



Õiguskantsler

Taavi Aas
minister
Majandus- ja
Kommunikatsiooniministeerium
info@mkm.ee

Meie 06.10.2020 nr 7-4/201590/2005376

Ministri käskkirjaga kehtestatud lennupiirangud

Austatud majandus- ja taristuminister

MTÜ Eesti Turismifirmade Liit palus õiguskantsleril hinnata majandus- ja taristuministri [01.10.2020 käskkirja nr 202](#) vastavust põhiseadusele ja seadustele.

Käskkirja õiguspärasuse hindamine, vajadusel esialgse õiguskaitse kohaldamine ja kahju hüvitamise otsustamine kuulub halduskohtu pädevusse. Selgitasime avaldajale võimalust oma õigusi halduskohtus kaitsta. Õiguskantsler ei võta seisukohta lennupiirangute vajalikkuse ega õiguspärasuse kohta. Õiguskantsleri ülesanne on aga kontrollida, kas ministeerium järgis piirangute kehtestamisel hea halduse tava ([õiguskantsleri seadus](#) § 19 lg 1). Piirdume peamiselt nende aspektidega hea halduse tavast, mida kohtupraktikas on käsitletud.

Rahvatervise huvides tohib ja tuleb vajalikke piiranguid rakendada, kuid seda tuleb teha seaduste kohaselt ja hea halduse tava järgides. Kõnealuse käskkirja kehtestamisel on eksitud mitmete nõuete vastu. Käskkirjast ei selgu, mis ajast see hakkab kehtima, teadmata on seegi, kas ja kuidas ning kellele see käskkiri kätte toimetati. Käskkiri oli adressaatidele ootamatu, kahjustades lisaks lennuettevõtjatele ka turismiettevõtjate ja reisijate huve. Ei jäetud ka piisavat aega, et isikud saaksid oma tegevust uusi piiranguid arvestades ümber korraldada.

Käskkirjaga nr 202 muudetakse varasemat samasisulist [17.05.2020 käskkirja nr 98](#), samas ei ole koostatud ega avalikult kättesaadavaks tehtud käskkirja praegu kehtivat tervikteksti. Nii pole üheselt selge, kelle suhtes, mis ajast ja missugused piirangud kehtivad.

Käskkiri ei sisalda piirangute põhjendusi ega kaalutlusi, need ei selgu ka seletuskirjast. Seletuskirjas kõneldakse peamiselt lennuliikluse piirangute leevendamisest. Täiendavate piirangute õigustusena on viidatud Euroopa Liidu Nõukogu 30. juuni 2020 a. soovitusel [nr 9208/20](#). Selle soovitusel eesmärk oli lennupiirangute järk-järguline kaotamine. Isegi siis, kui osundatud soovitus oleks suunatud täiendavate piirangute kehtestamisele, ei vabastaks see kohustusest täita Eesti Vabariigi põhiseadust (PS) ja seadusi.

