



ÕIGUSKANTSLER

Pr Laine Jänes kultuuriminister  
Kultuuriministeerium  
min@kul.ee

Teie 2.07.2009 nr 7.10/1075-2  
Õiguskantsler 31.08.2009 nr 6-1/090766/0905118

## Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Lugupeetud proua minister

Täna Teid 02.07.2009.a. minu täiendavale teabenõudmisele saadetud vastuse eest.

Vastavalt õiguskantsleri seaduse (edaspidi: ÕKS) §-le 15, §-le 19 ja §-le 33 on õiguskantsleri pädevuses kontroll õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadusele vastavuse üle, samuti kontroll selle üle, kas riigiasutus, kohaliku omavalitsuse asutus või organ, avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Kooskõlas õiguskantsleri seaduse § 34 lõikega 1 alustab õiguskantsler menetluse kas isiku avalduse alusel või omal algatusel talle laekunud teabe alusel. Antud asjas alustasin menetluse füüsilise isiku poolt 06.05.2009.a. esitatud avalduse alusel, kes püstitas küsimuse sundeksemplari seaduse (edaspidi: SES) vastavusest põhiseaduse (edaspidi: PS) §-le 32.

Täiendavalt pöördus minu poole 28.05.2009.a. samasisulise avaldusega AS TEA Kirjastus. AS TEA Kirjastus esitatud avalduses püstitati samuti küsimus sundeksemplari seaduse vastavusest PS §-le 32.

Käesolevaga teavitan Teid menetluse käigus tuvastatud asjaoludest ning menetluse lõpptulemustest.

**Menetluse tulemusena olen seisukohal, et SES § 3 p 1, § 5 lg 1, § 7 lg 2 on kooskõlas PS §-ga 113.**

## I Asjaolud ja menetluse käik

1.1. Füüsiline isik pöördus minu poole avaldusega 06.05.2009.a. Avaldaja leidis, et sundeksemplari seadusega kohustatakse isikuid nende nõusolekust sõltumata loovutama ehk võõrandama oma vara üldistes huvides riigile. Sisuliselt on avaldaja hinnangul kehtestatud sundeksemplari seadusega Eesti kirjastajatele vara sundvõõrandamise kohustus, mis on tagatud sanktsiooniga. PS § 32 lubab üldistes huvides rakendada sundvõõrandamist, kuid seab seejuures oluliseks tingimuseks õiglase ja kohese hüvituse maksmise. Sundeksemplari seadusega ükski teine seadus aga ei sätesta, kuidas ja missugusel määral vara sundvõõrandamine hüvitatakse.

Õiguskantsleri Kantselei

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

1.2. 28.05.2009.a. pöördus minu poole avaldusega AS TEA Kirjastus. Avalduses oli märgitud, et SES § 6 lg 1 p 1 kohaselt loovutatakse SES § 5 lõikes 1 nimetatud trükistest kaheksa eksemplari SES 3. peatükis nimetatud raamatukogudele. Avaldaja sõnul sundeksemplaride eest riik tasu ei maksa, samuti on saatmiskulud pandud seadusega loovutajate kanda. Avaldaja leidis, et sundeksemplari seaduse viidatud sätted põhjustavad kirjastustele põhjendamatult suuri kohustusi ja kulutusi. AS TEA Kirjastus märkis, et majanduse kasvu- või stabiilsusefaasis oli kuni 2008. aastani eelnimetatud sätete täitmine kirjastustele raske ja kulutusi nõudev, kuid siiski võimetekohane. Arvestades alates 01.01.2009.a. tõusnud käibemaksumäära ning üha süvenevat majanduslangust ja sellest tulenevat äriühingute, sealhulgas kirjastuste, väga rasket majanduslikku olukorda (situatsioonis, kus raamatute, ajakirjade ja teiste trükiste jaemüük on vähenenud kuni 70%), toob sellises koguses sundeksemplaride tasuta loovutamine kirjastustele kaasa täiesti üle jõu käiva kohustuse. Avaldaja viitas PS §-le 32, mille kohaselt on igäihe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud ning omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. PS § 9 kohaselt laienevad põhiseaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused ka juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega. Seega leidis avaldaja, et põhiseadus annab küll võimaluse omandit omaniku nõusolekust sõltumata võõrandada, kuid see peab toimuma õiglase ja kohese hüvituse eest. Antud juhul pidas avaldaja kaheksa sundeksemplari tasuta loovutamist põhjendamatuks ja kirjastuste põhiseaduslike õiguste rikkumiseks. AS TEA Kirjastus leidis samuti, et sundeksemplaride loovutamise kohustus rikub võrdse kohtlemise põhimõtet, kuna teiste valdkondade ettevõtjatel puudub analoogiline kohustus oma toodangu tasuta sundloovutamiseks. Avaldaja AS TEA Kirjastus väitis, et kandis 2008.a. sundeksemplaride loovutamisest tulenevat kahju summas 146 095 krooni ja AS Kirjastus ILO kandis kahju 116 160 krooni (raamatute omahinda arvestades). Avaldaja leidis, et kirjastuste püsijäämise eelduseks oleks vältimatu sundeksemplaride arvu tasuta loovutamise kaotamine või selle viimine miinimumini ehk kõige enam 1 eksemplari loovutamiseni. AS TEA Kirjastus väitis, et TEA entsüklopeedia 8 sundeksemplari loovutamine tooks avaldajale kahju 160 000 krooni.

