



Õiguskantsler

Teie 27.03.2014 nr

Meie 24.04.2014 nr 6-1/140542/1401826

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Austatud []

Pöördusite õiguskantsleri poole 28. märtsil 2014. aastal Õiguskantsleri Kantseleisse jõudnud avaldusega, milles tõstasite küsimuse isikute väidetavast põhiseadusevastasest ebavõrdsest kohtlemisest okupatsioonirežiimide poolt represseritud isiku seaduse (edaspidi: ReprS) alusel. Nimelt määratleb selle seaduse § 2 lõige 1 represseritud isikuna isiku, kes repressiooni ajal oli Eesti Vabariigi kodanik või 1940. aasta 16. juuni seisuga Eestis õiguspäraselt asunud mittekodanikust alaline elanik. Represseeritud isiku mõistega on otseselt seostatud ReprS-iga ette nähtud soodustuste ja toetuste saamine. Olete seisukohal, et ReprS § 2 lg 1 on põhiseadusevastane ja diskrimineeriv nende isikute suhtes, keda okupeeritud Eesti territooriumil samuti õigusvastaselt represseriti, kuid kes ei vasta represseritu mõistele ReprS-i tähenduses. Konkreetse näitena sellistest ReprS-is ette nähtud soodustustest ilma jäetud isikutest mainite Saksa okupatsioonivõimude rajatud koonduslaagris viibinud lapsi, kes ei olnud Eesti kodanikud või õiguspäraselt Eestis viibinud isikud 1940. aasta 16. juuni seisuga.

Vaidlustatud õigusnorm

ReprS § 2 lõige 1 sätestab:

„(1) Õigusvastaselt represseritud isik (edaspidi represseritu) käesoleva seaduse mõistes on isik, kes repressiooni ajal oli Eesti Vabariigi kodanik või 1940. aasta 16. juuni seisuga Eestis õiguspäraselt asunud mittekodanikust alaline elanik, välja arvatud Eesti Vabariigi ja NSV Liidu vahel 1939. aasta 28. septembril sõlmitud lepingu (nn baasidelepingu) ja sellest tulenevate aktide alusel Eestisse tulnud või toodud isik [...]“

Õiguskantsleri seisukoht

Nagu olete oma kirjas õigesti välja toonud, sätestab põhiseaduse (PS) § 12 lõige 1 võrdse kohtlemise põhimõtte. PS § 12 lõikes 1 sisaldub võrdsuspõhiõigus, mis on ühtne kõikide

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

ebavõrdse kohtlemise aluste suhtes.¹ Võrdsuspõhiõigus seob nii seadusandjat õigusloomel, kui ka teisi võimuharusid õiguse rakendamisel.² Võrdsuspõhiõigust riivab eeskätt see, kui sarnases olukorras olevaid isikuid koheldakse ebavõrdselt.³

Samas ei ole mitte igasugune ebavõrdne kohtlemine põhiseadusega vastuolus. Põhiseadusevastane on üksnes selline erinev kohtlemine, millel puudub põhiseaduslik õigustus. Võrdsuspõhiõigus on piiratud igal põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel (on nn lihtsa seaduse reservatsiooniga põhiõigus), kuid piirang peab olema proportsionaalne taotletava eesmärgi suhtes.⁴

Seega tuleb järgnevas välja selgitada, kas Teie poolt kirjeldatud isikute grupid on võrreldavas olukorras, ning kui on, siis kas nende gruppide erineval kohtlemisel on legitiimne eesmärk. Kui legitiimne eesmärk on olemas, siis tuleb hinnata ka riive proportsionaalsust (sobivust, vajalikkust ja mõõdukust).

Võrreldavateks isikuteks on käesoleval juhul:

- 1) Eesti Vabariigi kodanikud või legaalselt Eesti Vabariigis 16. juuni 1940. a seisuga elanud isikud, keda võõrvõimude okupatsioonide ajal õigusvastaselt represseeriti;
- 2) Eesti Vabariigi okupeeritud territooriumil õigusvastaselt represseeritud isikud, kes ei olnud 1940. aasta seisuga Eesti kodanikud ega legaalsed elanikud.

Nõustun Teiega, et inimlike kannatuste ja inimõiguste rikkumise seisukohast pole võimalik näha erinevust kahe koonduslaagris kinnipeetava isiku vahel, kes mõlemad on õigusvastaselt vangistatud ja allutatud laagri elurežiimile. Sama kehtib ka muul viisil õigusvastaselt represseeritud isikute suhtes. Läbi elatud kannatuste raskus ja okupatsioonirežiimide tegevuse õigusvastasus puudutas võrdselt mõlemasse võrreldavasse isikute gruppi kuuluvaid isikuid (jättes kõrvale nende õigusliku staatuse erinevuse) ja pole alust väita, et vajadus tekitatud ülekohtu kompenseerimiseks oleks mittekodanikest represseeritute puhul Eesti kodanikest väiksem. Seetõttu lähtun eeldusest, et tegemist on võrreldavate isikugruppidega.⁵

Järgnevas analüüsin, kas võrdsuspõhiõiguse riivamine seadusandja poolt on lähtunud legitiimsest eesmärgist ja olnud proportsionaalne.

