

Õiguskantsleri kontrollkäik JVÕK Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljoni 15.10.2008

15.10.2008 toimus õiguskantsleri seaduse § 19 lõike 1, §-de 27 ja 33 alusel omaalgatuslik kontrollkäik JVÕK Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljoni (edaspidi ka pataljon).

Vabariigi Valitsuse seaduse § 38 p 3 kohaselt on Eesti kaitsevägi täidesaatva riigivõimu asutus. Rahuaja riigikaitse seaduse § 12 lg 1 kohaselt on kaitsevägi Vabariigi Valitsuse alluvuses. Sama seaduse § 12 lg 2 kohaselt on kaitsevägi Kaitseministeeriumi valitsemisalas.

Vabariigi Valitsuse 22.05.2002 määruse nr 172 "Kaitseväge ülesehitus" (edaspidi ülesehitus) § 3 p 1 kohaselt on Kaitsejõudude Peastaap ning § 3 p 3 kohaselt maaväe ülem kaitseväge juhataja vahetus alluvuses. Ülesehituse § 4 lg 1 ja lg 3 p 3 kohaselt on maaväe ülema vahetus alluvuses Maaväe Staap ning jalaväe väljaõppekeskus Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljon.

Teostatud kontrollkäigu eesmärgiks oli kontrollida, kuidas on pataljonis viibivate ajateenijate põhiõigused ja -vabadused kaitstud.

Kontrollkäigu raames avastasin valdkonna, milles pataljonil on veel arenguruumi, saavutamaks ajateenijate põhiõiguste ja -vabaduste parem kaitse ajateenistuse vältel. Enne konkreetse vajakajäämise juurde asumist, pean vajalikuks tutvustada ajateenijate põhiõiguste ja -vabaduste piiramise põhiseaduslikke nõudeid.

Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi ka PS) § 124 lg 1 kohaselt on Eesti kodanikud kohustatud osa võtma riigikaitsest seaduses sätestatud alustel ja korras¹. Kui seadus ei näe teenistuse erilaadi huvides ette teisiti, on kaitseväes olevatel isikutel kõik põhiõigused ja -vabadused (PS § 124 lg 3). Eelnevast võib järeldada, et kaitseväes viibivate isikute (kaitseväelaste)² põhiõigusi võib piirata üksnes seaduse alusel ning teenistuse erilaadist tulenevalt³. PS § 124 lõikes 3 on lisaks loetletud põhiõigused, mille piiramine ei ole üksnes teenistuse erilaadist⁴ tulenevalt lubatav. Nimetatud põhiõiguste piiramisel tuleb lähtuda üldisest põhiõiguste piiramise lubatavusest.

Riigikohus on leidnud, et põhiõiguste piiramine on lubatav, kui see on formaalselt ja materiaalselt õiguspärane. Põhiõiguste piiramise formaalne põhiseaduspärasus eeldab esiteks põhiseaduses sätestatud pädevuse, vormi- ja menetlusnõuete järgimist, teiseks PS § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse tagamist ning kolmandaks PS § 3 lg 1 lausest 1 tulenevast üldisest seadusereservatsioonist kinnipidamist. Materiaalse põhiseaduspärasuse eelduseks on

¹ Üheks kohustuslikus korras riigikaitsest osavõtmise viisiks on kaitseväge teenistuskohustuse täitmine, mis kaitseväge teenistuse seaduse (KVTS) § 3 lg 1 alusel lasub üksnes Eesti meessoost kodanikel.

² Kaitseväelased jagunevad ajateenijateks, kaadrikaitseväelasteks ja õppekogunemisest osavõtvateks reservväelasteks (KVTS § 8 lg 1 ja 2 p 1—3). Põhiseaduslike õiguste ja vabaduste piiramisel ei ole vahet, kas tegemist on kaadrikaitseväelase või ajateenijaga.

³ Ka õiguskirjanduses on rõhutatud, et kaitseväelaste põhiõiguste piiramisel tuleb ilmtingimata järgida põhimõtet, mille kohaselt on kaitseväelastel PS § 124 lõikest 3 tulenevalt põhiõigused ning riigi kohustused on luua kaitseväelastele võimalusel tsiviilisikutega samasugused tingimused. Riik ei saa kaitseväelast kohelda meelevaldselt ning tema põhiõigusi võib piirata nagu teistegi isikute puhul ainult seadusega. Vt lisaks: Truuväli, E. J. jt. Kommentaarid §-le 124 – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi Põhiseadus, kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002.