1.3. Täiendavalt märkis AS TEA Kirjastus oma 28.05.2009.a. avalduses, et SES § 6 lg 2 sätestab võimaluse väljaandja põhjendatud taotluse alusel kultuuriministril vähendada sundeksemplaride arvu tulenevalt trükiste hinnast ja tiraažist, kuid ministril on võimalus langetada vastav otsus täiesti subjektiivsete veendumuste kohaselt. Seetõttu ei pidanud kultuuriminister vajalikuks ja põhjendatuks TEA entsüklopeedia sundeksemplaride arvu vähendamist ega arvestanud asjaolu, et tegemist on Eestis ühe suurima köidete arvuga teosega, mille väljaandmine on kirjastusele väga töömahukas ja kulukas. AS TEA Kirjastus avalduse kohaselt loovutatakse enamikes Euroopa Liidu liikmesriikides 1-2 sundeksemplari mõistliku tasu eest.

1.4. AS TEA Kirjastus avaldusele oli lisatud avaldaja 23.03.2009.a. taotlus Kultuuriministeeriumile 22 köitelise „TEA entsüklopeedia“ sundeksemplaride arvu vähendamiseks ning Kultuuriministeeriumi 21.04.2009.a. vastus nimetatud taotlusele. Kultuuriministeerium jättis AS TEA Kirjastus taotluse rahuldamata muuhulgas seetõttu, et SES § 6 lg 2 alusel saab kirjastaja taotluse alusel sundeksemplaride arvu vähendada tulenevalt trükise hinnast, tiraažist või sissetoodud kogusest, kuid AS TEA Kirjastus taotluses ei olnud märgitud trükiste omahinda ega tiraaži. Kultuuriministeerium võttis taotluse lahendamisel seetõttu aluseks AS TEA Kirjastus veebilehel avaldatud tellimisinfo ning leidis, et 8 eksemplari loovutamine AS TEA Kirjastus äri- ega majandushuve ei mõjuta.

1.5. Samuti oli AS TEA Kirjastus avaldusele lisatud Riigikontrolli 09.04.2008.a. aruanne „Teadus- ja arhiivraamatukogude komplekteerimise“ kohta. Riigikontrolli aruande eesmärgiks oli

hinnata, kas teadusraamatukogud suudavad tagada vajaliku teadusinfo kättesaadavuse ning kas Eesti rahvuskultuuri seisukohalt olulistest teavikutest (sundeksemplaridest) suudetakse võimalikult säästlikult ja tõhusalt luua täielik alalisele säilitamisele kuuluv kogu. Aruande tulemusena leidis Riigikontroll, et sundeksemplaridena kogutakse teavikuid, mille rahvuskultuuriline väärtus on kaheldav ning nii sundeksemplaride kui ka sundeksemplare saavate raamatukogude arv on suurem kui rahvuskultuuri täieliku kogu loomiseks tingimata vajalik on. Riigikontrolli hinnangul tuleks üle vaadata kogutavate trükiste, auviste ja elektrooniliste teavikute kategooriad, pidades silmas üldist infoühiskonna arengut ning suure hulga teavikute alalise säilitamisega kaasnevaid kulusid. Riigil tuleks Riigikontrolli aruande kohaselt veel kord põhjalikult analüüsida, milliste teavikute kogumine on rahvuskultuuri seisukohalt oluline. Sarnaselt teiste arenenud riikidega, kes viimasel ajal on oma sundeksemplari seadusi uuendanud, tuleks ka Eestil kogu süsteem uuesti üle vaadata (aruande p. 44). Riigikontrolli arvates on peaaegu kogu Eestis väljaantava trükitoodangu kogumise ja alalise säilitamise nõue kaheksas eksemplaris üsna mitmes raamatukogus ebaotstarbekas (aruande p. 56). Riigikontrolli aruandes oli toodud ka põgus valik teiste riikide praktikast sundeksemplaride kogumisel (aruande tabel 9). Vastavalt esitatud andmetele tuleb kõige sagedamini sundeksemplarina loovutada 1-2 eksemplari ning erandiks on Põhjamaad, mis eristuvad teistest riikidest suurema kogutavate sundeksemplaride arvuga (aruande p. 58). Riigikontrolli hinnangul tuleks sundeksemplaride kogumisel arvestada, et sellega pannakse ühelt poolt kirjastajatele ja trükikodadele rahaliselt ja halduslikult oluline koorem ning teisalt võtab riik endale kalli pikaajalise kohustuse. Samas ei ole riik siiani teinud arvutusi, kui palju olemasoleva sundeksemplaride süsteemi ja kõigi raamatukogude nõuetele vastavusse viimine maksma läheb (aruande p. 65). Riigikontrolli aruandest nähtuvalt pidas kultuuriminister vajalikuks kehtiva sundeksemplari seaduse läbivaatamist ning minister lubas sellega alustada 2009. aastal, kaasates selleks Haridus- ja Teadusministeeriumi ning asjakohaste raamatukogude ja huvitatud osapoolte esindajaid.

