustas Tartu Linnavolikogu määruse nr 25 lisa 2 punkti 22.1 ja väitis, et nimetatud sättega rikutakse igäihe õigust talle tekitatud moraalse ja varalise kahju hüvitamisele.

Menetluse käigus nõudis õiguskantsler teavet Tartu Linnavolikogu esimehelt. Esimees teatas, et nii kinnistu kanalisatsiooni nõuetekohase väljaehitamise kui ka hoolduse ning korrasoleku eest vastutab klient. Seetõttu ei saa nimetatud nõuete täitmata jätmise korral tekkinud üleujutuse eest vastutada vee-ettevõtja. Sellisel juhul ei ole kliendil ka VÕS-i järgi õigust nõuda kahju hüvitamist.

Juhtumi lahendamisel oli oluline leida vastus küsimusele, kas Tartu Linnavolikogul oli õigus piirata vee-ettevõtja vastutust ja seega igäihe õigust talle tekitatud kahju hüvitamisele.

Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse¹⁸⁴ (edaspidi *ÜVK*) kohaselt tuleb eristada kinnistu veevärki ja kanalisatsiooni ning ühisveevärki ja -kanalisatsiooni. ÜVK-i § 3 lõike 1 kohaselt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni ning kinnistu veevärki ja kanalisatsiooni vahelise piiri määrab liitumispunkt.

¹⁸² RT I 1999, 29, 406; 2003, 20, 119.

¹⁸³ KO 2000, 46, 717.

¹⁸⁴ RT I 1999, 25, 363; 2003, 13, 64.

ÜVKS-i § 11 lõige 1 sätestab, et kinnistu veevärk ja kanalisatsioon on ehitiste ja seadmete süsteem kinnisasja veega varustamiseks ühisveevärgist ja heitvee juhtimiseks ühiskanalisatsiooni ning kinnistu veevärk ja kanalisatsioon ei kuulu ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni hulka. ÜVKS-i § 11 lõige 2 näeb ette, et ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga ühendatud kinnistu veevärki ja kanalisatsiooni peab klient hoidma sellises korras, et need ei kahjustaks ühisveevärki või -kanalisatsiooni ega takistaks teenuste osutamist. ÜVKS-i § 10 lõike 1 kohaselt on vee-ettevõtja kohustus tagada oma tegevuspiirkonnas ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni toimimine ja korrahoid. Seega vastutab vee-ettevõtja ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga seonduva eest ning klient kinnistu veevärgi ja kanalisatsiooniga seonduva eest. Tartu Linnavolikogu 27. aprilli 2000. a määruse nr 25 lisa 2 punkt 22.1 välistab selle, et vee-ettevõtja kinnistu omanikule kahju hüvitab.

Põhiseaduse § 25 kohaselt on igal inimesel õigus talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamiseks. Tegemist on põhiõigusega, millesse sekkumist ei ole põhiseaduses *expressis verbis* ette nähtud. Kahtlemata kaasneb ruumide üleujutamisega ka kliendi kahju.

Üks võimalus on interpreteerida õigusvastasuse nõuet kui seadusreservatsiooni klauslit, sest üks tegevus saab olla õigusvastane vaid siis, kui mõni õigustloov akt selle õigusvastaseks tunnustab. Siiski peab ka ilma seadusereservatsioonita põhiõigusi saama piirata. PS-i § 3 esimese lõike esimene lause ja § 11 esimene lause lubavad isiku põhiõigusi ja vabadusi piirata üksnes Riigikogus või rahvahääletusel vastuvõetud seadusega sätestatud juhtudel ja korras. Mõlemal juhul peavad piirangud kahju hüvitamise nõude esitamise õigusele olema sätestatud seaduses. Eraõiguslike isikute tekitatud kahju hüvitamist reguleerib võlaõigusseadus¹⁸⁵ (edaspidi *VÕS*) ning avaliku võimu teostamisel tekitatud kahju hüvitamist riigivastutuse seadus¹⁸⁶ (edaspidi *RvastS*). Vastutuse piiramise regulatsioon on *VÕS*-i §-des 103, 104, 106 ja 1050–1052 ja erandjuhud eriosas ning *RvastS*-i §-s 13. Kohalikul omavalitsusel ei ole pädevust kehtestada põhiõiguse lisapiiranguid ning Tartu Linnavolikogu määruse punkt 22.1 on seetõttu vastuolus PS-i §-dega 3, 11 ja 25.

Haldusmenetluse seaduse¹⁸⁷ (edaspidi *HMS*) § 90 lõike 1 kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volituskohaliku olemasolul ja kooskõlas volituskohaliku piiride, mõtte ja eesmärgiga. *HMS*-i § 90 lõike 2 järgi võib kohaliku omavalitsuse organ anda kohaliku elu küsimuse korraldamiseks määruse volituskohaliku, välja arvatud juhul, kui seaduses on volituskohaliku olemas. Käsitlata kohaliku omavalitsuse volituskohaliku ÜVKS-i § 8 lõikes 4. Seega saab kliendi ja vee-ettevõtja vahelisi võlaõiguslikke suhteid ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kasutamise ja liitumise eeskirjades reguleerida kooskõlas ÜVKS-i § 8 lõikes 4 sätestatud volituskohaliku piiride, mõtte ja eesmärgiga. ÜVKS-i § 8 lõike 4 punkti 1 kohaselt sätestatakse eeskirjas kliendi veega varustamise ning heitvee ärajuhtimise nõuded ja tingimused. Veega varustamise ning heitvee ärajuhtimise nõuded ja tingimused ei hõlma kahjude hüvitamise regulatsiooni. Seega ei sisaldu delegatsiooninormis volitust vee-ettevõtja vastutuse piiramiseks.

Kohalikul omavalitsusel ei ole volitust hakata reguleerima tsiviilõiguslikku vastutust erinevalt *VÕS*-is sätestatud. Nõustuda tuleb Tartu Linnavolikogu esimehe seisukohaga, et tulenevalt sellest, et kinnistu kanalisatsiooni nõuetekohase väljaehitamise kui hoolduse ning korrasoleku eest vastutab klient, ei saa nimetatud nõuete täitmata jätmise korral tekkinud üleujutuse eest vastutada vee-ettevõtja. Sellisel juhul ei ole kliendil ka *VÕS*-ist tulenevalt õigus nõuda kahju hüvitamist. Kuid määruse p 22.1 välistab vee-ettevõtja vastutuse täielikult, st ka vee-ettevõtja kohustuse rikkumise tõttu või vee-ettevõtja õigusvastaselt tekitatud (*VÕS* § 1045) kahju ei hüvitata.

Põhiseaduse § 3 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Määrusandluse puhul tähendab nimetatud säte kohaliku omavalitsuse kohustust järgida talle delegatsiooninormiga antud volitusi ja neid mitte ületada. Ka PS-i § 154 lõikest 1

¹⁸⁵ RT I 2001, 81, 487; 2002, 53, 336.

¹⁸⁶ RT I 2001, 47, 260; 2003, 15, 86.

¹⁸⁷ RT I 2001, 58, 354; 2003, 20, 117.

tuleneb seaduslikkuse nõue ning kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse¹⁸⁸ (edaspidi *KOKS*) § 3 järgi rajaneb kohalik omavalitsus järgmistel põhimõtetel: „[...] seaduste järgimine oma ülesannete ja kohustuste täitmisel” (p 3). Tartu Linnavolikogu määruse punkt 22.1 on kehtestatud seadusandja antud volituse piire ületades ning seetõttu vastuolus ka HMS-i § 89 lõikega 1, § 90 lõikega 1, KOKS-i § 3 punktiga 3 ning PS-i §-ga 3 ja § 154 lõikega 1.