⁴ Ajateenistuse puhul tuleb tavaolukorras "teenistuse erilaadist" tulenevate piirangutena mõista üksnes sujuva väljaõppe korraldamise eesmärgist kantud meetmeid.

piirangu legitiimne eesmärk ja proportsionaalsuse põhimõtte järgimine. Riigikohus on leidnud: "Proportsionaalsuse põhimõtte tuleneb Põhiseaduse § 11 2. lausest, mille kohaselt õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollib kolleegium järjestikuliselt kolmel astmel - kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses e. mõõdukust. [...] Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaseproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust."⁵

Põhiõiguse materiaalsel põhiseaduspärasust puudub vajadus analüüsida, kui piirang osutub formaalselt põhiseadusega vastuolus olevaks.⁶

Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist (EIÕK) tulenevad põhiõigused ja -vabadused laienevad ka kaitseväelastele⁷. Seejuures loetleb EIÕK mitmeid õigusi, mille piiramine on lubatav üksnes seaduse alusel, ning sageli on sätestatud ka eesmärk, mida loetakse lubatavaks piirangu põhjuseks⁸.

Seega võib kokkuvõtvalt öelda, et ajateenijate põhiõiguste ja -vabaduste piiramine on lubatav üksnes seaduse alusel. Seejuures tuleb silmas pidada PS § 124 lõikes 3 sätestatud nõudeid (nt kas konkreetse põhiõiguse piiramine on lubatav teenistuse erilaadi huvides). Lisaks tuleb märkida, et PS §-st 14 tulenevalt on põhiõiguste ja -vabaduste tagamine riigi kohustus⁹.

Järgnevalt juhin tähelepanu olulisele valdkonnale, milles on veel arenguruumi ajateenijate põhiõiguste ja -vabaduste tagamisel.

1. Probleemid meditsiinilise teenindamisega

1.1 Usaldusliku vestluse käigus kaitseväelastega ilmnes, et ajateenijate väeossa saabumisel esmase tervisekontrolli teostamisel viibis läbivaatuse teostamise ajal ruumis peale meditsiinitöötaja ja läbivaatusele saabunud ajateenija veel teisigi kaitseväelasi. Samuti selgus usaldusliku vestluse käigus, et ajateenijad peavad avaldama arsti juurde pääsemise põhjuse rühma juhtkonnale.

⁵ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02.

⁶ RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02.

⁷ Euroopa Inimõiguste Kohtu 08.06.1976 otsus asjas nr 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, Engel jt v. Holland, p 54: "[...] the Convention applies in principle to members of the armed forces and not only to civilians. It specifies in Articles 1 and 14 (art. 1, art. 14) that "everyone within (the) jurisdiction" of the Contracting States is to enjoy "without discrimination" the rights and freedoms set out in Section I. Article 4 para. 3 (b) (art. 4-3-b), which exempts military service from the prohibition against forced or compulsory labour, further confirms that as a general rule the guarantees of the Convention extend to servicemen.[...]" Euroopa Inimõiguste Kohtu 08.06.1976 otsus asjas nr 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, Engel jt v. Holland, p 54.

⁸ Vt nt EIÕK art 8, art 12 jt.

⁹ Vt lisaks RKPJKo 09.05.2006, nr 3-4-1-4-06; RKPJKo 14.04.2003, nr 3-4-1-4-03.

Mõlemal kirjeldatud juhul on tegemist delikaatsete isikuandmete töötlemise nõuete rikkumisega.

Põhiseadus tagab igale inimesele õiguse perekonna- ja eraelu puutumatusel (PS § 26) ning enesemääramisele (PS § 19). Viimase üheks osaks on ka nn informatsioonilise enesemääramise õigus. Mainitud põhiõigused peavad tagama, et isik saaks võimalikult palju ise määrata, kas ja millises ulatuses enda kohta käivaid andmeid levitada ning see omakorda seab olulised piirid ka riigi tegevusele isikuandmete töötlejana. Riik ei tohi isiku kohta käivaid andmeid kasutada ning levitada rohkem kui mõõdapääsmatult vajalik seaduses sätestatud õiguspärase eesmärgi saavutamiseks. Lisaks tuleneb PS §-st 11, et põhiõigusi ei tohi piirata ebaproportsionaalselt. See tähendab, et riigi poolt tarvitav meede (näiteks antud juhul delikaatsete isikuandmete töötlemine) peab olema eesmärgi saavutamiseks sobiv, inimest võimalikult vähe koormav ning saavutatav hüve peab üles kaaluma riivatava põhiõiguse. Nendest põhimõtetest peab lähtuma ka ajateenija tervisliku seisundi kohta käivate andmete töötlemisel. Vajab ka märkimist, et PS § 124 lõike 3 kohaselt ei saa eraelu kaitset piirata üksnes teenistuse erilaadist lähtuvalt, vaid piirang peab toimuma põhiõiguste ja – vabaduste piiramise nn üldises korras (vt eespool).

Vastavalt isikuandmete kaitse seaduse (IKS) § 4 lg 2 punktile 3 on andmed terviseseisundi või puude kohta delikaatsed isikuandmed. Isikuandmete töötlemine on iga isikuandmetega tehtav toiming mh isikuandmete kogumine, salvestamine, korrastamine, säilitamine, muutmine, juurdepääsu võimaldamine, päringute teostamine, väljavõtete tegemine, kasutamine, edastamine, riskasutamine, ühendamine, sulgemine, kustutamine või hävitamine või mitu eeltoodud toimingut, sõltumata toimingute teostamise viisist või kasutatavatest vahenditest (IKS § 5). Juhul, kui ajateenija ütleb nt rühma vanemale või arstile oma vaevuse nimetuse ja/või lisab sinna juurde ka kaebuse kirjelduse, tegeleb väeosa delikaatsete isikuandmete töötlemisega.

IKS § 6 sätestab isikuandmete töötlemise põhimõtted, millest siinkohal on olulisimad järgmised põhimõtted: seaduslikkuse põhimõte, s.t isikuandmeid võib koguda ausal ja seaduslikul teel (p 1); eesmärgipärasuse põhimõte, s.t isikuandmeid võib koguda üksnes määratletud ja õiguspärase eesmärkide saavutamiseks ning isikuandmeid ei või töödelda viisil, mis ei ole andmetöötlemise eesmärkide saavutamiseks kooskõlas (p 2); minimaalsuse põhimõte, s.t isikuandmeid ei tohi koguda rohkem, kui see ei ole vältimatult vajalik teatud ülesannete täitmiseks (p 3).

IKS § 10 lg 1 kohaselt on isikuandmete töötlemine lubatud üksnes andmesubjekti nõusolekul. Samas näeb IKS § 10 lõikes 2 ette erisuse, mille kohaselt võib haldusorgan isikuandmeid töödelda üksnes avaliku ülesande täitmise käigus seaduse, välislepingu või Euroopa Liidu Nõukogu või Euroopa Komisjoni otsekohalduva õigusaktiga ettenähtud kohustuse täitmiseks. See seab haldusorganitele (mh ka pataljoni) isikuandmete töötlemisel piirangud. Seega on haldusorganil IKS § 10 lg 2 kohaselt õigus isikuandmeid töödelda **üksnes** oma ülesannete täitmiseks vajalikes piirides¹⁰.

¹⁰ Isikuandmete kaitse seaduse eelnõu 1026 SE seletuskirjas märgitakse IKS § 10 kohta järgmist: "Samuti on lõikes 2 säilitatud nõue, et haldusorganid ei või suvalistel põhjustel küsida isikute nõusolekut nende andmete töötlemiseks ja töödelda andmeid lihtsalt huvi pärast, vaid isikuandmete töötlemine haldusorgani poolt peab alati olema vajalik temale pandud ülesannete täitmiseks (ulatuslikum töötlemine oleks õigusvastane) [...]."

IKS § 27 lg 1 kohaselt tuleb delikaatsete isikuandmete töötlemine registreerida Andmekaitse Inspektsioonis. Nimetatud registreeringut on vaja mistahes delikaatsete isikuandmete töötlemisel, olenemata sellest, kas andmed on saadud vabatahtlikult või mitte. Põhimõtteliselt on võimalik registreerida delikaatsete isikuandmete töötleja, volitatud töötleja või määrata isikuandmete kaitse eest vastutav isik (IKS § 27 lg 1 ja § 30)¹¹.

Vabariigi Valitsuse 14.12.1998 määruse nr 273 "Kaitseväe sisemäärustiku kinnitamine" (sisemäärustik) p 185 ap 5 kohaselt peab kompaniiveebel teadma mh ka sõdurite tervises seisundit. Sellest ei tulene siiski, et kompaniiveebil, jaoulemal või rühmavanemal on õigus küsida ajateenija tervisliku seisundi kohta delikaatseid isikuandmeid (mh ka arsti juurde pöördumise põhjust).

Keskuseülevaade 31.01.2008 käskkirja nr 9 "JVÕK Kuperjanovi ÜJP sisekorraeeskiri" (sisekorraeeskiri) p 113 kohaselt tagab pataljoni meditsiinilise teenindamise tagalapataljoni laatsaret "JVÕK Kuperjanovi ÜJP meditsiinilise teenindamise korra" (teenindamise kord) regulatsiooni kohaselt. Teenindamise korra (teenindamise korra lk 4) kohaselt märgitakse kompanii haigete raamatusse ajateenijate ravirežiimid numbriga. Seega ei märgita haigete raamatusse ajateenija vaevuse nimetust või kirjeldust, vaid määratakse üksnes vabastatuse aste ehk ravirežiim.

Väljaõpet korraldaval kaitsevaelasel võib olla vajalik teada, kas ajateenija tervislik seisund võimaldab tal osa võtta väljaõppest, kuid tervisliku seisundi hindamine ei ole kõikide kaitsevaelaste pädevuses, vaid sisemäärustiku p 431 kohaselt on õppetööst või toimkondadest vabastamise otsustamine üksnes arsti ülesanne¹². Seega ei ole IKS § 6 punktist 6 tulenevast minimaalsuse põhimõttest lähtuvalt lubatud ajateenijate tervisliku seisundi kohta delikaatseid isikuandmeid töödelda nendel, kellel oma ülesannete täitmiseks ei ole vastavaid andmeid vältimatult vajalik teada. Näiteks ei ole jaoulemal tarvis teada, millistel meditsiinilistel näidustustel ei saa ajateenija riviõppusest osa võtta, vaid oluline on üksnes teada, millise ravirežiimi (vabastatuse astme) on vastavale ajateenijale määranud pataljoni meditsiinitöötaja.

IKS § 25 lg 1 kohaselt on isikuandmete töötleja kohustatud kasutusele võtma organisatsioonilised, füüsilised ja infotehnilised turvameetmed isikuandmete kaitseks. Isikuandmete töötleja peab võtma tarvitusele sellised meetmed, mis mh tagavad ka isikuandmete konfidentsiaalsuse ehk välistama isikuandmete volitamata töötlemise (IKS § 25 lg 1 p 3). Nagu eelnevalt märkisin, on isikuandmete töötlemine mh ka isikuandmete kogumine (IKS § 5). Juhul, kui ajateenija viibib meditsiinilisel läbivaatusel koos teiste kaitsevaelastega (pean silmas neid, kellel ei ole delikaatsete isikuandmete töötlemise õigust), ei ole tagatud isikuandmete konfidentsiaalsus, sest tervisekontrolli raames küsib meditsiinitöötaja ajateenijalt tervise kohta käivaid andmeid (delikaatsed isikuandmed) ning need võivad teatavaks saada samas ruumis viibivale töötlemise õigust mitteomavale kaitsevaelasele.

¹¹ Olen varasemalt ühe menetluse käigus pöördunud Andmekaitse Inspektsiooni poole saamaks teada, millised järelevalvealused asutused on delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerinud ja millised mitte. Andmekaitse Inspektsiooni 11.08.2008 kirja nr 2.2-6/08/656 kohaselt ei ole pataljon delikaatsete isikuandmete töötlejana registreeritud. 01.09.2008 toimus minu nõunike ja Andmekaitse Inspektsiooni töötajate vaheline nõupidamine, mille käigus teatasid inspektsiooni töötajad, et Kaitsejõudude Peastaabil on plaanis lähimal ajal registreerida kõik kaitsevæeasutused delikaatsete isikuandmete töötlejatena. Loodan, et lähimas tulevikus saab registreerimine teoks.

¹² Lisaks on delikaatsete isikuandmete töötlemise õigus näiteks ambulantsi valveõel, kuna ta peab vajadusel andma esmaabi (sisemäärustiku p 272).

Eelkirjeldatud olukordade vältimiseks teen Teile ettepaneku keelata nendel kaitseväelastel, kellel ei ole oma ülesannete täitmiseks tarvis teada ajateenijate tervisliku seisundi kohta delikaatseid isikuandmeid, vastavate andmete küsimine. Nagu eelnevast tulenes, on ajateenijate delikaatsete isikuandmete töötlemise õigus üksnes pataljoni meditsiinilisel personalil.

Samuti teen ettepaneku võtta tarvitusele meetmed, et tervisekontrolli läbiviimisel ei saaks delikaatsed isikuandmed teatavaks kõrvalistele isikutele.