Õiguskantsleri Kantselei

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

I Käskkirja õiguslik olemus ja sisu arusaadavus

1. Kõnealune käskkiri on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaks määratavatele isikutele – eelkõige lennuettevõtjatele. Tõenäoliselt klassifitseeriks kohus selle üldkorralduseks ([haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 51 lg 2). See tähendab eelkõige seda, et sellist käskkirja võib kehtestada menetlusosaliste arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata (HMS § 40 lg 3 p 6). Sellest ei järeldu, et isikute huvidega ei peaks arvestama ega nende õiguste piiramist nõuetekohaselt kaaluma ning kehtestatavaid piiranguid põhjendama. Ka üldkorralduse korral tasub võimalusel puudutatud isikud menetlusse kaasata ja nende seisukohad ära kuulata. Seda võib teha ka näiteks nende esindusorganisatsiooni vahendusel.
2. Kuna käskkirjaga piiratakse põhiõigusi, eelkõige ettevõtlusvabadust (PS § 31), siis peab sellise sisuga haldusakti kehtestamiseks olema selge ja piirangu intensiivsusega kooskõlas olev seaduslik alus (PS § 3 lg 1). On küsitav, kas seda nõuet saab täita Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EÜ) nr [1008/2008](#). Kuigi see ELi määrus on otsekohalduv, ei kehtesta määrus ise ühtegi kohustust, nõuet ega piirangut, see üksnes võimaldab neid piiranguid Euroopa Liidu õigusega kooskõlas kehtestada. Liikmesriik peab täiendavalt arvestama ka enda õigussüsteemist tulenevate nõuetega. Eraldi küsimus on see, kas piirangu kehtestamine on ka põhiseadusega kooskõlas, kui selleks ei ole vastavat seaduslikku alust. Seadusliku aluse funktsiooniks on määrata ka see, millise organi pädevuses ja millistel tingimustel on põhiõiguse piirangu kehtestamine. Sellise pädevuse andmine majandus- ja taristuministriile Vabariigi Valitsuse 14.05.2020 kabinetiootsusega on küsitav, eriti kui seaduslikus aluses peab sisalduma ka edasivolitamise võimalus.
3. Seadusest tulenevad nõuded haldusakti, sh üldkorralduse sisule ja vormistusele. HMS § 55 lg 1 kohaselt peab haldusakt olema selge ja üheselt mõistetav. Kõnealuse käskkirja puhul see nii ei ole.
4. Käskkirjaga nr 202 muudetakse majandus- ja taristuministri 17.05.2020 käskkirja nr 98. Käskkirja nr 98 on muudetud varem juba 7 korda. Kahjuks ei ole Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi veebilehel kättesaadav lennupiiranguid puudutava käskkirja terviktekst. Seetõttu tuleb mõistmaks, mis on käskkirja sisu ja mis kehtib, koostada kõigil sisu teada soovivatel isikutel endal käskkirjast terviktekst, otsides vastavaid dokumente [dokumendiregistris](#) (terviteksti on raske koostada kui käskkirja vahepealsete versioonide jõustumise aeg ei ole üheselt selge).
5. Kuigi seadusest ei tulene, et sarnaselt õigusaktidele tuleks terviktekst koostada ka haldusaktide, sh üldkorralduste puhul, tasuks kõnealusel juhul seda siiski kaaluda. Käskkiri nr 202, millega muudetakse kaheksandat korda käskkirja nr 98, ei ole tervikteksti puudumise tõttu selge ja üheselt mõistetav. Arvestada tuleb ka sellega, et nii muudetav käskkiri nr 98 ja seda muutvad käskkirjad, sh käskkiri nr 202 sisaldavad piiranguid, mida peavad järgima paljud isikud. Hõlbustamiseks käskkirjadega kehtestatud ja mitmel korral muudetud piirangute arusaadavust, oleks mõistlik koostada selle aktuaalne terviktekst ja avaldada see samas kohas, kus on avaldatud ka viimane muutmise käskkiri. Alternatiivina sobiks ka see, kui iga kord kui käskkirjaga kehtestatud piirangut muudetakse, tehakse seda tervikliku uue käskkirja andmisega.

6. Käskkirja arusaadavus kannatab ka seetõttu, et käskkirjas ei ole esitatud põhjendusi. HMS § 56 lg 1 järgi võib haldusakti põhjendused esitada ka menetlusosalistele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Põhjendustes peab olema haldusakti faktiline ja õiguslik alus ning tuleb ära näidata kaalutlused, millest haldusakti andmisel on lähtutud.
7. Käskkirja nr 202 punkti 3 järgi „tehtavate muudatuste põhjendused ja kaalutlused on esitatud käskkirja seletuskirjas, mis avaldatakse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi veebilehel“. Veebilehelt leiab seletuskirja, kuid pole üheselt selge, millise muudatuse juurde konkreetne seletuskiri kuulub ja kas osa põhjendusi on esitatud mõnes varasemas käskkirjas või selle seletuskirjas. Teatavasti on muudatusi tehtud varasemalt seitse korda. Varasemad käskkirjad ja nende seletuskirjad on leitavad üksnes ministeeriumi dokumendiregistrist.
8. Seletuskirjas viidatakse käskkirja kehtestamise pädevusele, kuid ei esitata sisulisi selgitusi, mis veenaks, et käskkiri tõesti arvestab Euroopa Liidu määruse [nr 1008/2008](#) artiklite 21 ja 21a nõuetega, mille järgi piirangute kehtestamisel arvestatakse proportsionaalsuse ja läbipaistvuse põhimõtet ning nende aluseks on objektiivsed ja mittediskrimineerivad kriteeriumid.