24. oktoobril 2003. aastal tegi õiguskantsler Tartu Linnavolikogule ettepaneku viia määruse vaidlustatud punkt kooskõlla põhiseaduse ja seadustega. Tartu Linnavolikogu nõustus õiguskantsleri ettepanekus esitatud seisukohaga ja võttis 15. jaanuaril 2004.a. vastu määruse nr 25, millega muudeti Tartu Linnavolikogu 27. aprilli 2000. a määruse nr 25 lisa 2. Tartu Linnavolikogu 27. aprilli 2000. a määruse nr 25 lisa 2 “Tartu linna ühiseveevärgi ja -kanalisatsiooni kasutamise eeskiri” uue redaktsiooni kohaselt on määruse punkt 21.1. sõnastatud järgmiselt: “Kliendil on õigus nõuda vee-ettevõtjalt seadusest, käesolevast eeskirjast ja kliendilepingust tulenevate kohustuste täitmist ja kohustuste täitmata jätmise või mittekohase täitmisega tekitatud kahju hüvitamist seaduses või kliendilepingus ettenähtud juhul.” Ning punkt 21.2 järgmiselt: “Klient on kohustatud tagama kinnistu veevarustuse ja -kanalisatsioonirajatiste ning -seadmete nõuetekohase korrashoiu ja kompleksuse, sealhulgas ühiskanalisatsiooni paisutuskõrgusest allapoole ehitatud kliendi ruumide uputuskaitse ja selle korrashoiu.” Punkt 22.1 on tunnistatud kehtetuks.

18.3. Viljandi soojuse piirhinda reguleerivate määruste vastuolu seadusega

Avaldaja palus kontrollida kahe Viljandi Linnavalitsuse soojuse piirhinda käsitleva määruse seaduslikkust.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole ja palus kontrollida Viljandi Linnavalitsuse 6. oktoobri 2003. a määruse nr 71 “Soojuse piirhinna kooskõlastamine AS-i ESRO tegevuspiirkonnas” ning Viljandi Linnavalitsuse 1. septembri 2003. a määruse nr 61 “Soojuse piirhinna kooskõlastamine AS-i Viljandi Soojus tegevuspiirkonnas” seaduslikkust. Viljandi Linnavalitsuse määrused olid antud kaugkütteseaduse¹⁸⁹ (KKS) § 9 lõike 3 ning Viljandi Linnavolikogu 27. detsembri 2002. a määruse nr 8 alusel.

Õiguskantsler pöördus avalduse lahendamiseks vajaliku teabe saamiseks Energiaturu Inspektsiooni (ETI) poole. Vastusest nähtub, et ETI on saatnud AS-ile ESRO märgukirja, juhtides tähelepanu sellele, et alates 8. oktoobrist 2003 kuulub AS ESRO tegevus ETI regulatsiooni alla ning et ettevõtte edasine tegevus tuleb kooskõlla viia kaugkütteseaduses sätestatud tingimustega. Vastuskirjale lisatud ETI 23. veebruari 2004. a kirjas AS-ile ESRO on väljendatud ETI seisukoht, mille järgi on mõistlik aeg ETI-ga hinna kooskõlastamiseks minetatud. Samas on ETI peadirektor palunud AS-il ESRO 30 päeva jooksul esitada ETI-le taotlus soojusenergia hinna kooskõlastamiseks, märkides, et juhul, kui taotlus jääb esitamata, on alust arvata, et soojusenergia müük toimub kooskõlastamata piirhinnaga, mis on vastuolus KKS-i § 9 lõikega 4.

Lisaks selgub Energiaturu Inspektsiooni vastuskirjast õiguskantslerile, et alates 8. oktoobrist 2003 kuulub AS Viljandi Soojus AS ESRO kontserni, mille planeeritav konsolideeritud summaarne soojusenergia müügi maht aastaks 2004 ületab 50 GWh aastas.

Kaasuse põhiküsimus seisnes selles, kas soojusettevõtja peab esitama taotluse soojuse piirhinna kooskõlastamiseks ja kui peab, siis millise tähtaja jooksul.

KKS ei sätesta tähtaega, mille jooksul peab soojusettevõtja esitama taotluse piirhinna kooskõlastamiseks. Küll aga on sätestatud soojusettevõtja kohustus kooskõlastada soojuse piirhind. KKS-i §

¹⁸⁸ RT I 1993, 37, 558; 2003, 4, 22.

¹⁸⁹ RT I 2003, 25, 154.

9 lõike 1 järgi peavad ETI-ga kooskõlastama müüdava soojuse piirhinna igale võrgupiirkonnale eraldi:

- 1) soojusettevõtja, kelle soojuse müük tegevuspiirkonnas ületab 50 000 MWh aastas;
- 2) kontserni kuuluv soojusettevõtja, kui kontserni summaarne soojuse müük Eestis isikutele, kes ei kuulu kontserni, ületab 50 000 MWh aastas;
- 3) soojusettevõtja, kes toodab soojust elektri ja soojuse koostootmise protsessis.

KKS-i § 9 lõike 1 punkti 2 kohaselt peab ETI-ga kooskõlastama müüdava soojuse piirhinna igale võrgupiirkonnale eraldi kontserni kuuluv soojusettevõtja, kui kontserni summaarne soojuse müük Eestis isikutele, kes ei kuulu kontserni, ületab 50 000 MWh aastas. ETI vastuskirjast õiguskantslerile selgub, et alates 8. oktoobrist 2003 kuulub AS Viljandi Soojus AS ESRO kontserni, mille planeeritav konsolideeritud summaarne soojusenergia müügi maht aastaks 2004 ületab 50 GWh. Seega on AS ESRO kohustatud kooskõlastama soojuse piirhinna ETI-ga.

Viljandi Linnavalitsuse määrustega ei saanud seetõttu kooskõlastada soojuse piirhinda KKS-i § 9 lõikes 1 nimetatud ettevõtjale.

KKS-i § 9 lõige 4 sätestab, et soojusettevõtja, kes on kohustatud kooskõlastama soojuse piirhinna, võib müüa soojust hinnaga, mis ei ületa kooskõlastatud piirhinda. Viljandi Linnavalitsuse 6. oktoobri 2003. a määrusega nr 71 "Soojuse piirhinna kooskõlastamine AS-i ESRO tegevuspiirkonnas" kinnitatud soojuse piirhinda kohaldatakse ka KKS-i § 9 lõikes 1 nimetatud soojusettevõtjatele. KKS-i § 9 lõike 4 kohaselt võivad KKS-i § 9 lõikes 1 nimetatud soojusettevõtjad müüa soojust hinnaga, mis ei ületa ETI-ga kooskõlastatud piirhinda. AS ESRO ei olnud esitanud ETI-le taotlust soojuse piirhinna kooskõlastamiseks.

Käsitletud asjaoludest lähtudes nõustus õiguskantsler ETI-ga, et AS ESRO on alates 8. oktoobrist 2003 KKS-i § 9 lõike 1 punktis 2 nimetatud soojusettevõtja, kes kohustub kooskõlastama piirhinna ETI-ga ning müüma soojust KKS-i § 9 lõike 4 kohaselt hinnaga, mis ei ületa ETI-ga kooskõlastatud piirhinda.

Soojusettevõtja, kes on KKS-i § 9 lõike 1 alusel kohustatud taotlema piirhinna kooskõlastamist ETI-lt, peab esitama taotluse mõistliku aja jooksul.

Õiguskantsler pöördus Viljandi Linnavalitsuse poole linnavalitsuse 6. oktoobri 2003. a määruse nr 71 "Soojuse piirhinna kooskõlastamine AS-i ESRO tegevuspiirkonnas" ning 1. septembri 2003. a määruse nr 61 "Soojuse piirhinna kooskõlastamine AS-i Viljandi Soojus tegevuspiirkonnas" kehtetuks tunnistamiseks. Viljandi Linnavalitsuse 10. mai 2004. a määrusega nr 32 tunnistati vaidlustatud määrused kehtetuks.

Peale selle taotles õiguskantsler, et ETI teostaks järelevalvet AS ESRO tegevuse üle vastavalt kaugkütteseadusele.

III OSA

ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI

1. AVALIKUD SUHTED

1.1. Suhted teiste institutsioonidega

2003. aastal jätkusid õiguskantsleri tõised suhted teiste põhiseaduslike institutsioonidega ning mitmesuguste organisatsioonide, sihtrühmade ja koostööpartneritega. Jätkus tihe töö Riigikoguga, eriti põhiseadus- ja õiguskomisjoniga ning Vabariigi Valitsusega ja selle hallatavate asutustega. Tehti koostööd Riigikontrolliga ning plaanilise ülesandena auditeeriti koos karistusmenetlust.