ReprS-i eelnõu seletuskiri nimetab represseeritud isiku mõiste väljatöötamise eeskujuna mitmeid rahvusvahelisi lepinguid, mis käsitlevad okupeeritud ja annekteeritud territooriumi elanike kaitset.⁶ Samuti on ReprS-i aluspõhimõtteks eelnõu autorite poolt peetud Eesti Vabariigi

¹ Nt RKÜK 7.06.2011 otsus asjas nr 3-4-1-12-10, p 31.

² Nt RKÜK 02.06.2008 otsus asjas nr 3-4-1-19-07, p 21.

³ Nt RKÜK 7.06.2011 otsus asjas nr 3-4-1-12-10, p 36.

⁴ Samas, p-d 31 ja 35.

⁵ Muuhulgas arvestan seejuures asjaolu, et olen ReprS-i analüüsimisel lähtunud Eesti Vabariigi õigusjärgsete kodanike ja kodakondsuseta isikute põhimõttelisest võrreldavusest võrdse kohtlemise hindamisel ka oma varasemas praktikas, vt õiguskantsleri seisukoht 1.07.2008 a kirjas nr 6-1/080926/00804846, Kättesaadav: http://www.tsernoboliuhing.ee/index.php?page=92&action=article&article_id=14

⁶ ReprS-i eelnõu (187 SE) seletuskiri. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=033150018

õigusliku järjepidevuse põhimõtet, mis on olnud kogu Eesti riikluse ja õigussüsteemi taastamise ideeliseks aluseks.⁷ Arvestades asjaolu, et Eesti Vabariik taastati 1991. a õigusliku järjepidevuse põhimõtte alusel, on ReprS-i teadlikuks eesmärgiks olnud seega repressioonidega tekitatud kahjude leevendamine just nende isikute jaoks, kes elasid Eesti Vabariigis legaalselt okupatsioonidele eelnenud ajal, eelkõige Eesti Vabariigi õigusjärgsete kodanike jaoks.

Iga riik kannab vastutust eelkõige oma kodanikkonna eest. Kodakondsus on eriline seos kodaniku ja riigi vahel. Samuti kannab riik vastutust oma territooriumil legaalselt viibivate muude isikute eest. Kuni 16. juunini 1940. oli Eesti Vabariigil võimalik määrata iseseisvalt oma kodanike ja muude riigis viibivate isikute ringi. Okupeerimise järel see võimalus kadus. Kuna pärast 16. juunit 1940 Eesti territooriumile toodud isikute ringi määratlemisel puudus Eesti suveräänsel riigivõimul kaasaraäkimisvõimalus, ei saa Eesti riiki pidada ka samal viisil vastutavaks nende isikute käekäigu eest. Ainuüksi asjaolu, et selliste isikute vastu võidi Eesti okupeeritud territooriumil toime panna kuritegusid, ei ole küllaldane alus eeldada Eesti Vabariigi kohustust tekitatud kahju õigusjärgsete kodanikega võrdsel määral hüvitada.

Vastutust õigusvastaste repressioonide eest peavad kandma eelkõige neid läbi viinud võõrvõimud: NSV Liit ja Saksa Riik ning nende õigusjärglasteks olevad riigid. Asjaolust, et Eesti Vabariik hüvitab ühepoolset ja oma heast tahtest tulenevalt repressioonikahju oma kodanikele, ei tähenda, et ta peaks kahju samal viisil hüvitama kõigile tema okupeeritud territooriumil kannatanud isikutele (viimatinimetatud isikute ringi ammendav kindlaksmääramine oleks pealegi praktikas äärmiselt keerukas). Sarnasele järeldusele olen (küll mõnevõrra erinevatel asjaoludel ja kitsama represseerituga võrdsustatud isikute kategooria käsitlemisel) jõudnud ka juba ühes oma varasemas menetluses.⁸

Lisaks juba esitatud kaalutlustele tuleb erineva kohtlemise lubatavuse hindamisel arvestada ka seda, milline on ReprS-iga antavate soodustuste ja toetuste iseloom. Nende näol on tegemist isikule sõltumata tema varalisest seisundist antavate hüvedega. ReprS-iga ette nähtud hüvede ja toetuste andmise ulatus on riigi otsustada ning ei rajane PS § 28 lõikes 2 sätestatud kohustusel, tagada isikule riigi abi puuduse korral. Riik on kohustuse represseeritud isikuid toetada võtnud endale oma laialdase sotsiaalpoliitilise kaalutlusruumi raames iseseisvalt. Riigikohus on märkinud, et riigi kaalutlusruum isikute erineval kohtlemisel on oluliselt laiem kui tegemist on