1.6. Alustasin menetluse esmalt füüsilise isiku avalduse alusel ning pöördusin Teie poole teabe saamiseks 13.05.2009.a. Esimeses teabenõudmises soovisin teada Teie seisukohta, kas Eestis kehtiv sundeksemplari seadus, mis ei näe sundeksemplari loovutajale ette õiglase ja kohese hüvituse maksmist, on kooskõlas PS § 32 lõikega 1. Soovisin teada, milliseid kaalutlusi arvesse võttes ei ole Eestis peetud vajalikuks tagada sundeksemplaride loovutajatele õiglase ja kohese hüvitise maksmist ning millistest avalikest huvidest, kaalutlustest ja eesmärkidest lähtuti sundeksemplari seaduse regulatsiooni kehtestamisel. Palusin Teilt teavet selle kohta, kas või millistest rahvusvahelistest normidest on sundeksemplari seaduse regulatsiooni kehtestamisel lähtutud; kas sundeksemplari loovutamise kohustus on loovutajate omandiõiguse teostamist põhjendatult piirav ning kas või milliseid positiivseid tagajärgi võib sundeksemplaride loovutamise kohustus loovutajale endale kaasa tuua.

1.7. Vastasite minu esimesele teabenõudmisele 03.06.2009.a. Vastuses teabenõudmisele leidsite, et Eestis kehtiv sundeksemplari seadus on kooskõlas PS § 32 lõikega 1, kuna võimalik põhiseadusest tuleneva omandiõiguse teostamise riive ei ole teisi põhiseaduslikke põhimõtteid ning sundeksemplari seaduse eesmärki arvestades ülemäära suur. Sundeksemplaride kogumine on üks vahenditest täitmaks põhiseaduse preambulast tulenevat riigi kohustust tagada eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilitamine läbi aegade. Sundeksemplari seaduse täpsem eesmärk on rahvuskultuurile oluliste teavikute kogumine, säilitamine ja tasuta kättesaadavaks tegemine kodanikele teadustöök või kunstiloomeks nii kodu- kui ka välismaal. Sundeksemplari seaduse väljatöötamisel tugineti ajaloolisele kogemusele, rahvusvahelisele praktikale ning heale tavale. Eestis on sundeksemplare kogutud üle saja aasta ning riik ei ole kunagi hüvitanud kirjastajate kulusid. Euroopas Teie vastuse kohaselt sundeksemplari loovutamise eest loovutajale valdavalt hüvitist ei maksta. Sundeksemplari kogumine võimaldab säilitada tulevastele põlvetele

rahvuskultuurilisi teoseid, samuti nende identifitseerimist rahvusvahelise standardinumbri kaudu ning tellimist kogu maailmas. Sellest tulenevalt on Teie hinnangul sundeksemplaride kogumine nii avalikes kui ka küllaldasel määral loovutajate endi huvides.