Õiguskantsler süvendas aasta jooksul teabevahetust ja koostööd kohalike omavalitsustega. Toimusid teabepäevad ja kohtumised mitmes maakonnas – Pärnumaal, Raplamaal ja Viljandimaal. Korraldati põhjalik kontrollkäik Ida-Viru maavalitsusse. Kohtumistel omavalitsustöötajatega selgitas õiguskantsler oma tegevust ja seadusega antud pädevust, analüüsis kohalike omavalitsuste õigustloovates aktides ja kohaliku omavalitsuse tegevuses ilmnevaid probleeme ning sai kohaliku omavalitsuse esindajatelt teavet lahendamist vajavate õigusküsimuste ja -olukordade kohta.

Üha olulisemaks on muutunud suhted kolmanda sektoriga. 2002. aasta detsembris saatis õiguskantsler paljudele mittetulundusühingutele kirjad, milles palus nende arvamust Eesti riigi arengut pärssivate probleemide kohta. Õiguskantsler analüüsis saadud vastuseid ning arvestas neid 2003. aastal oma eesmärkide ja arengukava kujundamisel ja koostamisel.

Koostöös kolmanda sektori, kohalike omavalitsuste ühenduste, Sotsiaal- ning Haridus- ja Teadusministeeriumiga algas ulatuslik ettevalmistustöö koolitervishoiu valdkonnas õpilaste tervise kaitse tagamiseks ja koolitervishoiu ümarlaua korraldamiseks.

Samuti arenes 2003. aastal edasi koostöö asjaomaste ametiasutuste, kohalike omavalitsuste, ekspertide ja kolmanda sektoriga koolivägivalla projektist tuleneva jätkutegevuse kavandamisel ja ürituste läbiviimisel.

Õiguslike seisukohtade kujundamisel ja ekspertarvamuste koostamisel jätkus koostöö Tartu Ülikooli Õigusinstituudiga. Samuti jätkati head tava korraldada Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele teabepäevi ning tutvustada Õiguskantsleri Kantsleis praktika korraldamise võimalusi.

2003. aasta jõulude ajal korraldas Õiguskantsleri Kantslei traditsioonilise asutusesisese heategevusliku rahakorjanduse, et teha jõuluringitustega rõõmsamaks lastekodulaste jõulupühad. Samuti on lastekodulastele annetatud Õiguskantsleri Kantslei mahakantud töökorras arvuteid.

1.2. Meediasuhted

Õiguskantsler jätkas 2003. aastal avalikkuse ja ajakirjandusega avatud suhtlemise põhimõtte elluviimist. Eesmärk on olnud muuta õiguskantsleri institutsioon inimesele mõistetavamaks ja lähedasemaks, teadvustada senisest enam õiguskantsleri tegevust ühiskonnas, anda inimestele rohkem teadmisi nende õigustest ning tutvustada neile võimalusi oma õigusi kaitsta.

2003. aasta lõpus kinnitati Õiguskantsleri Kantsleis avalikkusega suhtlemise juhend, mille eesmärk on võimalikult avatud, professionaalne ja kvaliteetne suhtlemine ajakirjanduse ja avalikkusega. Ka kiiresti ajakirjanikele kättesaadava teabe korral peab olema tagatud teabe õiguslik korrektsus ja erapooletus. Samuti valmistati 2003. aastal ette Õiguskantsleri Kantslei kommunikatsioonistrateegia ning kriisikommunikatsiooni juhend.

Õiguskantsleri Kantslei terviklik üleriigiline meediamonitoring on tellitud ETA uudistetalitusest ning see on kantslei töötajaskonnale iga päev kättesaadav.

Monitoringu andmetel ilmus 2003. aastal üleriigilises meedias 938 õiguskantsleri tegevuse ja sellega otse seotud teemade kajastust uudisest kuni põhjaliku autoriartiklini. Väljaannetest olid esindatud uudisteagentuurid, *online*-kanalid, info-, päeva-, nädala- ja maakonnalehed, ajakirjad ning tele- ja raadiokanalite uudiste põhisaated. Ligi tuhandet kajastust aastas võib pidada märkimisväärseks kajastuste hulgaks ajakirjanduses ning oluliseks huviks õiguskantsleri teemavaldkondade vastu.

Õiguskantsleri pikemaid autoriartikleid ja intervjuusid ühiskonnas olulistel teemadel ja õiguskantsleri tegevusest ilmus 2003. aastal kümnekond. Õiguskantsler käsitles artiklites ja intervjuudes põhjalikumalt järgmisi teemasid: erakonnaseaduse probleemid, informatsiooniline enesemääramine ja andmekaitse ning infoõiguste harta vajadus, inimese põhiseaduslikud õigused ja õiguskantsleri tegevus nende kaitsmisel, vaesus kui põhiseaduslik probleem, kaitseväreform põhiseaduse valguses, õiguskantsleri roll lapse õiguste kaitsel, Eesti iseseisvus ja Euroopa Liit, poliitiline korrupsioon, õpilaste vaimne tervis ning maksuintresside vastuolu põhiseadusega. Samuti tutvustati õiguskantsleri ülesandeid ja pädevust kohalikus ajakirjanduses.

Käsitletud teemade valik ning avatud suhtlemine sihtrühmade, avalikkuse ja meediaga töid õiguskantslerile 2003. aastal märkimisväärselt tunnustust.

2003. aastal anti õiguskantslerile 2002. aasta maksumaksja sõbra tiitel. Omavalitsuste Liit pidas õiguskantslerit 2003. aasta omavalitsussõbra tiitli vääriliseks. UNICEF-i Eesti Rahvuskomitee andis õiguskantslerile UNICEF-i Sinilinnu preemia. Lastekaitse Liit ja Eesti Õpilasmavalitsuste Liidu Noortefoorum andsid õiguskantslerile kõige lapsesõbralikuma ühiskonnategelase tiitli. Saadud tunnustuste mõttes oli 2003. aasta õiguskantslerile tähelepanuväärne. Nii palju avatust, usaldusväärset ja inimlähedust märgistavaid tiitleid ei ole oma tegevuse aastatel korraga saanud mitte ükski teine kõrge riigitegelane ega mittepoliitik.

Avatust ning mõistetavat ja järjepidevat oma tegevuse selgitamist meedias kinnitavad ka avaliku arvamuse uuringud. Kui näiteks 2001. aastal usaldas õiguskantslerit 47% küsitletutest, siis 2003. aastal usaldas õiguskantslerit juba 67% küsitletutest.

Pidevalt on suurenenud õiguskantslerile esitatavate kaebuste hulk, mis osaliselt on olnud õiguskantsleri töö selgitamise tulemus. Samaks on jäänud nende kaebuste hulk, mis ei kuulu õiguskantsleri pädevusse. See viitab avatud suhtlemise ja õiguskantsleri töö ning uute tööülesannete järjepideva selgitamise edasisele vajadusele ning näitab, et õiguskantsler on oma ametkonna avatuks muutmise ning avalikkuse, ajakirjanduse ja sihtrühmadega avatud suhtlemisega valinud õige tee.

1.3. Kantsleisisene suhtekorraldus

2003. aastal valmis uus õiguskantsleri kodulehekülg <http://www.oiguskantsler.ee>, mis oli oluline samm edasi nii sise- kui ka välissuhtluse korraldamisel. Uuele koduleheküljele anti uus visuaalne identiteet ja sisuliigendus. Senisest enam sisaldab kodulehekülg õiguskantsleri tööd tutvustavat teavet ja vajalikku materjali. Tähelepanu on pööratud kodulehe loogilisele ülesehitusele ning selgele ja mõistetavale eesti keelele. Õiguskantsleri kodulehekülg on saanud paljudelt kodanikelt tunnustust just selle mõistetavuse, kasutajasõbralikkuse ja materjalide lihtsa kättesaadavuse tõttu. Kodulehekülje inimesele lähendamisel on peetud oluliseks võimalust kodulehekülje kaudu esitada küsimusi õiguskantslerile, avaldada arvamust õiguskantsleri tegevuse kohta ning pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole. 2003. aastast on igal nädalal avalehel üleval õiguskantsleri tegevust kajastav "Nädala sündmus". Lisaks loodi ajakahane ingliskeelne kodulehekülg ning täiendati nii vene- kui ka ingliskeelset osa.

