



Õiguskantsler

Pr Kristi Rekand
Eesti Patsientide Esindusühing
kristi@epey.ee

Teie 19.12.2013 nr

Meie 16.01.2014 nr 6-1/140059/1400237

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Austatud proua Rekand

Tänan Teid Eesti Patsientide Esindusühingu (EPE) nimel esitatud avalduse eest, milles tõstatate kaks väga olulist isikuandmete kaitsega seotud küsimust tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS), psühhiaatrilise abi seaduse (PsAS) ja võlaõigusseaduse (VÕS) kohaldamisel.

Mõistan Teie kirjeldatud probleeme ja pean neid oluliseks, kuid olen siiski seisukohal, et **nende algallikaks ei ole mitte õigusnormid, vaid võimalik väärtpraktika õigusnormide kohaldamisel**. Seetõttu otsustasin mitte alustada lisaks järgnevalt esitatud eelanalüüsile põhjalikumat põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust.

Vaatamata asjaolule, et minu hinnangul ei ole võimalik väita, et TsMS, PsAS või VÕS oleks EPE osundatud osas vastuolus põhiseadusega, ei välista see mõistagi võimalust neid muuta, sh täiendada, kui seadusandja seda vajalikuks peab, et paremini suunata praktikat tema soovitud viisil. Seetõttu soovitan EPE-l pöörduda vajadusel Justiitsministeeriumi ja/või Sotsiaalministeeriumi poole, kelle pädevusse kuulub asjakohaste seaduse-eelnõude algatamine.

Järgnevalt kirjeldan lühidalt avalduses sisalduvat ning seejärel selgitan oma seisukohta.

I Avaldus

1.1. Kohtutoimikus olevate materjalidega tutvumine ja ärakirjade saamine

Isiku tema tahteta või tahte vastaselt kinnisesse asutusse paigutamise ja tahtevastase ravi kohaldamist reguleerivad TsMS ja PsAS. TsMS § 59 lg 1¹ ls 1 kohaselt võib kohus piirata menetlusosalise õigust toimikuga tutvuda ja sellest ärakirju saada, kui see oleks ilmses vastuolus teise menetlusosalise või muu isiku kaaluka huviga. TsMS § 541 lg 1 ls 2 järgi ei pea kinnisesse asutusse paigutamise ja seda peatava või selle lõpetava määruse põhjendust isikule endale teatavaks tegema, kui isik ei ole ilmselt võimeline seda mõistma või kui see võib tekitada olulist kahju tema tervisele.

EPE poole on pöördunud mitmeid inimesi, kes soovivad peale tahtevastast kinnisesse asutusse paigutamist ja kohaldatud ravi mõista vabaduse piiramise ja ravi kohaldamisega seotud faktilisi

Õiguskantsleri Kantselei

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

asjaolusid ja õiguslike eelduste täidetust. Selleks on pöördutud kohtu poole toimikuga tutvumiseks, kuid „Tavapäraselt kohus keeldub vastava loa andmisest viidates TsMS § 59 lg 1¹ sätestatule /.../ Kohus ei tee enamasti täiendavaid järelepärimisi (näiteks raviarstile) selgitamaks välja isiku tervislik seisund ning sellest tulenev võimalik toimikuga tutvumise piirangu põhjendus.“ Teisisõnu piirab kohus automaatselt toimikuga tutvuja õigusi ega kaalu praktikas toimikuga tutvumise piirangu kohaldamise faktilisi eeldusi nagu need on seaduses sätestatud.

EPE hinnangul on toimikuga tutvumise piiramine, tuginedes üksnes seadusesättele ja esitamata sisulisi põhjendusi, põhiseadusvastane isikuõiguste riive. Riigikohus on iseenesest selgitanud maakohtu kohustust selgitada välja konkreetsed asjaolud, millele tuginedes kohus teeb järelduse, et isiku tervislik seisund on ka pärast kinnisest asutusest vabanemist selline, et on põhjust keelata tal toimikuga tutvuda.¹ Praktikas kohaldatakse piirangut aga siiski automaatselt.

Arvestades eelkirjeldatud probleemi praktikas, on EPE hinnangul tegemist ebapiisava regulatsiooniga, mis viib jätkuva alusetu isikute põhiõiguste piiramiseni. Seeläbi rikutakse põhiseaduse (PS) §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõigust, PS § 13 lõikes 2 ette nähtud igäühe õigust seaduse kaitsele riigivõimu omavoli eest ning PS §-st 15 tulenevat õigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele. Samuti rikutakse Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artiklit 6 ning puuetega inimeste õiguste konventsiooni artikleid 5 (võrdsus ja mittediskrimineerimine), 12 (võrdne tunnustamine seaduse ees)² ja 13 (juurdepääs õigusemõistmisele).