II Käskkirja kehtivus

9. HMS § 61 lg 1 kohaselt kehtib haldusakt adressaadile teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest alates, kui haldusaktis ei ole ette nähtud hilisemat kehtima hakkamist. Kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, hakkab avalikult teatavaks tehtud haldusakt kehtima kümnendal päeval pärast avaldamist.
10. Käskkirjas nr 202 ei ole reguleeritud selle jõustumist. Järelikult jõustus see käskkiri kättetoimetamise hetkel. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ametniku sõnul saadeti teave lennundussektorile NOTAM süsteemi kaudu. Teavituskanaliks oli lisaks AS Tallinna Lennujaam. Seda, kas need teavitused on piisavad haldusakti kättetoimetamiseks HMS mõttes, saab üksikjuhtumil hinnata kohus. Kui käskkirja korrektselt kätte toimetatud ei ole, hakkab avalikult teatavaks tehtud käskkiri kehtima kümnendal päeval pärast avaldamist (HMS § 61 lg 1 teine lause). Avalikku teatavakstegemist reguleerib HMS § 31. HMS § 31 lg 1 p 3 kohaselt tuleb avalikult teatavaks tehtav dokument avaldada kas üleriigilises ajalehes, Ametlikes Teadaannetes või Riigi Teatajas. HMS ei näe ette, et avalikult teatavaks tegemiseks saaks pidada ministeeriumi veebilehel avaldamist. Kuna käskkiri mõjutab lisaks lennu- ja turismiettevõtjatele ka lennureisijate õigusi, siis neil võib olla probleem, kui ei näe käskkirja vaadates, millal hakkas käskkiri kehtima ettevõtja suhtes, kellega neil leping sõlmitud on.
11. Isegi kui käskkiri toimetati samal päeval kätte kõigile, kellele see järgimiseks mõeldud oli, ei ole selle viivitamatu jõustamine ja üleminekuajata rakendamine hea halduse tavaga kooskõlas. Haldusakti andmisel tuleb kaaluda kohanemisaja vajalikkust ja kestust. Lennundus- ja turismiettevõtjad võivad vajada aega oma tegevuse ümberkorraldamiseks. Nii on neil võimalik vältida kahju tekkimist ja vähendada kahju suurust, kui kahju tekkimist ei ole võimalik ära hoida. Kui turismifirmadele tekitab kahju riigi õigusvastane ja vastuoluline tegevus, siis näeb seadus ette sellise kahju hüvitamise (vt [riigivastutuse seadus](#)).

III Käskkirja põhjendav osa

12. Käskkiri nr 202 ei sisalda põhjendusi. Käskkirjas viidatakse, et sellega kaasnevate muudatuste kaalutlused ja põhjendused on esitatud seletuskirjas. Kui ministeeriumi kodulehel avaldatud seletuskirja käsitleda käskkirja juurde kuuluvana, siis on selles sisalduvad selgitused liiga napid, kohati vastuolulised ega vasta enamikule tekkivaist küsimustest. Seega on piirangute põhjendused puudulikud. Põhjenduste puudulikkus on viga, mis raskendab käskkirja õiguspärasuse kontrollimist ja võib olla piisav põhjus käskkirja kehtetuks tunnistamiseks.
13. Käskkirja põhjendamine ja ka puudutatud isikute huvide välja selgitamine on oluline ja tagavad selle, et tehtavad otsused oleksid arusaadavad ja ka sisult õiged. „Isiku õigusi piirava akti põhjendamine on oluline selleks, et isik mõistaks, miks ja millisel õiguslikul alusel otsus on tehtud ning kas otsus tehti seaduslikult. Teadmata akti andmise põhjuseid, on isikul raske argumenteeritult vaidlustada haldusakti. Põhjendamiskohustus täidab ka haldusorgani enesekontrolli eesmärgi – kas otsustamisel on jõutud õigele seisukohale. Lisaks võimaldab põhjendamine halduskohtul haldusakti tõhusalt kontrollida.“¹ Hea halduse tavaga kooskõlas olevaks ei saa pidada menetlust menetlusosalise teadmata ja menetlusosalisega suhtlemata.²
14. Käskkirja seletuskirja maht on vähem kui 1,5 lehekülge, millest suure osa hõlmab teave sellest, mitu korda on muudetavat käskkirja varem muudetud. Samuti on seletuskiri kohati eksitav, käsitledes küsimust, mida käskkirjas ei ole reguleeritud. Näiteks viidatakse, et valitsuse 29.09.2020 kabinetinõupidamisel toetati lennupiirangute leevendamist. Seletuskirja viimases lõigus märgitakse „enne käesoleva käskkirja jõustumist olid piirangu alt vabastatud tellimyslennud üldiselt. Käesoleva käskkirja jõustumisel on piirangust vabastatud Eestisse naasevad tellimyslennud, mis on siirdunud sihtkohta enne käesoleva käskkirja jõustumist“. Käskkirja tekstis ei leidu tellimyslendude kohta sõnagi. Arvestades varem kehtinud piiranguid, mis kehtisid ühetaoliselt kõigi riikide suhtes, on käskkirjal leevendav mõju üksnes Euroopa Liidu liikmesriikide vahel toimuvale lennundustegevusele, enamike kolmandate riikide suhtes lennupiirangud nüüd pigem karmistati. Seletuskirjast ega ka käskkirjast ei nähtu sellisele otsusele selgitust ega põhjendust.
15. Arvestada tuleb ka sellega, et mida intensiivsemalt põhiõigusi riivatakse, seda põhjalikumad peavad olema põhjendused. Piirang, mille tõttu sisuliselt võetakse võimalus lennata Eestist otse Euroopa Liidu välistesse riikidesse (kolmandatesse riikidesse) või saabuda Eestisse kolmandatest riikidest otse lennuga, on piisavalt intensiivne ja nõuab põhjalikumat põhjendust. Keelatud ei ole lennud enamikesse Euroopa Liidu liikmesriikidesse ning põhimõtteliselt saavad inimesed endiselt reisida ka kolmandatesse riikidesse, kuid neil tuleb selleks kasutada nakkusohu mõttes ohtlikumaid viise. Lennupiirangute põhjendamisel tuleb arvesse võtta sedagi, et enamikes riikides kehtivad nõuded, mis kohustavad välisriigist saabujaid jääma mõneks ajaks eneseisolatsiooni – neil nõuetel võib olla tõhusam heidutus reisimisele.
16. Piirangute kehtestamisel tuleb arvestada ka ELi määruse [nr 1008/2008](#) artiklites 21 ja 21a sätestatud põhimõtetega. Kehtestatavate piirangute puhul tuleb arvesse võtta proportsionaalsuse põhimõtet (so vajalikkust, sobivust ja mõõdukust ehk eelistada tuleb selliseid abinõusid, mis võimaldavad legitiimse eesmärgi saavutada, ent on mõeldavaist