1.8. Kuivõrd AS TEA Kirjastus esitas samas küsimuses avalduse 28.05.2009.a., pidasin vajalikuks pöörduda Teie poole täiendava teabenõudmisega, arvestades nii AS TEA Kirjastus pöördumises kui ka Riigikontrolli aruandes esile toodud aspekte. Seetõttu palusin 16.06.2009.a. saadetud täiendavas teabenõudmises Teie hinnangut, kas SES § 6 lõikes 1 toodud sundeksemplaride arv on kaasaegsetes oludes endiselt vajalik ning põhjendatud. Palusin Teil esitada sisulised põhjendused selle kohta, miks on rahvuskultuuri täieliku kogu loomiseks vajalik nimelt selline arv sundeksemplare. Palusin Teilt teavet, kas või millal kavandab Kultuuriministeerium Riigikontrolli aruandes viidatud puuduste kõrvaldamiseks algatada kehtiva sundeksempлари seaduse muutmise eelnõu ning milliseid samme on seni ette võetud Riigikontrolli aruandes toodud puuduste kõrvaldamiseks. Soovisin teada Teie seisukohta, kas muutunud majanduslikes oludes on sundeksemplaride loovutamise kohustus endises mahus kirjastustele majanduslikult jõukohane ning kas rahvuskultuuri pärandi säilitamiseks on endiselt vajalik koguda sundeksemplare kõigist nendest objektidest, mis on seaduse kehtivas regulatsioonis loetletud. Palusin Teile saadetud teabenõudmises kirjeldada täpsemalt kõigi Euroopa Liidu liikmesriikide lõikes, millised on loovutatavate sundeksemplaride arvud teistes liikmesriikides ning millised riigid maksavad loovutamise eest kirjastajatele tasusid. Palusin Teil vastata ka küsimusele, kui mitmel korral on Kultuuriministeerium SES § 6 lõike 2 alusel väljaandja või sissetooja põhjendatud taotluse alusel konkreetse trükise sundeksemplaride arvu vähendanud ning millistest kriteeriumidest on Kultuuriministeerium seejuures lähtunud.

1.9. Teie vastasite minu täiendavale teabenõudmisele 02.07.2009.a. Pidasite oma vastuses põhjendamatuks väidet, nagu läheksid kirjastused pankrotti sundeksempлари loovutamise seotud kulutuste tõttu. Leidsite, et sundeksemplaride kulu kirjastusele on minimaalne ega mõjuta ettevõtete majandustegevust. Sundeksemplare loovutab trükikoda ning sundeksempлари nõue ei suurenda oluliselt kirjastaja kulusid. Märkisite, et kui kirjastus tellib trükikojalt näiteks 1000 eksemplari, siis täpselt sellise tiraaži kirjastus ka saab. Trükistö spetsiifika tõttu trükib iga trükikoda tellitust suurema arvu raamatuid, kuna trükkimisel, voltimisel, õblemisel ja muudel trükkimisega seotud toimingutel on materjali kaotsimineku ette nähtud ning nii tekib vahetuseksemplaride kogu (praagi väljavahetamiseks). Nimetatud varust loovutatakse ka sundeksemplariid. Leidsite, et selline trükipraktika on tavaline ning seda on juba trükihinna kujundamisel arvestatud. 8 sundeksempлари trükihind on Teie vastuse kohaselt kirjastamise kulude juures marginaalne. Pidasite oma vastuses kaheldavaks AS TEA Kirjastus väidet, mille kohaselt toovad neile 8 entsüklopeedia sundeksempлари loovutamine üle 160 000 krooni kahju. Märkisite, et AS TEA Kirjastus poolt viidatud summa puhul kujuneks ühe eksemplari hinnaks 909,10 krooni, mis on aga oluliselt suurem kõigist kirjastuse veebilehel avaldatud entsüklopeedia tellimishindadest. Samas rõhutasite, et kaupluse letihind ja kirjastuse omahind on oluliselt erinevad. Kui raamatu omahind on näiteks 100 krooni, siis letihind kaupluses on 150-154 krooni, mis sisaldab 15% hulgimüügi juurdehindlust, 25-30% kaupluste juurdehindlust ning 9% käibemaksu. Märkisite, et sundeksemplaride loovutamine ei ole saamata jäänud tulu, sest ainus kulu, mida kirjastaja kannab, on trükikoja lisahind nn praakeksemplaride eest. Leidsite, et trükitehnika eripära arvestades on see kulu näiteks 1000 eksemplari puhul marginaalne. Trükikulu on suurem spetsiifiliste väljaannete puhul, kus kasutatakse eritehnikaid ning tiraaž on väike.

1.10. Selgitasite oma 02.07.2009.a. vastuses, et eesti keelt räägib maailmas vähe inimesi, mistõttu eestikeelse kultuuri kättesaadavuse ja säilivuse riskid on suuremad kui suurtel rahvus- ja keelerühmadel. Näiteks tänapäeval Suurbritannias välja antud inglisekeelsete väljaannete kogusid

võib leida peale kuue sundekseplari saava raamatukogu ka teistest maailma suuremate ülikoolide ja rahvusraamatukogude kogudest, kuid Eesti väljaannete täielikke kogusid leiab vaid sundekseplare saavatest Eesti raamatukogudest. Enim levinud keeltes ja suure trükiarvuga väljaannete kättesaadavus ja säilivus maailma erinevates raamatukogudes on tõenäolisem kui eesti väljaannete kättesaadavus ning säilimine. Seepärast peabki Eesti riik suunama säilituskogudesse suurema arvu sundekseplare kui enamik Euroopa Liidu liikmesriike. Sundekseplare saavad raamatukogud peavad lisaks teavikute säilitamisele tagama ka nende kättesaadavuse teadustöös ja kunstiloomes. Olite seisukohal, et 8 sundekseplari on optimaalne arv, mis tagab teavikute kogude täielikkuse, kättesaadavuse ning säilimise järjepidevuse. Märkisite, et sundekseplari seaduse analüüsiga alustati 2009.a. märtsis ning selle jaoks moodustati töörühm sundekseplare saavate raamatukogude, Kirjastuste Liidu ning Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajatest. Töörühm leidis, et Riigikontrolli aruandes toodud puuduste kõrvaldamine ei tähenda mitte sundekseplari arvu vähendamist, vaid eelkõige hoidlate jätkuvat renoveerimist. Rõhutasite oma vastuses, et sundekseplari loovutamine mõjutab ainult trükise trükikulu hinda ning sellele lisandub täiendav saatmiskulu, mis kokku moodustab kirjastaja majanduslikust koormusest väikese osa. Sellise avaliku hüve täitmine muutunud majanduslikes oludes ei mõjuta kirjastajate olukorda. Rahvuskultuuri pärandi säilitamiseks on endiselt vajalik koguda sundekseplare kõigist objektidest, mis on sundekseplari seaduse kehtivas redaktsioonis loetletud. Ajaloo seisukohast võib ka hetkel vähese väärtusega teavikutel (näiteks reklaamväljaanded, kutsed, kavad jne) olla aastate pärast isiku- või kultuuriloo uurimisel oluline sisu. Otstarbekas on koguda rahvuslik kultuuripärand suuremate valikuteta täna, kui osta seda aasta pärast nn järelturult. Eestis tegutsenud isikute, seltside, koguduste, asutuste, organisatsioonide tegevust uurides läheb uurijatel vaja sageli just pisitrükiseid, mis sisaldavad laiemale üldsusele huvipakkuvaid, kuid seni monograafiates või ajakirjanduses kajastamata fakte ja lisainformatsiooni. Lisasite, et alates seaduse jõustumisest on Kultuuriministeeriumi poole pöördutud kolmel korral taotlustega vähendada sundekseplari arvu. Taotluste hindamisel on ministeerium arvestanud trükise tiraaži, hinda ja levikut. Jätsite vastamata küsimusele, kui mitmel korral on Kultuuriministeerium esitanud taotluste alusel sundekseplari arvu vähendanud.

1.11. Lisaks eeltoodule esitasite Te täiendavalt elektroonilise lühiülevaate Eestile lähimate naaberriikide sundekseplari süsteemist, kui võrd kõigi Euroopa Liidu liikmesriikide sundekseplari arvu ja võimalikest tasustamise tingimustest ülevaate tegemine oleks olnud äärmiselt ajamahukas. Lisatud ülevaate kohaselt loovutatakse Soomes 6 eksemplari ning väiketrükiseid 2 ja ajalehti 1 eksemplar (tasu seaduses ei ole mainitud); Rootsis loovutatakse kokku 7 eksemplari ilma tasu saamata; Taanis loovutatakse 2 eksemplari väljaandja kulul; Norras loovutatakse 7 eksemplari tasuta, kuid loovutajal on võimalus taotleda hüvitist; Lätis loovutatakse raamatuid ja brošüüre 7 eksemplari ning muid trükiseid 5 eksemplari; Tšehhis loovutatakse mitteperioodilisi väljaandeid 5 eksemplari ning perioodilisi 2 eksemplari; Sloveenias loovutatakse tasu saamata 4 eksemplari.

## **II Põhiküsimus**

Antud menetluse käigus tuli vastata küsimusele, kas SES § 3 p 1, § 5 lg 1, § 6 lg 1 ning § 7 lg 2 on kooskõlas põhiseadusega.

### III Õiguslik hinnang

3.1. SES § 2 lg 1 sätestab, et sundeksemplari kogumise eesmärk on trükiste, auviste, elektrooniliste teavikute ja võrguväljaannete kui rahvuskultuuri olulise osa täieliku kogu loomine nende bibliograafiliseks registreerimiseks, statistilise arvestuse pidamiseks ning kättesaadavaks tegemiseks teadustöös ja kunstiloomes. Vastavalt SES § 3 punktile 1 loetakse sundeksemplariks raamatukogudele tasuta loovutatava trükise, auvise ja elektroonilise teaviku eksemplari ning võrguväljaande koopiat SES §-s 2 toodud eesmärkide ja ülesannete täitmiseks. SES § 4 lg 1 loetleb üles sundeksemplaride objektid, millisteks on põhimõtteliselt kõik Eestis valmistatud trükised või elektroonilised teavikud või Eestisse levitamiseks sisetoodud eestikeelsed või Eestit käsitlevad trükised. Koosõlas SES § 5 lõikega 1 on sundeksemplare kohustatud loovutama kõik juriidilised ja füüsilised isikud ning riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused, kes valmistavad Eestis trükiseid, auviseid või elektroonilisi teavikuid või kelle tellimisel on trükiseid või teavikuid valmistatud välismaal või kes toovad sisse Eestis levitamiseks välisriikides valmistatud eestikeelseid või Eestit käsitlevaid trükiseid või kes teevad võrguväljaandeid üldsusele kättesaadavaks Internetis. SES § 6 lg 1 sätestab, et sundeksemplari saavatele raamatukogudele loovutatakse 8 eksemplari Eestis valmistatud või välisriikides tellimisel valmistatud trükistest (v a rahvusvahelises pimedate kirjas trükised), 4 eksemplari Eestisse levitamiseks sisetoodud välisriikides valmistatud eestikeelsetest või Eestit käsitlevatest trükistest (v a rahvusvahelises pimedate kirjas trükised), 2 eksemplari rahvusvahelises pimedate kirjas trükistest, kaks eksemplari auvistest ja elektroonilistest teavikutest ja üks koopia võrguväljaannetest. Vastavalt SES § 6 lõikele 2 on Kultuuriministeriumil õigus väljaandja või sisetooja põhjendatud taotlusel konkreetse trükise sundeksemplaride arvu vähendada tulenevalt trükise hinnast, tiraažist või sisetoodud kogusest. Sundeksemplaride vähendatud arv ei tohi olla väiksem kui kaks. SES § 7 lg 2 näeb ette, et sundeksemplaride saatmise kulud tasub loovutaja. Lisaks eeltoodule on kultuuriministri 19.03.1997.a. määrusega nr. 10 kehtestatud „Rahvuskultuuri seisukohalt olulist informatsiooni mittesisaldavate trükiste kategooriad“, milles on üles loetletud need trükised, millistest sundeksemplare ei loovutata.

3.2. Ülkirjeldatud sundeksemplari seaduse regulatsioonist nähtub, et kirjastused ja väljaandjad on kohustatud sundeksemplare saavatele raamatukogudele loovutama tasuta neile omandiõiguse alusel kuuluvaid trükiseid ning tasuma seejuures ka saatmise kulud. Tegemist on trükiste kirjastajate ja väljaandjate omandiõiguse piiranguga.

3.3. PS § 32 lg 1 näeb ette, et igaihe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Tegemist on üldise varalisi õigusi kaitsva normiga, mille kaitse ulatub kinnis- ja vallasasjade kõrval ka rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele ning mõiste „omand“ hõlmab muuhulgas ka raha<sup>1</sup>. Teisalt sätestab PS § 113 riigi õiguse kehtestada seadusega riiklikke makse, koormisi ja trahve, millistel juhtudel ei näe põhiseadus isikule kohese ja õiglase hüvitise maksmist ette. PS § 113 kaitsealas on kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse<sup>2</sup>. PS § 113 kujutab endast eriregulatsiooni võrreldes PS §-ga 32, kuna § 113 alusel võib riik kehtestada omandiõiguse piiranguid rahaliselt hinnatavate kohustuste näol, ilma et varaliste õiguste omanik saaks selle eest alati otsese vastutasu või hüvituse. Sundeksemplari seaduse põhiseadusele vastavuse hindamisel tuleb aluseks võtta PS § 113.

<sup>1</sup> RK PJKo 17.06.2004 nr 3-2-1-143-03, p. 18.

<sup>2</sup> RK ÜKo 22.12.2000 nr 3-4-1-10-00, p. 20.

3.4. Kohtupraktikas ning õigusteoorias eristatakse makse ja lõive lähtuvalt sellest, kas isik saab nende tasumisel teatava vastusoorituse või mitte. Näiteks lõivu tasuja saab toimingute tegemise või loa, litsentsi vms väljastamise näol konkreetse vastuteene - lõivu eesmärk on riigi poolt tehtava konkreetse toimingute kulutuste hüvitamine toimingust huvitatud isiku poolt. Maks on aga avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud ilma otsese vastutasuta vaieldamatult täitmisele kuuluv rahaline kohustus<sup>3</sup>.