⁷ Nt U. Reinsalu seisukoht ReprS-i eelnõu arutelul: „Minu hinnang on, et sellel eelnõul on kaks telge, üks on inimeste kannatuste leevendamine ja teine telg on õigusliku järjepidevuse telg, just nimelt läbi okupantriigi mõiste filosoofia ja rahvusvahelise õiguse represseeritud isiku definitsioonide. Ja seda filosoofiat kindlasti ei tohi eelnõus kaotada.“ Riigikogu 3.12.2003 stenogramm. Okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seaduse eelnõu (187 SE) esimene lugemine. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/index.php?op=steno&stcommand=stenogramm&op2=print&date=1070449200&pkpkaupa=1&paevakord=2000010259>

⁸ Oma 1.07.2008 a kirjas nr 6-1/080926/00804846 leidis õiguskantsler: „Eesti Vabariik ei ole kohustatud hüvitama teiste okupeeritud riikide poolt mistahes isikutele tekitatud kahju, kuid okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isikute seaduse vastuvõtmise näol on riik ühepoolse aktina soovinud leevendada oma kodanikele okupatsiooni tagajärjel tekitatud ülekohut. [...] Kuivõrd okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isikute seaduse eesmärgiks ei ole kõigile NSV Liidu ajal erineval moel tervisekahjustusi saanud või moraalseid ja füüsilisi kannatusi üle elanud isikutele soodustuste tagamine, on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus sünnijärgseteks Eesti kodanikeks ning hiljem naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse omandanud Tšernobõli veteranide eristamiseks. Justiitsministeerium ja Sotsiaalministeerium on põhjendatult viidanud, et endise NSV Liidu poolt kõigile isikutele tekitatud kahjude hüvitamise kohustus lasub NSV Liidu õigusjärglasteks oleval riigil.“

riigi heast tahtest ja poliitilistest eesmärkidest lähtuvate hüvede või soodustustega, mitte isikutele PS § 28 lg 2 alusel abi andmisega.⁹

Eeltoodud argumente nende kogumis kaaludes leian, et mul pole alust kahelda ReprS § 2 lõikes 1 sätestatud represseritud isiku mõiste kooskõlas põhiseaduse § 12 lõikest 1 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega. Võrdsuspõhiõiguse riive legitiimseks eesmärgiks võib pidada okupatsioonikahjude leevendamist Eesti Vabariigi kodanikele lähtuvalt õigusliku järjepidevuse põhimõttest ning riivet pole seadusandja laia kaalutlusruumi arvestades alust pidada ebaproportsionaalseks.

Lõpetuseks soovin rõhutada järgnevat. Erinevalt Teie poolt väljendatud seisukohast ei tulene represseritud isiku määratlusest ReprS-is minu arvates seadusandja õiguslikku hinnangut, et selle mõistega hõlmamata isikute represserimine (nt koonduslaagrisse paigutamine) Eesti territooriumil oli õiguspärane ja ei vaja hüvitamist. Kuid vastutust sellistele isikutele tekitatud kannatuste ja kahju eest peavad – nagu juba öeldud – kandma eelkõige Eestit okupeerinud riikide õigusjärglasteks olevad riigid, mitte Eesti Vabariik. Teie poolt välja toodud näite puhul (natslikus koonduslaagris viibinud laps) on selliseks riigiks Saksamaa Liitvabariik. Saksamaa on tunnistanud oma vastutust Saksa Riigi poolt toime pandud kuritegude eest (sh okupeeritud territooriumidel toime pandud tegude eest) ning näinud õigusaktidega ette mitmesuguseid sotsiaalseid tagatisi repressioonide käigus kannatanud isikutele.¹⁰ Täpsema info saamiseks on Teil võimalik pöörduda Saksamaa Liitvabariigi suursaatkonna poole Eestis.

Tänan Teid veelkord pöördumise eest ja loodan, et esitatud selgitustest oli abi.

Austusega

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Mait Laaring 6938432
Mait.Laaring@oiguskantsler.ee

⁹ Nt RKPJK 8.03.2011 otsus asjas nr 3-4-1-11-10, p 62; RKPJK 27.12.2011 otsus asjas nr 3-4-1-23-11, p 68.

¹⁰ Vt ülevaadet Saksamaa Liitvabariigi välisministeeriumi koduleheküljel. Kättesaadav: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/InternatRecht/Entschaedigung_node.html