1.2. Haiguslooga tutvumine ja sellest koopia saamine

Isikuandmete kaitse seaduse (IKS) § 19 reguleerib igäühe õigust saada isikuandmete töötlejalt enda kohta käivaid isikuandmeid ning isikuandmete väljastamise ja sellest keeldumise aluseid ja korda. Võlaõigusseaduse (VÕS) § 766 lg 1 ls 1 järgi peab tervishoiuteenuse osutaja patsienti teavitama patsiendi läbivaatamise tulemustest ja terviseseisundist, võimalikest haigustest ja nende kulgemisest, vajaliku tervishoiuteenuse kättesaadavusest, olemusest ja otstarbest, selle osutamisega kaasnevatest ohtudest ja tagajärgedest ning teistest võimalikest tervishoiuteenustest. Patsiendi soovil peab tervishoiuteenuse osutaja esitama nimetatud teabe kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis (VÕS § 766 lg 1 ls 2). Sama paragrahvi lõige 3 sätestab, et piiratud teovõimega patsiendi puhul kuulub eelviidatud õigus patsiendi seaduslikule esindajale niivõrd, kui võrd patsient ei ole võimeline poolt- ja vastuväiteid vastutustundeliselt kaaluma. Kui seadusliku esindaja otsus kahjustab ilmselt patsiendi huve, ei või tervishoiuteenuse osutaja seda järgida. Patsienti ennast tuleb lõikes 1 nimetatud asjaoludest ja tehtud otsustest teavitada mõistlikus ulatuses.

Ka PsAS § 4 p 2 sätestab, et isikul on õigus saada teavet oma psüühikahäire ja kasutatavate ravi- ning diagnostikameetodite kohta ja tutvuda temasse puutuvate ravidokumentidega, välja arvatud juhul, kui see võib osutada kahjulikuks tema vaimsele tervisele või teiste isikute julgeolekule. Otsuse teabe edastamise kohta teeb ja annab õiguse tutvuda ravidokumentidega tema raviarst, kes teeb sellekohase kande tema ravidokumendi.

EPE praktikas ei ole harvad juhtumid, kui vaimse puudega inimesed on pöördunud tervishoiuteenuse osutaja poole taotlusega tutvuda oma ravidokumentidega (s.o haiguslooga)

¹ RKTkm 13.06.2012, nr [3-2-1-78-12](#), p 10.

² Seda vaatamata asjaolule, et Eesti tegi konventsiooni art 12 osas reservatsiooni, mille järgi Eesti Vabariik tõlgendab konventsiooni art 12 selliselt, et see ei keela pidamast isikut piiratud teovõimega isikuks, kui selline vajadus tuleneb isiku võimetusest oma tegudest aru saada või neid juhtida ning piiratud teovõimega isiku õiguste kitsendamisel lähtub Eesti enda riigisisestest õigusest.

ning saada sellest koopia. Tavapäraselt vastatakse kliendile viitega PsAS § 4 punktile 2 keelduvalt – luba ei anta, kuna see võib osutada kahjulikuks tema vaimsele tervisele või teiste isikute julgeolekule, esitamata aga mingeid täiendavaid põhjendusi või analüüse, milles konkreetselt seisneb isiku vaimsele tervisele avaldud kahjulik mõju või kahjulikkus teiste isikute julgeolekule. Ka sellisel juhul võib olla tegu ebapiisava regulatsiooniga, mis on vastuolus eelnimetatud põhiseaduse, EIÕK ja puuetega inimeste õiguste konventsiooni normidega.

Lõpetuseks lisas EPE, et „nimetatud olukorra lahendamiseks oleks asjakohane vaadata üle TsMS, VÕS ja PsAS konkreetsete sätete regulatsioon, mis käsitlevad vastavalt toimikuga/haiguslooga tutvumise piirangut ning nimetatud sätteid täpsustada. Teema kontekstis on oluline märkida, et siseriiklikus seadusandluses on siiani piisava selguse ja täpsusega reguleerimata mõisted *ohtrikkus* ja *otsusevõime*, mis omavad olulist tähendust nii menetleja/teenuse osutaja kui ka isiku seisukohast ning vastavate mõistete sisustamine vaimse tervise kontekstis on äärmiselt vajalik. Kaalumist vajaks ka osalise piirangu kehtestamise võimalus st. et materjalidega tutvudes eemaldatakse teatud materjal (nt lähedase poolt öeldu vms), ülejäänud materjalile on aga isikul ligipääs olemas.“

II Asjakohased õigusnormid

Tsiviilkohtumenetluse seadustik:

„§ 59. Toimikuga tutvumine

/.../

(1¹) Kohus võib piirata menetlusosalise õigust toimikuga tutvuda ja sellest ära kirju saada, kui see oleks ilmses vastuolus teise menetlusosalise või muu isiku kaaluka huviga. Piirata ei või hagimenetluse poolte õigust toimikuga tutvuda ja sellest ära kirju saada.

/.../“

„§ 541. Määruse teatavakstegemine ja jõustumine

(1) Kohus toimetab kinnisesse asutusse paigutamise ja seda peatava või selle lõpetava määruse, muu hulgas esialgse õiguskaitse kohaldamise määruse, samuti kinnisesse asutusse paigutamisest keeldumise määruse kätte isikule endale, tema esindajale menetluses ja eestkostjale. Määruse põhjendust ei pea isikule endale teatavaks tegema, kui isik ei ole ilmselt võimeline seda mõistma või kui see võib tekitada olulist kahju tema tervisele.

/.../“

Psühhiaatrilise abi seadus:

„§ 4. Isiku õigused psühhiaatrilise abi saamisel

Isikul on psühhiaatrilise abi saamisel õigus:

/.../

2) saada teavet oma psüühikahäire ja kasutatavate ravi- ning diagnostikameetodite kohta ja tutvuda temasse puutuvate ravidokumentidega, välja arvatud juhul, kui see võib osutada kahjulikuks tema vaimsele tervisele või teiste isikute julgeolekule. Otsuse teabe edastamise kohta teeb ja annab õiguse tutvuda ravidokumentidega tema raviarst, kes teeb sellekohase kande tema ravidokumendi;

/.../“

Võlaõigusseadus:

„§ 766. Patsiendi teavitamise ja tema nõusoleku saamise kohustus

(1) Tervishoiuteenuse osutaja peab patsienti teavitama patsiendi läbivaatamise tulemustest ja tervises seisundist, võimalikest haigustest ja nende kulgemisest, vajaliku tervishoiuteenuse

kättesaadavusest, olemusest ja otstarbest, selle osutamisega kaasnevatest ohtudest ja tagajärgedest ning teistest võimalikest tervishoiuteenustest. Patsiendi soovil peab tervishoiuteenuse osutaja esitama nimetatud teabe kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis.
/.../

(4) Piiratud teovõimega patsiendi puhul kuuluvad lõigetes 1 ja 3 nimetatud õigused patsiendi seaduslikule esindajale niivõrd, kui võrd patsient ei ole võimeline poolt- ja vastuväiteid vastutustundeliselt kaaluma. Kui seadusliku esindaja otsus kahjustab ilmselt patsiendi huve, ei või tervishoiuteenuse osutaja seda järgida. Patsienti ennast tuleb lõikes 1 nimetatud asjaoludest ja tehtud otsustest teavitada mõistlikus ulatuses.

(5) Tervishoiuteenuse osutaja ei või avaldada patsiendile käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud teavet, kui patsient keeldub teabe vastuvõtmisest ja sellega ei kahjustata tema ega teiste isikute õigustatud huve.

/.../“

III Õiguskantsleri seisukoht

Isikule seatud juurdepääsupiirang teda puudutava kohtumenetluse toimikule ning tervishoiuteenuse osutaja töödeldavatele isikuandmetele (nt haigusloole) riivab PS §-s 19 sätestatud enesemääramisõigusest ja PS §-s 26 ette nähtud õigusest eraelu puutumatusele tulenevat õigust isikuandmete kaitsele. Samuti võib selline juurdepääsupiirang riivata sõltuvalt asjaoludest PS §-s 15 sätestatud õigust juurdepääsule õigusemõistmisele (kui nt raviarst piirab juurdepääsu haigusloole) ja/või PS § 24 lõikest 5 tulenevat õigust kohtulahend edasi kaevata (kui nt piiratakse juurdepääsu kohtutoimikule) ning PS § 44 lõikest 3 tulenevat Eesti kodaniku³ õigust seaduses sätestatud korras tutvuda tema kohta riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes ning riigi ja kohalike omavalitsuste arhiivides hoitavate andmetega (kui tegu on kohtuga).

EPE avaldusest nähtuvalt seisneb peamine probleem selles, et õigusnormid ei sätesta piisavalt täpselt ja konkreetselt seda, millal võib keelduda isikule juurdepääsuõiguse andmisest teda puudutavatele isikuandmetele.