3.5. PS §-s 113 on lisaks maksudele ja lõivudele loetletud ka koormised, trahvid ja sundkindlustuse maksed, millised kõik tuleb sätestada seadustega. PS § 113 ei anna ühegi eelnimetatud mõiste legaldefiniitsiooni, kuid neid mõisteid tuleb tõlgendada võimalikult laialt, nii et see hõlmaks kõiki avalik-õiguslikke tasusid<sup>4</sup>. Koormist loetakse mitterahalise iseloomuga kohustuseks. Koormisi võimaldab kehtestada näiteks riigikaitseliste sundkoormiste seadus; omavalitsused võivad kehtestada koormisi heakorra tagamiseks tehtavate töödena jne. Sundeksemplari seaduses sätestatud kohustus on samuti käsitletav koormisena ehk mitterahalise iseloomuga kohustusena, mille täitmise eest ei saa kohustuse täitja otsest vastusooritust või vastutasu, kuid mis on kehtestatud riigi avalik-õigusliku ülesande ehk rahvuskultuuri säilitamise eesmärgil.

3.6. PS § 113 ei piira Riigikogu otsustusõigust maksude, lõivude või koormiste kehtestamisel. Samas tuleb jälgida, et vastuvõetavad seadused ei rikuks muudes põhiseaduse sätetes kaitstavaid õigusi ja vabadusi. Arvestada tuleb muuhulgas proportsionaalsuse põhimõttega (näiteks maksul ei tohi olla väljasuretavat või karistavat iseloomu)<sup>5</sup>. PS § 113 nõuab, et piirangud oleksid proportsionaalsed, mis tähendab, et piirang peab olema soovitud eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas<sup>6</sup>. Omandiõiguse piiramisel on õiguspärane seadusandja iga eesmärk, mis pole põhiseadusega vastuolus<sup>7</sup>.

3.7. Põhiseaduse preambula fikseerib põhilised püsiva iseloomuga ülesanded, mida vabadusele, õiglusele ja õigusele rajatud Eesti riik on kohustatud täitma. Üheks selliseks ülesandeks on tagada eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade. Sundeksemplaride kogumise eesmärgiks on SES § 2 lõike 1 kohaselt nimelt rahvuskultuuri säilitamine, mistõttu on sundeksemplari seadusega piirangute kehtestamisel lähtutud vajadusest kaitsta teisi olulisi põhiseaduslikke väärtusi. Tegemist on eesmärgiga, mille saavutamiseks võimaldab põhiseadus kehtestada omandiõiguse piiranguid ja muuhulgas koormisi.

3.8. Kehtiv sundeksemplari seadus võeti Eestis vastu 12.02.1997.a. Sundeksemplaride loovutamise näol on tegemist Euroopas sajandeid tuntud õigusliku traditsiooniga. Eestis kehtiva sundeksemplari seaduse täiendamisel on aluseks võetud UNESCO sundeksemplari juhised<sup>8</sup>. Sundeksemplaride kogumine on maailma erinevates riikides alati olnud seotud kultuuripärandi säilitamise vajadusega ning teisalt tagatakse sundeksemplaride kogumisega rahvusraamatukogudes avalikkusele võrdne ja tingimusteta ligipääs informatsioonile. Sundeksemplaride kogumise näol tegemist piiranguga, mis on kooskõlas ka Eesti põhiseaduse preambulaga ning PS §-ga 113.

<sup>3</sup> Samas, p. 24.

<sup>4</sup> L. Lehis jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2008. Kommentaarid §-le 113, p. 8.

<sup>5</sup> Samas, p. 7.

<sup>6</sup> RK PJKo 15.06.2007 nr 3-4-1-9-07, p. 25.

<sup>7</sup> Samas, p. 27.

<sup>8</sup> UNESCO Guidelines for Legal Deposit Legislation, kättesaadav arvutivõrgus: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001214/121413eo.pdf>

3.9. Samas tuleks eraldi kaaluda sundeksemplari seaduses sätestatud piirangu ulatuse ehk nimelt reeglina 8 sundeksemplari loovutamise proportsionaalsust. Riigikohus on leidnud, et proportsionaalsuse põhimõttele vastavust tuleb kontrollida kolmel järjestikusel astmel: kõigepealt kontrollitakse abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust<sup>9</sup>. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Minu hinnangul ei ole trükiste, auviste ja teiste teavikute kui rahvuskultuuri olulise osa täieliku kogu loomine ja säilitamine võimalik mõne muu abinõuga kui läbi sajandeid Euroopa riikides tuntud sundeksemplaride kogumise süsteemi. Sundeksemplaride kogumise süsteem on antud eesmärgi saavutamiseks sobiv ja vajalik abinõu, kuna ilma kohustuseta loovutada igast trükisest sundeksemplari, ei ole võimalik soovitud eesmärki saavutada. Abinõu mõõdukuse üle otsustamisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärki ja tähtsust<sup>10</sup>. Kultuuriministeeriumi poolt antud menetluse käigus esitatud argumendid ja põhjendused koostoimes Riigikontrolli aruandes esitatud järeldustega ei ole mind veennud selles, et soovitud eesmärki ei ole võimalik saavutada muul moel, kui nimelt läbi selle arvu sundeksemplaride kogumise, mis on loetletud SES § 6 lõikes 1.

3.10. Põhjendatud on Teie seisukohad, mille kohaselt tuleb eesti keele vähese leviku tõttu meie rahvuskultuuri pärandit võrreldes suurte rahvus- ja keelerühmadega teistest enam kaitsta ja säilitada. Samas nähtub Teie esitatud andmetest, et maailma mastaabis mitte eriti suure rahvaarvuga riigid nagu Soome, Rootsi ja Taani koguvad Eestiga võrreldes siiski väiksema arvu sundeksemplare. Rõhutada tuleb, et kogutavad sundeksemplarid ei ole raamatukogude tavaliseks komplekteerimise allikaks, mistõttu on tõenäoline, et ühte ja sama trükist säilitatakse mitmetes raamatukogudes lisaks sundeksemplaridele ka tavaliste eksemplaridena. Lisaks sätestab SES § 6 lg 2 võimaluse vähendada sundeksemplaride arvu isiku taotluse alusel lähtuvalt trükiste hinnast, tiraažist või sissetoodud kogusest, millest võib järeldada, et teatud juhtudel on võimalik rahvuskultuuri täielikku kogu moodustada ka väiksema arvu sundeksemplaridega, arvestades nimelt kirjastaja või väljaandja kulusid. Kahtlemata ei ole kirjastajatele sundeksemplaride loovutamisel tekkiva kulu arvestamisel võimalik arvesse võtta trükiste jaemüügihinda, kuid teisalt on selge, et tänu vajadusele arvestada sundeksemplaride loovutamise, suurenevad kirjastajate jaoks trükikulud tervikuna. Teie vastusest ei nähtu, et riik oleks tervikuna analüüsinud, milline on sundeksemplaride loovutamise tegelik hinnanguline kulu kirjastajate jaoks võrreldes näiteks tiraaži väljaandmise kogukuludega. Riigikontrolli 09.04.2008.a. aruandes „Teadus- ja arhiivraamatukogude komplekteerimise“ kohta on tehtud kehtivale seadusele etteheiteid lähtuvalt sundeksemplaride ülemäärasest arvust ning nimetatud etteheiteid ei ole võimalik kõrvaldada pelgalt hoiutingimuste parandamise läbi. Siinkohal oleks vajalik analüüsida komplekselt, millised oleksid riigi kulud kõigi hoidlate vastavusse viimisel, millised on kirjastajate hinnangulised kulud sundeksemplaride loovutamisel ning kas või millisel määral on võimalik riigil ja kirjastajatel tekkivaid kulusid vähendada läbi sundeksemplaride arvu teatava vähendamise ilma, et seeläbi oluliselt kannataks eesmärk säilitada ja koguda rahvuskultuurile olulisi trükiseid ning auviseid. Õiguskantsleri pädevuses ei ole aga vastavateks analüüsideks andmete kogumine ja analüüside läbiviimine.

<sup>9</sup> RK PJKo 06.06.2002 nr 3-4-1-1-02, p. 15.

<sup>10</sup> RK PJKo 06.06.2002 nr 3-4-1-1-02, p. 15.



#### IV Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Arvestades eeltoodut, leian, et SES § 3 p 1, § 5 lg 1, § 7 lg 2 on kooskõlas PS §-ga 113.

Leian, et kultuuriminister võiks koos sundeksemplare saavate raamatukogude, Kirjastuste Liidu ning Haridus- ja Teadusministeeriumiga loodud töörühmaga analüüsida, kas SES § 6 lõikes 1 toodud sundeksemplaride arvud on kaasaegsetes oludes endiselt vajalikud ja põhjendatud, arvestades kirjastajatel ja väljaandjatel tekkivaid kulusid ning riigi kulutusi kõigi hoidlate sundeksemplaride säilitamiseks vajalike nõuetega vastavusse viimisel.

Teavitan oma seisukohtadest ka avaldajaid.

Tänan Teid veel kord teabenõudmistele esitatud vastuste eest.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder