



Õiguskantsler

Riigikogu õiguskomisjon
oiguskomisjon@riigikogu.ee

Teie nr

Meie 07.04.2020 nr 18-1/200565/2001935

Tähelepanekud abipolitseiniku seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (COVID-19 haigust põhjustava viiruse SARS-Cov-2 levikuga seotud meetmed) eelnõu kohta

Austatud Riigikogu õiguskomisjon

Riigikogu menetluses on abipolitseiniku seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (COVID-19 haigust põhjustava viiruse SARS-Cov-2 levikuga seotud meetmed) eelnõu ([170 SE](#), edaspidi [eelnõu](#)).

Viiruse leviku tõkestamiseks ja hädaolukorra lahendamiseks vajalike seadusemuudatuste tavapärasest kiirem otsustamine on mõisteta. Muudatusi, mis pole kiireloomulised ja mille mõju ulatub ka väljapoole eriolukorda, ei peaks aga vältimatult vajalike muudatuste paketi siduma. Kiirus ja seadusemuudatustest puudutatud isikute arutelu kõrvaldamine võivad paraku kaasa tuua ebasoovitavaid tagajärgi. Eriolukorras vajalike muudatuste kiiret iseloomu silmas pidades töötab õiguskantsleri ametkond eelnõu läbi. Tähelepanekud on sõnastatud nii, et Riigikogul oleks nõustumise korral võimalikult lihtne eelnõu võimalikke muudatusi kaaluda. Mõistagi pole tegu ainsate mõeldavate lahendusvariantidega ja Riigikogu langetab oma otsused sõltumatult. Vastu võetud normide vaidlustamise korral teeb lõpliku otsuse vajadusel Riigikohus.

Loodetavasti on järgnevat eelnõu vastuvõtmiseks ettevalmistamisel abi.

I Eelnõu § 5 p-d 1 ja 2. Hädaolukorra seaduse täiendamine §-dega 25¹ ja 26¹.

Hädaolukorra lahendamisel ja eriolukorras täidavad asutused oma seadustest tulenevaid ülesandeid. Selleks vajalikud isikuandmete töötlemise alused on seadustes olemas ning HOS-s nende abstraheeritud ülekordamine pole vajalik. Euroopa Liidu isikuandmete kaitse üldmäärus kehtib vaieldamatult ka häda- ja eriolukorras. Seletuskirjas ei ole näidatud, millist probleemi muudatusega lahendada püütakse, st mis jääks tegemata, kui muudatust ei tehtaks. Kui konkreetse probleemi kiire lahendamise vajadus puudub, ei tuleks küsimust selles eelnõus käsitleda.

II Eelnõu § 26. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse muutmine

Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seadust (TsMSRS) täiendatakse §-ga 9¹, millega vähendatakse inimese psühhiaatriaiglasest olenemata ravile ja nõusolekuta hoolekandetasutusse paigutamise kohtulikku kontrolli ning võimaldatakse jätta kinnisesse asutusse paigutatud inimesed kohtumenetluses ära kuulamata. Need muudatused võivad osutada põhiseadusevastaseks.

Õiguskantsleri Kantselei

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

[Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 20 lubab piirata psüühikahäirega inimese vabadust, ent nõuab ühtlasi, et kedagi ei peetaks kinni meelevaldselt. Psüühikahäirega inimese vabadust võib piirata vaid seni, kuni ta on ohtlik endale või teistele. Vabaduspõhiõiguse piiramine on väga intensiivne meede. Sestap kontrollib kohus selle põhjendatust kindla ajavahemiku järel. Kohtu kontroll takistab vabaduse meelevaldset võtmist ning tagab, et kinnipidamine on seaduslik ning endiselt vältimatult vajalik. Inimest võib kinni pidada üksnes neil eesmärkidel, milleks see on ette nähtud (vt ka PS § 11 ja [EIÕK](#) art 18).

Tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) [§ 538](#) lg 2 lubab inimest kinnisesse asutusse paigutada kuni üheks aastaks. Eelnõuga kavandatud muudatus peataks selle tähtaja kulgemise eriolukorra ajaks ning kaheks kuuks peale eriolukorra lõppu. Seega ei kontrollitaks, kas inimest on jätkuvalt vaja kinnises asutuses hoida, mitte aasta möödumisel asutusse paigutamisest või viimasest kohtulikust kontrollimisest, vaid mitmeid kuid hiljem.

Eriolukorra kestus on hetkel küll piiratud konkreetse kuupäevaga, kuid selle pikendamine ei ole välistatud. Eriolukorra jätkumisel pikeneb ka ajavahemik, mille jooksul TsMS § 538 lg-s 2 sätestatud tähtaeg on peatunud ja inimene viibib kinnises asutuses kohtu kontrollita. Kui vabaduse võtmise kohtulik kontroll lükatakse pikaks ajaks edasi, ei ole inimesele tagatud PS § 20 sätestatud kaitse meelevaldse kinnipidamise eest.

Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on liiga pikaks ajavahemikuks pidanud kinnisesse asutusse paigutatud inimese olukorra hindamist ning tema suhtes uue otsuse tegemist 15-kuulise perioodi järel ([Herczegfalvy vs. Austria](#), p 77). Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee (CPT) on Eestile osutanud, et tahtest olenematule ravile paigutamine (mis on üks kinnisesse asutusse paigutamise võimalus) tuleks regulaarselt üle vaadata ning teha seda vähemalt korra aastas ([CPT \(2011\) 15](#), p 131).

Eeskätt puudutab kinnises asutuses viibimise kontroll kohtumäärusega ööpäevaringsse erihooldusteenusele paigutatud inimesi, kes asuvad AS Hoolekandeteenused Valkla ja Sillamäe kodudes. Sestap ei peaks olema ülemäära keeruline ka eriolukorras luua neis hooldekodudes nt menetluskonverentsi võimalus (TsMS [§ 350](#)), mille abil saab kohus ohutult otsustada, kas inimene peab kinnises asutuses viibima.

Ausa kohtumenetluse üheks keskseks nõudeks on õigus olla enne otsuse tegemist ära kuulatud. PS § 24 lõike 2 järgi on igaühel õigus olla oma kohtuasja arutamise juures.

Kavandatud muudatus annab kohtule lihtsama võimaluse jätta inimene kinnisse asutusse paigutamise esialgse õiguskaitsse tähtaja pikendamisel ära kuulamata. Inimese saab eriolukorras ohutult ära kuulata tehniliste vahendite abil. Põhjendatud juhtudel (sh tema tervise kaitseks) saab inimese jätta ära kuulamata ka kehtiva seaduse alusel. Täiendav võimalus eriolukorra ajal inimene ära kuulamata jätta võib tuua kaasa selle, et inimese ärakuulamisest saab liiga lihtsalt loobuda ja see piiraks ülemäära inimeste õigust osaleda neid endid puututavas kohtuasjas.

Plaanitud ärakuulamise nõudest loobumise võimalust õigustatakse tervise kaitse eesmärgiga. TsMS § 534 lõige 3 lubab jätta esialgse õiguskaitsse rakendamisel inimene ära kuulamata, kui see võib oluliselt kahjustada tema tervist või kui ta ei suuda ilmselt tahet avaldada. TsMS § 534 lõike 3 rakendamine on PS § 24 lõike 2 oluline piirang ning vajab kohtu poolt äärmiselt kaalukat põhjendamist. Eriolukorras on võimalik sellele erandile tugineda ka siis, kui viiruse leviku tõkestamise eesmärgil isikut ära kuulata ei ole võimalik.

EIK on ärakuulamise olulisust korduvalt rõhutanud ja tuvastanud rikkumisi, kui vabadusest ilma jäetud isikule ei antud võimalust olla ära kuulatud ([Van der Leer vs. Madalmaad](#), p 23–24; [Shtukurov vs. Venemaa](#), p 60–61 ja 71–73). EIK leidis, et Eesti rikkus EIÕK art 5 lg 1, kui kinnisesse asutusse paigutamisel kuulati inimene ära alles 15 päeva pärast vabaduse võtmist ([S. vs Eesti](#), p 44). CPT on juhtinud Eesti tähelepanu sellele, et kinnisesse asutusse paigutamisel on inimesel õigus, et kohus kuulab ta ära ([CPT \(2004\) 5](#), p 119).

Eriolukorras on võimalik ohutult inimene ära kuulata, kasutades selleks tehnilisi lahendusi. Eelnõu seletuskirjas on märgitud, et kohtud on kasutanud kinnisesse asutusse paigutamise menetluses videovõimalusi. Menetlus, mille tagajärjeks on inimeselt vabaduse võtmine, seab kohtule kõrgendatud nõudmised ning ära kuulamata jätmist ei saa õigustada administratiivsete raskustega. Eriolukorras peab kohus põhjalikult kaaluma, kas on võimalik inimeste tervise kaitseks ja põhiõiguste tagamiseks kasutada tehnilisi vahendeid. EIK on heitnud Eestile ette, et ärakuulamiseks ei ole kasutatud tehnoloogilisi võimalusi ([Pönkä vs. Eesti](#), p-d 37, 39). Kohus peab tegema menetluslikke pingutusi, et kohtupidamine ei toimuks täielikult isiku seljataga.

Kui Riigikogu nõustub eeltooduga, on üks mõeldav lähtepunkt muudatuste sõnastamiseks järgmine:

„§ 9¹. Isiku kinnisesse asutusse paigutamise erisused Vabariigi Valitsuse poolt 2020. aasta 12. märtsil väljakuulutatud eriolukorra ajal

(1) Kohus võib kohaldada Vabariigi Valitsuse poolt 2020. aasta 12. märtsil väljakuulutatud eriolukorra ajal isiku kinnisesse asutusse paigutamise menetluses esialgse õiguskaitse rakendamise tähtaja pikendamist tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 535 lõikes 3 sätestatud isikliku kohtumise nõuet järgimata.

(2) Kui tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 534 lõike 5 teise lause alusel määratud esialgse õiguskaitse rakendamise tähtaeg lõpeb Vabariigi Valitsuse poolt 2020. aasta 12. märtsil väljakuulutatud eriolukorra ajal, peatub tähtaja kulgemine eelnimetatud eriolukorra ajaks.“

Nende muudatustega säilib kohtuniku kohustus kinnisesse asutusse paigutatut siiski ära kuulata ja loobuda saab sellest vaid kaalukatel põhjustel (sh tervise kaitseks). Samuti säilib esindaja kohustus kuulata kinnisesse asutusse paigutatav inimene kohtuniku juuresolekuta ära, kuid ta ei pea inimesega isiklikult kohtuma ja võib suhelda temaga muul moel (telefonitsi, video kaudu). Lõike 3 muudatuse saab ära jätta, sest korrapärase ajavahemiku järgne kohtulik kontroll inimese vabaduse piiramisel on vajalik ning seda saab teha eriolukorra ajal ka isikliku kohtumiseta tehniliste vahendite abil.

III § 29 p 1. Veeseaduse § 195¹ muutmise

Eelnõus pakutav sõnastus jätab Keskkonnaameti kaalutlusruumi lubamatult avaraks. Seeläbi ei ole tagatud PS § 13 ja 14 järgimine. Oletatavasti on tegu sõnastusliku eksimusega, mida on lihtne parandada. Üks võimalus säte täpsemalt sõnatada oleks järgmine:

„(1) Keskkonnaamet võib eriolukorra ajal muuta vee erikasutust reguleeriva keskkonnaloa või kompleksloa nõudeid ilma neid keskkonnaseadustiku üldosa seaduses, veeseaduses ja tööstusheite seaduses sätestatud loa muutmise menetluse nõudeid järgimata, mille järgimine pole eriolukorra ajal tekkinud objektiivse takistuse tõttu võimalik.“

Kavandatava § 195¹ lõikel 2 ei ole sisulist tähendust, kui ei anta alust kõrvale kalduda ka loa andmise materiaalõiguslikest tingimustest ehk lubada eriolukorra ajal keskkonnanahäiringuid juhtumitel, mida seadus tavaolukorras ei võimalda.

Selgemalt tuleks piiritleda, millised on need juhtumid ja olukorrad, kui Keskkonnaamet võib keskkonnanõudeid veeloas või keskkonnakompleksloas muuta, st millised on need juhtumid, kus taotleja huvi luba saada kaalub üles seadusega sätestatud nõuetest kinnipidamisega kaitstavad huvid.

Kui Riigikogu eelöelduga nõustub, on § 195¹ lg 2 üks mõeldav sõnastus nt selline:

„(2) Kui eriolukorra ajal tekkinud objektiivse takistuse tõttu ei ole võimalik vee erikasutust reguleeriva keskkonnaloa või kompleksloa nõuete täitmine, võib Keskkonnaamet muuta loa neid tingimusi, mida täita ei ole võimalik, järgimata käesoleva seaduse § 192 või tööstusheite seaduse §-de 41–47 nõudeid. Sellisel juhul peab loa muutmist õigustama ülekaalukas avalik huvi keskkonnaloa alusel tegevust eriolukorra ajal jätkata. Luba võib sellise tingimusega muuta kuni objektiivse takistuse äralangemiseni, kuid mitte kauemaks kui eriolukorra lõppemiseni.“

IV Välismaalaste õiguslikku seisundit puudutavad muudatused

Eelnõu § 30 punkt 2, § 31 punktid 3 ja 6 ning § 32 punktid 1, 2 ja 4 ei ole seotud üksnes eriolukorra lahendamisega.

Eriolukorra juhi korraldusel on piiratud välismaalaste riiki sisenemise õigust. Seetõttu ei ole võimalik rakendada mitmeid välismaalaste töötamist reguleerivaid õigusnorme. Kuna eriolukord kuulutati välja vahetult enne hooajaliste põllutööde algust, ei ole põllumajandusettevõtetele võimalik tavapärasel korras võtta tööle välismaalasi, ning samas ei pruugi nad leida piisavalt kiiresti ka kohalikke töötajaid. Hooajalised põllutööd on kiireloomulised, mistõttu pole võimalik oodata, kuni tööturg ümber kujuneb või inimesed ümberõppe läbivad.

Üldjuhul on riigil avar kaalutlusruum, kuidas reguleerida välismaalaste töötamise küsimusi, sest välismaalasel ei ole tavaliselt subjektiivset õigust saabuda riiki töötamise eesmärgil. Kui aga Riigikogu on kehtestanud regulatsiooni, mis võimaldab välismaalastel teatud tingimustel töötamise eesmärgil riiki siseneda, on ka tööandjatel õigus eeldada, et riik järgib õiguskindluse põhimõtet ja kehtestatud reegleid ei muudeta ebamõistlikult lühikese ettetatamisajaga. Välismaalastest tööjõu kasutamise võimalus seondub ka omandiõiguse ning ettevõtlusvabadusega, sest ettevõtjad on põllumajandustöid planeerides arvestanud seaduses ette nähtud õigusega võtta tööle välismaalasi. Kui põllutööd jäävad õigel ajal tegemata, kannavad ettevõtteid kahju. Niisuguses olukorras on ohus nii ettevõtjate kui ka ühiskondlikud huvid. Toiduga kindlustatus (toidujulgeolek) on oluline muu hulgas riigi sisemise rahu tagamiseks.

Praegune hädaolukord kujunes lühikese aja jooksul ning eriolukorraga seonduvad piirangud tuli kehtestada kiiresti. Seadustega tuleb aga eriolukorra jaoks ette näha sellised meetmed, mis tasakaalustaksid kehtestatud piiranguid, tagaksid põllumajandusettevõtete ja -töötajate õigused ning toidujulgeoleku.

Kui Riigikogu soovib eelnõu § 31 p 5 eeltoodust lähtudes muuta, on üks mõeldav võimalus sõnastada välismaalaste seaduse (VMS) § 106 lg 1⁶ näiteks järgnevalt:

„Kui see on majanduse ja tööturu vajadusi arvestades põhjendatud, pikendab Vabariigi Valitsus hädaolukorras või eriolukorras üldkorraldusega käesoleva paragrahvi lõikes 1³ sätestatud välismaalase lühiajalise töötamise aega kuni 730 päevani 913 järjestikuse päeva jooksul.“

Kui Riigikogu soovib praeguses eriolukorras lahenduse otsustada ise, saab seda teha otse seaduses näiteks rakendussätte abil.

Kehtiva VMS § 106 lg 1³ kohaselt on lühiajaline Eestis töötamine lubatud kuni 365 päeva 455 järjestikuse päeva jooksul, kui sama seadus ei sätesta teisiti. VMS § 106 lg 1⁵ sätestab, et lühiajaline Eestis töötamine hooajatöötajana on lubatud kuni 270 päeva 365 järjestikuse päeva jooksul. Muudatus võimaldab hädaolukorras või eriolukorras pikendada perioodi, mille kestel võib välismaalane lühiajalise töötamise registreerimise alusel Eestis töötada (kui tegemist ei ole hooajatööga). Norm tuleks sõnastada nii, et oleks selge, et Vabariigi Valitsusel lasub normis sätestatud eelduste esinemisel kohustus tähtaega pikendada. Valitsuse otsustusõigus puudutab seda, kui pikaks perioodiks pikendamine on põhjendatud.

Muudatus ei näe ette võimalust pikendada hooajatöölise lubatavat töötamise tähtaega (praegu seaduses sätestatud tähtaeg on hooajatöölise õigusi puudutava Euroopa Liidu direktiivi¹ art 14 lg 1 kohaselt maksimaalne lubatav kestus). Mitmed töötajad, kes on vormistatud hooajatöölisena ja kelle töötamise lubatav aeg on praegu lõppemas, ei vasta tõenäoliselt hooajatöölise mõistele (nt lüpsjad). Seetõttu peaks olema võimalik nende staatus ümber vaadata.

Eelnõu kohaselt täiendatakse VMS § 43 lõikega 3² järgmises sõnastuses: „(3²) Valdkonna eest vastutav minister või tema volitusel Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor võib hädaolukorras või eriolukorras anda Eestis viibivale välismaalasele, kelle tagasipöördumine päritoluriiki on takistatud, seadusliku aluse Eestis viibimiseks käesoleva paragrahvi lõike 1 punkti 5 tähenduses.“

Sellise täienduse lisamine seadusesse on oluline. Küll aga peab seadus nägema ette õigusliku aluse selleks, et inimesel oleks võimalik selle seadusliku viibimisaja jooksul jätkata ka töötamist. Kui inimesel on õigus riigis viibida, siis peaks tal olema võimalik end sel ajal ka õiguspäraselt ülal pidada. Haldusorganil peaks olema seaduslik alus anda vajaduse korral inimesele lisaks õigusele riigis viibida ka õigus töötada.

Mõeldav oleks lubada valdkonna eest vastutaval ministril või tema volitusel Politsei- ja Piirivalveameti peadirektoril anda hädaolukorras ja selle lahendamiseks välja kuulutatud eriolukorras Eestis viibivale välismaalasele, kellel on seaduslik alus riigis viibimiseks, seaduslik alus Eestis töötamiseks.

Kui Riigikogu leiab, et välismaalaste töötamisele kehtestatud nõudeid on vaja muuta, saab seda teha pärast eriolukorra lõppemist tavapärasel menetluskorras.

V Isikut tõendavate dokumentide taotlemine eriolukorras

Palun Riigikogul kaaluda võimalust muuta [isikut tõendavate dokumentide seadust](#) (ITDS) nii, et eriolukorras oleks võimalik lihtsustada dokumentide taotlemise tingimusi, et enamikul inimestel oleks võimalik taotleda isikut tõendavaid dokumente elektrooniliselt. See on vajalik inimeste

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu [direktiiv](#) 2014/36/EL, 26.02.2014, kolmandate riikide kodanike hooajatöötajatenäriiki sisenemise ja seal viibimise tingimuste kohta.

põhiõiguste tagamiseks. Paljusid avalikke ja eraõiguslikke teenuseid saab kasutada üksnes ID kaarti kasutades.

Eriolukorras võiks olla võimalik jätta kohaldamata nõuded, mille tõttu peavad inimesed pöörduma isikut tõendava dokumendi taotlemiseks isiklikult PPA teenindusbüroosse. Näiteks võiks olla lubatav dokumendi taotlemisel kasutada juba PPA andmebaasis olemasolevat pilti või väljastada dokumendid ilma sõrmejäljekujutiste võtmiseta. Sellise dokumendi kehtivusaeg võib olla lühem.

Analoogselt võimaldab kehtiv ITDS § 21¹ passi välja anda ilma sõrmejäljekujutisteta, kui kodanik viibib välisriigis, kus ei ole Eesti välisesindust.

Vanematel kui 15-aastastel Eestis elavatel inimestel peab olema isikut tõendav dokument (kas isikutunnistus või elamisloakaart, ITDS §-d 5 ja 6). Isikut tõendav dokument on hädavajalik ka selleks, et inimene saaks kasutada e-teenuseid. See on iseäranis oluline häda- või eriolukorras. Dokumendi olemasolu e-teenuste kasutamiseks tagab mitmete muude põhiõiguste kasutamise võimaluse. Riigil on kohustus see tagada (põhiseaduse §-d 13 ja 14).

Praeguses olukorras on väga oluline, et kui vähegi võimalik, ei peaks inimesed pöörduma dokumendi taotlemiseks PPA teenindusbüroosse. See on vajalik nii taotlejate kui ka teenindusbüroos töötavate ametnike kaitseks. Inimesed, kes on karantiinis või isolatsioonis, ei saa pöörduda isiklikult teenindusbüroosse. Samal ajal on riigi asjaajamine suurel määral korraldatud elektrooniliselt.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Kristiina Albi 693 8404

Kristiina.Albi@oiguskantsler.ee

Marje Kask 693 8427

marje.kask@oiguskantsler.ee

Aigi Kivioja 693 8428

Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee

Eva Lillemaa 693 8406

eva.lillemaa@oiguskantsler.ee

Evelin Lopman 693 8431

Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee

Erkki Sven Margna 693 8430

ErkkiSven.Margna@oiguskantsler.ee

Kärt Muller 693 8418

Kart.Muller@oiguskantsler.ee

Atko-Madis Tammar 693 8437

Atko-Madis.Tammar@oiguskantsler.ee

Küllli Taro 693 8441

Kylli.Taro@oiguskantsler.ee