Mistahes õigusnormis sätestatud põhiõiguse riive põhiseaduspärasuse üheks eeltingimuseks on õigusselguse põhimõttest kinnipidamine (PS § 13 lg 2).⁴ Õigusselguse ehk õigusakti arusaadavuse põhimõtte väljendab arusaama, et isikul peab olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob. Seejuures on normi määratletuse hindamisel mõõdupuuks „normi adressaadiks olev kujuteldav keskmiste võimetega isik“.⁵ „[E]bapiisav regulatsioon põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamisel ei kaitse igauht riigivõimu omavoli eest“⁶ ning on seega vastuolus õigusselguse põhimõttega. Õigusselguse põhimõttega seondub ka üldise seadusereservatsiooni osiseks olev parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõtte (PS § 3 lg 1 ls 1), mille kohaselt peab seadusandja kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused ise ära otsustama ega või seda delegerida seaduse rakendajale (nii üld- kui üksikakti andmisel).

Ühest küljest, mida täpsem ja konkreetsem on õigusnorm ning mida vähem jäetakse õiguse kohaldajale otsustusvabadust õiguslike tagajärgede määramisel, seda lihtsam on inimesel mõista õigusnormi sisu ja näha ette tagajärge, mida õigusnormi kohaldamine kaasa toob. Teisalt aga

³ PS § 44 lg 4 sätestab, et kui seadus ei sätesta teisiti, siis on kõnealuse paragrahvi lõigetes kaks ja kolm nimetatud õigused võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul.

⁴ Õigusselgus on põhiõiguse riive formaalse õiguspärasuse üheks eeltingimuseks.

⁵ Nt RKPJKo 31.01.2007, nr 3-4-1-14-06, p 23.

⁶ RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/A-1/94.

tuleb seadusandjal arvestada õigusnormide loomisel ka vajadusega saavutada õiglane lahend konkreetsel juhtumil, mis kõiki konkreetse juhtumi faktilisi asjaolusid arvestades tagaks proportsionaalsuse põhimõttest kinnipidamise ning kohase tasakaalu võimalike vastandlike era- ja avalike huvide ja õiguste vahel. Seetõttu on sõltuvalt valdkonnast paratamatu, et seadusandja peab õigusnormide kujundamisel kasutama ka määratlemata õigusmõisteid, mis tuleb sisustada konkreetse juhtumi faktilistest asjaoludest lähtuvalt, ning jätta õigusnormi kohaldajale kaalutusõiguse, s.o kas või millist õiguslikku tagajärge kohaldada.

Vaadates eeltoodud TsMS, PsAS ja VÕS norme isiku juurdepääsuõiguse kohta teda puudutavatele isikuandmetele kohtutoimikus ja tervishoiuteenuse osutaja töödeldavatele isikuandmetele, on näha, et seadusandja on neis kasutanud nii määratlemata õigusmõisteid (nt „ilmses vastuolus“, „kaalukas huvi“, „võib osutada kahjulikuks“, „teise isiku julgeolek“, „vastutustundlik kaalumine“) kui ka kaalutusõigust (nt „võib piirata menetlusosalise õigust toimikuga tutvuda ja sellest ära kirju saada“). **Leian, et määratlemata õigusmõistete ja kaalutusõiguse kasutamist eeltoodud normides ei saa seadusandjale ette heita määral, et see tooks kaasa nende normide põhiseadusvastasuse.**

Püüd saavutada võimalikult suur õigusselgus on igati hea ja õige eesmärk, kuid tegeliku elu asjaolude mitmepalgelisus ja detailide rohkus seavad paratamatult sellele piirid. Ei saa eitada asjaolu, et kõnealusel juhul põrkuvad erinevad vastandlikud huvid ja õigused – ühelt poolt isiku soov teada teda puudutavaid terviseandmeid, teisalt oht, et andmete tutvumisega kaasneb kahju talle endale või mõnele teisele isikule – ning seetõttu on minu hinnangul seadusandja teinud õige valiku, nähes õigusnormides ette õigusnormi kohaldajale õiguse ja kohustuse seadusandja juhtnööre järgides leida kohane tasakaal ja lahendus konkreetsel juhul. Seejuures rõhutan, et määratlemata õigusmõistete sisustamine ja kaalutusõiguse teostamine ei ole mitte üksnes normi kohaldaja õigus, vaid ka kohustus ning seda tuleb teha, arvestades nii asjakohaseid TsMS, PsAS ja VÕS norme kui ka IKS-s (eeskätt §-s 6) ja PS-s sätestatud üldpõhimõtteid. Kui normi kohaldaja jätab selle tegemata, on see äärmiselt kahetsusväärne, kuid see ei too veel kaasa normi põhiseadusvastasust. Nagu sissejuhatuses nentisin, võib seadusandja kehtivaid norme täpsustada, kui praktiline vajadus selleks on, kuid väita ei saa, et tagatud ei ole piisav õigusselgus ja et inimene on jäetud põhiseadusvastaselt kaitseta.

Minu eelkirjeldatud seisukoha üheks oluliseks aluseks on mh see, et isikul on võimalik taotleda juurdepääsu keelava seisukoha kontrolli kohtu poolt, esitades TsMS § 59 lg 6 alusel määruskaebuse, kui tegu on kohtutoimikule juurdepääsu keelamisega, või esitades kaebuse kohtusse, kui talle keeldutakse juurdepääsust tervishoiuteenuse osutaja töödeldavatele isikuandmetele (nt haigusloole).⁷

Eeltoodust tulenevalt otsustasin mitte alustada lisaks eelanalüüsile põhjalikumat põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust TsMS, PsAS ja VÕS asjakohaste normide kontrollimiseks. Kuigi olen seisukohal, et EPE vaidlustatud normid on väljatoodud osas põhiseaduspärased, pean vajalikuks edastada käesoleva kirja Riigikohtu koolitusnõukogule, kelle pädevuses on kohtunike koolituse korraldamine⁸.

⁷ Vt ka IKS § 22.

⁸ Õiguskantsler juhtis Riigikohtu koolitusosakonna tähelepanu vajadusele käsitleda isikuandmete kaitse teemat kohtunike koolitusprioriteetides 2014 (õiguskantsleri 28.05.2013 kiri nr 16-4/130681/1302377): „Kaaluda võiks koolitust (eeskätt kaasusõppe vormis) teemal isikuandmete kaitse kohtumenetluses – nii isikuandmete kaitse vajadust istungi kinniseks kuulutamisel, isikuandmete avaldamisel kohtumenetluse käigus (nt tunnistajalt avalikul kohtuistungil kriminaalasjas elukoha jms küsimine), kohtulahendi tegemisel (sh avalikustamisel) kui ka toimikuga tutvumise lubamisel (nt kas vanemal peaks olema õigus teada abivajavast lapsest teavitatud isiku andmeid). Kõnealune teema on korduvalt tõstatunud kaebustes õiguskantslerile ning praktika näitab vähest kohtupoolset

EPE pöördumises viidatakse ka õiguskantsleri seaduse §-le 19, mis käsitleb nn *ombudsmani* menetlust, ning valmisolekule esitada täiendavaid selgitusi ja täpsustusi. Pöördumises ei ole välja toodud ühtegi konkreetset juhtumit sellise täpsuse ja konkreetsusega, et mul oleks hetkel võimalik seda *ombudsmani* menetluse raames analüüsida. Vajadusel on võimalik minu poole mõistagi uuesti pöörduda, esitades andmed konkreetse juhtumi kohta. Lisan ennetavalt siiski, et minu pädevusse ei kuulu järelevalve teostamine arsti tegevuse üle tervishoiuteenuse osutamisel (vt õiguskantsleri seaduse § 19 lg 1 järelevalvealuste asutuste loetelu). Ka kohtute tegevuse kontrollimine on piiratud – n-õ õigusemõistmisevälise tegevuse puhul võib olla võimalik *ombudsmani* menetlus; samuti kuulub minu pädevusse kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamine (kohtute seaduse § 91 lg 2 p 2). Enne minu poole pöördumist soovitan igal juhul kasutada ära muud tõhusamad õiguskaitsevahendid (vt ka õiguskantsleri seaduse § 25 lg 3 p 4).

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Teadmiseks: Riigikohtu koolitusosakond

Nele Parrest 693 8400
nele.parrest@oiguskantsler.ee

tähelepanu sellele.“ Vastuseks selgitas koolitusosakond: „Nõustume, et teema on oluline ning arvestame seda edasiste koolitusprogrammide juures. Kuivõrd teema püstitub erinevate kohtumenetluste kontekstis mõneti erinevalt tulenevalt menetlusreeglitike erinevustest, käsitleme seda temaatikat menetlusõiguse koolituste raames.“ (vastuseks saabunud e-kiri on Õiguskantsleri Kantseleis registreeritud 05.09.2013)