2003. aastal alustati Õiguskantsleri Kantslei sisesuhtluse parandamist. Selleks arendati kantsleisisest ja osakondadevahelist teabevahetust kantslei siseveebis ning tehti algust osakondadevahelise tähtsa kiirinfo – “Nädalainfo” – levitamiseks.

Alustati õiguskantsleri ja Õiguskantsleri Kantslei uue sümbolika arendamist. Kujundati uus õiguskantsleri logo ja embleem ning ametlikud kingitused.

Õiguskantsleri Kantslei osakondade ja üle vabariigi asuvate töötajate suhtlust ja koostöötunnet on süvendanud iga-aastased sportlikud suve- ja talvapäevad. 2003. aastal võeti esmakordselt osa spordiühingu „Kalev” korraldatud ministeeriumidevahelisest jalgpalli- ja korvpalliturniirist.

2. RAHVUSVAHELISED SUHTED

2003. aasta oli õiguskantslerile välissuhtluses tegus aasta. Õiguskantsler korraldas kolm rahvusvahelist konverentsi, võõrustas mitut Euroopa ametivenda ja teisi kõrgeid väliskülalisi, jätkas tööd Rahvusvahelise Ombudsmani Instituudi (I.O.I.) täieõigusliku liikmena ning viis lõpuni koostöös Briti kohaliku omavalitsuse ombudsmaniga ellurakendatud projekti „Õiguskantsleri Kantslei haldussuutlikkuse tõstmine läbi strateegilise planeerimise ja protsessijuhtimise tõhustamise”.

Samuti algatas õiguskantsler 2003. aastal *Pbare Twinning Light* programmi raames 2004. aastaks koostööprojekti Ühendkuningriigiga.

2.1. Suhted rahvusvaheliste organisatsioonidega

Õiguskantsler on olnud Rahvusvahelise Ombudsmani Instituudi täieõiguslik liige alates 2001. aastast.

Aastal 2003 jätkus koostöö Rahvusvahelise Ombudsmani Instituudi raames. Õiguskantsler Allar Jõks osales Rahvusvahelise Ombudsmani Instituudi Euroopa Regiooni hääleõiguslike liikmete aasta-koosolekul Nicosias. Konverentsil kiideti heaks Rahvusvahelise Ombudsmani Instituudi direktorite juhatare aruanne, arutati Rahvusvahelise Ombudsmani Instituudi Euroopa Regiooni põhimääruse muutmist ning koostöölepingut Euroopa Ombudsmaniga ajakirja Euroopa Ombudsmanide Sõnumileht väljaandmiseks.

Alates 2003. aastast osaleb Euroopa Komisjoni Meeste ja Naiste Võrdõiguslikkuse Nõuandva Komitee töös Eesti õiguskantsleri esindajana I osakonna juhataja-nõunik Eve Liblik.

2.2. Suhted välisriikide õiguskantslerite ja ombudsmanidega ning teiste kõrgete riigiametnikega

Õiguskantsleri suhted välisriikide õiguskantslerite ja ombudsmanidega ning teiste kõrgete riigiametnikega hoogustusid 2003. aastal. Õiguskantsler Allar Jõks võõrustas teiste hulgas Bosnia ja Hertsegoviina ombudsmani Frank Ortonit, Kõrgõzstani ombudsmani Bakir Uulu Tursunbaid, Soome Vabariigi Riiginõukogu õiguskantslerit Paavo Nikulat ja Euroopa ombudsmani P. Nikiforos Diamandourost.

Veebruari alguses õiguskantslerit külastanud Soome parlamendi aseombudsman Ilkka Rautioga arutati Eesti õiguskantsleri ja Soome ombudsmani institutsioonide edasise koostöö arendamist, külastati Tartu vanglat ning kohtuti Tartu maavanema ja politseiprefektiga. Ilkka Rautio hinnangul on Tartu vangla nii ehituse kui ka personali ettevalmistuse ja motiveerituse poolest igati Euroopa tasemel. Suurimaks probleemiks pidas härra Rautio vangide sotsiaalset üksindust ja väliskontaktide puudumist.

Veebruaris külastas õiguskantslerit teinegi Euroopa riigi ametivend – Bosnia ja Hertsegoviina ombudsman Frank Orton. F. Orton tutvustas visiidi käigus Bosnia ja Hertsegoviina ombudsmani

tööd ning tutvus Eesti õiguskantsleri institutsiooniga. Samuti arutati Eesti õiguskantsleri ning Bosnia ja Hertsegoviina ombudsmani koostöö arendamise võimalusi.

Kevadel külastasid õiguskantslerit Mongoolia kõrgete riigiametnike ning Vietnami parlamendi saadikute delegatsioon. Tutvuti tööga, mida õiguskantsler teeb korrupsiooni vastu võitlemiseks, ja Eesti õiguskantsleri institutsiooni mudeliga.

Ühendkuningriigi lordkantsler lord Irvine külastas õiguskantslerit 22. mail. Kohtumisel andis õiguskantsler Allar Jõks ülevaate Eesti õiguskantsleri institutsioonist ja inimõiguste kaitses Eestis ning kantslele direktor Egle Käärats tutvustas Eestis toimunud kohtureformi. Lordkantsler märkis kohtumisel, et Suurbritannia ombudsmani institutsioon erineb oluliselt Eesti omast, ning avaldas üllatust Eesti õiguskantsleri laia pädevuse üle.

Bakir Uulu Tursunbai, kes 2002. a detsembris astus ametisse Kõrgõzstani esimese ombudsmanina, külastas Eesti õiguskantslerit augusti alguses. Kõrgõzstani ombudsman nentis, et Kesk-Aasias esimese asjaomase institutsioonina 2002. aastal loodud Kõrgõzstani ombudsmanil on Eesti õiguskantsleri kogemustest palju õppida. Suurima erinevusena Eesti õiguskantsleri ja Kõrgõzstani ombudsmani pädevuses nimetas Bakir Uulu Tursunbai Kõrgõzstani ombudsmani õigust lasta kohtuotsus uuesti läbi vaadata, kui ta leiab, et kohtumenetluses on olnud vigu.

Septembris Eestis visiidil olnud Soome Vabariigi Riiginõukogu õiguskantsler Paavo Nikula tutvus Eesti keskkonnakaitseseadustega ning arutas Allar Jõksiga Eesti ja Euroopa Liidu õigusaktide probleeme. Lisaks kohtus Soome õiguskantsler Vabariigi Presidendi Arnold Rüütliga ja keskkonnaminister Villu Reiljaniga. Ta külastas ka Hiiumaad ja tutvus sealse keskkonnakaitsese korraldusega.

Härra Nikula on Euroopa tunnustatumaid keskkonnakaitsespetsialiste, kes osales ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta väljatöötamisel.

Euroopa ombudsman P. Nikiforos Diamandouros alustas 11. ja 12. septembril Eestist oma infotuuri Euroopa Liiduga 2004. a liituda kavatsevates riikides. Visiidi eesmärk oli selgitada kümne liituva riigi kodanikele nende õigusi ning jagada teavet Euroopa ombudsmani pädevusest ja talle kaebuse esitamise võimalustest. Visiidi käigus kohtus Euroopa ombudsman Eesti Vabariigi Presidendi, peaministri, Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehe, Euroopa Komisjoni Eesti delegatsiooni juhi ja õiguskantsleriga ning pidas Rahvusraamatukogus avaliku loengu „Democracy, accountability and the institution of ombudsman”.

Euroopa ombudsman lahendab Euroopa Liidu institutsioonide töö kohta esitatud kaebusi, kui üksikakti või toiminguga on rikutud kodaniku õigusi või vabadusi. Kaebusi võivad esitada kõigi liikmesriikide kodanikud ning neis riikides elavad välismaalased.

Oktoobris külastas õiguskantslerit Euroopa Nõukogu inimõiguste volinik Alvaro Gil-Robles. Voliniku visiidi eesmärk oli tutvuda inimõiguste olukorraga Eestis. Õiguskantsler andis volinikule ülevaate talle 2002.-2003. aasta jooksul esitatud avalduste statistikast ja peamistest probleemidest seoses põhiõiguste ja vabaduste kaitsega.

Euroopa Nõukogu inimõiguste voliniku visiidi põhjal pannakse kokku aruanne Eesti olukorrast inimõiguste kaitsmisel.

Õiguskantsleri tähtsaimad välisvisiidid

Õiguskantsler osales märtsi alguses Londonis Kesk- ja Ida-Euroopa riikide konverentsil „Korrupsiooni ohjeldamisest Kesk- ja Ida-Euroopa riikides”. Konverentsil olid arutlusel valitsuste ja parlamentide roll korrupsioonivastases võitluses ja erakondade rahastamise võimalused.

Juulis oli õiguskantsler töövisiidil Bosnias ja Hertsegoviinas sealse inimõiguste ombudsmani Frank Ortoni kutsel. Visiidi eesmärk oli tutvustada ombudsmani ametnikkonnale Eesti kogemust õiguskantsleri institutsiooni väljaarendamisel. Visiidi käigus kohtus Allar Jõks Bosnia ja Hertsegoviina justiitsministri Slobodan Kovačiga ja kaitseminister Bariša Čolakiga. Samuti külastas õiguskantsler

Bosnia ja Hertsegoviina põhiseaduskohut ning kohtus kohtu esimehe Mato Tadićiga ja riigikohtu esimehe Martin Ragužiga.

Õiguskantsler osales oktoobris eksperdina Venemaal Astrahanis Euroopa Nõukogu ning Peterburi Humanitaar- ja Politoloogikeskuse “Strateegia” koostöös korraldatud seminaril „Ombudsmani institutsioon Lõuna-Venemaal: loomise probleemid, valitsusasutustega tehtava koostöö kogemus ja arenguperspektiivid”. Õiguskantsler esines seminaril 30-minutise ettekandega Eesti õiguskantsleri mudelist.

Novembris osales õiguskantsler Norra ombudsmani ja Euroopa Nõukogu inimõiguste volinikuga koostöös toimunud Euroopa ombudsmanide 8. ümarlaanüpidamisel Oslos. Nõupidamisel arutati nelja põhiteemat: juurdepääs avalikule teabele, vähemusrühvuste õigused, kinnipeetavate õiguslik staatus ning ombudsmani institutsiooni ja kohtute pädevus. Eesti õiguskantsler juhatas diskussiooni teemal „Kinnipeetavate õiguslik staatus”.

2.3. Konverentsid ja seminarid

“Erakond ja/või valimisliit”

Eesti õiguskantsleri ja Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöö Fondi koostöös toimus 15. ja 16. mail Tallinnas rahvusvaheline teaduskonverents „Erakond ja/või valimisliit”. Konverentsi eesmärk oli käsitleda Eesti erakonna- ja valimisõiguse aktuaalseid probleeme ning pakkuda arutelu tulemusena lahendusi. Teaduskonverentsi ettekanded keskendusid kolmele üksteisest raskesti piiritletavale teemaderingile – erakonna mõiste põhiseaduses ja erakonnaseaduses, kodanike valimisliidud ja erakondade rahastamise põhimõtted.

Konverentsil esinesid teiste hulgas Osnabrücki Ülikooli professor Dr Jörn Ipsen, Mainzi Ülikooli avaliku õiguse professor Dr Uwe Volkmann, õiguskantsler Allar Jõks, Riigikohtu esimees Uno Lõhmus, Riigikogu põhiseaduskomisjoni nõunik Ülle Madise ning Tartu Ülikooli professor Kalle Merusk.

Konverentsi temaatiliste artiklite ja ettekannete põhjal andis kirjastus Juridica koostöös Õiguskantsleri Kantsleiga välja erinumbri.

Põhjamaade ja Baltimaade õiguskantslerite ning ombudsmanide I konverents

Õiguskantsler korraldas 11. ja 12. juunil Tallinnas Põhjamaade ja Baltimaade õiguskantslerite ning ombudsmanide I konverentsi, mis oli pühendatud Eesti õiguskantsleri institutsiooni loomise 65. ja tegevuse taastamise 10. aastapäevale. Konverentsil käsitleti ombudsmani ja õiguskantsleri rolli politsei tegevuse üle teostatavas õigusjärelvalves ning lapse õiguste kaitsel. Konverentsi aitas rahastada Põhjamaade Ministrite Nõukogu.

Konverentsile kogunesid Põhjamaade ja Baltimaade ombudsmanid ning õiguskantslerid, osalejariikide suursaadikud ning mitu Eesti riigi ja rahvusvaheliste organisatsioonide esindajat. Samuti osales konverentsil aastail 1995–2003 Euroopa ombudsmanina töötanud Jacob Söderman.

Läänemeremaade ombudsmanide ja õiguskantslerite 3. seminar

29. augustil võõrustas õiguskantsler Allar Jõks Tallinnas Eesti Läänemeremaade Nõukogu eesistumise raames Läänemeremaade ombudsmanide ja õiguskantslerite 3. seminari. Seminaril arutati õiguskantsleri ja ombudsmani institutsiooni tõhususe ning selle mõõtmise võimalusi ning õiguskantsleri ja ombudsmani institutsioonile antud volitusi ja nende piiramist. Põhiettekannetega esinesid õiguskantsler Allar Jõks ning Poola Vabariigi aseombudsman Jerzy Swiatkiewicz. Seminaril juhatas Läänemeremaade Nõukogu volinik Helle Degn.

2.4. Rahvusvahelised koostööprojektid

2003. aasta veebruaris lõppes 2002. aastal koostöös Briti kohaliku omavalitsuse ombudsmaniga käivitunud kuuekuuline projekt „Õiguskantsleri Kantslei haldussuutlikkuse tõstmine läbi strateegilise planeerimise ja protsessijuhtimise tõhustamise”. Projekti elluviimise viimasel etapil külastas Eesti õiguskantslerit 18.–20. veebruarini Briti kohaliku omavalitsuse ombudsmani nõunik Rob Stay. Visiidi käigus tutvustas Rob Stay õiguskantsleri ametnikele Briti kohaliku omavalitsuse ombudsmani strateegilise planeerimise kogemusi ning isikute avalduste menetlemise põhimõtteid.

2003. aastal algatas õiguskantsler *Phare Twinning Light* programmi raames 2004. aastaks Eesti ja Ühendkuningriigi koostöö viiekuulise projekti „Õiguskantsleri ja Õiguskantsleri Kantslei haldussuutlikkuse tõstmine”. Projekti eesmärk on suurendada õiguskantsleri ametnike haldussuutlikkust diskrimineerimisavalduste lahendamisel. Projekti raames korraldatakse ametnikele diskrimineerimisküsimustega seotud Euroopa Ühenduse õigust käsitlev õpe, 10 ametnikku tutvub õppevisiidil Põhja-Iirimaale lepitusmenetlust toimetavate ja diskrimineerimisvaidlusi lahendavate asutuste kogemusega ning Euroopa Liidu institutsioonide tööga, koostatakse kantslei lepitusmenetluse juhend ning erialakirjandusega täiendatakse kantslei raamatukogu.

3. ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI ARENDUSTEGEVUS

Õiguskantsleri Kantslei arenduse eesmärk on saada aastaks 2007 parimaks avaliku sektori organisatsiooniks ja olla eeskujuks teistele asutustele.

Kantslei arendustegevuses oli 2003. aasta edukas ning muudatusterohke: õiguskantsler kinnitas kantslei missiooni, visiooni ja eesmärgid aastateks 2003–2007 koostatud arengukavas, hakkas toimima 2002. aasta lõpus loodud kantslei uus struktuur, viidi lõpule ettevalmistused õiguskantsleri ametkonna kolimiseks uutesse ametiruumidesse ning kujundati ümber ja ajakohastati kantslei infosüsteem.

3.1. Kantslei missioon, visioon ja eesmärgid 2003.–2007. aasta arengukavas

21. mail kinnitas õiguskantsler kantslei ametnike ühisarutelude tulemusena valminud õiguskantsleri arengukava aastateks 2003–2007. Dokumendis on kindlaks määratud õiguskantsleri missioon, visioon ja eesmärgid kuni aastani 2007, kantslei tegevuse põhiväärtused ja põhimõtted ning õiguskantsleri tegevuse ja kantslei arendamise suunad 2007. aasta lõpuni.

Õiguskantsleri missioon.

- Õiguskantsler on põhiseaduse aluspõhimõtete sõltumatu järelevalvaja ja isiku põhiõiguste kaitsja.
- Õiguskantsleri tegevus annab igaühele kindlustunde, et Eesti riigivõim täidab inimväärikuse, vabaduse, võrdsuse ja demokraatia ning õigus- ja sotsiaaliigi põhimõtetest tulenevad kohustusi.
- Õiguskantsleri tegevus aitab kaasa õiguskorra legitiimsuse saavutamisele ja seadusandja ees seisvate väljakutsete tõhusale lahendamisele ning tagab Riigikogule ja avalikkusele erapooletu hinnangu põhiseaduse aluspõhimõtete ja põhiõiguste olukorrast riigis.

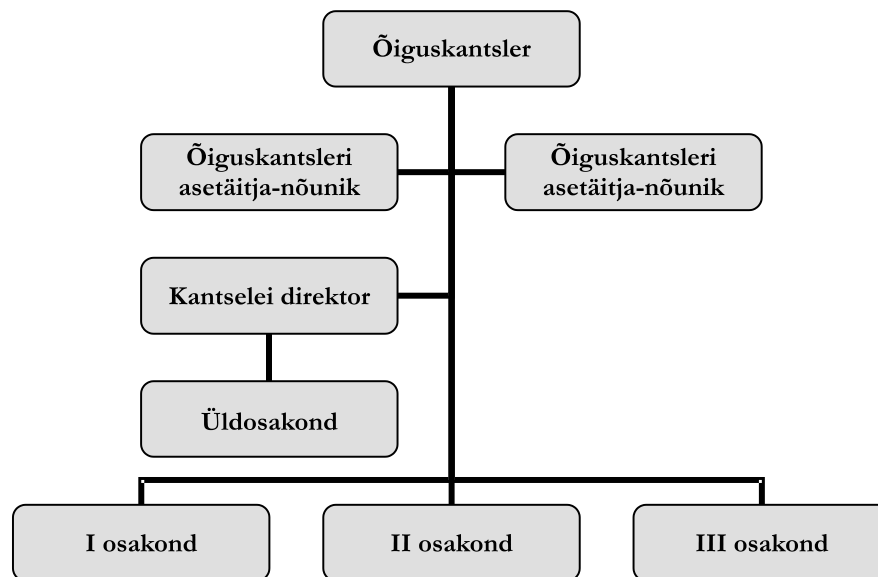
Õiguskantsleri Kantslei põhiväärtused on professionaalsus, pühendumus ja pluralism. Kantsleis hinnatakse kõrgelt töötajaid, kellel on head erialateadmised ja ametioskused ning kes ennast pidevalt täiendavad, on vastutus- ja kohusetundlikud, lojaalsed ning motiveeritud. Kantsleis väärtustatakse koostöövalmidust ja arvamuspalljusust.

Õiguskantsleri visioon aastani 2007.

- Õiguskantsleri kui sotsiaalriigi idee kandja ja tutvustaja eesmärk on oma tegevuse kaudu aidata kaasa sotsiaalse kindlustunde, riigi ja kodaniku vahelise usalduse ning õigluse tagamisele demokraatlikus riigis.
- Õiguskantsleri kui õigusriigi idee kandja ja tutvustaja eesmärk on tagada, et avaliku võimu teostajad ja avaliku teenuse osutajad tõhusalt järgiksid õiguskindluse, avaliku halduse seaduslikkuse ja hea halduse tava põhimõtet.
- Õiguskantsleri kui demokraatia idee kandja ja tutvustaja ülesanne on hoolitseda selle eest, et demokraatlik võimu vahendamine oleks aus ja arusaadav ning et võimu vahendamist oleks võimalik kontrollida.

Õiguskantsleri tegevuse arengukava aastateks 2003–2007 lähtub õiguskantsleri missioonist ja visioonist ning on õiguskantsleri tegevuse ja eesmärkide saavutamise alus. Õiguskantsleri tegevuse arengukavas on kindlaks määratud:

- 1) tegevuse eesmärgid;
- 2) eesmärkide saavutamise viis;
- 3) algatusvaldkonnad;
- 4) korralduslik arendus.



3.2. Õiguskantsleri Kantselei struktuur ja koosseis

2003. aasta algusest hakkas toimima 2002. aasta lõpus kinnitatud uus kantselei struktuur ja uus koosseis ning hakkasid kehtima kantselei ja struktuuriüksuste põhimäärused. Kantseleis loodi lisaks üldosakonnale kolm põhitegevuse osakonda, mille pädevuse jaotuse aluseks on ministeeriumide haldusalad:

- 1) esimese osakonna tegevusvaldkonda kuuluvad kõik seadustest tulenevad Sotsiaalministeeriumi, Haridusministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi valitsemisalasse ning nende valitsemisalas olevate asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad asjad;
- 2) teise osakonna tegevusvaldkonda kuuluvad kõik seadustest tulenevad Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi, Rahandusministeeriumi ning Keskkonnaministeeriumi valitsemisalasse ning nende valitsemisalas olevate asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad asjad; Eesti Panga, Finantsinspeksiooni ja Riigikontrolli pädevusse kuuluvad küsimused ning
- 3) kolmanda osakonna tegevusvaldkonda kuuluvad kõik seadustest tulenevad Siseministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Välisministeeriumi ja Justiitsministeeriumi valitsemisalasse ning nende valitsemisalas olevate asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad asjad; peaministri, portfelli ministrite ja Riigikantslei pädevusse kuuluvad küsimused; distsiplinaarmenetluse algatamine kohtuniku suhtes ja asjad, mis ei kuulu esimese või teise osakonna tegevusvaldkonda.

2003. a 31. detsembri seisuga kuulus kantselei koosseisu kokku 43,5 ametikohta, millest 23 olid kõrgemate ametnike, 16 vanemametnike, 2 nooremametnike ja 2,5 abiteenistujate ametikohad.

3.3. Õiguskantsleri uued ametiruumid

Õiguskantsleri ametiruumid on asunud institutsiooni taasloomisest alates renditud ruumides Tallinnas Tõnismägi tn 16. Seoses õiguskantsleri ülesannete ja tegevuse pideva arenemisega on suurenenud ka kantselei koosseis. Need ruumid jäid kitsaks ega olnud töötervishoiu- ja ohutuse nõuetega kooskõlas. Olukorra parandamiseks alustati 2003. aastal ettevalmistusi õiguskantsleri ametkonna kolimiseks sobivatesse ametiruumidesse.

1. jaanuarist 2004 sai õiguskantsler uued ametiruumid Tallinnas Kohtu tn 8 asuvasse hoonesse. See võimaldab luua kokku 60 töökohta, mis katab õiguskantsleri ametkonna nii praeguse kui ka pikemaajalise ruumivajaduse. Uued ruumid vastavad töötervishoiu ja -ohutuse nõetele ning aitavad parandada õiguskantsleri poole pöörduvate isikute vastuvõtu korraldust.

Kohtu 8 hoone valmis 1814. aastal. Hoone kuulus Mõdriku ja Rägavere mõisate omanikule Reinhold August von Kaulbarsile ning selle projekteeris Tallinna linnaarhitekt Carl Ludwig Engel. Hoone on kujunduselt ampiirstiilis. Fassaadi frontoonil on ladinakeelne deviis "Esivanemate Heade Soovide ja Soosinguga". Tähelepanuväärne on stukkdekoor ja Pika jala kohale jääv tagafassaad kuue joonia sambaga portikusega. 1850. aastal sai hoone uueks omanikuks tsaari kindraladjutant krahv Alexander von Benckendorff. Tema vapp on parema tiiva välisuksel. 1871. aastal sai majavalduse Vera von Stenbock ning 1899. aastal paruness Natalie von Uexküll, Kose-Uuemõisa omanik. Viimasele kuulus see veel aastal 1904. Alates 1920. aastatest on siin paiknenud mitmesugused ministeeriumid, neist kõige kauem Rahandusministeerium. Hoones on säilinud üks kunstipärane marmorkamin, stiilset stukkdekoori ja ampiiruksi.

3.4. Kantselei infosüsteemide ajakohastamine

Infosüsteem on tõhus üksnes juhul, kui kantseleis on loodud tehnilised võimalused IT tänapäevaseks kasutamiseks, töötajatele on võimaldatud omandada IT võimaluste kasutamise oskused ning neil on juurdunud harjumus kasutada süsteemi kõiki võimalusi. Hea riigivalitsemise huvides infotehnoloogia rakendamine tähendab kulude kokkuhoidu, kiiret ja kättesaadavat avaliku teenuse osutamist, haldamise selgust ja mõistetavust ning suuremat kodanikukesksust.

Kantselei infosüsteem ei vastanud tänapäevanõuetele infrastruktuuri ega riist- ja tarkvara poolt. Infosüsteemi ajakohastamiseks tehti kantseleis 2003. aastal mitu olulist muudatust. Rakendati Kantselei ja Justiitsministeeriumi leping, mis oli sõlmitud Justiitsministeeriumi infosüsteemiga ühinemiseks ja infosüsteemihalduse teenuse ostmiseks. Kantselei arvutipargi arengu huvides loobus kantselei arvuti riist- ja tarkvara omandist ning sõlmis lepingu nende rentimiseks.

Uuenduste tulemusel:

- 1) on kantseleis võimalik kasutada tänapäevaseid infotehnoloogilisi lahendusi (juurdepääs andmebaasidele, elektrooniline infovahetus ja dokumendihaldus, andmebaaside ristkasutus);
- 2) kasutab kantselei avaliku sektori infotehnoloogilisi lahendusi ja rakendusi maksimaalselt, tegevata lisainvesteeringuid süsteemide arendamiseks;
- 3) on tagatud eelarvevahendite heaperemehelik ja otstarbekas kasutamine.

4. PERSONALIARENDUS

2003. aasta maikuus kinnitatud Õiguskantsleri Kantselei missioonis ja eesmärkides ning arengukavas on muu hulgas kindlaks määratud Õiguskantsleri Kantselei põhiväärtused ning personaliarenduse eesmärgid ja põhisuunad.

Õiguskantsleri Kantselei põhiväärtused on:

Professionaalsus

- head ametioskused ja erialateadmised;
- pidev enesetäiendamine ja teaduslik tegevus;
- vastutus- ja kohusetundlik töösuhetumine;
- teadlik ametitunnetus.

Pühendumus

- töö kõrge väärtustamine;
- missioonitunne ja sellest tulenev algatus;
- ametile kohane käitumine väljaspool tööaega.

Pluralism

- soosiv suhtumine seisukohtade mitmekesisusse;
- uuenduslikkus;
- arutelud ühise seisukoha kujundamiseks.

Kantselei personaliarenduse põhieesmärk on aidata kaasa kantselei kujunemisele parimaks ja atraktiivseks avaliku sektori organisatsiooniks. Personalitöö peab tagama kantselei pideva edendamise läbi teenistujate teadmiste, oskuste ja motivatsiooni arendamise. Personalitöö lähtub kantselei põhiväärtustest ning aitab kaasa nende teadvustamisele.

Personalitöö eesmärk on värvata heade ametioskustega ja erialateadmistega ametnikke, kes on lojaalsed, avatud pidevaks enesetäiendamiseks, väärtustavad kõrgelt oma tööd ning on missioonitundega ja algatusvõimelised. Teenistuja asjatundlikkuse tagamist ja arendamist peetakse iga teenistuja ja kantslei ühiseks kohustuseks.

Teenistujate hindamise, motiveerimise ja arengu alus on õiguskantsleri, kantslei struktuuriüksuste juhtide ja teenistujate vaheline pidev vastastikune tagasiside.

Personaliarenduse ja muu personalitöö paremaks korraldamiseks kinnitati 2003. aastal Õiguskantsleri Kantslei töötajate koolituse ja arendamise põhimõtted ning 2004. aasta õppe-eelistused ja koolituskava, valmistati ette töötajate hindamise juhendi ning personali värbamise ja valiku korra eelnõud.

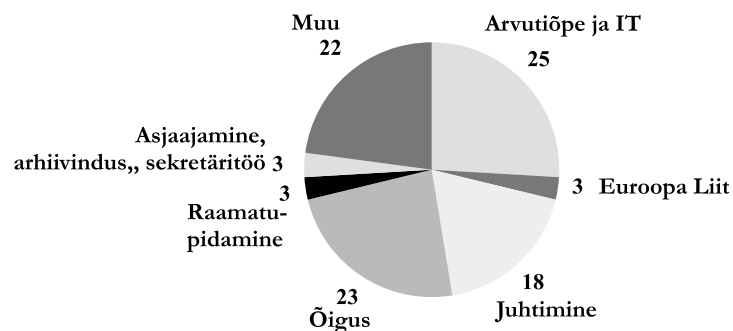
2003. aasta näitas, et Õiguskantsleri Kantsleist on saamas ülikoolidele arvestatav koostööpartner üliõpilaste praktikakohtade võimaldamisel. 2003. aastal sooritas Õiguskantsleri Kantsleis õppepraktika kümme üliõpilast, neist kaheksa põhivaldkondades ning kaks toetavates valdkondades.

4.1. Täiendusõpe

Kantslei koolituskorralduse tõhustamiseks ning kantslei ametnikele pideva õigusõppe võimaldamiseks 2003. aastal sõlmiti 2002. aasta lõpus raamleping Eesti Õiguskeskuse sihtasutusega. Lepingu alusel on Eesti Õiguskeskuse õppekava järgi korraldatavas täiendusõppes õigus osaleda vähemalt ühel kantslei ametnikul. 2003. aastal osalesid kantslei ametnikud Eesti Õiguskeskuse korraldatud õppes kokku 14 korral.

2003. aastal osalesid kantslei ametnikud arvutiõppes 28, õigusõppes 23 ning juhtimisõppes 18 korral. Suurimad partnerid olid Justiitsministeerium, Eesti Õiguskeskus, Avaliku Teenistuse Koolitus- ja Arenduskeskus ning Helvetia Balti Partnerid.

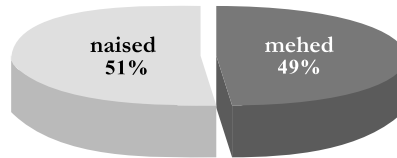
Õiguskantsleri Kantslei ametnike osalemine täiendusõppes 2003. aastal



4.2. Personalistatistika

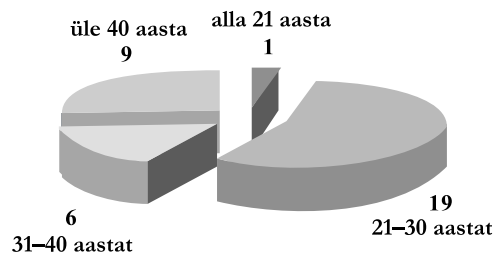
2003. a 31. detsembri seisuga töötas kantseleis kokku 35 ametnikku, kellest 17 olid mehed ja 18 naised. 2003. aastal värvati tööle 11 uut ametnikku ning töölt lahkus 6 ametnikku. Aastaga suurenes kantselei personal 5 ametniku võrra.

Õiguskantselei Kantselei ametnikud soo järgi 31.12.2003



Kantselei ametnikest 2,9% oli alla 21-aastaseid, 54,3% 21–30-aastaseid, 17,1% 31–40-aastaseid ning 25,7% üle 40-aastaseid.

Õiguskantsleri Kantselei vanuseline koosseis 31.12.2003



Kantselei ametnikest 30-l oli kõrgharidus ning 5-l kesk- või keskeriharidus. Kantselei ametnikest 12 õppis kõrgkoolis (s.h kraadiõpe) või muus õppeasutuses.

5. ÕIGUSKANTSLEI KANTSELEI MAJANDUSTEGEVUS

5.1. Eelarve

Õiguskantsleri Kantselei tegevuskulud kaetakse riigieelarvest.

2003. aasta riigieelarve seadusega määrati Õiguskantsleri Kantseleile tegevuskuludeks kokku 12,2 miljonit krooni. Kantseleile eraldatud vahendite kassalise täituvuse protsendiks kujunes 96,69% ehk eelarvevahenditest jäi aasta lõpuks kasutamata 401 863 krooni.

Artikkel	Eelarve summa	Kassakulud	Eelarve täitmine
Personalikulud	9 142 119,00	9 131 308,50	99,88%
Majanduskulud	2 647 881,00	2 592 922,68	97,92%
Liikmemaksud	15 000,00	15 000,00	100,00%
IT seadmete ja arvutustehnika soetamine	200 000,00	13 906,00	6,95%
Tarkvara soetamine	150 000,00	0,00	0%
Kokku	12 155 000,00	11 753 137,18	96,69%

Haridusseaduse kohaseks õppelaenude kustutamiseks kulus kokku 78 628 krooni. Nimetatud summa eraldati kantsleile Rahandusministeeriumi vahenditest.

5.2. Tulemiaruanne

Õiguskantsleri Kantslei 2003. aasta kassapõhised tulud olid kokku 12,1 miljonit krooni. Tekkepõhised tegevuskulud olid 12,2 miljonit krooni ning põhivara kulum 314 707 krooni.

Tegevustulud	2003
Tulud eelarvest	11831765,07
Toetused asutustelt	272210,85
Tegevustulud kokku	12103975,92
Tegevuskulud	
Palgad ja muud tasud	6617839,00
Sotsiaalaksukulu	2268551,00
Väljamaksmata puhkusetasu	-48008,00
Muud personalikulud	390050,29
Majanduskulud	2972989,39
Muud tegevuskulud	0,00
Liikmemaksud	15940,13
Tegevuskulud kokku	1217361,81
Põhivara kulum	314707,00
Tegevustulem	-428092,89
Arvestatud tulem	-428092,89

5.3. Tegevuskulud

Õiguskantsleri Kantslei suurim kuluartikkel on kantslei teenistujate töötasu ning sellelt arvestatavad seadusest tulenevad kohustuslikud maksud, mis kokku moodustavad ligikaudu 55% 2003. aasta tegevuskuludest.

Teenistujate palga osad on ametipalk, avaliku teenistuse seadusest tulenev lisatasu teenistusaastate, akadeemilise kraadi ja riigisaladusega töö eest, lisatasu tulemusliku töö eest ning Õiguskantsleri Kantslei palgajuhendi alusel makstav preemia ja toetus.

Välis- ja siselähetuseks oli 2003. aastal eelarves kokku ette nähtud 202 457 krooni ning koolituskuludeks 124 310 krooni. Õiguskantsleri Kantslei aastane koolitusvajadus ning välislähetused määratakse õppe- ja välissuhtluskavades, mis kinnitatakse eelarveaasta alguses.

Majanduskulud moodustavad ligikaudu 25% kõigist 2003. aasta tegevuskuludest. Majanduskulude hulgas kajastuvad bürookulud, ametkonna ruumidega seotud kulud, transpordikulud, IT hooldus- ja arendustööd ning muud kantslei majandamise ja esindamisega seotud kulud.

Rahvusvahelise Ombudsmanide Institutsiooni liikmena maksis Õiguskantsleri Kantslei liikmeks 15 940 krooni.

6. KONTAKTANDMED

ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI

Kohtu 8

15193 Tallinn

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

		Faks 693 8401	
Õiguskantsler	Allar JÕKS	693 8400	oiguskantsler@oiguskantsler.ee
Õiguskantsleri aset.-nõunik II osakonna juhataja ül.	Aare REENUMÄGI	693 8403	aare.reenumagi@oiguskantsler.ee
Õiguskantsleri aset.-nõunik	Madis ERNITS	693 8407	madis.ernits@oiguskantsler.ee
Õiguskantsleri abi	Kristi KASS	693 8400	kristi.kass@oiguskantsler.ee

I OSAKOND

Osakonna juhataja-nõunik	Eve LIBLIK	693 8418	eve.liblik@oiguskantsler.ee
Vanemnõunik	Jüri LIVENTAAL	693 8409	jyri.liventaal@oiguskantsler.ee
Nõunik	Raina LOOM	693 8414	raina.loom@oiguskantsler.ee
Nõunik	Igor ALJOŠIN	693 8431	igor.aljosin@oiguskantsler.ee
Nõuniku kt	Margit SARV	693 8425	margit.sarv@oiguskantsler.ee
Nõuniku kt	Ave HENBERG	693 8435	ave.henberg@oiguskantsler.ee
Referent	Kärt MULLER	693 8432	kart.muller@oiguskantsler.ee
Referent	Andres ARU	693 8433	andres.aru@oiguskantsler.ee
Sekretär-referent	Kaidi KAIDME	693 8442	kaidi.kaidme@oiguskantsler.ee

II OSAKOND

Vanemnõunik	Ilmar SELGE	693 8411	ilmar.selge@oiguskantsler.ee
Nõuniku kt	Kristjan OTS	693 8417	kristjan.ots@oiguskantsler.ee
Nõuniku kt	Arnika KALBUS	693 8428	arnika.kalbus@oiguskantsler.ee
Referent	Martin HUBERG	693 8408	martin.huberg@oiguskantsler.ee
Referent	Kalle KIRSS	693 8439	kalle.kirss@oiguskantsler.ee
Referent	Jaana PENNE	693 8413	jaana.penne@oiguskantsler.ee

III OSAKOND

Osakonna juhataja-nõuniku kt	Indrek-Ivar MÄÄRITS	693 8416	indrek.maarits@oiguskantsler.ee
Vanemnõunik	Enn MARKVART	693 8415	enn.markvart@oiguskantsler.ee
Nõuniku kt (Tartus)	Lauri MÄLKSOO	750 0688	lauri.malksoo@oiguskantsler.ee
Nõunik	Mihkel ALLIK	693 8406	mihkel.allik@oiguskantsler.ee
Nõunik	Katri JAANIMÄGI	693 8419	katri.jaanimagi@oiguskantsler.ee
Nõunik	Nele PARREST	693 8438	nele.parrest@oiguskantsler.ee
Nõuniku kt	Ulrika EESMAA	693 8412	ulrika.eesmaa@oiguskantsler.ee
Nõuniku kt	Kristiina ALBI	693 8429	kristiina.albi@oiguskantsler.ee
Referent	Tiina ILUS	693 8430	tiina.ilus@oiguskantsler.ee
Referent	Kaarel ELLER	693 8426	kaarel.eller@oiguskantsler.ee
Referent	Heldin VAHTRA	693 8427	heldin.vahtra@oiguskantsler.ee
Referent	Kristel LEKKO	693 8410	kristel.lekko@oiguskantsler.ee

ÜLDOSAKOND

Personalinõunik	Kertti PÄEVA	693 8434	kertti.paeva@oiguskantsler.ee
Finantsnõunik-pearaamatupidaja	Eve MARIMA	693 8421	eve.marima@oiguskantsler.ee
Avalike suhete nõunik	Jaana PADRIK	693 8423	jaana.padrik@oiguskantsler.ee
Infonõunik-arhivaar	Helbe LIIN	693 8422	helbe.liin@oiguskantsler.ee
Vanemnõunik	Edgar MIKIVER	693 8405	edgar.mikiver@oiguskantsler.ee
Referent	Eva POOM	693 8436	eva.poom@oiguskantsler.ee
Asjaajamise referent	Kadi KINGSEPP	693 8437	kadi.kingsepp@oiguskantsler.ee
Asjaajamise referent	Inna DOLGOVSKAJA	693 8444	inna.dolgovskaja@oiguskantsler.ee info@oiguskantsler.ee
Sekretär-referent	Katrin SIREL	693 8424	katrin.sirel@oiguskantsler.ee
Sekretär-referent	Ivi VEI	693 8404	ivi.vei@oiguskantsler.ee
Nooremreferent haldusküsimustes	Aivar PIIRIMEES	6938440	aivar.piiimees@oiguskantsler.ee





Õiguskantsleri Kantselei, Kohtu 8, 15193 Tallinn