¹ RKÜKo nr 31. mai 2011 nr [3-3-1-85-10](#), p 26.

² RKÜKo nr 31. mai 2011 nr [3-3-1-85-10](#), p 37.

alternatiividest vähim piiravad), läbipaistvust (st teave, mille alusel otsustatakse, peab olema selge, täpne, täielik ja aegsasti kättesaadav, ka peab olema võimalik hinnata kuidas, miks ning milliste kaalutluste alusel otsus tehti) ja piirangute aluseks peavad olema objektiivsed, mittediskrimineerivad kriteeriumid. Samasugused reeglid näeb ette ka Eesti õiguskord.

17. Käskkirja seletuskirjas põhjendatakse piiranguid Euroopa Liidu Nõukogu 30.06.2020 soovitudele ([EL\) 2020/912](#) viidates. Nendele soovitudele tuginemine vajab omakorda põhjendamist. Põhjendamist vajab ka see, miks on otsustatud nüüd asuda EL Nõukogu soovitusi järgima. Need soovitused olid olemas juba 30.06.2020 ja nende kohaselt kujundatud piiranguid oleks jõudnud enne kehtestamist puudutatud isikutega läbi arutada. Ka oleks olnud võimalik jätta piirangute kehtestamise ja jõustumise vahele piisav üleminekuaeg. Peale selle laiendavad need soovitused Euroopa Liidu liikmesriikide kohta käivat režiimi ka Schengeni riikidele, mis ei ole Euroopa Liidu liikmesriigid (vt soovitude põhjenduspunktid 15-17). Käskkirjas või selle seletuskirjas tuleks selgitada, miks on otsustatud soovitusi järgida vaid osaliselt ja jätta mõned Schengeni riigid lennupiirangute leevendustest välja.
18. Euroopa Liidu institutsioonide soovitused ei ole liikmesriikidele kohustuslikud. Soovitude järgimine ei võta kohustust järgida põhiseadusest tulenevaid põhimõtteid ja seaduse nõudeid. Isegi kui kehtestatav piirang on kooskõlas nende soovitustega, tuleb eelnevalt kaaluda piirangu vajalikkust, sobivust ja mõõdukust ning piirang kehtestada üksnes siis, kui see on asjaolusid arvestades õigustatud. Ka tuleb need kaalutlused esitada piirangut kehtestavas käskkirjas või selles viidatud ja samavõrd lihtsalt ja mugavalt kättesaadavas seletuskirjas. Praegusel juhul seda tehtud ei ole.
19. Kõnealuste EL Nõukogu soovitude eesmärk ei ole soovitada lennupiirangute karmistamist. Vastupidi – nende soovitude eesmärk on kaotada koordineeritult järk-järgult mittehädavajaliku reisimise ajutised piirangud (soovitude punkt 1). Kõnealuse käskkirja puhul on aga neile soovitudele tuginetud kui soovitusele kehtestada piirang. Eestis varem kehtestatud lennupiirangute kontekstis mõjuvad 1. oktoobrist kehtestatud piirangud kolmandate riikide suhtes uute piirangutena.
20. Seletuskirjas on selgitatud, et käskkirjaga leevendatakse lennupiiranguid. See selgitus ei kajasta käskkirja tegelikku mõju. Tõepoolest, Euroopa Liidu riikide puhul lennupiiranguid faktiliselt leevendati, kuid ülejäänud maailma riikide suhtes muutusid need pigem rangemaks. Varem kehtinud piirangud sõltusid sellest, milline oli siht- või päritoluriigi epidemioloogiline olukord, olenemata kas riik kuulub Euroopa Liitu või on nn kolmas riik. Piirang rakendus, kui COVID-19 haigust põhjustavasse SARS-CoV-2 nakatumise juhtude arv 100 000 elaniku kohta viimase 14 päeva jooksul oli 25 või suurem. 1. oktoobril kehtestatud lennupiirangute puhul on see nakatumiste arv Euroopa Liidu kahekordne keskmine (ministeeriumi [kodulehel](#) avaldatud andmetel oli 02.10 seisuga see arv 200,6). Kolmandate riikide puhul on alates 1. oktoobrist piirangute rakendumise mehhanism keerulisem: käskkirja kohaselt on otselennud lubatud vaid neisse kolmandatesse riikidesse, mida on loetletud ELi Nõukogu soovitude lisas 1. Hetkel on selles [nimekirjas](#) Uruguai, Rwanda, Tuneesia, Lõuna-Korea, Austraalia, Uus-Meremaa, Kanada, Jaapan, Gruusia ja Tai ning tingimuslikult ka Hiina. Selliselt on faktiliselt keelatud otselennud enamikesse maailma riikidesse, isegi kui sealne nakatumise oht on oluliselt väiksem kui Euroopa Liidus keskmiselt või Eestis.

21. Soovitustes on küll sedastatud, et EL Nõukogu vaatab oma soovituste lisas 1 loetletud riikide nimekirja üle iga 2 nädala tagant ja ajakohastab seda vajadusel (punkt 4). Selliste riikide nimekirja täiendamine, kuhu ELi soovituste kohaselt tuleks lennupiiranguid leevendada, sõltub nakkusjuhtude arvust (see peab olema lähedane ELi keskmisele), uute nakkusjuhtude trendist ja riigi üldisest reageeringust COVID-19 puhangule. Kuid nagu eelnevalt selgitatud, ei võta piirangute kehtestamisel ELi nõukogu soovitustele tuginemine riigilt kohustust ja vastutust ise igakordselt kaaluda rakendatavate piirangute õiguspärasust. Piiranguid kehtestab ja rakendab riik, mitte Euroopa Liit. Peale selle võib tekkida kahtlus, kas kõnealused soovitused ise on täielikus kooskõlas EL-i määruse nr 1008/2008 artikliga 21a ja kas need ei mõjuta liikmesriike kehtestama kolmandaid riike diskrimineerivaid piiranguid (kolmanda riigi puhul peab nakatumisnäitaja olema ELi keskmisele lähedane või väiksem, ELi liikmesriigi puhul peab see olema väiksem kui ELi kahekordne keskmine). Sellist erinevat kohtlemist võib küll õigustada riikide erinev suutlikkus rahvatervise tagamisel, kuid sedagi tuleks piiranguid kehtestava käskkirja seletuskirjas selgitada.
22. Käskkiri nr 202 on otseselt suunatud lennuettevõtjatele. Seega minimaalselt tuleks haldusakti põhjendustes näidata, kuidas mõjutavad piirangud lennuettevõtjate tegevust. Arvestades, et lennuettevõtjate tegevus on seotud teiste isikutega, kuivõrd lennuettevõtjad pakuvad teenust kolmandatele isikutele, siis tuleks põhjendusi esitades silmas pidada haldusakti toimet kolmandate isikute huvidele (HMS § 11 lg 1 p 3). Kolmandaks isikuks saab pidada ka turismiettevõtteid, samuti on piirangust mõjutatud lennureisijad. HMS § 40 lg 3 lubab teatud juhul haldusakti kehtestada ka menetlusosaliste arvamust ära kuulamata. Samas on hea halduse tavaga kooskõlas piirangust mõjutatud isikute kaasamine. Ilmselt on lennundusega tegelevatele asutustele teada, milliseid lende planeeritakse ning seetõttu ei oleks ka ülemäära koormav asjaomaste turismifirmade ja ettevõtjate ärakuulamine enne nende tegevust tugevalt piirava käskkirja kehtestamist.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Ago Pelisaar 693 8407
Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee

Evelin Lopman 693 8431
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee