

15

K A A S U S T

Tallinn 2008

I d e e

Alo Heinsalu

P e a t o i m e t a j a

Madis Ernits

T o i m e t a j a

Katrin Prükk

K o o s t a j a d

Merike Saarmann (Operatiivtehnilised erimeetmed, Autorataste lukustamine Tallinna tänavail, Korralagedus Tallinna avaliku korra eeskirjaga, Tagasiulatuvad maksuintressid, Põhi-seaduse aluspõhimõtted, Avalikud koosolekud)

Ksenia Žurakovskaja (Narva ja Sillamäe referendumid, Riigikogu liikmed ettevõtete nõu-kogudes, Valimisliidud kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel, Tudengite eluasemetoe-tus, Riigikogulased kahel toolil, Tallinna ühistranspordi korraldus, Erakondade rahastamine, Toimetuleku- ehk vaesuspiir)

Jaana Padrik, Alo Heinsalu (kronoloogia)

Nele-Marit Oras, Alo Heinsalu (statistika)

K e e l e t o i m e t a j a

Margit Kiisler

K u j u n d u s j a t r ü k k

AS Vaba Maa

ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI

Kohtu 8

15193 Tallinn

Tel: 693 8400

Faks: 693 8401

Kodulehekülj <http://www.oiguskantsler.ee>

ISSN 1736-3039

## Õiguskantsler 15 aasta pärast

Viisteist aastat ei ole piisavalt pikk aeg selleks, et teha kõikehõlmav kokkuvõtte õiguskantsleri institutsioonist. Käesolevate kaante vahele kogutud viisteist kõige olulisemat kaasust võiks sellegipoolest anda vastuse küsimusele, millega õiguskantsler tegeleb. Kas õiguskantsler on õiguskubjas või juriidiline tähenärija, kelle ainuke eesmärk on seadustes ja määrustes näpuga järje ajamine ning õiguslik abstraherimine ja subsumeerimine? Kas õiguskantsler on objektiivne põhiseaduslikkuse järelevalvaja, kes peab tagama kõigi õigustloovate aktide kooskõla põhiseaduse ja seadustega, või hoopis põhiõiguste kaitsja? Milline on õiguskantsleri roll kolme erineva võimuharu tasakaalustamisel? Kust jookseb piir õiguse ja poliitika ehk lubatava ja lubamatu vahel? Milliseks kujuneb õiguskantsleri roll järgmise viieteistkümnelt aasta jooksul? Kindlasti ei leia me käesolevast kogumikust (ega kusagilt mujalt) ammendavaid vastuseid kõigile neile küsimustele. Kuid loodan, et tähelepanelik lugeja leiab üksjagu mõtlemisainet, et kujundada oma seisukoht.

### 1. Õiguskantsler kui demokraatia vahikoer

Demokraatia puhul ei saa ühegi riigiorгани ega isiku võim olla absoluutne. See kehtib ka parlamendi kohta. Riigikogu on küll rahva kui kõrgeima riigivõimu kandja poolt vahetult legitimeeritud langetama kõige olulisemaid otsuseid riigis, kuid tema volitused lõpevad seal, kus algab teiste põhiseaduslike institutsioonide põhiseaduslik pärisosa või kus tulevad vastu inimeste põhiõigused või muud põhiseaduse normid. Õiguskantsleri kui demokraatia vahikoera ülesandeks on hoolitseda selle eest, et demokraatlik võimu vahendamine oleks aus, läbipaistev ja kontrollitav.

Miks peaks õiguskantsler tegelema demokraatia üldküsimustega nagu ausad valimised, erakonna rahastamise läbipaistvus, sõnavabaduse tagamine ja kodanikuühiskonna tugevdamine? Ta peab seda tegema, sest on olemas seos demokraatia taseme ja põhiõiguste tagamise vahel. Legitimatsioon sünnib ausatel valimistel, millele eelneb aus valimiskampaania, mille kulud on läbipaistvad ja kontrollitavad. Riik, kus toimuvad ausad valimised, kus osalusdemokraatia on arenenud ja poliitilise kultuuri kiht on paksem kui paber, millele põhiseadus on trükitud, suudab paremini tagada ka põhiõigusi ja vabadusi.

Mõiste „ausad valimised“ ei ole meie arusaamades üheselt sisustatud. Valimiste ausus on põhiseaduse põhimõtete rakendumise tingimatuks eelduseks ja samas nende lahutamatuks ühisosaks. Ausad valimised eeldavad seaduslikke valimisi; samas õiguspärased valimised ei pruugi tingimata tähendada, et need oleksid olnud ka ausad. Valimiste eel ja järel paljastuvad kõige ilmekamalt demokraatia kitsaskohad. Just võimu saavutamiseks ja kinnistamiseks kasutatakse kõige enam vahendeid, mis demokraatia põhimõtetega kokku ei sobi. Olgu selleks kas katsed kohalikke valimisi parteistada või maksumaksjate taskust pärit rahaga parteipropaganda tegemine. Valimiste ausus tähendab ka, et valitavad austavad valijat ega püüa teda ära osta ega hullutada.

Miks on oluline nii valimistel kui ka otsuste vastuvõtmisel ja elluviimisel kodanikuühiskonna hääle kuulamine? See on oluline, sest õiglusest või ebaõiglusest annavad ühiskonnaliikmed märku varem või hiljem ühiskonnas toimuva avatud ja mõjutamata arutelu kaudu. Demokraatia mõte on ju see, et igaüks võib – kartmata seejuures ühtegi õiguslikku või sotsiaalset sanktsiooni – avaldada oma mõtteid. Tähtis pole seejuures, kas oma mõtteid väljendatakse kirjas või laulusõnas, tänaval või pargis. Parteikontori tagatuba pole kindlasti ainuke legitiimne koht poliitika tegemiseks.

Just kodanikuühiskonna suu ja südame kaudu jõuavad otsustajateni haavata-vamate ja tõrjutumate hingevaevad. Mida tugevam on teadlik kodanikkond, seda tugevam on riik. Toimiv kodanikuühiskond on justkui kaitsekilp: kui inimesed tunnevad end täisväärtuslike kodanikena, mitte alamatena, on neil rohkem soovi ja valmisolekut demokraatiat kaitsta. Tugevat kodanikuühiskonda iseloomustab võimulolijate oskus ja tahe kuulata ja kuulda.

Mis saab aga siis, kui võimulolijad eelistavad rahva hääle asemel kuulata raha häält? Kodanikuühiskonda pole võimalik tugevdada ilma erakondade rahaasjade läbipaistvust suurendamata. Varjatud rahastajate poliitiliste huvide esindamine rikub nii valijate aktiivset kui ka konkurentide passiivset valimisõigust. Kui valijad teaksid, kes on ühe või teise poliitilise otsuse taga, siis oleks nende valik teadlikum. Konkurendil ei ole aga võimalik edukalt võistelda „dopingukasutajatega“. Kui erakonna rahastamine ei ole läbipaistev ning puudub tõhus kontroll, pole välistatud, et erakonna tegevus on vastuolus demokraatia eesmärgiga, milleks on enamuse tahte seadustamine. Varjatud rahastajate poliitiliste huvide esindamine on erakonna ülesande ja seega ka erakonnademokraatia põhimõttega vastuolus. Mida väiksema hulga inimeste kätte koondub enamuse võim, seda ohtlikum see põhiseadusriigile on. Kuni ei ole tagatud tõhusat kontrolli erakondade rahastamise üle, ei ole õigustatud ka erakondade rahastamine riigieelarvest. Riigi raha kasutamine eesmärkidel, mida pole võimalik kontrollida, ei ole demokraatlikus õigusriigis lubatud. Seetõttu nõuab

põhiseaduses sätestatud demokraatia põhimõtte, et seadusandja kehtestaks erakondade rahastamise üle tõhusa kontrolli. Seni kuni seda tehtud pole, on tegemist põhiseadusvastase seaduslüngaga.

Poliitiliste valikute tegemine on seadusandja kui rahva esinduskogu õigus. Kuid riigi tõhus ja kodanikukeskne toimimine ei ole üksnes poliitiliste valikute või otstarbekuse küsimus, vaid ka põhiseadusest tulenev nõue. Põhiseadus ning sõltumatud kontrollimehhanismid seavad poliitilisele tahtele juriidilised piirid. Valimisreeglite ja erakonna rahastamise süsteemi kujundamise puhul tuleb olla ettevaatlik seadusandja otsustusõiguse ulatuse määramisel, sest nendega on seotud reeglite muutjate otsesed huvid. Suuremad erakonnad võivad olla huvitatud suuremate erakondade soosimisest; enamuses olevad erakonnad oma enamuse põlistamisest; kõik Riigikogu erakonnad uute erakondade esilekerkimise vältimisest jne. Kui muudatused võivad oluliselt mõjutada neid muudatusi toetavate erakondade huvisid, on põhjendatud intensiivsem kontroll nende muudatuste põhiseaduslikkuse üle.

Demokraatia kaitsmine maksab, kuid demokraatiat maksab kaitsta. Vastasel juhul ei pruugi Eesti Vabariigis 15 aasta pärast enam olla, mida kaitsta.

## **2. Õiguskantsler kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu eeskoda**

Seadusandja võib eksida põhiseaduse sätetest ja garantiidest kinnipidamisel. Põhiseadus annab igaühele, sh vähemustele, tagatised, millest ka rahva (s.t enamuse) tahtele viidates pole lubatud üle sõita. Seetõttu ongi demokraatlikesse riigikordadesse sisse ehitatud kontrolli ja tasakaalu süsteimid, et oleks olemas mingi tagatis juhuks, kui enamus reaalsustaju kaotab. Riigiti erinevate järelevalvesüsteemide osaks demokraatlikes maades on põhiseadusliku kontrolli institutsioonid, mis seisavad suurest mängust pisut kõrval ning peavad olema valmis ja võimelised vajaduse korral kätt ette panema.

Põhiseaduslikkuse kontrolli asjades on õiguskantsler justkui Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kambri eeskojaks. Samas on see ebatraditsiooniline eeskoda. Pererahvale üllatuseks võib sellest eeskojast ootamatuid külalisi põhiseaduslike vaidluste näol sisse astuda. Siinkohal ei ole silmas peetud üksnes poliitiliselt tundlike põhiseadusvaidluste algatamist õiguskantsleri poolt. Teadupärast on õiguskantsleril õigus anda Riigikohtule arvamusi kõigis põhiseaduslikes vaidlustes. Arvamuse andmisel ei seisne õiguskantsleri roll ainult konkreetse vaidluse lahendamiseks ettepaneku tegemises. Arvamuse andmise kaudu on võimalik arendada põhiseaduslikku mõtet ja seeläbi põhiseaduse aluspõhimõtete kaitset. Kehtivas õiguses on palju reegleid, mille täitmine on

kohustuslik. Kuid kirjutamata kujul on olemas veel rohkem printsiipe, mis peavad ametnikku aitama kui tuletorn heitlikus õigusmeres. Olgu siinkohal märgitud vaid inimväärikus, demokraatia, õigusrügi ja sotsiaalsõiguse põhimõte. Õiguskantsler on oma senises tegevuses mitmel korral pakkunud Riigikohtule mõttearendusi või tõstatanud küsimusi, mis pole asja lahendamisega vältimatult seotud, kuid mis on olulised põhiseaduse või kohtumenetluse normide edaspidise tõlgendamise seisukohalt.

Kiiresti muutuv sotsiaalne, juriidiline ja tehnoloogiline keskkond on oluliselt muutnud põhiõiguste tähendust ja piire. Nüüd olulised põhiõigused nagu sõnavabadus, eraelu puutumatuse ja õiguse inimväärsel kohtlemisel on järjest tihedamas piiramisrõngas. Küsimus on vaid selles, mis piirini saab neid õigusi piirata, nii et nende õiguste olemus olematuks ei muutu. Individuaalse põhiseadusliku kaebuse puudumise olukorras jagavad vastutust põhiõiguste piiride ja sisu kujundamise eest kohtud ja õiguskantsler.

Ühes teises valdkonnas on algataja vastutus jäetud vaid õiguskantsleri kanda. Eesti põhiseaduslikus süsteemis ei ole ei kohtutel ega presidendil piisavalt hoobasid, jälgimaks, et demokraatlikus võimu vahendamise protsessis järgitakse ausa mängu reegleid. Põhiseadus ega põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus ei anna opositsioonile põhiseadusliku vaidluse algatamise õigust üheski küsimuses, saati siis demokraatiat puudutavas küsimuses. Sõelale jääb õiguskantsler, kes sõltumatu põhiseadusliku institutsioonina saab vaidluse algatada ja on kohustatud seda tegema.

Üleilmastavas maailmas seisavad põhiseaduslikkuse järelevalve ees uued väljakutsed. Üheks selliseks tuleb pidada põhiseaduslikkuse järelevalve marginaliseerumise ohtu. Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse tõttu voolab järjest enam põhiseaduslikku järku vaidlusi mööda põhiseaduslikkuse järelevalve kanalit. Samas ei kaota põhiseaduslikkuse järelevalve oma mõtet põhiseaduse aluspõhimõtete järelevalvena.

### **3. Õiguskantsler kui ärakuulaja ja puudustele tähelepanu juhtija**

Oleme suutnud luua ühiskonna, kus valitseb kohati äärmuslikult liberaalne turumajandus, kus majanduskasvu eelistatakse sotsiaalsele turvalisusele ja kus uppuja päästmist peetakse uppuja enda mureks. Aga kas vaikival enamusel, kes ei suuda end ise aidata, ei olegi põhiõigusi? Õiguskantsler peab suutma kinni haarata ka ühiskonda painavatest probleemidest, mida kas ei suudeta või ei taheta defineerida, kuigi kõik on tahes-tahtmata teadlikud nende olemasolust. Õiguskantsleril tuleb järjest enam näidata üles initsiatiivi ühiskonna

valupunktide sõnastamisel ja ennetamisel. Selleks kohustab Eesti Vabariigi põhiseaduses sisalduv sotsiaaliigi aluspõhimõte.

Põhiseaduse ja seal sisalduvate sotsiaalsete õiguste tõlgendamisel tuleb aluseks võtta põhiseaduse üldine väärtusskaala. Eesti Vabariigi põhiseadus on ühest küljest liberaalse riigi põhiseadus, kus on esindatud sotsiaalsete põhiõiguste minimaalne mudel. Kuid põhiseadus läheb kaugemale. Selles sätestatud Eesti riigi rajanemine õiguse kõrval õiglusel, sotsiaalsete õiguste olemasolu põhiseaduses ning sotsiaaliigi põhimõtte esiletõstmine §-s 10 viitavad tasakaalustatud lähenemise vajalikkusele. Näiteks annab põhiseaduse § 37 igale lapsele õiguse õppida üldhariduskoolis õppemaksuta. Kuna Eesti on sotsiaaliikluse tõstnud põhiseadusliku aluspõhimõtte tasemele, võib järeldada, et meie põhiseadus ei salli äärmuslikku liberaalset õiguspoliitikat. Muus osas teeb valiku seadusandja, arvestades põhiseadusest tulenevaid miinimumnõudeid, sealhulgas õigust inimväärikale äraelamisele, õigust elule ja ebainimliku kohtlemise keeldu.

Inimväärikusega on seotud ka põhiseaduse § 14, mille järgi on isikute õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Riigikohus on sellest kohustusest tuletanud igäihe põhiõiguse heale haldusele. Õigust heale haldusele kaitseb ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta ning seda õigust arendab edasi Lissaboni leping. Igäihel on õigus sellele, et tema küsimust käsitleksid ametivõimud erapooletult, õiglaselt ja mõistliku aja jooksul. Igäihel on õigus olla oma asjas ära kuulatud ning õigus tutvuda teda puudutavate andmetega. Riik peab tehtud otsuseid põhjendama ning juhul, kui ametnike õigusvastane tegevus on tekitanud isikule kahju, peab riik selle kahju hüvitama. Vaid sellisel juhul muutub inimene õiguse adressaadist õiguse kandjaks. Lühidalt kokkuvõetuna rajaneb põhiõigus heale haldusele Kanti ideel, et inimene peab ikka ja alati olema riigivõimu eesmärk ja mitte kunagi vahend.

Õiguskantsleri kontroll riigiasutuste üle ja tema poolt puudustele tähelepanu juhtimine suurendab kodanike usaldust riigi vastu. Taoline järelevalve annab kindlustunde, et põhiseadusega vastuolus olevad normid saavad üle vaadatud, et inimeste põhiõigused ja vabadused on ametnike tegevuse puhul tagatud ning et väärhaldus on esile toodud ja saab korrigeeritud. See omakorda suurendab riigi kui terviku legitiimsust ja usaldusväärsust ning sellega samastumist. Samuti on õiguskantsleri sõnal kaalu kodanike veenmisel juhtumite puhul, kus põhiõiguste ja vabaduste rikkumist või põhiseadusvastasust ei tuvastata. Seega kaitseb õiguskantsler otsustajaid ja ametnikke põhjendamatu pahameele eest ning kinnitab õiguspäraste otsuste ja tegude paikapidavust.

Õiguskantsleri ülesanne on anda inimesele võimalus oma mure ära rääkida, olla kuulajaks kõrvaks ja mõistvaks südameks.

#### **4. Õiguskantsler kui parlamendi ja valitsuse koostööpartner**

Õiguskantsleri eelkontrolli ulatus on aastaid olnud vaieldav küsimus. Arvestades võimude lahususe põhimõtet, on õiguskantsleri eelkontroll seni piirdu- nud peamiselt sõnaõiguse kasutamisega valitsuse istungitel.

Õiguskantsler ei saa võtta ega asendada otsustajate vastutust tehtud poliiti- liste valikute eest. Vastuvõetud seaduste põhiseaduslikkuse peavad tagama valitsus ja parlament – ainult nii säilib vastutus seal, kuhu see kuulub. Läh- tuvalt õigusriigi printsiibist saab õiguskantsler nii Vabariigi Valitsuse istun- gitel kui ka Riigikogu komisjonides juhtida tähelepanu vaid ilmselgetele vi- gadele. Eelkontrolli positiivne mõju ripub ära koostööpartneri koostöötahte olemasolust.

Suundumus juhtida riiki käskude ja keeldude, karistuste karmistamise ja põ- hivabaduste piiramise, rangete ja ultimatiivsete meetmete kaudu ei loo õigus- kindlust, sotsiaalset turvatunnet ega usaldust oma riigi vastu. Põhiseaduse järgi tohib riik põhiõigusi käskude ja keeldudega piirata vaid juhul, kui kavandata- vad meetmed on saavutatava eesmärgi suhtes proportsionaalsed ning muud abinõud enam ei aita. Et teada, kas need eeldused on täidetud, tuleb prob- leeme ja võimalikke lahendusi eelnevalt hoolikalt uurida. Proportsionaalsuse ning demokraatia printsiipide kontroll nõuab enamasti sotsiaalse keskkonna ja õigusmõjude põhjalikku analüüsi. Seaduseelnõude seletuskirjad sisaldavad õiguslike, majanduslike ja sotsiaalsete mõjude analüüsi ning erinevate lahen- duste kaalumise asemel hoopis seaduseteksti paragrahvimärkideta ümberju- tustust. Seletuskiri peab aga aitama kehtivast õigusest aru saada.

Õigusruumi inimsõbralikkuse üheks oluliseks aluseks on õigusselgus. Keel, milles riik tänasel päeval inimesega räägib, on tihti arusaamatu. Ainult selline seadus, mis võimaldab inimestel piisava tõenäosusega avaliku võimu käitu- mist ette näha, kaitseb neid riigi omavoli eest.

#### **5. Õiguskantsler kui põhiseaduse mõtte hoidja ja arendaja**

Eesti Vabariigi põhiseaduse vastuvõtmisel on rahvas sõnastanud kõige olu- lisemad põhimõtted, millest tuleb kõigil juhinduda. Need on inimväärikus, demokraatlik ja õigusel rajanev riigikorraldus ning sotsiaaliigi põhimõtete

järjepidev arendamine. Õiguskantsler sisustab põhiseaduse põhimõtteid põhiseaduslikkuse järelevalve ja õigusvahemehe menetluste kaudu.

Millejärele kipub pidevalt ununema riigi mõiste sisustamine kodanikkonna kaudu. Riik – see oleme meie. Demokraatlik riik saab ellu jääda ainult aktiivse kodanikkonna olemasolu korral. Meenub president Lennart Meri ütlus: „Ka mina olen Eesti riik.“ Põhiseaduse §-s 1 seisab, et Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima võimu kandja on rahvas. Kodanikuühiskonna olulisusest oli eespool juba juttu.

Kuid kuna ka kõige parem seadus ei suuda muuta tegelikkust, jääksid normid vaid normideks, kui puuduks neid rakendav haritud ja tervete väärtushinnangutega ametnikkond. Puutub ju ametnik seadust rakendades tihti kokku nii määratlemata õigusmõistetega (olgu siinkohal nimetatud vaid avalik kord ja head kombed) kui ka kaalutusotsustega, mille sisustamisele avaldavad mõju rakendaja eetilised tõekspidamised. Oma pädevuse raames otsuste langetamisel pole ametnik vaba, vaid peab arvestama põhiseadusest tulenevaid nõudeid, eelkõige põhiõiguste ja -vabaduste kaitse vajadust. Seaduse puudujääke ja lünkasid peab täiendama ametniku sisemine õiglustunne ja arusaam sellest, mis on õiglane ja hea. Õiguskantsleri soovitusel ja ettepanekud rikumise kõrvaldamiseks, konverentsid ning ametnike koolitused täidavad ka harivat funktsiooni.

Õiguskantsleri töö tulemuslikkust ei näita seaduseelnõude kohta tehtud märkuste ega põhiseadusvastaseks tunnistatud sätete arv. Olulisemaks tuleb pidada ühiskonnas valitsevate väärtushinnangute ja hoiakute kujundamist. Selleks tuleb erinevate ümarlaudade ja avalike esinemiste kaudu tekitada ja elus hoida avalikku debatti. Vaid nii on võimalik julgustada kodanikke riigi juhtimise vastutuskooormat kandma. Ekslik on arvata, et mis meist ikka oleneb. Väikestest asjadest saavad alguse suured. Ei tohi unustada, et igaüks meist on demokraatia arhitekt ja üheskoos võetuna on meil rohkem võimu kui ministri portfelli.

Õiguskantsleri missiooniks on põhiseaduslikke väärtusi kaitsta, mitte neid ohverdada. Vaid sellisel juhul täidab õiguskantsler – kui professor Kliimanni parafraseerida – põhiseaduse mõtte hoidja ja arendaja ülesannet.

## 6. Kokkuvõte

Põhiseaduse aluspõhimõtete sõltumatu järelevalvaja ja isiku põhiõiguste kaitsjana peab õiguskantsleri tegevus olema suunatud õigusriigi ja demokraatia tugevdamisele. Selleks on vaja aidata kaasa ühiskonnas õigluse, sotsiaalse

kindlustunde ja läbipaistvuse suurendamisele. Teist nii tugevat tagatist riigi ja kodaniku vahelise usalduse suurendamiseks pole olemas. Õiguskantsler saab oma igapäevase tegevuse kaudu kujundada, hoida ja arendada väärtushinnanguid ja põhiseaduskultuuri.

Üleilmastumise üheks väljakutseks on rahvusvaheline terrorism, mis sunnib otsustajaid ja õigusemõistjaid kohati tegema valiku halbade ja väga halbade alternatiivide vahel. Nii õiguse kiire areng kui ka ohud demokraatialle sunnivad küsima, kas meie õigusemõistmine ja õigusharidus suudavad pakkuda 21. sajandi väljakutsetele 21. sajandi lahendusi. Ei tohi unustada, et suletus õigushariduses toidab suletud poliitikat ühiskonnas. Võib-olla oleks üheks suletuse tõrjumise võimaluseks puhuda elu sisse president Lennart Meri algatatud, kuid aastate eest vaibunud arutelule põhiseaduskohtu loomise üle. Kindlasti oleks eraldiseisva põhiseaduskohtu loomine üheks võimaluseks uuel tasemel lahti mõtestada põhiseaduse aluspõhimõtted.

Siiski ei tohi unustada, et põhiseadus on meid kokkuvõttes hästi teeninud, selles ettenähtud võimud on lahutatud ja tasakaalus, kontrollimehhanismid toimivad. Põhiseaduse võimude tasakaalu või kontrollimehhanismide kergekäeline muutmine oleks vastutustundetud. Areneva ühiskonna ja ajas muutuva maailma vajadustega kohanemiseks põhiseaduse muutmise teele minnes peavad need muudatused olema nii avalikkuses kui ka asjatundjate ringis põhjalikult läbi kaalutud.

Alljärgnev kogumik on adresseeritud kõigile õigusest või õiguskantslerist huvituile. Siia on koondatud kahe õiguskantsleri 15 aasta töö olulisimad kaasused, mis kajastavad Eesti õigusliku mõtte arengut aastatel 1993–2008 läbi õiguskantsleri prisma. Kogumik algab Eesti territoriaalse terviklikkuse säilitamise kaitseks peetud vaidlusega ning lõpeb kogumiku koostamise hetkel veel lõplikult otsustamata erakondade rahastamise kaasusega. Heidame niisiis pilgu tagasi, et ammutada kogemust tuleviku kujundamiseks.

Viivi Luik on kirjutanud: „Kirjutamata seaduse arvesse võtmine ja täitmine on üldiselt inimeseksolemise tunnus.“ Usun, et 15 aasta pärast on Viivi Luige öeldu iseenesestmõistetav.



Allar Jõks

Eesti Vabariigi õiguskantsler ajavahemikul 7. märts 2001 – 7. märts 2008

# SISUKORD

<b>1. kaasus:</b> Narva ja Sillamäe referendumid .....	1
1. Tehiolud .....	2
2. Õiguskantsleri põhjendus .....	3
3. Riigikohtu põhjendus .....	3
4. Tulemus .....	4
<b>2. kaasus:</b> Operatiivtehnilised erimeetmed .....	5
1. Tehiolud .....	6
2. Õiguskantsleri põhjendus .....	7
3. Riigikohtu põhjendus .....	7
3.1. Politseiseaduse muutmise ja täiendamise seaduse kohta ....	7
3.2. Vabariigi Valitsuse määruse nr 233 kohta .....	8
4. Tulemus .....	8
<b>3. kaasus:</b> Autorataste lukustamine Tallinna tänavail .....	11
1. Tehiolud .....	12
2. Õiguskantsleri põhjendus .....	13
3. Riigikohtu põhjendus .....	14
4. Tulemus .....	14
<b>4. kaasus:</b> Riigikogu liikmed ettevõtete nõukogudes .....	17
1. Tehiolud .....	18
2. Õiguskantsleri põhjendus .....	19
3. Riigikohtu põhjendus .....	19
4. Tulemus .....	20
<b>5. kaasus:</b> Valimisliidud kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel .....	25
1. Tehiolud (I) .....	26
2. Õiguskantsleri põhjendus .....	27
2.1. Võrdse kohtlemise põhimõte .....	27
2.1. Õigus kandideerida .....	28
3. Riigikohtu põhjendus (I) .....	29
4. Tehiolud (II) .....	30
5. Riigikohtu põhjendus (II) .....	30
6. Tulemus .....	31

<b>6. kaasus:</b> Tagasiulatuvad maksuintressid .....	33
1. Tehiolud.....	34
2. Õiguslik põhjendus.....	35
3. Tulemus .....	38
<b>7. kaasus:</b> Tudengite eluasemetoetus.....	39
1. Tehiolud.....	40
2. Õiguskantsleri põhjendus.....	41
3. Riigikohtu põhjendus.....	42
4. Tulemus .....	45
<b>8. kaasus:</b> Korralagedus Tallinna avaliku korra eeskirjaga .....	47
1. Tehiolud.....	48
2. Õiguskantsleri põhjendus.....	50
3. Tulemus .....	52
<b>9. kaasus:</b> Põhiseaduse aluspõhimõtted .....	55
1. Tehiolud.....	56
2. Õiguskantsleri põhjendus.....	57
3. Tulemus .....	58
<b>10. kaasus:</b> Tallinna ühistranspordi korraldus .....	61
1. Tehiolud.....	62
2. Õiguskantsleri põhjendus.....	63
3. Tulemus .....	64
<b>11. kaasus:</b> Riigikogulased kahel toolil.....	67
1. Tehiolud (I) .....	68
2. Õiguskantsleri põhjendus.....	69
2.1. Kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõte.....	69
2.2. Ametite ühildamatuse põhimõte .....	70
2.3. Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõte .....	70
3. Tehiolud (II).....	71
4. Riigikohtu põhjendus.....	72
5. Tulemus .....	73
<b>12. kaasus:</b> Toimetuleku- ehk vaesuspiir .....	75
1. Tehiolud.....	76
2. Õiguskantsleri põhjendus.....	77
3. Tulemus .....	78

<b>13. kaasus:</b> Arstiabi ravikindusltamata isikule .....	81
1. Tehiolud .....	82
2. Õiguskantsleri põhjendus .....	83
3. Tulemus .....	85
<b>14. kaasus:</b> Avalikud koosolekud.....	89
1. Falun Gongi juhtum .....	91
1.1. Tehiolud .....	91
1.2. Õiguskantsleri põhjendus .....	92
1.3. Tulemus.....	93
2. PETA meeleavaldus.....	93
2.1. Tehiolud .....	93
2.2. Õiguskantsleri põhjendus .....	94
3. Etteteatamise tähtaeg seitse päeva.....	94
3.1. Tehiolud .....	94
3.2. Õiguskantsleri põhjendus .....	94
3.3. Tulemus .....	96
4. Avalike koosolekute Tõnismäel korraldamise keeld .....	97
4.1. Tehiolud .....	97
4.2. Õiguskantsleri põhjendus .....	97
4.3. Tulemus .....	98
5. Tallinn Pride.....	98
5.1. Tehiolud .....	98
5.2. Õiguskantsleri põhjendus .....	100
5.2.1. Politsei tegevus .....	100
5.2.2. Tallinna avaliku korra eeskiri.....	101
5.3. Tulemus .....	101
6. Kokkuvõte.....	102
<b>15. kaasus:</b> Erakondade rahastamine .....	103
1. Tehiolud .....	104
1.1. Annetaja varjamine .....	106
1.1.1. Võlakirjaemissioon .....	106
1.1.2. R-Hooldus.....	106
1.1.3. Erasisiku annetused.....	106
1.2. Annetuse varjamine.....	107
1.2.1. K-kohuke.....	107
1.2.2. Sihtasutus Res Publica.....	108
1.3. Majandusaasta aruanne ja selle avalikustamine .....	109
2. Tehiolud (jätk).....	109
3. Õiguskantsleri põhjendus.....	111

3.1. Demokraatia põhimõte ja erakonnapõhiõigus .....	111
3.2. Hinnang erakonnaseaduse rahastamise regulatsioonile .....	114
3.2.1. Majandusaasta aruanne ja audiitorkontroll .....	115
3.2.2. Valimiskampaania kulude aruanne ja Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon .....	116
3.2.3. Vastutus erakonnaseaduse nõuete rikkumise eest.....	117
3.3. Õiguskantsleri järelalus .....	117
4. Tulemus .....	118
Õiguskantsleri institutsiooni kronoloogia .....	121
Statistika .....	125
Viited .....	135

1

Narva ja Sillamäe referendumid

Õiguskantsleri omal initsiatiivil algatatud menetluste esemeks olid 1993. aastal Narvas ja Sillamäel toimunud referendumid rahvuslik-territoriaalse autonoomia staatuse üle Eesti Vabariigi koosseisus. Õiguskantsler leidis, et Narva ja Sillamäe linnavolikogude otsustega formuleeritud referendumi küsimused olid vastuolus põhiseaduse §-s 2 sätestatud Eesti territoriaalse terviklikkusega, mis välistab üksiku territoriaalse autonoomse üksuse olemasolu riigis.

11. augustil 1993 asus Riigikohus seisukohale, et Narva Linnavolikogu 28. juuni 1993. a otsus on põhiseadusega vastuolus, ja tunnistas selle kehtetuks.<sup>1</sup> Samuti tunnistas Riigikohus oma 6. septembri 1993. a otsusega õiguskantsleri taotlusel kehtetuks Sillamäe Linnavolikogu 6. juuli 1993. a otsuse korraldada autonoomiareferendum.<sup>2</sup>

## 1. Tehiolud

28. juunil 1993 võttis Narva Linnavolikogu vastu otsuse nr 15/163 „Suhtumisest välismaalaste seadusesse“. Selle otsuse preambulis leiti, et Eesti Vabariigi välismaalaste seadus ja mitmed teised varem vastuvõetud Eesti Vabariigi seadused (nt keeleseadus, kodakondsuse seadus, Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogude valimise seadused, koolide ja gümnaasiumide seadus<sup>3</sup>), samuti viisarežiimi sisseseadmine diskrimineerivad enamikku volikogu valijaid. Elanikkonna tõsise mure olukorra pärast otsustas linnavolikogu lahendada sellega, et korraldas Narvas 16. ja 17. juulil 1993 referendumi (plebisiidi) küsimusega „Kas Te soovite, et Narval oleks rahvuslik-territoriaalse autonoomia staatus Eesti Vabariigi koosseisus?“.

Juhindudes põhiseaduse § 142 lõikest 1 tegi õiguskantsler Narva Linnavolikogule ettepaneku tunnistada kehtetuks Narva Linnavolikogu 28. juuni 1993. a otsus nr 15/163 „Suhtumisest välismaalaste seadusesse“.

Oma vastuses õiguskantslerile teatas Narva Linnavolikogu, et plaanitav referendum (rahvahääletus) ei riku Eesti Vabariigi põhiseadust, ning jättis otsuse muutmata. Referendum toimus 16. ja 17. juulil 1993.<sup>4</sup>

6. juulil 1993 võttis Sillamäe Linnavolikogu vastu otsuse „1993. aasta 30. juuni miitingust osavõtnute juhendite täitmisest“, mille punktiga 1 määrati 17. juuliks 1993 referendum (elanike küsitlus) küsimusega „Kas Te soovite, et Sillamäel oleks Eesti Vabariigi koosseisus rahvuslik-territoriaalse autonoomia staatus, mille territooriumil oleksid kõigile elanikele tagatud võrdsed õigused?“.

Õiguskantsler tugines põhiseaduse § 142 lõikele 1 ja tegi Sillamäe Linnavolikogule ettepaneku viia linnavolikogu 6. juuli 1993. a otsus „1993. aasta 30. juuni miitingust osavõtnute juhendite täitmisest“ kooskõlla põhiseadusega.

2. augustil 1993 teatas Sillamäe Linnavolikogu esimees õiguskantslerile, et

linnavolikogu „ei leidnud võimalust tühistada 06. juulil 1993 vastu võetud otsust“, viiteta sellekohasele linnavolikogu otsusele. Referendum toimus 17. juulil 1993.

Võttes aluseks põhiseaduse § 142 lõike 2 ja õiguskantsleri tegevuse korraldamise seaduse § 17 esitas õiguskantsler 20. juulil 1993 Riigikohtule taotluse, milles tegi ettepaneku tunnistada Narva Linnavolikogu 28. juuni 1993. a otsus nr 15/163 „Suhtumisest välismaalaste seadusesse“ kehtetuks selle vastuolu tõttu põhiseaduse §-dega 2, 154 ja 3 nende koostoimes.

Tuginedes põhiseaduse § 2 ja § 152 lõikele 2 esitas õiguskantsler 3. augustil 1993 Riigikohtule taotluse, milles tegi ettepaneku tunnistada Sillamäe Linnavolikogu 6. juuli 1993. a otsus „1993. aasta 30. juuni miitingust osavõtnute juhendite täitmisest“ kehtetuks.

## 2. Õiguskantsleri põhjendus

Õiguskantsler põhistas oma taotlusi Riigikohtule seisukohaga, et põhiseaduse § 2 ei näe ette rahvuslik-territoriaalset autonoomiat Eesti Vabariigi koosseisus, mistõttu Narva ja Sillamäe linnavolikogude otsustes formuleeritud referendumiküsimused on vastuolus põhiseadusega. Samuti leidis õiguskantsler, et kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi ka KOKS) § 2 lõike 2 punkti 2 kohaselt teostatakse kohalikku omavalitsust küll nii demokraatlikult moodustatud võimuorganite kui ka rahvaküsitluse, -hääletuse või -algatuse teel.<sup>5</sup> Kuid viimaseid saab korraldada vaid kohaliku elu küsimustes, milliste hulka riikliku korralduse muutmine ei kuulu.

## 3. Riigikohtu põhjendus

Riigikohus keskendus oma lahendites rahvahääletuse mõiste määratlemisele ja kohaliku omavalitsuse pädevuse väljaselgitamisele.

Riigikohus lähtus mõiste „rahvahääletus“ käsitlemisel põhiseaduse § 105 lõikest 1, mille kohaselt pannakse rahvahääletusele seaduseelnõusid ja muid riigielu küsimusi. Kohalikke rahvahääletusi põhiseadus ei maini. Analoogia alusel mõistis kohtukolleegium kohaliku rahvahääletuse all rahvahääletust, mis puudutab ainult kohaliku omavalitsuse pädevuses olevaid küsimusi. Rahvahääletus ja elanike küsitlus on erineva õigusliku sisuga mõisted. Elanike küsitluse tulemus, erinevalt rahvahääletuse tulemusest, ei ole riigi- või kohaliku omavalitsuse organile õiguslikult kohustav ja seisneb üksnes küsitluses osalenute arvamuse väljaselgitamises. Eri sisuga mõistete kasutamise tõttu jäi seega ebaselgeks, mida tegelikult Narva ja Sillamäe linnavolikogu otsustega silmas peeti.<sup>6</sup>

Põhiseaduse § 154 lõike 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused kohaliku elu küsimusi. KOKS § 2 lõike 2 alusel teostub kohalik omavalitsus demokraatlikult valitud võimuorganite kaudu, samuti rahvaküsitluse, -hääletuse või -algatuse teel üksnes kohaliku elu küsimustes. Riigikohus sedastas, et rahvuslik-territoriaalse autonoomse üksuse kujundamine ei ole kohaliku elu, vaid üldriiklik küsimus. Seega on rahvahääletuse korraldamine rahvuslik-territoriaalse autonoomia küsimuses väljaspool kohaliku omavalitsuse pädevust ning vastuolus nii põhiseaduse § 154 lõikega 1 kui ka KOKS § 2 lõikega 2.

KOKS § 15 lõike 2 järgi on volikogul õigus antud omavalitsusüksuse territooriumil korraldada olulistest küsimustest elanike küsitlusi. Kuid sama seaduse § 2 lõike 2 punkti 2 järgi peab küsitlus piirduma üksnes kohaliku elu küsimustega. Seega oli Narva ja Sillamäe linnavolikogude poolt korraldatud elanike küsitlus rahvuslik-territoriaalse autonoomia küsimuses vastuolus KOKS § 2 lõike 2 punktiga 2.

Lisaks selgitas Riigikohus, et põhiseaduse § 50 näeb Eesti Vabariigis ette ainult kultuurautonoomiad ning rahvuslik-territoriaalse autonoomia põhiseaduses nimetamata jätmine tähendab, et nende kehtestamine on vastuolus põhiseaduse mõttega.<sup>7</sup>

#### 4. Tulemus

Mitme ministeeriumi nõrk kontakt Narva ja Sillamäega ning nende linnade sotsiaal-majanduslikud raskused löid toimumu jaoks soodsa pinnase. Kuigi Riigikohus kuulutas mõlemad referendumid kehtetuks, ei vähendanud see nende poliitilist järelkaja.<sup>8</sup> Samuti on oluline, et Riigikohus lahendas esimest korda küsimust kohalike omavalitsuste pädevuse ulatusest üldriiklike küsimuste lahendamisel.

Riigikohtu 11. augusti 1993. a otsusega ei jäänud Narva Linnavolikogu juhid rahule, kuid edastasid BNS-le teate, et austusest kohtu vastu kavatsevad otsusele siiski alluda.<sup>9</sup> Ka Sillamäe Linnavolikogu ei nõustunud Riigikohtu 6. septembri 1993. a otsusega tunnistada autonoomiareferendum kehtetuks.<sup>10</sup>

Pärast Eesti iseseisvuse taastamist 1991. aastal olid demokraatia, inimeste heaolu, põhiõiguste ja õigusriigi jätkusuutlikule arengule alusepaneku kõrval erilise tähtsusega Eesti iseseisvuse ja sõltumatuse ning territoriaalse terviklikkuse säilitamine. Käesolev kaasus muutis unitaarriigi põhimõtte reaalselt kehtivaks õiguseks. Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve organid ennetasid ohutu Eesti territoriaalsele terviklikkusele ja välistasid põhiseaduse kehtimise ajal territoriaalsed autonoomsed üksused riigis.

# 2

**Operatiivtehnilised erimeetmed**

Menetluse esemeks oli kaitsepolitsei töös kasutatavate operatiivtehniliste erimeetmete rakendamise regulatsioon. Õiguskantsler leidis, et nimetatud regulatsioon on põhiseadusega vastuolus, sest see on isikute põhiõiguste ja vabaduste kaitse seisukohalt ebapiisav. Riigikohus tunnistas 12. jaanuaril 1994 õiguskantsleri taotlusel operatiivtehniliste erimeetmete regulatsiooni kehtetuks.

## 1. Tehiolud

20. septembril 1990 võttis Riigikogu vastu Eesti Vabariigi politseiseaduse (edaspidi PolS). PolS § 10 lõige 4 sätestas kaitsepolitsei põhiülesanded, milleks oli muuhulgas ka võitlus terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastu.<sup>11</sup>

21. aprillil 1993 võttis seadusandja vastu Eesti Vabariigi politseiseaduse muutmise ja täiendamise seaduse (edaspidi PolS muutmise seadus).<sup>12</sup> Selle II osa lõige 4 sätestas:

„Kehtestada, et kaitsepolitsei ametnikud võivad ajutiselt, kuni operatiivjälitusslikku tegevust sätestava seaduse vastuvõtmiseni, oma ülesannete täitmiseks kasutada operatiivtehnilisi erimeetmeid ainult Riigikohtu esimehe poolt nimetatud Riigikohtu liikme kirjaliku nõusoleku alusel.“

Hiljem Riigikogus toimunud arutelust selgus, et seadusandja eesmärgiks nimetatud muudatuste kehtestamisel oli tagada kaitsepolitsei efektiivsus võitluses organiseeritud kuritegevusega.<sup>13</sup>

PolS muutmise seaduse alusel võttis Vabariigi Valitsus 23. juulil 1993 vastu määruse nr 233 „„Riigi Kaitsepolitsei ameti põhimääruse“ ja „Operatiivtehniliste meetmete rakendamise ajutise korra“ kinnitamise kohta“, mille punkt 2 sätestas muuhulgas nii operatiivtehniliste erimeetmete rakendamise juhud ja korra kui ka kontrolli nimetatud erimeetmete rakendamise üle.

Õiguskantsler leidis, et PolS muutmise seaduse II osa lõige 4 on vastuolus põhiseadusega, ning tegi 27. augustil 1993 Riigikogule ettepaneku nimetatud säte põhiseadusega kooskõlla viia. 14. septembril 1993 põhjendas õiguskantsler oma seisukohti ettepaneku arutamisel Riigikogu istungil.<sup>14</sup> Arutelule järgnenud hääletusel oli ettepaneku poolt 34, ettepaneku vastu 36 ning erapooletuks jäi 3 Riigikogu liiget. Sellega otsustas seadusandja jätta PolS muutmise seadus põhiseadusega kooskõlla viimata.

Samal ajal Riigikogule ettepaneku tegemisega tegi õiguskantsler 27. augustil 1993 Vabariigi Valitusele ettepaneku viia PolS muutmise seaduse alusel kinnitatud määruse nr 233<sup>15</sup> punkt 2 kooskõlla põhiseadusega. Vabariigi Valit-

sus võttis selle ettepaneku arutamise kahel korral oma istungi päevakorda<sup>16</sup>, kuid jättis määruse muutmata kujul jõusse.<sup>17</sup>

7. oktoobril 1993 esitas õiguskantsler Riigikohtule taotluse, milles tegi ettepaneku tunnistada PolS muutmise seaduse II osa lõige 4 kehtetuks, sest see on vastuolus põhiseadusega. Samal kuupäeval esitas õiguskantsler Riigikohtule teisegi taotluse ettepanekuga tunnistada põhiseadusega vastuolu tõttu kehtetuks Vabariigi Valitsuse määruse nr 233 punkt 2.

## 2. Õiguskantsleri põhjendus

Õiguskantsleri hinnangul annab PolS muutmise seadus, lubades kaitsepolitsei ametnikel kasutada operatiivtehnilisi erimeetmeid, võimaluse pii-rata põhiseaduses loetletud õigusi perekonna- ja eraelu puutumatus-  
ele, kodu puutumatus-  
ele ning üldkasutataval teel edastatavate sõnumite saladusele.<sup>18</sup> Nende õiguste piiramine on lubatud vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras. See tähendab, et üksnes seaduses tohib fikseerida erimeetmete rakendamise subjektid, juhud, tingimused ja ulatuse, kontrolli erimeetmete kasutamise üle ning asjassepuutuvate ametiisikute vastutuse. Vastuvõetud kujul jätab PolS muutmise seaduse II osa lõige 4 kaitsepolitsei ametnike ja Riigikohtu liikme suva küsimuseks, millistel juhtudel ja korras operatiivtehnilisi erimeetmeid kasutada. Samuti ei selgu nimetatud sätetest, mida üldse käsitatakse operatiivtehniliste erimeetmetena.

Vabariigi Valitsuse määruse nr 233<sup>19</sup> puhul tõi õiguskantsler välja, et põhiseaduse § 87 lõike 6 kohaselt annab Vabariigi Valitsus seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi. Käesoleval juhul ei delegeeri PolS muutmise seaduse II osa lõige 4 Vabariigi Valitsusele õigust sätestada operatiivtehniliste erimeetmete rakendamise juhud ja kord. Järelikult on Vabariigi Valitsus, asudes täitma seaduses olevat lünka juhtude ja korra osas, ületanud oma põhiseaduslikke volitusi.

## 3. Riigikohtu põhjendus

Riigikohus käsitles oma lahendites<sup>20</sup> põhiõiguste piiramise võimalikkust, keskendudes peamiselt seaduslikkuse põhimõtte ja parlamendi reservatsiooni selgitamisele.

### 3.1. Politseiseaduse muutmise ja täiendamise seaduse kohta

Riigikohus tunnistas, et operatiivtehnilised erimeetmed riivavad põhiseaduse §-des 26, 33 ja 43 toodud põhiõigusi. Kolleegium tõi samas, et eelnimeta-

tud õiguste ja vabaduste piiramise võimaluse näevad ette nii põhiseadus kui ka rahvusvahelise õiguse aktid. Tulenevalt põhiseaduse §-s 3 sätestatud seaduslikkuse printsiibist võib põhiõigusi ja vabadusi piirata aga üksnes seaduse alusel. Õiguste ja vabaduste piiramise kord, mis on seadusega kindlaks määratud ja avalikustatud, ning avalikkus võimaldavad valikuvabaduse ja aitavad vältida võimu kuritarvitamist. Põhjaliku seadusandliku regulatsiooni puudumine ja varjatus jätab aga isiku ilma informatsioonilise enesemääramise õigusest, samuti õigusest valida oma käitumisviisi ja end kaitsta.

Eelnevast lähtudes leidis Riigikohus, et kehtiv operatiivtehniliste erimeetmete rakendamise normistik on põhiõiguste ja vabaduste igakülgse kaitse seisukohast ebapiisav ja puudulik. Regulatsioon võimaldas kohtu arvates nii olulises valdkonnas suvalisust ning tekitas põhiõiguste ja vabaduste moonutuste ja põhiseadusvastaste kitsenduste ohu. Riigikogu ei sätestanud, mida konkreetset tuleb mõelda operatiivtehniliste erimeetmete all. Samuti jättis seadusandja täpsustamata operatiivtehnilisi erimeetmeid rakendama õigustatud subjektide ringi, meetmete rakendamise juhud, tingimused, protseduurilise korra ja garantiid, kontrolli ja järelevalve selle üle ning vastutuse selle eest.

Riigikohus leidis, et „Riigikogu oleks pidanud operatiivtehniliste erimeetmete rakendamise konkreetsed juhud ja üksikasjaliku korra ning sellega seonduva õiguste võimalikud piirangud ise kehtestama, mitte aga neid delegeerima kaitsepolitsei ametnikele ja riigikohtunikule. Seda, mida Põhiseaduse järgi on [...] kohustatud tegema seadusandja, ei saa edasi delegeerida täitevvõimule, isegi mitte ajutiselt ja kohtuvõimu kontrollivõimaluse tingimusel“.

Riigikohus asus seisukohale, et Riigikogu on PolS muutmise seaduse II osa lõiget 4 vastu võttes eiranud põhiseaduse §-i 3, mille kohaselt riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Samuti on PolS muutmise seaduse nimetatud sätted vastuolus põhiseaduse § 13 lõikega 2, sest põhiõiguste ja vabaduste piirangute ebapiisav regulatsioon ei kaitse igähti riigivõimu omavoli eest.

### 3.2. Vabariigi Valitsuse määruse nr 233 kohta

Analüüsides Vabariigi Valitsuse määruse nr 233<sup>21</sup> kooskõla põhiseadusega, rõhutas Riigikohus, et põhiseaduse §-des 26, 33 ja 43 sätestatud põhiõiguste piiramine on võimalik üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Sellest tuleneb, et Vabariigi Valitsuse määruse nr 233 punktiga 2 kinnitatud operatiivtehniliste meetmete rakendamise ajutine kord on vastuolus põhiseadusega, sest täitevvõim ei saa määrustega reguleerida valdkondi, mida põhiseaduse kohaselt tuleb reguleerida seadusjõuliste õigusaktidega.

## 4. Tulemus

12. jaanuari 1994. a otsustega<sup>22</sup> tunnistas Riigikohus Eesti Vabariigi politseiseaduse muutmise ja täiendamise seaduse II osa lõike 4 ning Vabariigi Valitsuse määruse nr 233 „Riigi Kaitsepolitseiameti põhimääruse“ ja „Operatiivtehniliste erimeetmete rakendamise ajutise korra“ kinnitamise kohta“ punkti 2 kehtetuks.

See vaidlus on Eesti õigusloos oluline kahel põhjusel. Esiteks pani Riigikohus sellega aluse võimude lahususe seisukohalt olulisele parlamendi reservatsiooni põhimõttele, mis piiritleb seadusandja ja täitevvõimu võimkonna. Sellele tuginedes on Riigikohus oma hilisemas praktikas nõudnud järjekindlalt põhiõiguse piirangute sätestamist seadusega või siis piiranguteks seadusliku aluse loomist. Täitevvõim ei tohi ilma seadusliku volitusega asuda inimeste põhiõigusi piirama.

Teiseks pani Riigikohus nende lahenditega aluse põhiõigusele korraldusele ja menetlusele ning ka õigusele heale haldusele. Riigikohus rõhutas kaks korda, et Riigikogu oleks pidanud operatiivtehniliste erimeetmete rakendamise korra ise kehtestama. See tõlgendus osutab menetluse olulisusele. Hiljem on Riigikohus põhiõiguste menetluslikku külge edasi arendanud ning tuletanud põhiseadusest üldise põhiõiguse korraldusele ja menetlusele ning põhiõiguse heale haldusele, mis väljendavad riigi kohustust austada iga üksikisikut.



3

**Autorataste lukustamine Tallinna tänavail**

Õiguskantsleri algatatud menetluse esemeks oli Tallinna Linnavolikogu ja Tallinna Linnavalitsuse kehtestatud sõidukite tasulise valveta parkimise regulatsioon, mis nägi ette võimaluse kehtiva parkimistõendita või parkimiseks mitte ettenähtud kohas parkiva auto rattad lukustada.

Õiguskantsler leidis, et kõnealune regulatsioon kitsendab põhiseaduse vastaselt põhiseaduse §-s 32 sätestatud igaühe õigust oma omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Riigikohus tunnistas õiguskantsleri taotlusel oma 2. novembri 1994. a otsustega<sup>23</sup> Tallinna Linnavolikogu ja Tallinna Linnavalitsuse asjakohaste õigusaktide põhiseadusvastasust.

## 1. Tehiolud

Tallinna Linnavolikogu võttis 31. märtsil 1994 vastu otsuse nr 52 „Sõidukite tasuline valveta parkimine“, mille punkti 2 kohaselt oli lubatud kehtiva parkimistõendita või parkimiseks mitte ettenähtud kohas pargitud autol autoratas lukustada vastavalt linnavalitsuse kehtestatud eeskirjale.

Tallinna Linnavalitsus kinnitas 31. märtsil 1994 määruse nr 31 „Sõidukite tasulise valveta parkimise eeskiri“ (edaspidi ka parkimiseeskiri). Parkimiseeskirja punkt 7 lubas kehtiva parkimistõendita või parkimiseks mitte ettenähtud kohas pargitud sõiduki ratta lukustada, takistamaks sõiduki kasutamist kuni juhi kindlakstegemiseni, ning sätestas selle toimingu täpsema korra, määrates sealhulgas liikumist takistava vahendi kasutamiseks õigustatud isikud.<sup>24</sup>

Varasemast kehtis Tallinna Linnavalitsuse 16. aprilli 1993. a määrusega nr 70 kinnitatud „Sõiduki sundteisaldamise ja liikumist takistava vahendi kasutamise juhend“ (edaspidi ka sundteisaldamise juhend), mille punktid 1 ja 2 nägid ette sõiduki liikumist takistava vahendi kasutamise korra.

Õiguskantsler leidis, et Tallinna Linnavolikogu otsus nr 52 on vastuolus põhiseaduse, haldusõiguserikkumiste seadustiku ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega ning tegi 26. mail 1994 Tallinna Linnavolikogule ettepaneku viia otsus nimetatud seadustega kooskõlla. Samal päeval esitas õiguskantsler Tallinna Linnavalitsusele ettepaneku viia määrused nr 31<sup>25</sup> ja nr 70<sup>26</sup> kooskõlla põhiseaduse, haldusõiguserikkumiste seadustiku, politseiseaduse, liikluseaduse ja liikluseeskirjaga.<sup>27</sup>

Tallinna Linnavolikogu ei viinud oma otsust nr 52 ettenähtud 20 päeva jooksul põhiseaduse ja seadustega kooskõlla.

Tallinna Linnavalitsus vastas õiguskantsleri ettepanekule 1. juulil 1994 ning

teatas otsusest teha lähimal istungil tasulist valveta parkimist korraldavatesse linnavalitsuse määrustesse õiguskantsleri ettepanekust tulenevad parandused. Samas lisas linnavalitsus, et kujunenud olukorras ei ole võimalik tagada parkimiskorda ilma sõiduki ratast lukustamata, sest hiljem on küll võimalik kindlaks teha sõiduki omanik, kuid ei ole võimalik selgeks teha isikut, kes konkreetsel juhul parkimiseeskirju rikkus.

Tallinna Linnavalitsus nõustus õiguskantsleri ettepanekuga osaliselt, muutes oma 19. juuli 1994. a määrustega nr 83 „Sõidukite tasuline valveta parkimine“ ja nr 84 „Sõiduki sundteisaldamine ja liikumist takistava vahendi kasutamine“ linnavalitsuse kinnitatud parkimiseeskirja ja sundteisaldamise juhendit. Nimetatud muudatustega tühistas linnavalitsus sätteid, mis lubasid Tallinna Politseiprefektuuri politseinikel kasutada autorataste lukustamise vahendeid, ilma et politseiseadusest neile selline õigus tuleneks. Lisaks täpsustas linnavalitsus, et parkimiseeskirjas ja sundteisaldamise juhendis tuleb termini „tasu“ all mõista linnavalitsuse poolt kehtestatud parkimistasu.<sup>28</sup>

6. septembril 1994 esitas õiguskantsler Riigikohtule taotluse tunnistada kehtetuks Tallinna Linnavalikogu sõidukite tasulist parkimist puudutav otsus<sup>29</sup> selle vastuolu tõttu põhiseaduse, haldusõiguserikkumiste seadustiku ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega. Samal kuupäeval esitas õiguskantsler Riigikohtule taotluse ka Tallinna Linnavalitsuse 31. märtsi 1994. a määruse nr 31 ning 16. aprilli 1993. a määruse nr 70 kehtetuks tunnistamiseks, sest need olid, vaatamata linnavalitsuse poolt tehtud muudatustele, endiselt vastuolus põhiseaduse, haldusõiguserikkumiste seadustiku ja liikluseadusega.

## 2. Õiguskantsleri põhjendus

Õiguskantsler tugines oma põhjendustes eelkõige põhiseaduse § 32 lõikele 2, mis sätestab, et igal inimesel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada, kusjuures **kitsendused sätestab seadus**. Liiklusvahendi kasutamist takistavate seadmete kasutamist ei luba aga ükski seadus. Õiguskantsleri arvates on autorataste lukustamine käsitatav karistusena parkimisnõuete rikkumise eest. Haldusõiguserikkumiste seadustik nägi taoliste tegude eest halduskaristusena ette aga üksnes rahatrahvi, eriõiguste äravõtmise või haldusaresti.

Õiguskantsler rõhutas ka, et Tallinna tänavatel ja parklates puudub sageli märgistus, mis teavitaks, kus ja millistel tingimustel tohib parkida. Seega on Tallinna linn jätnud oma kohustused täitmata, asetades sõidukite juhid teadlikult olukorda, kus alati ei olegi teabe puudumise tõttu võimalik liikluseeskirja täita.

Tallinna Linnavolikogu otsuse nr 52 kohta arvas õiguskantsler, et sõidukite tasulise valveta parkimise regulatsioon hõlmab määramata hulka isikuid. See oleks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 7 kohaselt tulnud vastu võtta määrusena.

### 3. Riigikohtu põhjendus

Riigikohus keskendus oma 2. novembri 1994. a otsustes<sup>30</sup> kohaliku omavalitsuse pädevuse selgitamisele omandiõiguse piiramisel.

Riigikohus leidis, et kehtiva parkimistõendita või selleks mitte ettenähtud kohas pargitud auto ratta lukustamise lubamine kohaliku omavalitsuse territooriumil on üheaegselt nii kohaliku elu küsimuse otsustamine kui ka omandiõiguse piiramine. Põhiseaduse § 154 lõike 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt. Parkimise organiseerimine kohaliku omavalitsuse territooriumil on kohaliku omavalitsuse korraldada. Samas rõhutas kolleegium, et põhiseaduse § 32 lõike 2 kohaselt tuleb omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise kitsendused sätestada seadusega. Tallinna Linnavolikogu ja Tallinna Linnavalitsus kehtestasid tasulise valveta parkimise regulatsiooni, arvestamata, et puudus seadus, mis annaks kohaliku omavalitsuse volikogule ja tema täitevorganile õiguse rakendada sõiduki ratta lukustamist.

Tallinna Linnavolikogu otsuse nr 52 puhul nõustus kolleegium õiguskantsleriga, märkides, et linnavalitus oleks suurt ja määramata hulka juhtumeid hõlmava tasulise valveta parkimise regulatsiooni pidanud vormistama määrusena kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 7 lõike 1 mõistes.<sup>31</sup>

### 4. Tulemus

Tallinna Linnavolikogu tunnistas 20. oktoobri 1994. a määrusega nr 15 kehtetuks oma otsuse nr 52 need punktid, millega nad oli kehtestanud parkimiseeskirjade rikkumist puudutavad üldised käitumisnormid.

Tallinna Linnavalitsus tunnistas 21. oktoobri 1994. a määrusega nr 99 kehtetuks sundteisaldamise juhendi ning muutis parkimiseeskirja punkti 7, mille uus sõnastus ei andnud võimalust ratta lukustamiseks.

Kuna Tallinna Linnavolikogu ja Tallinna Linnavalitsus tunnistasid enne Riigikohtu otsust ise vastavalt oma otsuse ja määruste põhiseaduse ja seadus-

tega vastuolus olevad osad kehtetuks, ei saanud Riigikohus seda enam teha. Seega piirdus Riigikohus 2. novembri 1994. a otsustes<sup>32</sup> Tallinna Linnavolikogu otsuse ja Tallinna Linnavalitsuse määruste põhiseadusvastasuse tunnistamisega.

14. juunil 1995 võttis Riigikogu vastu parkimisseaduse, mis andis muuhulgas seadusliku aluse autoratate lukustamiseks. Seaduse § 11 sätestas juhud, millel seaduses nimetatud isikutel on õigus autoratas lukustada.<sup>33</sup>

Riigikogu võttis 28. jaanuaril 1999 vastu haldusõiguserikkumiste seadustiku ja liiklusseaduse muutmise ja täiendamise seaduse, mille § 12 tunnistas parkimisseaduse kehtetuks. Nimetatud muutmisseadusega haldusõiguserikkumiste seadustikus tehtud muudatused<sup>34</sup> ei näinud enam ette võimalust parkimisnõuete rikkumise korral sõiduki ratas lukustada.

Nende kahe kaasuse olulisus seisneb eelkõige selles, et esimest korda võttis Riigikohus seisukoha kohaliku omavalitsuse poolt kehtestataivate põhiõiguse piirangute õiguspärasuse tingimuste suhtes. Riigikohus lahendas põhiseaduses sisalduva ebaselguse põhiõiguste kasuks, rõhutades, et põhiõiguse kitsendused tuleb sätestada seadusega, kuid ükski seadus ei volitanud kohalikku omavalitsust kehtestama sõiduki rataste lukustamise võimalust.



4

Riigikogu liikmed ettevõtete nõukogudes

Õiguskantsleri omal initsiatiivil algatatud menetluse esemeks oli Riigikogu töökorra seaduse norm, mis lubas Riigikogu liikmete kuulumist riigiettevõtete nõukogudesse.

2. novembril 1994 tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelvalve kolleegium kehtetuks Riigikogu töökorra seaduse (edaspidi ka RKTS) § 7 lõike 1 osas, millega ei peetud teise riigiametisse asumiseks Riigikogu liikme nimetamist haldusnõukogu esimeheks või liikmeks.<sup>35</sup>

## 1. Tehiolud

29. detsembril 1990 andis Vabariigi Valitsus määruse nr 264 „Eesti Vabariigile kuuluvate riiklike ettevõtete üleviimise kohta uutele organisatsioonilistele vormidele“, millega kinnitati ka „Riigiettevõtte haldusnõukogu põhimäärus“.<sup>36</sup>

6. juulil 1992 muutis Vabariigi Valitsus määrusega nr 198 eelnimetatud määrust ja riigiettevõtte haldusnõukogu põhimäärust.<sup>37</sup>

Määrus „Eesti Vabariigile kuuluvate riiklike ettevõtete üleviimise kohta uutele organisatsioonilistele vormidele“ nägi ette, et riigiettevõtete nimekirja ja nende haldusnõukogude isikkoosseisu kinnitab Eesti Vabariigi Valitsus. Määruse punkti 3 kohaselt asutas riigiettevõtte Eesti Vabariigi ministeerium või riigivara valdusorganisatsioon.

Riigiettevõtte haldusnõukogu põhimääruse punkt 1 sätestas, et riigiettevõtte kõrgeimaks organiks on tema asutaja, kes teostab haldusnõukogu kaudu riigi majanduspoliitikat. Punkti 3 kohaselt nimetati haldusnõukogu liikmed ministeeriumi või riikliku ameti ettepanekul. Põhimääruse punkti 5 alusel said haldusnõukogu liikmed töö eest haldusnõukogus tasu vastavalt nendega sõlmitud lepingule. Haldusnõukogu liikmetele makstava tasu määras asutaja ja see arvati ettevõtte halduskulude hulka.

9. novembril 1992 võttis Riigikogu vastu Riigikogu töökorra seaduse.

19. jaanuaril 1993 muudeti Riigikogu töökorra seaduse muutmise seadusega RKTS § 7 lõiget 1 ning anti Riigikogu liikmetele muuhulgas luba kuuluda riigiettevõtete nõukogudesse. RKTS § 7 lõike 1 muudetud redaktsioon kõlas järgmiselt:

„Riigikogu liikme asumiseks mõnda teise riigiametisse loetakse asumist Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse või mõne valitsusasutuse poolt nimetatavasse ametisse, välja arvatud nimetamine haldus- või järelevalvenõukogu esimeheks või liikmeks (sh Eesti Panga nõukogu või riigiettevõtte või -asutuse nõukogu koosseisu), sõltumata nimetamise ajast.“

27. oktoobril 1993 tegi õiguskantsler Riigikogule ettepaneku viia RKTS § 7 lõige 1 kooskõlla põhiseadusega. Õiguskantsler leidis, et RKTS § 7 lõige 1 on vastuolus põhiseaduses sätestatud ametite ühitamatuse ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega.

25. novembril 1993 toetas Riigikogu õiguskantsleri ettepanekut, kuid jättis oma otsuse hiljem süiski täitmata ja Riigikogu töökorra seaduse muutmata.<sup>38</sup>

Õiguskantsler esitas Riigikohtule taotluse, milles tegi ettepaneku tunnistada põhiseaduse § 152 lõike 2 alusel RKTS § 7 lõige 1 kehtetuks. Õiguskantsler leidis, et RKTS § 7 lõige 1 on vastuolus põhiseaduse §-ga 4, § 63 lõikega 1, § 64 lõike 2 punktiga 1 ja §-ga 102 nende koostoimes.

## 2. Õiguskantsleri põhjendus

Õiguskantsler asus seisukohale, et RKTS § 7 lõikes 1 on loetletud institutsioonid – Riigikogu, Vabariigi President, Vabariigi Valitsus ja valitsusasutus –, kelle poolt ametisse nimetamist peetakse Riigikogu liikme mõnda teise riigiametisse asumiseks.

Haldusnõukogu koosseisu kinnitas määrusega Vabariigi Valitsus valitsusasutuse – ministeeriumi – ettepanekul. Seega vastas ka Riigikogu liikme nimetamine haldusnõukogu esimeheks või liikmeks RKTS § 7 lõike 1 tunnustele, mistõttu tuli Riigikogu liikmete kuulumist haldusnõukogudesse lugeda teises riigiametis olemiseks.

Põhiseaduse § 59 sätestab, et seadusandlik võim kuulub Riigikogule. Riigikogu liikmed osalevad seadusandliku võimu teostamisel. Majanduspoliitika on aga üks osa riigi sise- ja välispoliitikast, mis on põhiseaduse § 87 punkti 1 kohaselt Vabariigi Valitsuse kui täidesaatva riigivõimu pädevuses.

Õiguskantsler leidis, et Riigikogu kui seadusandliku võimu organi liikmete kuulumine haldusnõukogudesse on vastuolus põhiseaduse § 63 lõikes 1 kehtestatud kategoorilise piiranguga, mis peab garanteerima põhiseaduse §-s 4 sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte täitmise.

## 3. Riigikohtu põhjendus

Riigikohus arutles selle üle, kas Riigikogu liikme kuulumine haldusnõukogu koosseisu on riigiametis olemine põhiseaduse § 63 lõike 1 mõttes.<sup>39</sup>

Riigikohus märkis, et haldusnõukogu liige nimetatakse valitsusasutuse – ministeeriumi – ettepanekul ja kinnitatakse määrusega Vabariigi Valitsuse poolt,

s.t haldusnõukogu liikmed saavad oma tegevuseks volitused täidesaatvalt riigivõimult. Haldusnõukogu kaudu teostab ministeerium riigi majanduspoliitikat, lähtudes ministeeriumi poolt väljatöötatud majandusharu arenguprogrammist. Majanduspoliitika on üks osa riigi sise- ja välispoliitikast, mis on põhiseaduse § 87 punkti 1 kohaselt Vabariigi Valitsuse kui täidesaatva riigivõimu pädevuses. Haldusnõukogu liikme ülesannete täitmine on töötamine ametikohal, kus täidetakse riigi haldusfunktsioone, mille eest on ette nähtud tasu, ja kantakse vastutust riigiettevõtte kõrgema organi – ministeeriumi – ees. Seega on haldusnõukogu koosseisu kuulumine riigiametis olek.

Oma otsuses sedastas Riigikohus, et põhiseaduse § 63 lõikega 1 kehtestatud piirang on üheks põhiseaduse §-s 4 sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte tagatiseks. „Võimude lahususe põhimõtte kohaselt on seadusandlik-, täitev- ja kohtuvõim seatud üksteist tasakaalustama ning on seega teatud mõttes vastandlike huvidega. See on vajalik riigivõimu jaotamiseks ja seeläbi demokraatia ja seaduslikkuse printsiibi kindlustamiseks. Kui üks isik täidab samaaegselt riigivõimu kahe haru funktsioone ja tema tegevust tasustatakse mõlemalt poolt, siis võib see põhjustada eetilise ja huvide konflikti täidetavate võimufunktsioonide ning sellest johtuvalt ka isiklike ning avalike huvide vahel. Huvide konflikt kui olukord, kus riigiametnik üheaegselt täidab olemuselt vastandlikke ülesandeid ja taotleb vastandlikke eesmärgi, võib põhjustada minetusi tema ametikohustuste täitmisel ja võib luua eeldused korruptsiooniks. Huvide konflikti peab vältima kõigis riigiametites.“<sup>40</sup>

2. novembril 1994 tunnistas Riigikohus põhiseadusvastaseks seadusesäte, mis lubas Riigikogu liikmetel kuuluda riigiettevõtete haldusnõukogudesse.

Riigikohus nõustus õiguskantsleri järeldusega, et täidesaatva riigivõimu teostamine haldusnõukogus on riigiametis olek ning RKTS § 7 lõikes 1 sätestatu, et Riigikogu liiget võib nimetada haldusnõukogu esimeheks või liikmeks, on vastuolus põhiseaduse § 63 lõikega 1 ning põhiseaduse §-s 4 sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega.

Samuti toetas Riigikohus õiguskantsleri seisukohta, et erandi kehtestamisega RKTS § 7 lõikes 1 ei järgitud põhiseaduse § 64 lõike 2 punkti 1 mõtet. Põhiseaduse § 64 lõike 2 punkti 1 kohaselt lõpevad Riigikogu liikme volitused enne tähtaega tema asumisel mõnda teise riigiametisse.

## 4. Tulemus

1. septembril 1995 jõustus äriseadustik. Enne äriseadustiku jõustumist kehtinud õigusaktide alusel asutatud ettevõtted, mida ei ole äriseadustiku §-s 1 ettevõtjana sätestatud, tuli 1997. aasta 1. septembriks ümber kujundada või

lõpetada.<sup>41</sup> Riigiettevõtete, riiklike ettevõtete ja riiklike väikeettevõtete, samuti muude riigile kuuluvate ettevõtete, rahva- ja rendiettevõtete ning riiklike fondide ümberkujundamine, ühinemine ja jagunemine toimus vastavalt Vabariigi Valitsuse poolt 6. novembril 1996 kinnitatud määrusele.<sup>42</sup> Lisaks äriseadustikule reguleerib riigi osalust riigi äriühingutes 24. märtsil 2004 vastu võetud riigi eraõiguslikes äriühingutes osalemise seadus.

Kuigi tänapäeval ei saa me rääkida riigiettevõtetest ega nende haldusnõukogudest ning kõigi äriühingute suhtes kehtib ühesuguselt äriseadustik, on õiguskantsler korduvalt juhtinud tähelepanu sellele, et Riigikogu liikmed ei tohi Riigikohtu 2. novembri 1994. a otsusega põhiseadusele antud tõlgenduse järgi kuuluda ka riigi osalusega äriühingute nõukogudesse.

Õiguskantsleri 2002. aasta tegevuse ülevaates tõi õiguskantsler esile Riigikogu liikme mandaadi ja ametite ühildamatuse küsimuse:

„[...] Demokraatliku õigusriigi ning ka Eesti põhiseaduse üks olulisemaid põhimõtteid on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu lahusus ja vastastikune tasakaalustatus. Üks isik ei saa olla samal ajal mitme riigivõimu esindaja; ühe isiku kanda ei saa olla vastandlikud huvid [...].“<sup>43</sup>

Õiguskantsleri 2003.–2004. aasta tegevuse aruandes võttis õiguskantsler seisukoha:

„[...] Riigikogu liikmel, kelle on minister nimetanud riigi esindajana äriühingu nõukogusse, kellel on ministri ees aruandekohustus ja keda tasustatakse ministri määratud korras, puudub võimalus teostada parlamentaarset järelevalvet selles valdkonnas majanduspoliitikat ellu viiva ministri tegevuse üle. Vastasel juhul peab ta kontrollima iseenda tegevust. Kui Riigikogu liige peab äriühingu nõukogus esindama riiki, täites samal ajal Riigikogu liikme volitusi ja täidesaatva võimu ülesandeid, ei saa ta täita võimu kontrollimise funktsiooni ega järgida võimude tasakaalustatuse põhimõtet [...].“<sup>44</sup>

Oma ettekandes Riigikogus 30. septembril 2004 tõi õiguskantsler välja Õiguskantsleri Kantselei korraldatud menetluse tulemused:

„[...] Riigikontrolöri algatatud ja Õiguskantsleri Kantselei läbi viidud menetluse tulemusena selgus, et koguni viiendik Riigikogu kümenda koosseisu liikmetest on samal ajal Vabariigi Valitsuse koosseisu kuuluvate ministrite poolt nimetatud erinevate riigi äriühingute nõukogude liikmeteks. Nad viivad seal ellu riigi majanduspoliitikat, täites ministrite antud suuniseid, andes ministritele oma tegevusest aru ja võttes vastu ministrite poolt kehtestatud tasu. Need loetelud

riigiametis olemist iseloomustavad tegevused ei ole muide õiguskantsleri või riigikontrolöri kurja fantaasia viljad, vaid riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadusega äriühingu nõukogu liikmetele pandud kohustused [...].<sup>445</sup>

Oma 29. septembri 2005. a ettekandes Riigikogule pöördus õiguskantsler taas parlamendisaadikute poole:

„[...] Põhiseadusevastase olukorra ignoreerimine ja vaikiv heakskiitmine täitevvõimu ning parlamendi poolt viitab kokkuleppele *status quo* säilimiseks. Põhiseadus sätestab aga õiguslikud tagajärjed juhuks, kui Riigikogu liige on samaaegselt teises riigiametis, milleks tuleb pidada ka riigi esindamist äriühingu nõukogus. Sel juhul lõpevad Riigikogu liikme volitused enne tähtaega. Selle nõude täitmist kontrollib Riigikogu juhatus, kes peab vajadusel pöörduma Riigikohtusse Riigikogu liikme volituste ennetähtaegseks lõpetamiseks. Soovitan Riigikogu juhatusel vastavad sammud astuda ning meenutan, et Riigikohus on juba 1994. aastal tunnistanud põhiseadusevastaseks Riigikogu liikmete kulumise riigiettevõtete haldusnõukogudesse [...].<sup>446</sup>

Õiguskantsler juhtis oma 28. septembri 2006. a ettekandes Riigikogu tähelepanu:

„[...] Mitte midagi ei ole tehtud selleks, et Riigikogu liikmed ei kuuluks enam ebaseaduslikult riigi äriühingute nõukogudesse [...].<sup>447</sup>

Ettekandes Riigikogule 27. septembril 2007 pidi õiguskantsler taas kord tõdema, et Riigikogu liikmete riigi äriühingute nõukogusse kuulumises ei ole midagi muutunud:

„[...] Kui Riigikogu eesmärgiks on suurendada parlamentaarset kontrolli äriühingute tegevuse üle, tuleks näha ette eraldi parlamentaarse kontrolli vorm, millel ei oleks PS § 63 lg 1 tähenduses teises riigiametis olemise tunnuseid. Kahjuks ei pidanud Riigikogu oma lubadust reguleerida Riigikogu liikme staatuse seaduses küsimus üheselt ja ammendavalt [...].<sup>448</sup>

28. mail 2007 algatasid kõik Riigikogu fraktsioonid Riigikogu liikme staatuse seaduse eelnõu<sup>49</sup> (edaspidi ka RLSSe), milles nähti ette Riigikogu töökorra seaduse kehtetuks tunnistamine ning sätestati Riigikogu liikme ametiga ühitamatud ametid. RLSSe § 28 sätestas, et Riigikogu liige ei või oma volituste ajal olla riigi osalusega äriühingu või riigi asutatud sihtasutuse juht ega juhatuse liige. RLSSe ei sisaldanud samasugust sõnaselget keeldu Riigikogu liikme kuulumise kohta riigi osalusega äriühingu nõukogusse.

14. juunil 2007 võeti Riigikogu liikme staatuse seadus Riigikogus vastu.

21. jaanuaril 2008 tegi õiguskantsler Riigikogule ettepaneku viia Riigikogu liikme staatuse seadus kooskõlla ametite ühitamatuse ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega. Riigikogu toetas 28. jaanuaril 2008 õiguskantsleri ettepanekut 86 poolthäälega, kusjuures vastuolijaid ega erapooletuid ei olnud.

Üle kümne aasta on arutletud selle üle, kas Riigikogu liikmed võivad kuuluda riigiettevõtete nõukogudesse või mitte. Seejuures pole sisulist vahet, kas tegu on avalik-õiguslikult korraldatud riigiettevõtte haldusnõukoguga või äriseadustiku alusel korraldatud riigi osalusega äriühingu nõukoguga. Õiguskantsleri seisukoht on ühene: ei põhiseadus ega teised seadused luba Riigikogu liikmetel kuuluda riigi osalusega äriühingute nõukogudesse. Seega tuleb Riigikogu liikme ametite ühildamise umbsõlm ükskord läbi raiuda ning põhiseadusvastane olukord lõpetada.



5

Valimisliidud kohaliku omavalitsuse  
volikogu valimistel

Õiguskantsleri omal initsiatiivil algatatud menetluse esemeks oli valimisliitude keelamine kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. 15. juulil 2002 tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium õiguskantsleri taotluse alusel kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (edaspidi ka KOVVS) põhiseadusvastaseks osas, mis ei võimaldanud kodanike valimisliitude osalemist kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel.<sup>50</sup> Kolm aastat hiljem tekkis samasisuline vaidlus uuesti ja 19. aprillil 2005 tunnistas Riigikohtu üldkogu kehtetuks KOVVS sätte, mis ei võimaldanud alates 2005. aastast esitada valimisliite valla või linna valimiskomisjonile registreerimiseks ning oleks seega välistanud nende osalemise kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel.

## 1. Tehiolud (I)

19. mail 1993 võttis Riigikogu vastu kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse. See seadus andis kohalikel valimistel õiguse kandideerida erakonna, kandidaatide ülesseadmise õigust omava ühenduse, seltsi või muu organisatsiooni nimekirjas või üksikkandidaadina.

Teise, 16. mail 1996 vastuvõetud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusega nähti ette kolm isiku passiivse valimisõiguse teostamise viisi. Nendeks olid kandideerimine erakonna nimekirjas, kandideerimine valimisliidu nimekirjas (kusjuures lubatud olid nii erakondade kui ka kodanike valimisliidud) ning kandideerimine üksikkandidaadina.

6. mail 2002 jõustus hilisema vaidluse esemeks saanud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. Seadus võimaldas isikutel erinevalt varasemast regulatsioonist kandideerida kohalike omavalitsuste volikogude valimistel üksnes erakonna nimekirjas või üksikkandidaadina. Selle muudatuse eesmärkidena tõi tollane justiitsminister Märt Rask Riigikogu ees välja poliitilise vastutuse tugevdamise kohalikul tasandil ning usalduse suurendamise poliitilise süsteemi vastu tervikuna.<sup>51</sup>

21. mail 2002 tegi õiguskantsler Riigikogule ettepaneku viia kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus kooskõlla põhiseaduse §-dega 11 ja 12 ning § 156 lõikega 1. Õiguskantsler leidis, et selle seadusega on ebaproportsionaalselt piiratud vabade valimiste ning üldise ja ühetaolise valimisõiguse teostamist.

23. mail 2002 arutas Riigikogu õiguskantsleri ettepanekut ega nõustunud sellega.

30. mail 2002 esitas õiguskantsler Riigikohtule taotluse tunnistada KOVVS

§ 31 lõige 1, § 32 lõige 1 ja § 33 lõike 2 punkt 1 vastuolus olevaks põhiseaduse §-dega 11 ja 12 ning § 156 lõikega 1 ning tunnistada KOVVS § 31 lõige 1, § 32 lõige 1 ja § 33 lõike 2 punkt 1 kehtetuks osas, mis ei võimalda kandideerimisõiguslikel isikutel osaleda kohalike omavalitsuste volikogude valimistel kodanike valimisliitude nimekirjade kaudu.

## 2. Õiguskantsleri põhjendus

Õiguskantsler leidis, et on rikutud hääleõigusliku isiku õigust osaleda kohalike omavalitsuste volikogude valimistel. Oma seisukohta põhjendas õiguskantsler järgmiselt.

### 2.1. Võrdse kohtlemise põhimõte

Põhiseaduse § 12 lõike 1 esimesest lausest tulenev üldine võrdsuspõhimõte ning § 156 lõikest 1 tulenev vabade, üldiste ja ühetaoliste valimiste põhimõte eeldavad, et kohalike omavalitsuste esinduskogude valimiste puhul koheldakse võrdselt kõiki kohaliku omavalitsuse territooriumil elavaid isikuid, seda nii aktiivset kui ka passiivset valimisõigust silmas pidades. Põhiseaduse eeltoodud sätetest, kohaliku omavalitsuse põhimõtetest ning Euroopa kohaliku omavalitsuse harta<sup>52</sup> preambulis väljendatud demokraatia põhimõtetest lähtudes peavad kohalikel valimistel saama osaleda kõik hääle- ja kandideerimisõiguslikud isikud, valitav esinduskogu peab väljendama kõigi omavalitsusüksuse maa-alal alaliselt elavate isikute huvisid ja taotlusi ning kohalikel elanikel peab olema kontroll valitud volikogu liikmete ja kohaliku võimu otseste teostajate üle. Kohaliku omavalitsuse olemusest lähtudes ja autonoomiat arvestades on kohaliku elu küsimustes kaasalöömiseks võrdsete võimaluste loomine eriti vajalik. Seega on kohaliku omavalitsusüksuse hääle- ja kandideerimisõiguslike elanike puhul tegemist võrdsete isikutega, keda tuleb kohelda võrdselt.

KOVVS vaidlusalune regulatsioon ei võimalda esitada kohaliku omavalitsuse esinduskogude valimistele kodanike valimisliitude nimekirju, sest annab nimekirjade esitamise õiguse vaid erakondadele. Kui isik ei saa või ei soovi astuda erakonna liikmeks, ei soovi kandideerida erakonna nimekirjas, samuti juhul, kui erakond ei ole nõus isiku kandideerimisega tema valimisnimekirjas, on tal võimalik oma kandidatuur üles seada vaid üksikkandidaadina.

Vastavalt KOVVS § 56 lõikele 4 osutub üksikkandidaat valituks juhul, kui tal le antud häälte arv ületab lihtkvoodi või on sellega võrdne. Valimisringkonnas lihtkvoodi alusel jaotamata jäänud mandaadid jaotatakse nimekirjamaan-daatidena nende erakondade vahel, kelle kandidaadid kogusid vastavas vallas

või linnas kokku vähemalt 5% häältest. Sama erakonna ringkonnanimikirjas olevate kandidaatide hääled liidetakse. Häälte ülekandmise põhimõttest tulenevalt on seega võimalik, et nimekirjas kandideerijad osutuvad valituks ka siis, kui nad saavad vähem hääli kui üksikkandidaadid. Üksikkandidaadina kandideerimise võimalust on arusaadaval põhjusel seni kasutatud minimaalselt.<sup>53</sup>

Eeltoodu põhjal asus õiguskantsler seisukohale, et isikuid, kes soovivad osaleda kohaliku elu küsimuste otsustamisel ühiselt, kuid kes ei saa või ei soovi kandideerida erakonna nimekirjades, on koheldud ebavõrdset.

## 2.1. Õigus kandideerida

Õiguskantsler ei nõustunud Riigikogu toodud põhjendusega, mille kohaselt taotleti kodanike valimisliitude kaotamisega püsivat poliitilist vastutust kohalikul tasandil ning sellega kaasnevat usalduse kasvu poliitilise süsteemi vastu.<sup>54</sup>

Oma taotluses sedastas õiguskantsler, et poliitiline vastutus on üheks demokraatia toimimise tingimuseks. Poliitilise vastutuse mehhanism seisneb selles, et isik või isikute ühendus kandideerib valimistel oma valimisprogrammile tuginedes ning võtab sellega avalikult vastutuse programmi täitmise või täitmata jätmise – nii selle soodsate kui ka ebasoodsate tulemuste – eest.

Erakonna puhul mõjutab vastutus nii erakonda tervikuna (programmist tulenev poliitiline vastutus) kui ka ühenduse sisedistsipliini tõttu ühenduse iga kandidaati eraldi. See tuleneb asjaolust, et erakond on võrdlemisi kindla liikmeskonnaga ja maailmavaate alusel ühendatud püsiv ühendus. Kodanike valimisliitude kui mitteformaalse struktuuriga ja maailmavaatelise aluseta ühenduste puhul vastutus üldjuhul ühenduse siseselt ei toimi, kuid ühenduse kui terviku vastutus toimib samamoodi nagu erakonna puhul. See ongi kahe ühenduse põhiline erinevus, mis tuleneb nende püsivuse ja ühinemise aluse erinevusest.

Õiguskantsleri hinnangul on kohalikul tasandil tegemist spetsiifiliste kohaliku elu küsimustega, mille konkreetsed lahendused pakutakse välja valimisprogrammides ning mille puhul pole maailmavaateline alus oluline ega sageli ka tuvastatav. Kuna ei ole selge, kas valimisliitude kaotamine on parim võimalik ja mõõdukas vahend, mis tagab suurema poliitilise vastutuse kohalikul tasandil, leidis õiguskantsler, et kodanike valimisliitude nimekirjades kandideerimise välistamine kohalikel valimistel on kandideerimisvõimaluste eba-proportsionaalne piirang.

### 3. Riigikohtu põhjendus (I)

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium kontrollis, kas valimisliitude välistamine piirab ebaproportsionaalselt põhiseaduse §-s 156 sätestatud põhiõigusi – õigust kandideerida ja õigust seada üles kandidaate.

Riigikohus märkis, et põhiseaduse § 156 ei taga ega saagi tagada iga isiku võrdsset võimalust saada valituks ja igaühe võimalust seada üles võrdsete väljavaadetega kandidaate. See säte tagab formaalse võrdsuse. Näiteks tähendab valija jaoks formaalne võrdsus kõigi valijate ühesugusest kohtlemist siis, kui arvestatakse tema häält mandaatide jagamisel; kandidaatide jaoks võrdsset kohtlemist mandaatide jagamisel; kandidaadi ülesseadjate jaoks võrdsset kohtlemist nende initsiatiivi vormistamisel ja tunnustamisel.

Riigikohus sedastas, et põhiseaduse §-i 156 tuleb tõlgendada nii, et selle toimeala ei piirduks ainult ja üksnes valimiseaduses sätestatud formaalse võrdsuse kindlustamisega. Kolleegiumi arvates ei eksisteeri § 156 põhiseaduse teistest sätetest ja põhimõtetest isoleeritult. Põhiseaduse § 156 tõlgendamisel tuleb lähtuda ka kohaliku omavalitsuse olemusest ja demokraatia põhimõtetest.

Kolleegiumi seisukohalt ei takista demokraatia põhimõtted iseenesest subjektiivsete valimisõiguste mõistlikku piiramist. Piirangud ei tohi aga tõrjuda kandideerimast reaalselt toetajaskonda omavaid isikuid ja grupe. Sellised piirangud rikuksid nii kandideerimisõigust kui ka õigust valida ja õigust kandidaate üles seada ning lõppkokkuvõttes kahjustaksid kohaliku omavalitsuse aluseid seeläbi, et esindusorgan ei saa kujuneda piisavalt representatiivseks.

Ohu hindamisel arvestas Riigikohus üksikkandidaatide konkurentsivõimet valimisnimekirjadega võrreldes, valijate seniseid eelistusi ning kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse jõustumise ja järgmiste kohalike valimiste toimumise aega.

Kolleegium järeldas 1999. aasta oktoobris toimunud kohalike valimiste tulemustest<sup>55</sup>, et enamikus kohaliku omavalitsuse üksustes hääletasid valijad kodanike valimisliitude poolt ja kandidaadid eelistasid kuuluda kodanike valimisliitudesse. Vaid suuremates kohaliku omavalitsuse üksustes eelistati erakonnanimikirju. Kuna pole andmeid, mis kinnitaksid, et valimisliitudel puudunuks 2002. aasta valimistel tugev potentsiaalne toetajaskond, leidis kolleegium, et kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus ahendab ebaproportsionaalselt õigust üles seada kandidaate, õigust kandideerida ja õigust valida.

15. juulil 2002 tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium kohaliku omavalitsuse volikogu seaduse põhiseadusvastaseks osas, mis ei või-

malda kodanike valimisliitude osalemist kohalikel valimistel. Kolleegium ei pidanud demokraatlikuks vahetult enne valimisi<sup>56</sup> valimisreeglistikus selliste muudatuste tegemist, mis võivad oluliselt mõjutada valimistulemusi ühe või teise poliitilise jõu kasuks, ning rõhutas, et valimisseadus peab tagama demokraatia ja teenima sel viisil üldist hüvangut.

## 4. Tehiolud (II)

30. juulil 2002 täiendas Riigikogu kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadust, võimaldades kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel lisaks erakondadele esitada nimekirju ka kodanike valimisliitudel. Samas lisati seadusesse § 70<sup>1</sup>, mis näeb ette, et valimisliitude õigus kandidaatide nimekirju esitada lõpeb 1. jaanuaril 2005. Edaspidi oleks kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel saanud kandideerida vaid erakonnad ja üksikkandidaadid.

26. novembril 2004 esitas õiguskantsler Riigikogule ettepaneku viia erakonnaseaduse (edaspidi ka EKS) § 1 lõige 1, § 5 lõike 1 esimene lause ja § 6 lõige 2 koos KOVVS §-ga 70<sup>1</sup> kooskõlla põhiseaduse § 48 lõike 1 teise lausega ja § 156 lõikega 1 ning Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikliga 19 nende koosmõjus. Selleks tuleks ette näha kas kohaliku erakonna instituut või lubada kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel osaleda kodanike valimisliitudel.

14. detsembril 2004 otsustas Riigikogu õiguskantsleri ettepaneku tagasi lükata.

21. detsembril 2004 esitas õiguskantsler Riigikohtule taotluse tunnistada KOVVS § 70<sup>1</sup> ning EKS § 1 lõige 1, § 5 lõike 1 esimene lause ja § 6 lõige 2 vastuolus olevaks põhiseaduse ja Euroopa Ühenduse asutamislepinguga ning kehtetuks osas, milles need ei võimalda moodustada kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel osalemiseks kodanike valimisliite ega selliseid alla 1000 liikmega erakondi kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks, kuhu saaksid kuuluda ka Euroopa Liidu kodanikud.

## 5. Riigikohtu põhjendus (II)

19. aprilli 2005. a otsuses nentis asja läbi vaatav Riigikohtu üldkogu, et kuigi poliitilise vastutuse tagamine on põhiseaduslik väärtus, ei ole see siiski esmane demokraatia põhimõttest tulenev väärtus. Eesti poliitilises süsteemis on demokraatia toimimise jaoks poliitilise vastutuse kõrval oluline nõue, et erinevad ühiskondlikud huvid oleksid poliitiliste otsuste tegemisel võimalikult ulatuslikult esindatud.<sup>57</sup>

Riigikohtu üldkogu kaalus, kas kandideerimisõiguse ja kohaliku autonoomia põhimõtte piiramine on piisavalt mõõdukad vahendid poliitilise vastutuse suurendamiseks. Sarnaselt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15. juuli 2002. a otsuses järeldatuga leidis üldkogu, et poliitilise vastutuse tagamise eesmärk 2005. aasta Eesti õiguslikus ja sotsiaalses olustikus ei õigusta kohaliku autonoomia põhimõtte ja võrdse kandideerimise õiguse piiramist kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel.<sup>58</sup>

## 6. Tulemus

19. aprillil 2005 tunnistas Riigikohtu üldkogu kehtetuks KOVVS § 70<sup>1</sup>, mille kohaselt oli kohalikel valimistel kandidaatide nimekirja ülesseadmise õigus üksnes erakondadel.

16. oktoobril 2005 toimusid kohalike omavalitsuste volikogude valimised valimisliitude osavõtul.

Valimisliitude kaasused muutsid vaevu kümneaastaseks saanud Eesti Vabariigi põhiseaduse demokraatia aluspõhimõtte elavaks seaduseks. Tekkinud olukorra lahendamine oli oluline nii õigusliku mõtlemise kui ka ühiskonna jaoks.

Õiguskantsleri taotluse tulemusena tehtud Riigikohtu lahend oli teedrajav põhiseaduse aluspõhimõtete kujundamisel. Esimest korda sisustas Riigikohus demokraatia põhimõtet ja valimisõigust. Tuvastanud õiguse riive, juurdles kohus selle proportsionaalsuse üle. Riigikohus leidis, et piirangud ei tohi tõrjuda kandideerimast reaalselt toetajaskonda omavaid isikuid ja grappe. Sellised piirangud rikuvad nii kandideerimisõigust kui ka õigust valida ja õigust kandidaate üles seada. Lõppkokkuvõttes ei saa esindusorgan kujuneda piisavalt representatiivseks ning sellega kahjustataks demokraatia aluspõhimõtet.

Kodanike valimisliitude keelamise eesmärk oli parlamendis olevate poliitiliste jõudude positsiooni parandamine kohalikel valimistel, võrreldes parlamendiväliste erakondade, valimisliitude ja üksikkandidaatidega. Õiguskantsleri initsiatiivil käivitunud menetluses tehtud Riigikohtu otsus hoidis ära kohaliku poliitika sundparteistamise ning toetas kodanikuühiskonna arengut.

Kõnealustel kaasustel on eriline tähtsus. Ilma käsitletud Riigikohtu seisukohatada ei oleks olnud võimalikud Riigikogu liikmete kahel toolil istumise ja erakondade rahastamise kaasused.



6

**Tagasiulatuvad maksuintressid**

Õiguskantsleri menetluse esemeks oli seadusandja tagasiulatuvalt kehtestatud kohustus tasuda maksuintressi. Õiguskantsler asus seisukohale, et taoline kohustus on põhiseadusega vastuolus, sest see rikub põhiseaduslikku õiguspärase ootuse põhimõtet.

## 1. Tehiolud

20. veebruaril 2002 võttis Riigikogu vastu maksukorralduse seaduse (edaspidi MKS), mis jõustus sama aasta 1. juulil. MKS § 169 tunnistas kehtetuks 30. juunini 2002 kehtinud maksukorralduse seaduse (edaspidi vana MKS). Samas sätestas 1. juulil 2002 jõustunud MKS § 163 lõige 2, et enne MKS jõustumist tähtpäevaks tasumata maksusummalt tuleb maksta intressi vana MKS alusel kehtestatud korras.<sup>59</sup>

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium tunnistas oma 5. novembri 2002. a otsusega<sup>60</sup> põhiseadusvastaseks vana MKS § 28 lõikes 4 sisaldunud volitusnormi osas, mis andis intressimäära kehtestamise õiguse rahandusministrile. Sellest johtuvalt tunnistas Riigikohus põhiseadusvastasteks ka vastavad intressimäärad kehtestanud rahandusministri määrused.<sup>61</sup>

Riigikohus asus seisukohale, et maksuintress on maksukohustuse kõrvalkohustus ning kujutab endast seega avalik-õiguslikku rahalist kohustust. Põhiseaduse § 113 kohaselt tuleb kõik avalik-õiguslikud kohustused kehtestada Riigikogu seadusega. Seega tuleb ka maksuintressid kehtestada seadusega. Käesoleval juhul oli seadusandja delegeerinud intressimäära kehtestamise õiguse rahandusministrile. Eelnevast arutluskäigust lähtudes leidis Riigikohus, et niisugune delegatsiooninorm seaduses ja selle alusel antud määrused on vastuolus põhiseaduse §-ga 113.

11. detsembril 2002 võttis Riigikogu vastu mitmete seaduste, teiste hulgas maksukorralduse seaduse muutmise seaduse<sup>62</sup> (edaspidi MKS muutmise seadus), mis jõustus 1. jaanuaril 2003. MKS muutmise seaduse § 5 punkt 2 muutis MKS § 163 lõiget 2, nähes ette, et enne MKS jõustumist tähtpäevaks tasumata maksusummadelt arvestatakse intressi samas lõikes sätestatud määras.<sup>63</sup>

Intressimäärade seadusega kehtestamisel pidas Riigikogu oluliseks, et intressimäärad sätestanud rahandusministri määruste põhiseadusvastaseks tunnistamisest hoolimata oleks tagatud MKS jõustumise tähtpäevaks tasumata maksuintresside laekumine. Seadusandja hinnangul oli selleks hetkeks tasumata maksuintresside võlg 2,5 miljardit krooni, millest Maksuamet pidas tõenäoliselt laekuvaks summaks 300 miljonit krooni.<sup>64</sup>

Seejärel pöördus õiguskantsleri poole mitu avaldajat palvega kontrollida MKS § 163 lõike 2 vastavust põhiseadusele. Õiguskantsler algatas avalduste alusel menetluse.

## 2. Õiguslik põhjendus

Põhiseaduse §-s 32 on sätestatud põhiõigus omandile. Selle põhiõiguse kaitseala hõlmab kogu isiku vara, sealhulgas ka sellega seotud nõudeid. Intresside tasumise kohustus on varaline kohustus ning selle kehtestamine riivab seega põhiseaduses kehtestatud õigust omandile.

Õigusnorm avaldab tagasiulatuvat mõju siis, kui ta seab normis kirjeldatud õigusliku tagajärje sõltuvusse asjaoludest, mis on normi kehtima hakkamise ajaks juba aset leidnud.

MKS § 163 lõike 2 selle muudetud kujul võttis Riigikogu vastu 11. detsembril 2002 ja see jõustus 1. jaanuaril 2003. Seadusandja seadis vaidlustatud sättes intressi tasumise kohustuse sõltuvusse enne 1. juulit 2002 maksusumma tähtpäevaks tasumata jätmisest. Kuna maksusumma tähtpäevaks tasumata jätmise pidi normi sõnastuse järgi olema juba toimunud, siis olid need asjaolud enne sätte vastuvõtmist juba aset leidnud.

Järelikult avaldas MKS § 163 lõige 2 ebasoodsat tagasiulatuvat mõju.

Tulenevalt põhiseaduse §-st 11 tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Samuti peavad piirangud olema kooskõlas põhiseaduse §-s 10 sätestatud õigusriigi printsiibiga.

Õigusriigile on omane õiguspärase ootuse põhimõte, mis kaitseb üksikisiku ja riigi vahelist usaldussuhet: igaühel on õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik.<sup>65</sup> Sellest lähtuvalt keelab õiguspärase ootuse põhimõte isikutele ebasoodsate normide tagasiulatuva rakendamise. See keeld ei ole aga absoluutne. Ülekaalukatele põhjustele toetudes on seadusandjal siiski võimalik anda ka tagasiulatuva jõuga õigusakte. Kas tagasiulatuva mõjuga normi rakendamine oli tingitud ülekaalukatest põhjustest ning on seetõttu põhiseaduspärane, tuleb selgitada vastavaid väärtusi kaaludes.

Riigikogu võttis MKS muutmise seaduse vastu 11. detsembril 2002. Nii Rahandusministeeriumi poolt ettevalmistatud eelnõu seletuskirjast kui ka MKS muutmise seaduse teise lugemise ajal Riigikogu saalis toimunud arutelust<sup>66</sup>

selgub, et põhiliseks eesmärgiks MKS § 163 lõike 2 muutmisel oli riigi rahaliste huvide kaitsmine.

Rahaliste huvide kaitsmise kohta toodi välja eelkõige kaks kaalutlust. Esiteks pidas seadusandja oluliseks tagada riigile selleks hetkeks tasumata maksu-intresside laekumine.<sup>67</sup> Teiseks avaldasid Riigikogu liikmed MKS muutmise seaduse teisel lugemisel Riigikogu saalis kartust, et juhul kui intressi tasumise kohustust tagasiulatuvalt ei rakendata, tuleks riigil kõik juba tasutud intressid tagastada.<sup>68</sup>

Lisaks võis seletuskirjas toodud põhjendustest ja Riigikogu saalis toimunud arutelust eesmärgidena välja lugeda, et intresside tasumise kohustuse tagasiulatuvalt kohaldamata jätmisega koheldaks maksumaksjaid ebavõrdselt. Ajavahemiku eest enne 1. juulit 2002 ei saa enam intresse nõuda, kuid isikud, kes on intressi õigeaegselt tasunud, ei saa nõuda ka nende tagastamist. Seega pandaks paremasse olukorda need inimesed, kes ei ole maksuintresse õigeaegselt tasunud. Samuti leidsid Riigikogu liikmed, et muudetud MKS § 163 lõige 2 kaitseb õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtet. Vastasel juhul oleks riik kaotanud maksumaksja silmis usalduse ning kahjustatud oleks õiguskorra stabiilsust. Seadusandja kõrvaleesmärgiks oli seega maksumaksjate võrdsuse ja õiguskorra stabiilsuse tagamine.

Õigusriigi põhimõttele tuginev õiguspärane ootus on oluline põhiseaduslik väärtus. Selle kaalukus konkreetsetes olukorras sõltub aga riivatavast põhiõigusest, riive intensiivsusest ning õiguspärase ootuse tekkimise alusest.

Käsitletaval juhul on puudutatud põhiõiguseks põhiseaduses tagatud õigus omandi kaitsesele. Kõnealust põhiõiguse riivet võib pidada oma ulatuselt oluliseks, sest isikutele pannakse tagantjärele rahaline kohustus, mida ei saa ei üksikult võetuna (0,035–0,15% võlgnevust päevas ehk 12,775–54,75% võlgnevust aastas) ega kogusummas pidada väheoluliseks.

Õiguspärase ootuse tekkimise aluseks on eelkõige põhiseaduse § 3 lõikele 1 tuginev usk, et riik teostab oma võimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Isikul on õigus oodata, et riik ei käitu sõnamurdlikult ega kehtesta tagasiulatuvalt rahalist kohustust, mille sätestamisest ta minevikus on loobunud.

Isikute õiguspärast ootust tugevdas ka Riigikohtu otsus<sup>69</sup>, mis on lõplik ja kõigile täitmiseks kohustuslik. Samuti tugevdas isikute õiguspärast ootust täitevõimu käitumine pärast Riigikohtu otsuse kuulutamist. Rahandusministeerium esines 6. novembril 2002 avaldusega<sup>70</sup>, et enne 1. juulit 2002 arvestatud maksuvõla intressid kustutatakse, sellekohased haldusaktid tühistatakse ning

edaspidi ei arvestata maksuotsuste tegemisel eelmiste maksustamisperioodide maksusummadelt intresse kuni 30. juunini 2002.

Seega võib järeldada, et vaidlusaluse sättega riivati tagasiulatuvalt ja intensiivselt olulist põhiõigust – õigust omandile.

Piirangu proportsionaalsuse hindamiseks tuleb eeltoodud asjaolusid kõrvutada seadusandja eesmärgiga. Seadusandja peab oma eesmärkide saavutamiseks kasutama viise ja vahendeid, mis oleksid proportsionaalsed seatud eesmärgiga. Õiguspärase ootuse põhimõtte rikkumiseks peavad seadusandjal olema ülekaalukad põhjused.

Seadusandja põhiliseks eesmärgiks oli kaitsta riigi rahalisi huve, kindlustada veel tasumata maksuintresside laekumine ning vältida juba tasutud intresside tagastamist isikutele. Ülekaaluka avaliku huvi, mille kaitsmise eesmärgil riik põhiõigusi piirab, peab saama tuletada riigi põhiülesannetest. Rahaliste vahendite kogumine riigile iseenesest ei ole antud juhul eesmärgina piisavalt kaalukas, et õigustada omandiõiguse piiramist ja õigusriigi põhimõtte rikkumist.

Ka seletuskirjas välja toodud kõrvaleesmärgid ei õigusta ega kaalu antud juhul üles põhiseaduslike väärtuste riivamist.

Väidetavalt üheks piirangu eesmärgiks olev võrdsusõiguse tagamine ehk põhiseaduse § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsusõiguse kaitse saab piirangu eesmärgiks olla vaid juhul, kui soovitakse tagada kõigi isikute võrdset õiguspärast kohtlemist. Vaidlustatava sättega loodav võrdsus tähendaks aga kõigi isikute panemist võrdselt õigusvastasesse olukorda.<sup>71</sup> Eesmärk panna kõik isikud võrdselt ebasoodsasse olukorda ei õigusta vaidlustatava sättega põhjustatud piirangut.

Piirangu teiseks kõrvaleesmärgiks oli õiguskindluse tagamine, sest muudetud MKS § 163 lõige 2 pidi tagama riigi usalduse maksumaksja silmis ning õiguskorra stabiilsuse. Selline kaalutlus võiks kõne alla tulla juhul, kui vaidlustatava sätte kehtestamisele eelnenud õiguslik olukord oleks olnud ebaselge ning vajanud tagantjärele selgitamist seadusandja poolt. Antud juhul oli aga õiguslik olukord selge: Riigikohus oli oma otsusega<sup>72</sup> tuvastanud varasema regulatsiooni põhiseadusvastasuse. Ka nimetatud lahend ise ei põhjustanud õiguskorras lünka, sest põhiseadusvastaseks tunnistatud õigusaktid olid Riigikohtu otsuse väljakuulutamise ajal juba kehtetud ning kehtis uus maksukorralduse seadus.

Kokkuvõttes asus õiguskantsler seisukohale, et eesmärgid, millest lähtudes vaidlustatav säte kehtestati, ei olnud piisavalt kaalukad, et õigustada tagasiulatuvalt omandiõiguse piiramist ning õiguspärase ootuse põhimõtte rikkumist.

### 3. Tulemus

Õiguskantsler tegi Riigikogule 27. veebruaril 2003 ettepaneku viia 1. jaanuaril 2003 jõustunud MKS § 163 lõige 2 kooskõlla põhiseaduse § 32 lõikega 1 ning §-dga 10 ja 11.

Õiguskantsler põhjendas oma seisukohti Riigikogu istungil 30. aprillil 2003, kus Riigikogu nõustus ettepanekuga viia maksukorralduse seadus põhiseadusega kooskõlla.<sup>73</sup> Õiguskantsleri ettepaneku poolt oli 52 Riigikogu liiget, vastu ei olnud keegi, üks liige jäi erapooletuks.

Õiguskantsleri ettepanekut MKS § 163 lõige 2 põhiseadusega kooskõlla viia arutas Riigikogu põhiseaduskomisjon oma 17. aprilli 2003. a<sup>74</sup> ja 29. aprilli 2003. a<sup>75</sup> istungitel (viimane koos rahanduskomisjoniga). Komisjon asus seisukohale, et MKS § 163 lõige 2 on põhiseadusega vastuolus ning otsustas ühehäälselt toetada õiguskantsleri 27. veebruari 2003. a ettepanekut.

Riigikogu rahanduskomisjon arutas õiguskantsleri ettepanekut ning MKS § 163 lõike 2 muutmise seaduse eelnõu algatamist 13. mail 2003<sup>76</sup> ning otsustas algatada eelnõu seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks.

MKS § 163 lõike 2 muutmise seaduse eelnõu läbis esimese ja teise lugemise Riigikogus vastavalt 27. mail 2003 ning 4. juunil 2003. Riigikogu võttis eelnõu 65 poolthäälega vastu kolmandal lugemisel 11. juunil 2003. aastal. 7. juulil 2003 jõustunud muudatus tunnistas MKS § 163 lõike 2 kehtetuks alates 1. jaanuarist 2003 ja täiendas §-i 163 lõikega 2<sup>1</sup>:

„Enne käesoleva seaduse jõustumist kehtinud õigusaktidest tulenenud ja tähtpäevaks tasumata maksusummalt arvestatud intressi maksmisest ei teki maksukohustuslasel õigust kahju hüvitamisele. Pärast 2002. aasta 5. novembril maksuhalduri poolt esitatud intressinõuded käesoleva seaduse jõustumisele eelnenud ajavahemiku eest on kehtetud. Kõik muud kehtivad intressinõuded kuuluvad täitmisele.“

Käesolev kaasus on oluline näide keelatud tagasiulatuva mõju kohta. Seadusandja ei tohi põhiseaduse järgi siduda isikule ebasoodsaid õiguslikke tagajärgi mineviku asjaoludega isegi mitte siis, kui selline sidumata jätmine võib olla riigile väga kulukas. Peale selle on käesolev kaasus positiivseks näiteks selle kohta, et seadusandja võib nõustuda õiguskantsleri ettepanekuga ja tühistada põhiseadusvastase seaduse ise ilma Riigikohtu sekkumiseta.

7

Tudengite eluasemetoetus

Õiguskantsler analüüsis üliõpilaste avalduse alusel sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi ka SHS) § 22<sup>1</sup> lõiget 4 ning leidis, et nimetatud säte kohtles ebavõrdselt ühiselamutes elavaid üliõpilasi, võrreldes muul õiguslikul alusel eluruume kasutavate üliõpilastega.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium otsustas 21. jaanuaril 2004 õiguskantsleri taotluse alusel tunnistada SHS § 22<sup>1</sup> lõike 4 redaktsiooni, mis kehtis 1. jaanuarist 2002 kuni 5. septembrini 2003, vastuolus olevaks põhiseaduse § 28 lõikes 2 sätestatud igapäevase õigusega saada riigilt puuduse korral abi ning põhiseaduse § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsusõigusega. Säte tunnistati põhiseadusega vastuolus olevaks osas, milles osale puudustkannatavatele inimestele ja perekondadele toimetulekutoetuse määramisel ei võetud arvesse eluasemekulusid ning neile ei makstud eluasemetoetust.<sup>77</sup>

## 1. Tehiolud

1. jaanuaril 2002 jõustus sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seadus<sup>78</sup>, millega kehtestati toimetulekutoetuste maksmise tingimused ja kord sotsiaalhoolekande seaduse tasandil. Muuhulgas täiendati sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seadusega sotsiaalhoolekande seadust §-ga 22<sup>1</sup>, mille lõige 4 sätestas:

„Toimetulekutoetuse määramisel loetakse alalise eluruumi kasutamise õiguslikuks aluseks omandiõigust eluruumile, liikmelisust elamuühistus (elamukooperatiivis) või eluruumi üürilepingut kooskõlas elamuseaduse §-ga 29.“<sup>79</sup>

20. novembril 2002 pöördusid õiguskantsleri poole üliõpilased avaldusega alustada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust SHS § 22<sup>1</sup> lõike 4 põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamiseks. Avalduse kohaselt kohtles seadus ebavõrdselt ühiselamutes elavaid üliõpilasi, võrreldes muul õiguslikul alusel eluruume kasutavate üliõpilastega.

27. veebruaril 2003 tegi õiguskantsler Riigikogule ettepanku viia SHS § 22<sup>1</sup> lõige 4 kooskõlla Eesti Vabariigi põhiseadusega osas, mis välistab toimetulekutoetuse taotlejate hulgast need üliõpilased, kes kasutavad eluruume vaidlustatud sättes märgitust erineval õiguslikul alusel. SHS § 22<sup>1</sup> lõike 4 alusel võis toimetulekutoetust taotleda iga üliõpilane, kelle aadressiandmed ei lange kokku tema perekonna aadressiandmetega ning kes kasutab eluruumi SHS § 22<sup>1</sup> lõikes 4 märgitud õiguslikul alusel. Toimetulekutoetust ei olnud õigust saada isikul, kes kasutab eluruumi nimetatud sättes märkimata alusel.

30. aprillil 2003 toetas Riigikogu õiguskantsleri ettepanekut ning kohustas

sotsiaalkomisjoni algatama eelnõu sotsiaalhoolekande seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks.<sup>80</sup>

15. mail 2003 algatas Riigikogu sotsiaalkomisjon sotsiaalhoolekande seaduse muutmise eelnõu.

30. juunil 2003 katkestati erakorralisel istungjärgul sotsiaalkomisjoni ettepaneku alusel eelnõu menetlemine. Parandusettepanekute esitamise tähtjaks määrati 5. august 2003.

2. juulil 2003 esitas õiguskantsler Riigikohtule taotluse SHS § 22<sup>1</sup> lõike 4 põhiseaduspärasuse kontrolliks.

Veel enne õiguskantsleri taotlust vaidlustas ühiselamus elav Tartu Ülikooli arstiteaduskonna üliõpilane Tartu Halduskohtus Tartu Linnavalitsuse sotsiaaliabi osakonna otsused, millega keelduti talle toimetulekutoetuse maksmisest. Otsuse kohaselt ei vastanud avaldaja esitatud alalise eluruumi kasutamise õiguslikku alust tõendav dokument SHS § 22<sup>1</sup> lõikes 4 nimetatule. Tartu Halduskohtus rahuldab üliõpilase kaebuse ning tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata SHS § 22<sup>1</sup> lõike 4.<sup>81</sup>

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ühendas Tartu Halduskohtu algatatud konkreetse normikontrolli ja õiguskantsleri taotluse ühte menetlusse.

## 2. Õiguskantsleri põhjendus

Taotluses Riigikohtule leidis õiguskantsler, et sarnaste isikugruppide eba-võrdne kohtlemine sõltuvalt nende poolt elamispinna kasutamiseks sõlmitud lepingu liigist riivab põhiseaduse § 28 lõikes 2 sätestatud igäühe õigust saada riigilt puuduse korral abi koosmõjus põhiseaduse § 12 lõikest 1 tuleneva võrdse kohtlemise printsiibiga.

Õiguskantsler märkis, et põhiseaduse § 28 lõikes 2 sätestatud igäühe õigus riigi abile on iseloomult sotsiaalne põhiõigus, mis nõuab realiseerimiseks aktiivset riigipoolset tegutsemist. Põhiseaduse § 28 lõige 2 tagab õiguse abile teatud olukordades, millest kõige ulatuslikum on abi puuduse korral. Puudust tuleb vaadelda kui iseseisvat abi andmise alust – õigus abile puuduse korral on tagatud igäühele, sõltumata puuduse tekkimise põhjustest. Eestis on õigus riigi abile puuduse korral realiseeritud ennekõike toimetulekutoetuste maksmise süsteemi kaudu. Õigus riigi abile puuduse korral on subjektiivne õigus. Teatud isikugruppide välistamine toimetulekutoetuse taotlemiseks õigustatud inimeste ringist piirab nende isikute õigust riigi abile puuduse korral. SHS

§ 22<sup>1</sup> lõige 4 kohtleb riigi abi andmisel ebavõrdselt isikuid, kes kasutavad eluruumi selles sättes nimetatud alusel.

Oma taotluses asus õiguskantsler seisukohale, et piirangu eesmärgid – administratiivsete probleemide vältimine ning toimetulekutoetuse saajate ringi kitsamalt määratlemise kaudu finantsmajandusliku tasakaalu tagamine – ei õigusta õpilaste ja üliõpilaste, kes kasutavad eluruumi õppeasutuse või selle poolt loodud eraõigusliku juriidilise isikuga sõlmitud lepingu alusel, sõltumata sellise lepingu liigist, või mingil muul SHS § 22<sup>1</sup> lõikes 4 nimetatud seaduslikul alusel, ning omandiõiguse või üürilepingu alusel eluruumi kasutavate õpilaste ja üliõpilaste erinevat kohtlemist. Riigi sotsiaalsed kohustused saab tuletada sotsiaalse riigi printsiibist koosmõjus võrdsuse printsiibiga. Põhimõtteliselt tähendab see, et kui riik on loonud toimiva avalike teenuste (sh sotsiaaltoetuste) süsteemi, ei tohi ta osa oma kodanikke selle teenuse saajate ringist meelevaldselt välistada. Riik peab puudusekannatajale tagama vähemalt inimväärse äraelamise ega tohi kohelda isikuid erinevalt sõltuvalt puuduse kõrvaldamise eesmärgi seisukohalt ebaolulisest eluruumi kasutamise õiguslikust alusest. Seadusandja toodud põhjendused ei õigustanud SHS § 22<sup>1</sup> lõikes 4 sisalduvate piirangute kehtestamist.

### 3. Riigikohtu põhjendus

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium märkis<sup>82</sup>, et Tartu Halduskohtu ja õiguskantsleri taotluse esitamise ajal kehtinud sotsiaaltoetuste seaduse redaktsiooni järgi oli toimetulekutoetust õigus saada ükski elaval isikul või perekonnal, kelle kuu netosissetulek pärast alalise eluruumi alaliste kulude mahaarvamist seaduses määratud ulatuses on alla kehtestatud toimetulekupiiri (SHS § 22 lg 1). Toimetulekupiiri kehtestab Riigikogu igaks eelarveaastaks riigieelarvega ja selle suurusks oli tol ajal 500 krooni.

Riigikohus jätkas arutlusega sellest, et SHS § 22 ja järgnevad paragrahvid ei sätesta sõnaselgelt, et puudustkannataval isikul või perekonnal on lisaks toimetulekutoetusele õigus saada ka eluasemetoetust. Seadus eluasemetoetust ei maini. Vaid Vabariigi Valitsuse 23. detsembri 1996. a määruse<sup>83</sup> ja senise praktika põhjal saab järeldada, et seadus mõistab toimetulekutoetust kitsamas ja laiemas tähenduses. Toimetulekutoetus laiemas mõttes hõlmab toimetulekutoetust kitsamas mõttes ja eluasemetoetust.

Seejärel vaagis kolleegium, kas sotsiaaltoetuste seadus lubab maksta puudustkannatavale inimesele või perekonnale toimetulekutoetust, kui tal puuduvad eluruumi kulud või tema eluruum ei vasta SHS § 22<sup>1</sup> lõikes 4 kirjeldatud tunnustele.

Riigikohtu arvates oli SHS § 22 lõike 1 järgi toimetulekutoetuse saamiseks oluline, et isiku või perekonna kuu netosissetulek oleks alla kehtestatud toimetulekupiiri. Puuduse olemasolu oli toimetulekutoetuse saamise ainus sisuline tingimus, mis vastas SHS §-s 3 sätestatud sotsiaalhoolekande põhimõtetele ja ülesannetele. Üksi elaval inimesel või perekonnal tekkis õigus saada toimetulekutoetust igal juhul, kui tal puudusid tulud või kui tema netotulu oli alla toimetulekupiiri, mis 2003. aastal oli üksi elava isiku ja perekonna esimese liikme kohta 500 krooni ning perekonna teise ja iga järgmise liikme kohta 20% sellest summast väiksem. Puudustkannataval inimesel või perekonnal oli lisaks õigus saada eluasemetoetust. Eluasemetoetus kattis eluruumi alalised kulud kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud piirmäära ulatuses.

SHS § 22<sup>1</sup> lõike 3 punkti 1 järgi pidi toimetulekutoetuse taotleja esitama vala- või linnavalitsusele, kelle halduspiirkonnas ta alaliselt või püsivalt elas, dokumendi, mis tõendas eluruumi alalise kasutamise õigust. See dokument oli oluline nii eluasemekulude kuu netosissetulekust mahaarvamiseks kui ka eluasemetoetuse suuruse kindlaksmääramiseks. Sama paragrahvi lõikest 4 nähtus, et puudustkannatava inimese või perekonna netosissetulekust sai maha arvata vaid selliste eluruumide alalised kulud, mille kasutamise õiguslik alus oli nimetatud selles lõikes.

Seega oli kolleegiumi arvates kõnealuse kohtuasja põhiküsimus, kas SHS § 22<sup>1</sup> lõikes 4 nimetatud eluruumi alaliste kulude välistamine toimetulekutoetuse ja selle suuruse arvestamisel ning eluasemetoetuse maksmata jätmine neile, kes sellistes eluruumides elavad, on kooskõlas põhiseaduse § 12 lõikega 1 ja § 28 lõikega 2 nende koostoimes. Teisisõnu, kas põhiseaduse nimetatud sätted õigustavad olukorda, et osa puudustkannatavaid inimesi ja perekondi on jäetud ilma õigusest saada eluasemetoetust. Kulutusi eluasemele ei arvestata kitsamas mõttes toimetulekutoetuse määramisel ega arvutamisel.

Kolleegiumi arvates on põhiseaduse § 28 lõikes 2 nimetatud õigus „sotsiaalne põhiõigus, mis tuleneb Põhiseaduse §-s 10 nimetatud sotsiaaliigi ja inimväärikuse põhimõtetest. Need mõlemad on põhiseaduse põhiprintsiibid. Sotsiaaliik ja sotsiaalsete õiguste kaitse sisaldavad ideed abist ja hoolest neile, kes ei ole suutelised iseseisvalt end piisavas ulatuses kindlustama. Nende isikute inimväärikus oleks alandatud, kui jätta nad ilma abist, mida nad vajavad oma esmavajaduste rahuldamiseks“<sup>64</sup>.

„Sotsiaalpoliitiliste valikute tegemisel on seadusandja seotud Põhiseaduse printsiipide ja põhiõiguste olemusega. Õigus saada riigilt puuduse korral abi on subjektiivne õigus, mille riive korral on isikul õigus võtta ette kohtutee ja kohtul kohustus kontrollida sotsiaalseid õigusi andva seaduse vastavust Põhiseadusele. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohus peab aga vältima olukorda,

kus eelarvepoliitika kujundamine läheb suures osas kohtu kätte. Seetõttu ei saa kohus sotsiaalpoliitika teostamisel asuda seadusandliku või täitevvõimu asemele.

Põhiseadus näeb ette inimese õiguse saada puuduse korral riigilt abi. Sellest tulenevalt on kohtu ülesanne sekkuda siis, kui abi langeb minimaalsest tasemest allapoole. Põhiseadus annab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtule pädevuse hoida ära inimväärikuse rikkumist. Erinevate võimuharude pädevust aitab piiritleda ja nendevahelist tasakaalu säilitada arusaam, et sotsiaalriigi ja inimväärikuse põhimõtted on tagatud, kui riik tagab puudustkannatavate inimeste esmavajaduste rahuldamise.<sup>85</sup>

Samuti sedastas Riigikohus, et sotsiaalkindlustussüsteemi loonud ning sotsiaalabi ette näinud riik peab kindlustama, et järgitaks põhiseaduse § 12 lõikes 1 sõnastatud võrdsuspõhiõigust. „Sotsiaalsete põhiõiguste seos võrdsuspõhiõigusega on tuntavam kui muude põhiõiguste puhul.“<sup>86</sup> Põhiseaduse § 12 lõike 1 esimene lause tagab võrdsuse õiguse kohaldamisel, kuid põhiseaduse § 12 lõike 1 esimest lauset tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses. Õigusloome võrdsus tähendab, et seadused peavad ka sisuliselt kohtlema kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.<sup>87</sup>

Põhiseaduse § 28 lõige 2 nimetab puudust ühe alusena, millal isikul on õigus saada riigilt abi ning riigil on kohustus talle abi anda. Puudust kannatada võivate isikute ringi põhiseadus ei piiritle. Seda võivad kannatada näiteks lapsed, vanurid, haiged, töövõimetud või puudega isikud. Kuid puudust võib kannatada ka täiskasvanu, kes õpib või on töötu.

Riigikohus leidis, et kuigi SHS § 22<sup>1</sup> lõike 4 kohaldamise praktika oli erinev, tähendas see säte, et toimetulekutoetuse määramisel neile puudustkannatavatele inimestele ja perekondadele, kelle eluase ei vastanud elamuseaduse §-s 29 sätestatud, ei saanud võtta arvesse eluasemekulusid ning neile ei makstud eluasemetoetust. Laiemas mõttes toimetulekutoetuse määramisel neile puudustkannatavatele inimestele ja perekondadele, kelle eluruum vastas elamuseaduse § 29 nõuetele, tuli võtta arvesse eluasemekulutusi kohaliku omavalitsuse kehtestatud piirmääras ja maksta ka eluasemetoetust. Seega kohtles seadus puudustkannatavaid inimesi ja perekondi erinevalt sõltuvalt sellest, kus nad elasid.

Kollegium märkis, et „ebavõrdset kohtlemist ei saa õigustada pelgalt administratiivsete ja tehnilist laadi raskustega. Ülemäärane koormus riigieelarvele on argument, mis on arvestatav sotsiaalabi ulatuse üle otsustamisel, kuid sellega ei saa õigustada puudustkannatavate inimeste ja perekondade ebavõrdset kohtlemist.“

Eeltoodust tulenevalt jõudis kolleegium järeldusele, et puudustkannatavate inimeste ja perekondade ebavõrdseks kohtlemiseks polnud mõistlikku põhjust ning võrdsusõiguse rikkumine ja õiguse saada riigilt puuduse korral abi eiramine oli ilmselgelt kohatu.

#### 4. Tulemus

21. jaanuaril 2004 tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium põhiseadusvastaseks SHS § 22<sup>1</sup> lõike 4 redaktsiooni, mis kehtis 1. jaanuarist 2002 kuni 5. septembrini 2003.

8. augustil 2003 võttis Riigikogu vastu sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse, mis jõustus 5. septembril 2003. Selle seadusega muudeti ka § 22<sup>1</sup> lõike 4 sõnastust.<sup>88</sup>

Käesolev kaasus oli esimene kord, kus Riigikohus sisustas sügavuti sotsiaalselt põhiõigust ja sotsiaalriigi aluspõhimõtet. Sellega teadvustas Riigikohus nii seadusandlikule ja täidesaatvale võimule kui ka avalikkusele riigi aktiivse tegutsemise olulisust sotsiaalse põhiõiguse tagamisel. Seadusandjal on küll otustatusõigus riigi rahakoti sisu jaotamisel, kuid sellele õigusele seab piiri põhiõigus saada riigilt puuduse korral abi. Samuti kordas see kaasus üle, et on olemas asju, mida seadusandja on põhiseaduse järgi kohustatud tegema ja mille tegemist saab õiguskantsler Riigikogult Riigikohtu kaudu nõuda.



8

Korralagedus Tallinna avaliku korra eeskirjaga

Õiguskantsler teostas avalduse alusel järelevalvet Tallinna Linnavolikogu kehtestatud avaliku korra eeskirja üle osas, milles see sätestas linna haldusterritooriumil keelatud tegevused ning nägi keelust üleastumise korral ette karistusseadustikust tulenevad sanktsioonid. Õiguskantsler leidis, et avaliku korra eeskiri on vastuolus põhiõiguste piiramise seadusliku aluse ning õigusselguse põhiseadusliku printsiibiga.

## 1. Tehiolud

Tallinna Linnavolikogu kinnitas 6. märtsi 2003. a määrusega nr 18 Tallinna linna avaliku korra eeskirja<sup>89</sup> (edaspidi ka avaliku korra eeskiri), mille punkt 4 sätestas Tallinna linna haldusterritooriumil keelatud tegevused. Avaliku korra eeskirja punkti 24 kohaselt karistatakse eeskirja rikkujat karistusseadustiku § 262 alusel.<sup>90</sup>

27. novembri 2003. a määrusega nr 63<sup>91</sup> täiendas Tallinna Linnavolikogu seni kehtinud avaliku korra eeskirja punkti 4.8, lisades, et keelatud on alasti viibimine avalikes kohtades, v.a eelkooliealised lapsed avalikes supelrandades.

16. detsembril 2003 pöördus õiguskantsleri poole avaldaja, kes palus kontrollida avaliku korra eeskirja punkti 4.8 vastavust põhiseadusele. Avaldaja väitel on nimetatud punkt vastuolus põhiseaduse §-dega 10, 11, 12 ja 19, sest selle tulemusel ei ole nudistidel ega teistel alastikultuuri harrastajatel võimalik puhata Tallinnas mere ega avalike siseveekogude ääres.

Õiguskantsler algatas avalduse alusel menetluse ning otsustas menetluse efektiivsuse ja ökonoomsuse nõuetest lähtuvalt allutada põhiseaduslikkuse kontrollile kõik avaliku korra eeskirja punkti 4 sätted, mis sisaldasid vaidlustatud punktiga 4.8 analoogseid piiranguid.

4. veebruaril 2004 nõudis õiguskantsler Tallinna Linnavolikogu esimehelt avalduse aluseks olevas asjas teavet. Oma 25. veebruari 2004. a vastuses rõhutas Tallinna Linnavolikogu esimees, et põhiseaduse §-s 19 sätestatud õigust vabale eneseteostusele tuleb vaadata koos sama paragrahvi lõikega 2, mille kohaselt peab igaüks oma õiguste ja vabaduste kasutamisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi. Lisaks viitas volikogu esimees põhiseaduse § 154 lõikele 1, mis volitavat kohalikku omavalitsust kehtestama muuhulgas ka avaliku korra eeskirjas sisalduvad piirangud.

5. juunil 2004 pöördus õiguskantsler Tallinna Linnavolikogu poole ettepanekuga viia põhiseadusega kooskõlla avaliku korra eeskirja punkt 4 osas, kus

see piisava seadusliku aluseta sätestab piirangud isikute üldisele tegutsemisvabadusele.

Tallinna linna avaliku korra eeskirja punkt 4 sätestas:

„4. Keelatud on:

- 4.1 tekitada müra, mis ületab sotsiaalministri määrusega kehtestatud normtasemeid;
- 4.2 kerjata teisi inimesi häirival moel;
- 4.3 rikkuda või omavoliliselt maha võtta, paigaldada või ümber paigutada nime- või numbrisilte, teabe- või mälestustahvleid, päästevahendeid ja tehnovõrkude koordinaattabeleid ning omavoliliselt avada või sulgeda või lukustada avariiväljapääse või -luuke;
- 4.4 viibida ilma omaniku või valdaja loata vastavalt tähistatud varisemisohhtlikus või muus inimeste ohutuse tagamiseks piiratud kohas, välja arvatud ohuolukorra likvideerimiseks;
- 4.5 võtta tähistatud supelranda kaasa loomi, välja arvatud selleks ettenähtud üritustele;
- 4.6 botaanikaaia või loomaaia külastajal katsuda või toita eksponaate, välja arvatud selleks spetsiaalselt ettenähtud osakondades, võtta botaanikaaeda või loomaaeda kaasa koera, kassi ja teisi loomi, ületada kaitsebarjääre või ronida nende peale, sõita botaanikaaia või loomaaia territooriumil jalgratta, rula või rulluiskudega, kui selleks ei ole ette nähtud spetsiaalne aeg ja koht, jääda botaanikaaeda või loomaaeda pärast selle sulgemist;
- 4.7 häirida öörahu (kella 23.00 kuni 07.00), välja arvatud avariiliste tööde või üldkasutatavas kohas kommunaalameti loa alusel heakorratööde teostamiseks, välja arvatud 23. juuni ja 31. detsembri ööl. Erandjuhtudel, pärast kella 23.00 lõppevate ürituste puhul, otsustab avaliku ürituse loa andmise Tallinna Linnavalitsus (edaspidi: linnavalitsus);
- 4.8 lärmata, kasutada ebasündaheid väljendeid, tülitada kaaskodanikke, viibida alasti avalikus kohas (v.a eelkooliealised lapsed avalikes supelrandades) või rikkuda ükskõik millisel muul viisil avalikku korda, sealhulgas eksida üldtunnustatud tavade ja heade kommete vastu, solvata oma käitumisega inimväärikust ja ühiskondlikku moraali-tunnet;

- 4.9 alla 16-aastaselt alaealisel viibida ilma täiskasvanud saatjata avalikes kohtades kella 23.00–6.00. Ajavahemikus 01.06–31.08 on alaealisel keelatud viibida ilma täiskasvanud saatjata avalikes kohtades kella 24.00–5.00.“

Avaliku korra eeskirja punkt 24 sätestas:

„Avaliku korra eeskirja rikkumise eest karistatakse Karistusseadustiku § 262 alusel rahatrahviga kuni 100 trahviühikut või arestiga.“

## 2. Õiguskantsleri põhjendus

Õiguskantsler keskendus põhiseaduse §-s 19 sätestatud vaba eneseteostuse õiguse lahtimõtestamisele ning nimetatud põhiõiguse piiramise võimaluste selgitamisele lähtuvalt seadusliku aluse ja õigusselguse põhiseaduslikest printsiipidest.

Põhiseaduse §-s 19 sätestatud põhiõigus tähendab üldist tegutsemisvabadust ehk igaühe õigust teha või tegemata jätta mida iganes, sõltumata sellise teo või tegematajätmise moraalsest kvaliteedist.<sup>92</sup> Sellise seisukoha toetuseks räägivad kaks peamist argumenti. Esiteks on ühiskondlik moraal ajas ja ruumis muutuv nähtus ega ole objektiivselt määratletav. Teiseks on valikuvabadus inimväärikuse üks olulisemaid elemente, mille juurde peab kuuluma vabadus toimida ka valesti ja mõttetult. Samalaadsest seisukohast on lähtunud ka Riigikohus, leides näiteks, et isiku õigus soetada ja omada relva võib olla hõlmatud õigusega vabale eneseteostusele.<sup>93</sup> Seega võib üldise põhiseadusliku tegutsemisvabadusega hõlmatuks pidada kõiki Tallinna linna avaliku korra eeskirja punktis 4 keelatud tegusid.

Avaliku korra eeskirja kohaselt võib vaba eneseteostuse õiguse kasutamisega avaliku korra eeskirja punktis 4 nimetatud tegevuse kaudu kaasneda väärteprotokolli koostamine ning väärtekaristuse kohaldamine, avaliku korra raske rikkumise korral aga koguni süüdimõistmine teise astme kuriteos.<sup>94</sup> Seega piirab avaliku korra eeskiri koostoimes karistusseadustikuga oluliselt igaühe üldist tegutsemisvabadust.

Õiguskantsler rõhutas, et ükski põhiõigus, sh põhiseaduse § 19 lõikega 1 „algselt vabaks antud“ õigus vabale eneseteostusele, ei ole piiramatu. Veelgi enam: just üldise vabadusõiguse piirangud peavad olema laialdased, et tagada ühiskonna rahulik koosseksisteerimine. Taolised piirangud peavad aga olema põhiseadusega kooskõlas.

Põhiseaduse § 3 lõige 1 sätestab põhiõiguste piiramise seadusliku aluse põ-

himõtte, mis nõuab, et põhiõiguste piirangud peab sätestama seadus. Eran-dina võib põhiõigusi piirata ka seadusest alamalseisva õigusaktiga. Sellisel juhul peab seadusandja aga põhiõiguste piiramiseks sätestama korrektse de-legatsiooninormi, mis muuhulgas sätestab määruse andmise volituse selge eesmärgi, sisu ja ulatuse.

Ehkki põhiseaduse §-st 154 tulenevalt on kohalikul omavalitsusel õigus ise-seisvalt otsustada, kas üldse, millal ja kuidas ta oma kompetentsi kuuluvaid küsimusi lahendab, tohib inimeste põhiõigusi ja vabadusi piirata üksnes sea-dusest tuleneva volitusnormi alusel. Selles mõttes sätestab seadusliku aluse põhimõtte erandi kohaliku omavalitsuse universaalpädevuse printsiibist.<sup>95</sup>

Seejärel analüüsis õiguskantsler seadusandja volitusnormi seisukohast koha-liku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi ka KOKS), karistusseadusti-ku (edaspidi ka KarS) ja haldusmenetluse seaduse (edaspidi ka HMS) asjas-sepuutuvaid sätteid.

Õiguskantsler asus seisukohale, et kuigi KOKS § 22 lõike 1 punkti 36<sup>3</sup> ko-haselt kuulub muuhulgas volikogu ainupädevusse avaliku korra tagamiseks avaliku korra eeskirja kehtestamine, ei rahulda see säte volitusnormiks kvali-fitseerumise tingimusi. Põhiõiguse piiramiseks antava volituse eesmärk „ava-liku korra tagamiseks“ küll eksisteerib, kuid puudub vähimigi viide volituse sisule ja ulatusele.

Ka KarS §-d 262 ja 263, mis näevad ette sanktsioonid avaliku korra rikkumi-se eest, ei anna kohalike omavalitsuste volikogudele volitust kehtestada üldise tegutsemisvabaduse piiranguid.

HMS § 90 lõige 2 näeb kohaliku omavalitsuse organile ette võimaluse anda kohaliku elu küsimuse korraldamiseks määrus ka ilma volitusnormita.<sup>96</sup> Siin-kohal tuleb siiski arvesse võtta seadusliku aluse põhimõtet: isikute põhiõigusi ja -vabadusi saab piirata üksnes seaduses ettenähtud juhtudel ja korras isegi siis, kui samaaegselt on tegemist kohaliku elu küsimuse otsustamisega.

Õiguskantsler rõhutas ka, et isiku üldisele tegutsemisvabadusele piiranguid seadev õigusakt peab tulenevalt õigusselguse põhimõttest olema arusaadav. Põhiseadus sätestab selle põhimõtte § 13 lõikes 2, mille kohaselt kaitseb sea-dus igaühte riigivõimu omavoli eest. Ka Riigikohus on rõhutanud, et õigus-normid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks või-malik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida.<sup>97</sup>

Õiguskantsler leidis, et avaliku korra eeskiri, mille punkt 4.8 keelab muuhul-gas eksida „üldtunnustatud tavade ja heade kommete vastu, solvata oma käi-

tumisega inimväärikust ja ühiskonna moraalitunnet“, pole selles osas kooskõlas õigusselguse põhimõttega. Tänapäeva pluralistlikus ühiskonnas, kus on lubatud maailmavaadete ja arvamuste mitmekesisus, ei eksisteeri ühtset avalikku moraali, mis oleks kõlblik otsustamise mõõdupuu. Sätte rakendajatel võib tekkida raskusi taoliste mõistete konkreetse sisuga täitmisel ning avaliku korra määratlemine sõltub sel juhul tugevasti konkreetse otsustaja individuaalsest hinnangust ja väärtusarusaamadest.

Järelikult on Tallinna linna avaliku korra eeskiri põhiseadusega vastuolus, sest piirab isikute üldist tegutsemisvabadust piisava seadusliku aluseta ega järgi õigusselguse nõuet.

### 3. Tulemus

Tallinna Linnavolikogu arutas õiguskantsleri ettepanekut oma 19. augusti 2004. a istungil ning otsustas jätta avaliku korra eeskirja punkti 4 kehtetuks tunnistamata.<sup>98</sup> Linnavolikogu selgituse kohaselt puudub seadus, mis avaks avaliku korra mõiste ja millega saaks avaliku korra eeskirja kooskõlla viia. See-ega jääks avaliku korra eeskirja punkti 4 kehtetuks tunnistamisel avalik kord Tallinnas üldse reguleerimata.<sup>99</sup> Linnavolikogu tegi õiguskantslerile ettepaneku pöörduda vajaduse korral avalikku korda reguleeriva seaduse vastuvõtmiseks Riigikogu poole.

Lisaks palus linnavolikogu õiguskantsleril kontrollida KOKS § 22 lõike 1 punkti 36<sup>3</sup> ning karistusseadustiku §-de 262 ja 263 vastavust põhiseadusele.

Õiguskantsler tegi 6. septembri 2004. a märgukirjas justiitsministrile ettepaneku valmistada ette avalikku korda reguleeriva seaduse eelnõu ning esitada see kehtestatud korras Riigikogule.

Oma 9. novembri 2004. a vastuses õiguskantsleri märgukirjale nõustus justiitsminister, et kõnealused karistusseadustiku normid ning KOKS § 22 lõike 1 punktis 36<sup>3</sup> sisalduv volitusnorm vajavad muutmist. Justiitsministri arvates oleks otstarbekas nimetatud muudatused kehtestada korrakaitseseadusega, mille ettevalmistamisega ministeerium tegeleb.

25. jaanuaril 2005 pöördus õiguskantsler veel kord justiitsministri poole, saamaks selgitust, millised toimingud on ministeerium ette võtnud karistusseadustiku regulatsiooni muutmiseks ning millal kõnealune küsimus lahendatud saab.

Justiitsminister selgitas oma 15. veebruari 2005. a vastuskirjas, et sama aasta veebruaris valmib KarS §-de 262 ja 263 muudatusi sisaldav korrakaitseõiguse

kontseptsioon ning ministeeriumi plaanide kohaselt peaks korrakaitseaduse eelnõu valmima hiljemalt 2005. aasta lõpuks.

31. mail 2005 kohtusid Õiguskantsleri Kantselei esindajad Tallinna linnasekretäriaga, kohtumisel arutati linna avaliku korra eeskirjaga seotud probleeme.

15. juunil 2005 edastas Tallinna Linnavalitsus Tallinna Linnavolikogule otustamiseks määruse eelnõu „Tallinna linna avaliku korra eeskiri ja avaliku koosoleku korraldamise nõuded“.

Tallinna Linnavolikogu võttis 25. augustil 2005 vastu määruse nr 43 „Tallinna linna avaliku korra eeskiri ja avaliku koosoleku korraldamise nõuded“. Nimeetatud määruse § 3 lõike 1 kohaselt on keelatud viibida alasti avalikus kohas, va Haabersti või Pirita Linnaosa Valitsuse või Põhja-Tallinna Valitsuse poolt selleks ettenähtud kohtades.

Oma 22. septembri 2005. a kirjas teavitas õiguskantsler avaldajat avaliku korra eeskirja kehtestanud Tallinna Linnavolikogu määruse<sup>100</sup> vastuvõtmisest. Õiguskantsler leidis, et määruse § 3 punkt 1 leevendab avaldaja tõstatatud probleemi alastikultuuri harrastajate suhtes kuni seaduseandja poolt täpsemate regulatsioonide kehtestamiseni.

Käesolev kaasus on ilmekas näide selle kohta, kuidas avaliku võimu osaks olev kohalik omavalitsus püüdis asetada volikogu enamuse moraalse tõekspidamise ühe kindla vähemuse siseveendumuse asemele. Õiguskantsleri kohustus on kaitsta vähemusi. Põhiseaduse järgi on igaüks vaba kuni ta teisi ei kahjusta. Erinevad väärtushinnangud ei anna alust vähemuse karistamiseks. Saavutatud lahendus oli kompromiss.

Teine oluline aspekt on vastu astumine ikka ja jälle esinevale kohaliku võimu püüule kehtestada piiranguid ilma sellekohase seadusliku volitusetä. Seadusandjal on ainupädevus tõmmata piir ja määrata, mida tohib ja mida ei tohi. Kõik, mis ei ole seadusega keelatud, on lubatud. Kohalik võim ei tohi kohaliku elu küsimuste lahendamisel asuda ilma piisavalt selge ja üksikasjaliku õigusliku aluseta omapäi piirama põhiõigusi.



9

Põhiseaduse aluspõhimõtted

Õiguskantsler analüüsis 2002. aastal omal algatusel Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu, mis vastuvõtmise korral andnuks põhiseadusliku aluse Eesti ühinemiseks Euroopa Liiduga. Menetluse eesmärgiks oli tagada, et põhiseaduse kesksed põhimõtted ja väärtused jääksid kaitstuks ka Eesti Euroopa Liiduga liitumise järel.

## 1. Tehiolud

17. jaanuaril 2002 otsustas Riigikogu vanematekogu moodustada töörühma Euroopa Liiduga ühinemiseks vajaliku põhiseaduse täienduse eelnõu ettevalmistamiseks.<sup>101</sup> Töörühmas osales ka õiguskantsler.

Töörühma 6. mai 2002. a ja 13. mai 2002. a istungitel tegi õiguskantsler ettepaneku täiendada eelnõu §-i 2 klausliga, mille kohaselt kohaldatakse Eesti kuulumisel Euroopa Liitu Eesti Vabariigi põhiseadust, „arvestades põhiseaduse alusprintsipi“ või „arvestades Eesti riikluse üldpõhimõtteid“.

16. mail 2002 algatasid 74 Riigikogu liiget Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu. Seaduseelnõu ülesandeks oli teha põhiseaduses muudatused, mis võimaldaksid Eestil liitumislepingu alusel ühineda Euroopa Liiduga.

Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu oli algselt sõnastatud järgmiselt<sup>102</sup>:

### „EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSE TÄIENDAMISE SEADUS

Eesti rahvas võttis [...] rahvahääletusel põhiseaduse § 162 alusel Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamiseks vastu järgmise seaduse:

- § 1. Eesti võib ühineda Euroopa Liiduga.
- § 2. Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.
- § 3. Käesolevat seadust saab muuta ainult rahvahääletusega.
- § 4. Käesolev seadus jõustub [...].“

11. juunil 2002 läbis põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu Riigikogus esimese lugemise.

16. oktoobril 2002 tegi õiguskantsler ettepaneku põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu täiendada. Ettepaneku sisuks oli eelnõu § 1 täiendamine klausliga,

mis kaitseks põhiseaduse sätet ja mõtet Euroopa Liidu ebasoovitava arengu puhul ning piiraks Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkust põhiseaduse aluspõhimõtetest tulenevate sisuliste nõuetega.<sup>103</sup>

Riigikogu põhiseaduskomisjon arutas õiguskantsleri ettepanekut 7. novembri 2002. a istungil. Arutelus osalejad avaldasid kahtlust, et kaitseklausli puhul võib tegemist olla pelgalt deklaratiivse sättega, mida ei saa tegelikult rakendada. Samuti märkis istungil osalenud justiitsminister, et põhiseaduse preambul juba sisaldab kõiki neid põhimõtteid, mis on Eestile primaarsed.

Komisjon tunnistas põhiseaduse aluspõhimõtete kaitsmise vajadust, kuid leidis, et ei ole otstarbekas hakata üle kordama seda, mis põhiseaduses juba kirjas on. Pärast arupidamist õiguskantsleri ja justiitsministriga otsustas komisjon muuta § 1 sõnastust järgmiselt<sup>104</sup>:

„Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest.“

Riigikogu arutas õiguskantsleri muudatusettepanekut põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu teisel lugemisel 8. novembril 2002. Riigikogu liikmed tundsid huvi, kas ja kuidas võiks kaitseklausel olla aluseks Eesti Euroopa Liidust väljaastumisele ning kes peaks sellisel juhul hindama, kas Euroopa Liit vastab põhiseaduse aluspõhimõtetele.

## 2. Õiguskantsleri põhjendus

Euroopa Liiduga ühinemise protsessis oli õiguskantsleri eesmärgiks põhiseaduse aluspõhimõtete kehtivuse tagamine ka Eesti Euroopa Liidu liikmeks olles.<sup>105</sup> Selleks tuli põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõusse lisada kaitseklausel, mis tagaks Eesti põhiseaduse alusprintsipi kaitse ka juhul, kui Euroopa Liit peaks tulevikus arenema Eestile ebasoovitavas suunas.

Seda kaitsegarantiid ei ole kindlasti tarvis kasutada ühinemisprotsessis või Euroopa Liidu normaalse toimimise korral. Küll aga võib selline vajadus Eesti jaoks ilmneda juhul, kui Euroopa Liidu riigiülesust püütakse suurendada liitumislepingu vastaselt või Euroopa Liidu institutsioonide pädevust tõlgendatakse laiendavalt. Neil juhtudel ei peaks Eesti lähtuma mitte Euroopa Liidu pädevust ületades antud formaalsest õigusest, vaid Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest.

Äärmiselt oluline on omada selgust küsimuses, mida tuleb mõista põhiseaduse aluspõhimõtete all. Esialgses muudatusettepanekus pooldas õiguskantsler nimetatud põhimõtete lahtikirjutamist<sup>106</sup>, et kaitseklausli olemus oleks rah-

vahäätusele pandava eelnõu kontekstis kõigile üheselt arusaadav. Samas tähendaks igasugune täpne loetelu potentsiaalset enesepiirangut.<sup>107</sup> Nii sisaldubki muudatustepaneku lõplikus versioonis viide üksnes põhiseaduse aluspõhimõtetele. Need alusprintsüübid on kirjas põhiseaduse preambulis ning põhiõigusi ja -vabadusi käsitlevas teises peatükis. Eelkõige on seejuures aga siiski tegemist

- inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetega;
- nõudega, et Eesti riiklik korraldus oleks rajatud vabadusele, õiglustele ja õigusele;
- eesti rahvuse ja kultuuri säilimise tagamise nõudega.

Kaitseklausli lisamine põhiseaduse täiendamise seadusesse ei ole vastuolus Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõttega<sup>108</sup>, mida tunnustab ka eelnõu § 2. Samas on sellise ülimuslikkuse tunnustamise eeltingimuseks, et Euroopa Liidu sekundaarõiguse vastuvõtmisel ning aluslepingute tõlgendamisel ei minda vastuollu põhiseaduse aluspõhimõtetega. Sellise muudatuse tegemine põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõus on koosõlas ka senise praktikaga, mille raames on analoogseid kaitseklausleid oma põhiseadusesse kirjutanud teisedki Euroopa Liidu liikmesriigid.<sup>109</sup>

Põhiseadusesse lisatava kaitseklausli üks funktsioon on preventiivne ehk hoitav. Ta annab Eesti rahva demokraatlikult valitud esindajatele lisaargumendi seismisel selle eest, et Euroopa Liidu õigusaktid ei rüüvaks Eesti põhiseaduse aluspõhimõtteid. Samas ei ole tegemist siiski pelgalt deklaratiivse sättega<sup>110</sup>, kaitseklauslil on ka praktiline väärtus. Toodud sätte lisamise korral on Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve kohtul (Riigikohtul) võimalik anda hinnang Euroopa Liidu õiguse kehtivusele ja juhul, kui see satub vastuollu põhiseaduse alusprintsüüpidega, kohaldada põhiseadust.

Euroopa Liidu liikmeks saamise järel lisandub õiguskantslerile kohustus jälgida, et euroõigusaktid ei läheks vastuollu Eesti põhiseaduse aluspõhimõtetega. Kui taoline vastuolu tekib ning Euroopa Kohus jätab vastava õigusakti kehtetuks tunnistamata, saab õiguskantsler teha Riigikohtule ettepaneku jätta põhiseaduse aluspõhimõtetega vastuollu minev euroõiguse norm Eestis kohaldamata.

### 3. Tulemus

Riigikogu muutis teisel lugemisel põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu

§-i 1 ja lisas sellele kaitseklausli. 18. novembril 2002 läbis põhiseaduse täiendamise seadus Riigikogus kolmanda lugemise. Ühtlasi oli hääletusel põhiseaduskomisjoni algatatud Riigikogu otsus „Rahvahääletuse korraldamine Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise küsimuses“.<sup>111</sup> Otsuse vastuvõtmise poolt oli 88 Riigikogu liiget ja vastu üks, erapooletuid ei olnud. Sellega otsustas seadusandja panna põhiseaduse täiendamise seaduse rahvahääletusele, mille toimumisajaks määras 14. septembri 2003.

Rahvahääletusele eelnenud ajal toimus Eesti ühiskonnas laialdane avalik arutelu Euroopa Liiduga ühinemise üle, kus muuhulgas kerkisid üles ka põhiseaduse täiendamise seaduse ja selles sisalduva kaitseklausli mõju küsimused.<sup>112</sup> Õiguskantsler selgitas korduvalt nii kaitseklausli olemust kui ka selle rakendamise võimalusi.<sup>113</sup>

14. septembril 2003 võttis Eesti rahvas rahvahääletusel vastu põhiseaduse täiendamise seaduse. Euroopa Liiduga ühinemise ja põhiseaduse täiendamise seaduse poolt hääletas 66,83% hääletamas käinud kodanikest.<sup>114</sup>

Vabariigi President kuulutas põhiseaduse täiendamise seaduse välja 5. oktoobril 2003<sup>115</sup> ja see jõustus 6. jaanuaril 2004. See kõlab:

#### „EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSE TÄIENDAMISE SEADUS

Eesti rahvas võttis 2003. aasta 14. septembril rahvahääletusel põhiseaduse § 162 alusel Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamiseks vastu järgmise seaduse:

- § 1. Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest.
- § 2. Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.
- § 3. Käesolevat seadust saab muuta ainult rahvahääletusega.
- § 4. Käesolev seadus jõustub kolm kuud pärast väljakuulutamist.“

See kaasus näitab, et vahel peab põhiseaduse kaitsmiseks olema laiem pilk ja tuleb rakendada ebatüüpilisi meetmeid. Õiguskantsler tegi menetluse käigus ettepaneku täiendada põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu põhiseaduse aluspõhimõtteid tagava kaitseklausliga. Tänu sellele kaitseklauslile on Eesti Vabariigil Euroopa Liitu kuuludes võimalik jätta rakendamata Euroopa Liidu õigus, mis kahjustab meie riigi aluspõhimõtteid.



10

Tallinna ühistranspordi korraldus

Õiguskantsler analüüsis avalduse alusel Tallinna Linnavolikogu määrust, millega kehtestati tallaslastele ja väljaspool Tallinna elavatele inimestele erisugused ühistranspordi hinnad.

Õiguskantsler leidis, et Tallinna Linnavolikogu oli kehtestanud sõidusoodustuse Tallinna ühtse piletisüsteemiga liitunud kohalike omavalitsuste elanikele, ületades ühistranspordiseaduse (edaspidi ka ÜTS) § 29 lõikes 3 sätestatud volitust.

## 1. Tehiolud

13. novembril 2003 võttis Tallinna Linnavolikogu vastu määruse nr 57 „Tallinna ühtse piletisüsteemi ühistranspordis sõidu eest tasumise korra ja sõidupiletite hindade kehtestamine“ (edaspidi määrus). Määrusega kehtestati Tallinna ühtse piletisüsteemi ühistranspordi liinidel Rahvastikuregistris registreeritud Tallinna linna elanikele madalamad ühistranspordi hinnad kui Tallinna ühtse piletisüsteemiga liitunud kohalike omavalitsuste elanikele ning süsteemiga mitteliitunud kohalike omavalitsuste elanikele.<sup>116</sup>

Harjumaa Omavalitsuse Liit ja mitmed teised avaldajad pöördusid õiguskantsleri poole ning palusid kontrollida määruse vastavust põhiseadusele ja seadusele osas, mis puudutab erinevate hindade kehtestamist. Avaldajad leidsid, et ühistranspordiseadus on lähtunud sõidusoodustusi saavate sõitjatekategoriate määramisel sõitjate kuulumisest soodustust vajavate isikute gruppi ega võimalda määrata avalikule teenusele erinevaid hindu olenevalt sõitja elukohast.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmisega Tallinna Linnavolikogu esimehe poole, kes vastas, et ühistranspordiseadus delegeerib kohalikule omavalitsusele täiendavate sõidusoodustuste kehtestamise oma haldusterritooriumil ja oma vahenditest. Peale selle asus volikogu esimees seisukohale, et sõidusoodustuse andmisel on Tallinna linna elanike ja teiste kohalike omavalitsuste elanike eristamise mõistlikuks ja eristamist piisavalt õigustavaks põhjuseks Tallinna linna elanike osalemine Tallinna linna poolt avaliku teenuse – avaliku liiniveo – finantseerimisel füüsilise isiku tulumaksu kaudu.<sup>117</sup>

19. veebruari 2004. a määrusega nr 4 muutis Tallinna Linnavolikogu määrust ja laiendas vaidlusaluseid soodustusi kõigi Tallinna ühtse piletisüsteemiga liitunud kohalike omavalitsuste elanikele.

25. veebruaril 2004 edastas õiguskantsler Tallinna Linnavolikogule märgukirja, milles asus seisukohale, et linnavolikogu on Tallinna ühtse piletisüsteemiga liitunud omavalitsuste elanikele soodustuse kehtestamisega ületanud

ühistranspordiseaduses sisalduvat volitusnormi. Seetõttu on määrusega kehtestatud ühistranspordi sõidusoodustuste regulatsioon<sup>118</sup> vastuolus ÜTS § 3 lõike 2 punktiga 1, §-ga 25 ja § 29 lõikega 3 nende koostoimes ning ühtlasi põhiseaduse § 154 lõikega 1.

26. märtsi 2004. a ning 4. mai 2004. a vastuskirjades Tallinna Linnavolikogu vastuolu seaduse ja põhiseadusega ei tunnistanud.

28. septembril 2004 tegi õiguskantsler põhiseaduse § 142 lõike 1 ja õiguskantsleri seaduse § 17 kohaselt Tallinna Linnavolikogule ettepaneku viia määrus põhiseaduse ja seadustega kooskõlla.

## 2. Õiguskantsleri põhjendus

Ettepanekus märkis õiguskantsler, et põhiseaduse § 154 lõike 1 tähendab, et kohaliku elu küsimuste iseseisval otsustamisel ja korraldamisel peab kohalik omavalitsus arvestama põhiseaduse nõuete ja seadustega. Seega tuleb põhiseaduse § 154 lõike 1 teksti, mille kohaselt kohalikud omavalitsused „tegutsevad seaduste alusel“, mõista kui seaduslikkuse nõuet. Seaduse alusel tegutsemine tähendab käesoleval juhul tegutsemist ühistranspordiseaduse alusel ja sellega vastavuses. Lisaks viitas õiguskantsler haldusmenetluse seaduse § 90 lõikele 1, mille kohaselt võib määruse anda ainult seaduses volitusnormi sisaldumise korral ning kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. See kehtib ka kohaliku omavalitsuse määruste suhtes.

Õiguskantsler sedastas, et kui volitusnormis ei ole selgelt fikseeritud selle eesmärgi ja ulatust, ei järeldu sellest, et volikogule on jäetud piiramatut võim sõidusoodustuste regulatsiooni kujundamisel. Määruse puhul võib volituse eesmärk, sisu ja ulatus olla ka seadusest tõlgendamise teel tuletatav.<sup>119</sup> Seega märkis õiguskantsler, et kui volitusnorm üheselt ei täpsusta, millisel alusel võib volikogu täiendavaid sõidusoodustusi kehtestada ja keda tuleb mõista teatava kategooria sõitjate all, tuleb volitusnormi eesmärgi leidmiseks tõlgendada ühistranspordiseadust – arvestada seaduse üldist eesmärki, sõidusoodustuse mõistet ning eesmärki. Volikogu kehtestatud regulatsioon peab olema kooskõlas selliselt leitud volitusnormi eesmärgiga.

ÜTS § 29 lõike 3 kohaselt võivad valla- ja linnavolikogu lisaks ÜTS §-s 27 ning § 29 lõikes 1 sätestatule kehtestada avaliku liiniveoga seoses oma eelarvest sõidusoodustusi veel mõne kategooria sõitjatele, samuti suurendada sõidusoodustuse määra.

Et hinnata, kas Tallinna Linnavolikogu oli sõidusoodustuse andmisel lähtu-

nud ÜTS § 29 lõikes 3 sisalduva volitusnormi eesmärgist, sisust ja ulatusest, tuli kõigepealt avada ühistranspordi kui avaliku teenuse sisu. Ühistransport on halduse osa, mis pakub avalikku teenust üldsusele ehk kõigile, kes seda kasutada soovivad. Ühistransport on universaalteenus ehk üldhuviteenus, mis pakub üldist huvi ja peab seetõttu vastama teatavatele avalikele teenustele esitatavatele tingimustele. Avalikele teenustele esitatavad tingimused on teenuse jätkuvus, kvaliteet, võrdne kättesaadavus, taskukohane hind jne.<sup>120</sup>

ÜTS § 3 lõike 2 punkti 1 kohaselt on ühistranspordi kavandamise ja korraldamise üks eesmärk ressursside kasutamise sotsiaalset ja majanduslikku otsustarbekust arvestades tagada ühistransporditeenuse pakkumise vastavus nõudlusele, mis tuleneb elanike ja nende eri kategooriate (sh puuetega inimesed, vanurid, õpilased ja üliõpilased, saarte ja väikesaarte elanikud) liikumisvajadusest. Liikumisvajaduse rahuldamine eeldab teenuse kättesaadavust.

Avalikul huvil põhinev avalik teenus peab olema kogu elanikkonnale võrdselt kättesaadav. Erandite tegemine ehk soodustatud isikute määramine eeldab objektiivset ja mõistlikku põhjust, mis tuleneb teenuse olemusest. ÜTS § 25 lõike 1 punktides 1 ja 2 defineeritakse sõidusoodustuse üldine mõiste, mis tähendab teatava kategooria sõitjale seadusega või seaduse alusel kehtestatud korras antud õigust sõita ühissõidukis tasuta või osalise tasu eest ning õigust sõita ühissõidukis täishinna eest ja saada enne või hiljem osalist või täielikku rahalist hüvitist.

ÜTS § 27 lõike 1 punktides 1–3 on eraldi nimetatud reisijate kategooriad – eelkooliealised lapsed, puudega lapsed, sügava puudega 16-aastased ja vanevad isikud ning Vabadussõja veteranid –, kellel on tasuta sõidu õigus kõigil riigisisestel liinidel. ÜTS §-des 28 ja 29 on sätestatud päevases õppevormis õppivale õpilasele, sügava puudega isiku saatjale, puudega lapse saatjale ning Vabadussõja veterani saatjale riigieelarvest sõidu hüvitamise põhimõtted. Kohaliku omavalitsuse organid võivad anda oma eelarvest eraldatava toetusena sõidusoodustusi veel mõne kategooria sõitjatele.

Kõrvutades ÜTS § 29 lõikes 3 sätestatud volitusnormi eesmärki ning määruse kehtestamisel silmas peetud eesmärki, leidis õiguskantsler, et määruse vaidlustatud sätted ei ole kooskõlas volitusnormi eesmärgiga. Eesmärk soodustada Tallinna linna elanike Rahvastikuregistris arvelevõtmist ning nende linna tulubaasi kujundamisel osalemist, ei ühti ühistranspordiseaduse volitusnormi eesmärgiga tagada ühistranspordi kättesaadavus võrdsel alustel seeläbi, kehtestatakse lisasoodustusi isikukategooriatele nende sotsiaalsest, varanduslikust, tervislikust või muust seisundist tulenevalt.

Õiguskantsler järeldas, et Tallinna ühtse piletisüsteemiga liitunud kohalike

omavalitsuste elanike soodustamiseks ei olnud ühtegi volitusnormist tulenevat põhjust. Seega oli Tallinna Linnavolikogu kehtestanud sõidusoodustuse ÜTS § 29 lõikes 3 sätestatud volitust ületades. Kuna sõidusoodustus on kehtestatud vastuolus seadusega, siis tuleneb sellest ka vastuolu põhiseaduse § 154 lõikega 1.

### 3. Tulemus

2004. aasta oktoobris nõustus Tallinna Linnavolikogu õiguskantsleri ettepanekuga ja lõpetas 2005. aasta jaanuarist isikute erineva kohtlemise lähtuvalt nende elukohast. Sellele eelnes Tallinna Linnavolikogus uue koalitsiooni moodustamine.

Õiguskantsleri tegevuse tulemusena tõusis esimest korda päevakorda universaalteenuse ja selle kättesaadavuse piiride küsimus. Ühistransport kui universaalteenus on üldist huvi teeniv teenus, mis peab olema jätkuv, kvaliteetne, taskukohane ning võrdselt kättesaadav. Selleks et tagada kõigile ühistranspordi kättesaadavus, on ühiskondlikust vajadusest tulenevalt õigustatud soodustusi saama majanduslikult vähemkindlustatud isikud. Rahvastikuregistri kanne ei ütle midagi inimeste majandusliku kindlustatuse kohta. Olukorras, kus omavalitsus pakub soodustusi üksnes selle alusel, kuhu inimene on sisse kirjutatud, ei ole võimalik täita universaalteenusele esitatavat võrdse kättesaadavuse nõuet.

Samuti ei tohi kohalik omavalitsus kuritarvitada eriseaduses lubatud soodustuse andmise võimalust, selleks et suurendada oma tulubaasi. Õigusriigis on ka kohalikud omavalitsused kohustatud järgima põhiseadust ja seadusi ning neile on kohaliku autonoomia kaitsmiseks antud spetsiifilised õiguskaitsevahendid juhuks, kui seadusandja ei sätesta neile ülesannete täitmiseks piisavat tulubaasi. Kallima bussi-, trolli- ja trammipiletiga omavalitsusüksuse maksu- maksjaks sundimine sarnaneb väljapressimisega ega ole sellisena demokraatlikus põhiseadusriigis kohane.



11

Riigikogulased kahel toolil

Mitmeetapilise menetluse esemeks oli küsimus, kas põhiseadus võimaldab Riigikogu liikmetel kuuluda kohaliku omavalitsuse volikogudesse ning vastupidi. Märtsis 2005 pöördus õiguskantsler Riigikogu poole ja pani ette mitte vastu võtta menetluses oleva eelnõu sätteid, mis nägid ette Riigikogu liikmete õiguse kuuluda kohalike omavalitsuste volikogudesse. 14. oktoobril 2005 otsustas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium rahuldada Vabariigi Presidendi taotluse ning tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks Riigikogu töökorra seaduse muutmise seaduse, mille kohaselt oli isikul õigus olla samal ajal Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu liige.<sup>121</sup>

## 1. Tehiolud (I)

27. märtsil 2002 võttis Riigikogu vastu kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (edaspidi ka KOVVS), millega muudeti Riigikogu töökorra seadust (edaspidi ka RKTS) ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadust (edaspidi ka KOKS). Seadusi muudeti viisil, mille kohaselt oleks alates 17. oktoobrist 2005 keelatud Riigikogu liikme samaaegne kuulumine kohaliku omavalitsuse volikogusse ja vastupidi.<sup>122</sup>

2. juunil 2004 algatas Vabariigi Valitsus kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu.<sup>123</sup>

25. novembril 2004 lisati eelnõu teiseks lugemiseks muudatus, mille eesmärgiks oli üksikasjalikumalt reguleerida olukorda, kus Riigikogu liige on samaaegselt kohaliku omavalitsuse volikogu liige. KOKS § 19 lõike 2 punkti 1<sup>1</sup> muudatuse kohaselt peatusid volikogu liikme volitused Riigikogu või Vabariigi Valitsuse liikme volituste täitmise ajaks kuni Riigikogu või Vabariigi Valitsuse liikme volituste lõppemiseni.

2. veebruaril 2005 jätkati eelnõu teist lugemist. Selle tulemusena kaotati KOKS § 19 lõike 2 punktist 1<sup>1</sup> Riigikogu liikme piirang. Tehtud muudatus peatas volikogu liikme volitused üksnes Vabariigi Valitsuse liikme volituste täitmise ajaks kuni Vabariigi Valitsuse liikme volituste lõppemiseni.

Õiguskantsleri hinnangul oli selle muudatuse eesmärgiks kaotada sisuliselt Riigikogu poolt 27. märtsil 2002 vastuvõetud ja 17. oktoobril 2005 jõustuma pidanud Riigikogu liikme kohaliku omavalitsuse volikoguse kuulumise keeld.<sup>124</sup>

17. märtsil 2005 pöördus õiguskantsler Riigikogu poole põhiseaduse § 139 lõike 2 ja § 141 lõike 4 alusel ning tegi ettepaneku mitte vastu võtta Riigikogu menetluses oleva kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu § 1 lõiget 12 ja mitte muuta Riigikogu töökorra seadust osas,

millega keelustatakse Riigikogu liikme kuulumine kohaliku omavalitsuse volikogusse.

12. mail 2005 võttis Riigikogu vastu kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse. See jõustus 17. oktoobril 2005.

## 2. Õiguskantsleri põhjendus

Õiguskantsler põhistas Riigikogule märtsis 2005 tehtud ettepanekut mitte vastu võtta seaduseelnõu, millega võimaldatakse Riigikogu liikmel samal ajal kuuluda kohaliku omavalitsuse volikogusse ning vastupidi, alljärgnevaga.

### 2.1. Kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõte

Põhiseaduse § 154 lõige 1 sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. See tähendab, et põhiseadus lähtub kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõttest. Tegu on vertikaalse võimude lahususe väljendusega, kus kohaliku elu küsimuste lahendamise tegelevad detsentralisatsiooni põhimõtte alusel isikutele kõige lähemal asuvad avaliku võimu organid. Et tehtavate otsuste puhul saaks lähtuda just kohalikest oludest ja vajadustest, on vastukäeks riigi tsentraliseerimisele tagatud kohalikele omavalitsustele põhiseadusega selles osas iseotsustamise õigus.

Omavalitsuse autonoomiat ja selle olemust kajastab ilmekalt Euroopa kohaliku omavalitsuse harta preambul, kus on sätestatud kohaliku omavalitsuse üldpõhimõtted. Muuhulgas märgitakse seal, et tõsise vastutustundega töötavate kohalike omavalitsusasutuste olemasolu saab tagada efektiivse ja kodanikule lähedal seisva juhtimisega, et kohalike omavalitsuste kaitse ja tugevdamine Euroopa eri riikides annab olulise panuse demokraatialle ja võimu detsentraliseerimise põhimõttele tugineva Euroopa ülesehitamisse ning et selleks on tarvis demokraatlikult moodustatud otsuseid langetavatele organitele tuginevaid kohalikke omavalitsusasutusi, millel on oma kohustuste, nende kohustuste täitmiseks vajalike vahendite ja viiside ning vajaminevate rahaliste vahendite suhtes ulatuslik autonoomia.

Kui kohalike küsimuste kohaliku omavalitsuse volikogus otsustamisel saavad osaleda parlamendiliikmed, väheneb kohalike omavalitsuste iseseisvus kohaliku elu küsimuste otsustamisel märgatavalt, sest võib tekkida olukord, kus kohalike küsimuste otsustamisel lähtutakse pigem riigi huvidest kui kohalikest vajadustest. Kohaliku elu probleemidega kursis olemiseks ei pea olema

volikogu liige. Lisaks mõjutab üheaegne kuulumine volikogusse ja Riigikogusse esindusorganite tegevuse stabiilsust. Seega on samal ajal mõlemasse esinduskogusse kuulumist võimaldav regulatsioon vastuolus põhiseaduse § 154 lõikega 1.

## 2.2. Ametite ühildamatuse põhimõte

Põhiseaduse § 63 lõige 1 keelab Riigikogu liikmel olla teises riigiametis, § 64 lõike 2 punkt 1 näeb ette, et Riigikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega tema asumisel mõnda teise riigiametisse. Nimetatud sätetest tuleneb ametite ühildamatuse põhimõte, mis seisneb ühele isikule samaaegselt kahe erineva võimuvolituse andmise keelus. Keelu eesmärgiks on huvide konflikti vältimine. Teiseks ametite ühildamise keelu eesmärgiks on tagada Riigikogu liikmete pühendumine parlamenditööle.

Põhiseadus seob ametite ühildamise keelu mõistega „riigiamet“. Õiguskantsler, analüüsides põhiseaduses sätestatud muu riigiameti mõiste tähendust, asus seisukohale, et seda ei saa tõlgendada grammatiliselt, sest on selge, et põhiseaduse väljatöötamise aja arusaam riigist kui juriidilisest isikust ja riigiorganisatsioonist erineb oluliselt tänasest riigikorraldusest ja õiguslikest arusaamadest. Põhiseaduse väljatöötamise materjalidest nähtub, et riigiameti mõistet käsitati laialt – eesmärgiks oli välistada Riigikogu liikme „igasugune palgaline töö riiklikul ametikohal“<sup>425</sup>.

Võimude kolmikjaotust silmas pidades on kohaliku omavalitsuse tegevuse puhul tegemist laiemas mõttes täidesaatva võimu teostamisega. Eriti riigi poolt kohalikule omavalitsusele pandud kohustuste täitmise üle otsustamisel on kohaliku omavalitsuse volikogu funktsionaalselt riigi täidesaatva võimu osaks. Seega tuleb Riigikogu liikme kohaliku omavalitsuse volikogu liikmena töötamist käsitada töötamisena teises riigiametis. Regulatsioon, mis üheaegset kuulumist mõlemasse esindusorganisse võimaldab, on vastuolus põhiseaduse § 63 lõikega 1 ja § 64 lõike 2 punktiga 1.

## 2.3. Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõte

Põhiseaduse § 4 sätestab, et Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevus on korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel. Põhiseaduse § 14 näeb ette, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Kui põhiseaduse § 4 sätestab institutsionaalse võimude lahususe, siis § 14 funktsionaalse. Mõlemad sätted täiendavad teineteist. Nimetatud sätetest üheskoos tuleneb võimude lahususe ja tasakaalustatuse printsiip, mille

kohaselt on riigi põhifunktsioonid jagatud kolmeks – seadusandlikuks, täidesaatvaks ja kohtuvõimuks – ning need funktsioonid on jaotatud eri organite vahel, kes kontrollivad ja tasakaalustavad üksteist.

Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte osaks on peale institutsionaalse ja funktsionaalse lahususe ka personaalne võimude lahusus. Riigikogu ja volikogu liikme samaaegne kuulumine mõlemasse esindusorganisse ei ole kooskõlas personaalse võimude lahususe põhimõttega: üks isik täidab samaaegselt võimu kahe haru funktsioone ja tema tegevust tasustatakse mõlemalt pool. Selle tulemusel võib tekkida huvide konflikt ning sellest tulenevad möödalaskmised oma ülesannete täitmisel. Silmas pidades Riigikogu liikme staatust kogu rahva esindajana vastupidi volikogu liikmele, kes esindab konkreetse omavalitsuse elanike huve ja õiguseid, ning Riigikogu liikme vaba mandaadi põhimõtet südametunnistuse järgi riigi huvides tegutsemisel, muutub personaalse võimude lahususe eesmärgiks olev huvide konflikti vältimine eriti oluliseks.

### 3. Tehiolud (II)

24. märtsil 2005 algatasid Riigikogu liikmed Väino Linde ja Ain Seppik Riigikogu töökorra seaduse muutmise seaduse eelnõu.<sup>126</sup>

12. mail 2005 võttis Riigikogu vastu Riigikogu töökorra seaduse muutmise seaduse. Vastuvõetud seadusega jäeti Riigikogu töökorra seadusest välja 17. oktoobril 2005 jõustuma pidanud § 6 lõike 2 teine lause, mis oleks peatanud Riigikogu liikme valimisel valla- või linnavolikogu liikmeks tema volitused valla- või linnavolikogu liikmena, ning tunnistati kehtetuks Riigikogu töökorra seaduse samuti 17. oktoobril 2005 jõustuma pidanud § 7 lõike 2 punkt 3, mille järgi Riigikogu liige ei või oma volituste ajal olla valla- või linnavolikogu liige.

30. mai 2005. a otsusega<sup>127</sup> jättis Vabariigi President Riigikogu töökorra seaduse muutmise seaduse välja kuulutamata ja tegi Riigikogule ettepaneku viia seadus põhiseadusega kooskõlla.

8. juunil 2005 arutas Riigikogu Vabariigi Presidendi vaidlustatud seadust ning võttis selle muutmata kujul uuesti vastu.<sup>128</sup>

22. juunil 2005 pöördus Vabariigi President Riigikohtu poole taotlusega tunnistada Riigikogu töökorra seaduse muutmise seadus põhiseadusega vastuolus olevaks.

Vabariigi President tugines Riigikohtule saadetud taotluses õiguskantsleri

seisukohtadele ning leidis, et Riigikogu töökorra seaduse muutmise seadus on vastuolus põhiseaduse § 154 lõikest 1 tuleneva kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtte, §-s 4 sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse printsiibi ning §-s 63 sisalduva ametite ühildamatuse põhimõttega.

#### 4. Riigikohtu põhjendus

Riigikohus pidas oma otsuses<sup>129</sup> esmalt vajalikuks analüüsida kujunenud olukorda. KOKS § 19 lõike 2 punkti 11 järgi pidid volikogu liikme volitused peatuma Riigikogu liikme volituste täitmise ajaks kuni Riigikogu liikme volituste lõppemiseni. 12. mail 2005 muutis Riigikogu aga KOKS § 19 lõike 2 punkti 11. Sättest jäeti välja fraas „Riigikogu liige“ ja sellega hakati reguleerima üksnes volikokku valitud Vabariigi Valitsuse liikme volituste peatumist volikogus. Selle muudatuse kuulutas Vabariigi President välja 25. mail 2005, muudatus jõustus 17. oktoobril 2005.

Kohus võttis seisukoha, et Riigikogu liikme õigus täita samal ajal ka kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ülesandeid sõltub Vabariigi Presidendi poolt 30. märtsil 2005 välja kuulutamata jäetud seaduse põhiseaduspärasusest.

Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud seadusemuudatus tähendaks olulist muudatust valimisõiguses. Riigikohus analüüsis, kas olulise seadusemuudatuse tegemine vahetult enne valimisi on lubatud. Riigikohus leidis, et olukord sarnanes 2002. aastaga, kui valimisseadust muudeti vahetult enne kohaliku omavalitsuse volikogude valimisi.<sup>130</sup>

Vabariigi Presidendi poolt vaidlustatud 2002. aastal seadusesse lisatud põhimõtet muutev seadus võeti vastu 12. mail 2005 ja selle jõustumise tähtaeg oli 17. oktoober 2005. Samal aastal toimuvate kohaliku omavalitsuse volikogude valimiste päevaks oli 16. oktoober. KOVVS § 35 lõigete 1 ja 2 kohaselt algab kandidaatide registreerimiseks esitamine 60. päeval enne valimispäeva.

Arvestades seda, et Riigikogu muutis oluliselt valimisreegleid kolm kuud enne kohaliku omavalitsuse volikogude valimise protsessi algust, käsitles Riigikohus tehtud muudatuste kooskõla põhiseaduse §-st 10 tuleneva demokraatia põhimõttega ning seda, kas vaatlusaluses regulatsioonis sisaldub muudatuste rakendamiseks mõistlik tähtaeg.

Põhiseadus ei sätesta otsesõnu keeldu teha valimisreeglistikus olulisi muudatusi vahetult enne valimisi. Vahetult enne valimisi tehtud muudatused reeglistikus, mis võivad oluliselt mõjutada valimistulemusi ühe või teise poliitilise jõu kasuks, ei ole aga demokraatlikud. Kõnealusel juhul oli vahetult enne va-

limisi tehtud muudatuste eesmärk ilmselt parlamendis olevate poliitiliste jõudude positsiooni parandamine kohalikel valimistel, võrreldes parlamendiväliste erakondade, valimisliitude ja üksikkandidaatidega. See ei ole kooskõlas demokraatia põhimõttega. Demokraatia põhimõttest johtuvalt ei saa nõustuda olukorraga, kus võimul olevad poliitilised jõud teevad enda kasuks mitu aastat ette teada olevates valimisreeglites vahetult enne valimisi olulisi muudatusi.

Riigikohus rõhutas, et ta ei saa ütelda, milline on mõistlik aeg valimisreeglistikus oluliste muudatuste tegemiseks, kuid valimisreeglistiku muudatus, mis peaks jõustuma ajal, kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse järgi võib veel toimuda kohtuvaidlus Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud valimisõigust piirava regulatsiooni põhiseaduspärasuse üle, on tehtud ilmselt hilinenult. Nii valijal kui ka kandidaadil peab olema aega uute reeglite tundmaõppimiseks ja käitumisviisi valimiseks. Miinimumnõudeks valimisreeglistiku muutmisel peaks olema, et olulist muudatust tegev seadus tuleb vastu võtta arvestusega, et see saaks jõustuda aegsasti enne valimisi.

Riigikohus kummutas väite, et 16. oktoobri 2005. a kohalikel valimistel kandideerivatel Riigikogu liikmetel on õiguspärane ootus asuda valituks osutamisel lisaks Riigikogu liikme ülesannetele täitma ka kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ülesandeid. Sellist ootust ei ole kolleegiumi hinnangul põhjusel, et juba 2002. aastal võeti vastu seadusemuudatus, mis keelas sellise ametite ühitamise ning seda keeldu tühistav väljakuulutamata seadus, mille põhiseaduspärasuse üle vaieldakse, ei saa anda mingit õiguspärast ootust. Vastupidi, Riigikohtu arvates löi vaidluse objektiks olev seadusemuudatus õigusselgusetu olukorra, milles kandidaat ega valija ei tea, kas valituks osutunud Riigikogu liige tohib või ei tohi ühitada Riigikogu liikme ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ülesandeid.

## 5. Tulemus

14. oktoobril 2005 andis Riigikohus õiguse Vabariigi Presidendile. Kohalike omavalitsuste valimised toimusid 16. oktoobril 2005. Valimiste järel on Riigikogu ja volikogu liikme ametid reaalselt lahutatud.

Õiguskantsleri initsiatiivil algatatud diskussioon Riigikogu liikmete kuulumise üle kohaliku omavalitsuse volikogudesse arendas edasi personaalse võimude lahususe põhimõtet ja kohaliku omavalitsuse autonoomiat. Riigikogu liikme kui rahva esindaja ja konkreetse omavalitsuse elanike õiguste eest seisva volikogu liikme huvid ei tohi sattuda konflikti. Riigikohus on märkinud:

„Huvide konflikti peab vältima kõigis riigiametites.“<sup>131</sup> Personaalne võimude lahusus teenib Riigikogu ja volikogu liikme ametite lahutamise puhul lõppastmes demokraatia põhimõtet, luues paremad tingimused uue poliitikute põlvkonna pealekasvuks.

Peale selle tugevdas see vaidlus kohaliku omavalitsuse iseotsustusõigust. Kohaliku omavalitsuse volikogu liikmed saavad juhul, kui volikogudes Riigikogu liikmeid ei ole, paremini seada esiplaanile kohalikud huvid ning langetada otsuseid riigi keskvoimust sõltumatumalt.

12

Toimetuleku- ehk vaesuspiir

Õiguskantsler analüüsis põhiseaduslikkuse järelevalve korras seaduse „2004. aasta riigieelarve“ § 6 lõikega 6 kehtestatud igakuise toimetulekupiiri vastavust põhiseadusele. Õiguskantsler leidis, et seadusega kehtestatud 500-kroonise igakuise toimetulekupiiri kaudu ei ole puudustkannatavatele isikutele tagatud riigi abi põhiseadusega nõutud tasemel.

## 1. Tehiolud

23. detsembril 2003 pöördus õiguskantsleri poole Riigikogu liige palvega kontrollida seaduse „2004. aasta riigieelarve“ § 6 lõikega 6 kehtestatud 500-kroonise igakuise toimetulekupiiri vastavust põhiseadusele.

3. veebruaril 2004 tegi õiguskantsler Riigikogule ettekande, milles asus seisukohale, et toimetulekutoetuse kehtiv määr – 500 krooni kuus – on isiku esmavajaduste rahuldamiseks ja inimväärse elu tagamiseks ilmselgelt ebapiisav ning seeläbi põhiseadusega vastuolus.

## 2. Õiguskantsleri põhjendus

Ettekandes Riigikogule märkis õiguskantsler, et põhiseaduse § 28 lõikes 2 on sätestatud isiku õigus riigi abile puuduse korral. Põhiseaduse § 28 lõikes 2 sätestatud õiguse puhul on tegemist isiku subjektiivse sotsiaalse õigusega. Sotsiaalsete põhiõiguste sisustamisel on seadusandja diskretsioon avar, sest nimetatud põhiõiguste tagamine sõltub kulukuse tõttu paljus riigi majanduslikest võimalustest ning need nõuavad realiseerimiseks riigi rahaliste ressurside ümberjagamist ja ümberkorraldamist.<sup>132</sup>

Samal ajal on seadusandja sotsiaalsete põhiõiguste sisustamisel siiski seotud põhiseaduse sätte mõttega, samuti Eestile siduvatest rahvusvahelistest lepetest tulenevate kohustustega. Muuhulgas peab seadusandja puuduse korral antava riigi abi reguleerimisel ning abi piirmäärade kehtestamisel arvestama põhiseaduse §-st 10 tulenevate sotsiaalse riigi ja inimväärikuse printsiipidega.

Põhiseaduse § 10 järgi on Eesti demokraatlik sotsiaalne õigusriik. Tänapäevase demokraatliku õigusriigi keskmes on inimene, kelle õigust vabale eneseteostusele ja inimväärikusele tunnustatakse. Taunitav on olukord, kus puudustkannatavad isikud elavad alla inimväärikuse piiri.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on oma 21. jaanuari 2004. a lahendis öelnud, et „sotsiaalse riigi ja inimväärikuse põhimõtted on tagatud, kui riik tagab puudustkannatavate inimeste esmavajaduste rahuldamise

se<sup>133</sup>. Seega on isiku inimväärikuse kindlustamiseks vaja tagada isiku esmavajaduste rahuldamine. Põhiseadus jätab seadusandja otsustada, mil viisil ta puudustkannatavate isikute esmavajaduste rahuldamise tagab. Samuti ei reguleeri põhiseadus üheselt, millised esmavajadused tuleb puuduses olevale isikule tema inimväärikuse kindlustamiseks tagada.

Eesti kehtivas õiguses on riigi abi puuduse korral põhiosas tagatud sotsiaaltoetuse ning sellele sisuliselt lisanduva eluasemekulude toetuse kaudu. SHS § 22 lõige 1 sätestab:

„Toimetulekutoetust on õigus saada ükski elaval isikul või perekonnal, kelle kuu netosissetulek pärast käesoleva seaduse § 22<sup>2</sup> lõigetes 5 ja 6 sätestatud tingimustel arvestatud eluruumi alaliste kulude mahaarvamist on alla kehtestatud toimetulekupiiri. Toimetulekupiiri kehtestamisel lähtutakse minimaalsetest tarbimiskuludest toidule, riitusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks.“

Tsiteeritud normi sõnastust arvestades asus õiguskantsler seisukohale, et toimetulekutoetus eraldi peaks võimaldama isikul katta kalendrikuus esmavajaduste rahuldamiseks vajalikud kulud toidule, riitusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele. Seega peaks nimetatud toetus võimaldama isikul rahuldada oma SHS § 22 lõikes 1 nimetatud esmavajadused ka juhul, kui isik teisi toetusi ja teenuseid ei saa. Rahasumma, mille riik tagab puudustkannatavatele isikutele ühes kalendrikuus esmavajaduste, välja arvatud eluasemekulude katmiseks, kehtestatakse vastavalt SHS § 22 lõikele 1<sup>1</sup> igaks eelarveaastaks riigieelarvega.

Alates 1. novembrist 1997 kuni ettekande esitamiseni oli eelkirjeldatud summa 500 krooni kuus.

Õiguskantsler leidis, et hindamaks, kas toimetulekutoetuse kaudu on tagatud riigi abi põhiseadusega nõutud tasemel, tuleb eelnevalt vastata kahele küsimusele: millised on need esmavajadused, mis peavad saama rahuldatud, ning kui palju kulub isikul teatavas piiratud ajavahemikus (nt kalendrikuus) nende esmavajaduste rahuldamisele.

Õiguskantsler juhtis Riigikogu tähelepanu sellele, et nendele küsimustele vastamine on põhiseaduse § 28 lõike 2 järgi sõnaselgelt seadusandja pädevuses.<sup>134</sup>

Arvestuslik 30 päeva elatusmiinimum oli 2003. aastal Statistikaameti andmetel 1411 krooni, millest toidukorv üksinda moodustas 657 krooni.<sup>135</sup> Õigus-

kantsler möönis, et Statistikaameti poolt avaldatav elatusmiinimum ei ole see näitaja, millele tuginedes saaks kindlalt väita toimetulekupiiri põhiseadusele vastavust või mittevastavust. Samas näitab minimaalse toidukorvi maksumus siiski üheselt seda, et 500 krooni on esmavajadusteks, isegi ainult toidule kuulivateks esmavajadusteks, ebapiisav.

Seadusandja ei ole senini kehtestanud kriteeriume, mille järgi oleks võimalik kindlaks teha puuduse korral antava riigi abi piisavus. SHS § 22 lõike 1<sup>1</sup> sõnastus eeldab, et seadusandja vaatab enne igaks eelarveaastaks toimetulekupiiri kehtestamist üle, et toimetulekupiiri kaudu oleks tagatud puudustkanatavatele isikutele võimalus esmavajadused rahuldada.

Asjaolust, et toimetulekupiir oli muutmata alates 1997. aasta lõpust, järeldus, et seadusandja pidas isiku SHS § 22 lõikes 1 loetletud esmavajaduste igakuiseks rahuldamiseks piisavaks 500 krooni.

Õiguskantsler leidis, et seaduse „2004. aasta riigieelarve“ § 6 lõikes 6 sätestatud 500 krooni kalendrikuus on SHS § 22 lõikes 1 nimetatud esmavajaduste rahuldamiseks, arvestades Eesti tollast olustikku, arvestuslikku 30 päeva elatusmiinimumi ning üldist elukallidust, ilmselgelt ebapiisav ega vasta põhiseaduse §-s 10 ja § 28 lõikes 2 nõutud tasemele.

### 3. Tulemus

Oma 2004. aasta ettekandes Riigikogule pöördus õiguskantsler parlamendisaadikute poole:

„[...] Ei piisa toimetulekutoetuse määra kehtestamiseks üksnes eelarveridade vahel kroonide tõstmisest, mis kõige mustema stsenaariumi järgi võib osutuda koguni poliitilise kauplemise objektiks. Es-malt tuleb isikute esmavajadused ikkagi täpselt kindlaks määrata ning kehtestada toimetulekutoetuse määra arvutamise kord, tuginedes vaesuspiiri arvutamise metoodikale. Samuti tuleb elukalliduse tõusuga korrelatsioonis toimetulekutoetuse määr iga aasta üle vaadata. Nüisama tähtis on luua ka tingimused, et riigi eraldatav abi jõuaks realselt kõigi abivajajateni. Kui Riigikogu koostöös Sotsiaalministeeriumiga otsustaks need küsimused ära ja kehtestaks asjakohase metoodika, siis ei olekski vaja enam vaevata pead küsimusega, kas 500 või 750 krooni on vähe või palju.

Olen seisukohal, et sotsiaalsed põhiõigused on kõigist põhiõigustest kõige enam seotud inimese igapäevaeluga ning seega ka kõige

tundlikumad ning nende õiguste sisustamine ei saa olla poliitilise ennustustegevuse objektiks [...].<sup>136</sup>

2005. aasta riigieelarves tõsteti toimetulekupiir 750 kroonini.

Oma ettekandes Riigikogule 29. septembril 2005 pöördus õiguskantsler taas parlamendisaadikute poole:

„[...] Aastapäevad tagasi juhtisin teie tähelepanu ka vajadusele, või kui soovite, põhiseaduslikule nõudele, kehtestada regulatsioon toimetulekutoetuste määrade arvutamiseks, mis põhineks vaesuspiiri arvutamise metoodikal ning mille alusel vaadataks toimetulekutoetuse määr üle iga-aastaselt. Edasimineku selles osas on olematu ning küsimus, kas ühiskonna vähemkindlustatud liikmed saavad endale lubada inimväärset elu, on kahjuks endiselt Riigikogulaste ennustustegevuse objektiks [...].<sup>137</sup>

Õiguskantsler juhtis oma 28. septembri 2006. a ettekandes Riigikogu tähelepanu taas samale teemale:

„[...] Aastaid olen rõhutanud vajadust viia toimetulekupiir vastavusse reaalsete vajaduste ja riigi majanduslike võimalustega. Loodan, et Vabariigi Valitsuse 14. septembril heaks kiidetud 2007. aasta riigieelarve seaduse eelnõus nimetatud uus toimetulekupiir 900 krooni leiab toetust ka teie poolt. Samas on jätkuvalt lahendamata küsimus sellest, millise metoodika abil ja kui tihti toimetulekupiiri arvestatakse [...].<sup>138</sup>

2008. aasta riigieelarve seaduses sätestatud toimetulekupiir on 1000 krooni kuus vastavalt sotsiaalhoolekande seaduse § 22 lõikele 1<sup>1</sup>. Toimetulekutoetuse määra arvutamise korra küsimus on Riigikogul praeguseni lahendamata.

Käesolev kaasus on oluline eelkõige seetõttu, et jätkus õiguskantsleri ja Riigikogu vaheline diskussioon põhiseaduses sätestatud sotsiaalsete põhiõiguste sisu ja ulatuse üle. Tegemist on rahvusvaheliselt kiiresti areneva valdkonnaga. Riigikohus on juhtinud õigusega tähelepanu sellele, et: „Põhiseaduslikkuse järelevalve kohus peab [...] vältima olukorda, kus eelarvepoliitika kujundamine läheb suures osas kohtu kätte.“<sup>139</sup> Kuid miski ei õigusta inimeste jätmist olukorda, kus inimväärne äraelamine ei ole võimalik.



13

Arstiabi ravikindlustamata isikutele

Õiguskantsler kontrollis omal initsiatiivil, kuivõrd on riigi poolt rahastatav üldarstiabi kättesaadav neile, kellel ravikindlustus puudub.

Analüüsinud riigi poolt rahastatavate tervishoiuteenuste ringi, nentis õiguskantsler, et ravikindlustusega hõlmamata isikutele on garanteeritud riigi poolt finantseerituna vaid vältimatu abi, kiirabiteenuse ja teatava psühhiaatrilise abi kättesaadavus. Muud liiki arstiabi, sh üldarstiabi eest peavad ravikindlustusega hõlmamata isikud tasuma ise. Õiguskantsler leidis, et selline olukord võib olla vastuolus põhiseaduse §-st 28 tuleneva õigusega tervise kaitsele.

## 1. Tehiolud

9. mail 2001 võttis Riigikogu vastu tervishoiuteenuste korraldamise seaduse (edaspidi ka TTKS). Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse eesmärgidena tõi seadusandja välja tervishoiuorganisatsiooni korrastamise ja selle kooskõlla viimise 10 aasta jooksul oluliselt muutunud Eesti õigusruumiga, osutatavate tervishoiuteenuste võimalikult kõrge kvaliteedi ning tervishoiureformi jätkumise tagamise.<sup>140</sup>

29. novembril 2001 kinnitas sotsiaalminister perearsti nimistusse mittekuuluvatele isikutele üldarstiabi eest tasumise korra,<sup>141</sup> mis korraldas neile isikutele osutatud üldarstiabi eest tasumist.

Õiguskantsler sedastas, et 2005. aasta seisuga on Eestis ravikindlustusega hõlmamata ligi 65 000 inimest, mis moodustab Eesti elanikkonnast 6%. See arv on püsinud muutumatuna mitu aastat.<sup>142</sup>

29. märtsil 2005 algatas õiguskantsler omal initsiatiivil menetluse ja pöördus sotsiaalministri poole teabe nõudmisega üldarstiabi kättesaadavuse kohta ravikindlustusega hõlmamata isikutele.

Asjassepuutuvad normid kõlavad järgmiselt.

a. Tervishoiuteenuste korraldamise seadus

„§ 6. Vältimatu abi osutamine

(1) Igal Eesti Vabariigi territooriumil viibival inimesel on õigus saada vältimatut abi.

[...]

(4) Ravikindlustusega hõlmamata isikule osutatud vältimatu abi eest tasutakse riigieelarvest selleks ettenähtud vahenditest Sotsiaal-

ministeeriumi ja Eesti Haigekassa vahel sõlmitud lepingu alusel vastavalt ravikindlustuse seadusele.“

„§ 16. Kiirabi mõiste

[...]

- (2) Õigus saada kiirabiteenust on igal Eesti Vabariigi territooriumil viibival isikul.“

„§ 19. Kiirabi rahastamine

- (1) Kiirabi eest tasutakse riigieelarvest Sotsiaalministeeriumi kaudu.“

„§ 11. Üldarstiabi rahastamine

[...]

- (2) Ravikindlustusega hõlmamata isik tasub üldarstiabi eest ise.“
- b. Viimane põhimõte kajastub ka sotsiaalministri 29. novembril 2001 kinnitatud perearsti nimistusse mittekuuluvatele isikutele üldarstiabi eest tasumise korras.

„§ 3. Üldarstiabi eest tasumise kord

[...]

- (2) Ravikindlustusega hõlmamata ja perearsti nimistusse mittekuuluvad isikud tasuvad osutatud üldarstiabi eest ise.“

## 2. Õiguskantsleri põhjendus

TTKS § 6 lõike 1 kohaselt on igal Eesti Vabariigi territooriumil viibival isikul õigus saada vältimatut abi, kusjuures ravikindlustusega hõlmamata isikule osutatud vältimatu abi eest tasutakse riigieelarves selleks ettenähtud vahenditest Sotsiaalministeeriumi ja Eesti Haigekassa vahel sõlmitud lepingu ja ravikindlustuse seaduse alusel. Nähtuvalt TTKS §-st 16 on igal Eesti Vabariigi territooriumil viibival isikul õigus saada kiirabiteenust ning TTKS § 19 alusel tasutakse kiirabi eest riigieelarvest Sotsiaalministeeriumi kaudu. TTKS § 11 kohaselt rahastatakse ravikindlustusega hõlmatud isikule osutatud üldarstiabi riigieelarves ravikindlustuseks ettenähtud vahenditest, kuid ravikindlustusega hõlmamata isik tasub üldarstiabi eest ise.

Perearsti nimistusse mittekuuluvatele isikutele üldarstiabi eest tasumise kor-

ra § 3 lõike 2 kohaselt tasuvad ravikindlustusega hõlmamata ja perearsti nimistusse mittekuuluvad isikud osutatud üldarstiabi eest ise ning sellistele isikutele osutatud vältimatu abi eest tasutakse perearstile riigieelarves selleks ettenähtud vahenditest vastavalt Sotsiaalministeeriumi ja Eesti Haigekassa vahelisele lepingule.

Lisaks eeltoodule kantakse psühhiaatrilise abi seaduse § 19 kohaselt riigieelarvest ravikindlustusega hõlmamata isikule antud vältimatu psühhiaatrilise abi kulud, psüühikahäire tõttu vaeguriks tunnistatud isiku hooldamise ja taastusabi kulud, kohtupsühhiaatriaekspertiisi ja kaitseväeteenistuseks kõlblikkuse psühhiaatriaekspertiisi tegemise ning kohtu poolt psühhiaatriaiglasse paigutatud isiku psühhiaatrilise ravi kulud.

Seega võib kokkuvõtlikult järeldada, et peale riigi poolt finantseerituna garanteeritud vältimatu abi, kiirabiteenuse ja teatava psühhiaatrilise abi tuleb ravikindlustusega hõlmamata isikutel muud liiki arstiabi, sh üldarstiabi eest tasuda ise.

Teabe nõudmises esitas õiguskantsler esialgse õigusliku hinnangu ja märkis, et põhiseaduse § 28 sätestab igäühe õiguse tervise kaitsele, mida toetab põhiseaduse §-s 10 sätestatud üldprintsüüp, et riik peab tagama igäühele inimväärse äraelamise.

Eesti Vabariigi poolt 31. mail 2000 ratifitseeritud parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta<sup>143</sup> eeskujul jagas õiguskantsler riigi tegevuse isikute tervise kaitsel kolmeks: riigi kohustus astuda tervise kaitsel preventiivseid samme, luua tervisekindlustussüsteem ning tagada igäühe õigus meditsiinilisele abile.

Preventsiooni puhul on tavapäraselt riigi kohustuseks vaktsineerimised ning epideemiade kontroll, keskkonnakaitse küsimused, piisava arvu haiglate ja arstide olemasolu tagamine, eluterve keskkonna loomine ning isikute eluhoiakute kujundamine. Tervisekindlustussüsteemi puhul peab riik looma toimiva solidaarse süsteemi, millega oleks kaetud muuhulgas ka isikud, kes ise ei ole võimelised kindlustusmaksid maksma. Tagamaks igäühe õigust meditsiinilisele abile, peab riik looma isikutele, kes ei ole hõlmatud ravikindlustusega ja kes ei suuda oma ravikulusid katta ka muudest allikatest, reaalse võimaluse saada ametnike suvast või eelarvevahenditest sõltumatut arstiabi.

Õiguskantsler juhtis sotsiaalministri tähelepanu asjaolule, et enamik kindlustamata isikutest on pikaajalised töötud, kellel ei ole seetõttu võimalik ka muudest allikatest katta enda tervise säilitamiseks vajalikke kulusid. Tervise tagamiseks ei piisa aga ainult kiirabiteenuse kättesaadavusest. Isikutel, kellele

üldarstiabi pole kättesaadav, ei diagnoosita terviserikkeid varajases ning ravitavas staadiumis, seetõttu satuvad ravikindlustusega isikud arsti juurde alles siis, kui nad oma haiguse ägenemisest tulenevalt vajavad viivitamatut abi.

Mõned kohalikud omavalitsused on üle võtnud riigi kohustuse tagada isikute õigus tervise kaitsel püsiva arstiabi kättesaadavuse tagamise kaudu ning võimaldavad oma territooriumil elavatele ravikindlustusega hõlmamata isikutele juurdepääsu kohaliku omavalitsuse poolt rahastatavale üldarstiabile. Kohaliku omavalitsuse initsiatiivil ravikindlustusega hõlmamata isikutele üldarstiabi võimaldamine sõltub aga kohaliku omavalitsusüksuse otsusest ning ressurside olemasolust. Seega ei saa riik jätta isikute põhiõiguse tervise kaitsel tagamist kohalike omavalitsuste otsustada ilma selliseks tegevuseks kohustava normi ning kulude katmise otsustamiseta.

Õiguskantsler leidis, et võib kahelda, kas riigi poolt ravikindlustusega hõlmamata isikutele võimaldatav tervise kaitse on vastavuses põhiseaduses sätestatud igäihe õigusega tervise kaitsel ning parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta artiklis 13 toodud riigi kohustusega tagada, et iga piisavate elatusvahenditeta isik, kes pole suuteline oma tööga ega muude allikate, eelkõige sotsiaalkindlustussüsteemi hüvitiste kaudu selliseid vahendeid hankima, saab küllaldast abi ning haigestumise korral oma seisundile vastavat hooldust.

Tulenevalt eeltoodust soovis õiguskantsler sotsiaalministri arvamust selle kohta, kas ravikindlustusega hõlmamata isikutele võimaldatavate riigi poolt rahastatavate tervishoiuteenuste kaudu on tagatud isikute põhiseaduse §-st 28 tulenev õigus tervise kaitsel ning kas sellised tervishoiuteenused võimaldavad riigi poolt ravikindlustuse eelarvesse suunatud ressursse võimalikult otstarbekamalt kasutada. Lisaks soovis õiguskantsler sotsiaalministriilt teavet, milliseid samme on planeeritud lähitulevikus astuda ravikindlustamata isikutele üldarstiabi ning muude tervishoiuteenuste kättesaadavuse tagamiseks.

### 3. Tulemus

6. mai 2005. a vastuses õiguskantslerile möönis sotsiaalminister õiguskantsleri püstitatud probleemi olemasolu. Ravikindlustusega hõlmamata isikutele tervishoiuteenuste võimaldamiseks toodi välja kaks võimalust: ravikindlustusega hõlmamata isikutele lisaks vältimatule abile ka üldarstiabile juurdepääsu tagamine ning ravikindlustusega hõlmamata isikute võrdsustamine kindlustatud isikutega. Sotsiaalministeerium soovis hakata ravikindlustatud isikute ringi laiendama järk-järgult, võimaldades esmalt ravikindlustuse tööturukoolitusel ja -praktilal osalevatele ning töötutoetust saavatele isikutele.

7. juunil 2005 toimus nõupidamine Õiguskantsleri Kantselei ning Sotsiaalministeeriumi ametnike osavõtul. Ühe küsimusena käsitleti ravikindlustusega hõlmamata isikutele üldarstiabi kättesaadavuse tagamise probleeme. Sotsiaalministeeriumi ametnikud teatasid, et lähiajal on küsimuse lahendamiseks plaanis alustada läbirääkimisi kohalike omavalitsuste, Eesti Haigekassa ning tööhõiveametite esindajatega. Nõupidamisel lepidi kokku, et ravikindlustusega hõlmamata isikute probleemi juurde tullakse tagasi 2005. aasta sügisel.

14. oktoobril 2005 pöördus õiguskantsler sotsiaalministri poole, et saada teavet asja lahendamise kohta Sotsiaalministeeriumis. Õiguskantsler palus enast teavitada eri osapooltega peetud läbirääkimiste käigust ja tulemustest ning konkreetsest tegevusest, mida ministeerium probleemi lahendamiseks kavatses ette võtta. Samuti palus õiguskantsler ministril märkida konkreetsed ning mõistlikud tähtajad ravikindlustusega hõlmamata isikutele üldarstiabi võimaldamise tegevusplaaniga seoses.

11. novembri 2005. a kirjas õiguskantslerile teatas sotsiaalminister, et ravikindlustusega hõlmamata isikute probleem saab osaliselt lahendatud 1. jaanuaril 2006 jõustuva tööturuteenuste ja -toetuste seadusega. Nimetatud seaduse alusel laieneb ravikindlustus ka isikutele, kes pärast tööturuteenuste või -toetuste lõppemist küll tööle ei asu, aga jäävad aktiivseks tööotsijaks. Selliste isikute kindlustuskulud jäävad riigi kanda. Probleemi on arutatud asjassepuutuvate ametnikega ning tegevusplaaniga seotud konkreetsetest tähtaegadest lubas minister õiguskantslerit teavitada pärast Sotsiaalministeeriumi 2006. aasta tööplaani kinnitamist.

16. novembril 2005 pidas õiguskantsler vajalikuks ravikindlustamata isikutele tervishoiuteenuste kättesaadavuse probleemi lahendamiseks sotsiaalministriga kohtuda. Kohtumisel kinnitas sotsiaalminister, et eesmärgiks on kõigi Eesti Vabariigis alaliselt elavate isikute võrdsetel alustel hõlmatus ravikindlustusega alates 1. jaanuarist 2007.

13. juuni 2006 pöördumises soovis õiguskantsler saada sotsiaalministrilt infot tõstatatud probleemi lahendamise edasimineku kohta.

18. juuli 2006. a vastuses õiguskantslerile tõi sotsiaalminister positiivsete samudena välja Vabariigi Valitsuse heakskiidu Sotsiaalministeeriumi esitatud ettepanekule laiendada ravikindlustust ravikindlustusega seni hõlmamata isikutele, kes osalevad aktiivselt tööturumeetmetes. Samuti oli Vabariigi Valitsuse ja Omavalitsusliitude Koostöökogu tervishoiu ja sotsiaalhoolekande töögruppides 2007. aasta tööplaani kohaselt kavas arutada nende isikute ravikindlustuse tagamise võimalusi, keda eelnevalt kirjeldatud meetmed ei puuduta.

19. aprillil 2007 palus õiguskantsler sotsiaalministril anda ülevaade viimastest sündmustest ravikindlustusega hõlmamata isikutele üldarstiabi kättesaadavuse tagamise küsimuse lahendamisel. Lisaks palus õiguskantsler kirjeldada 2007. aastaks plaanitava tegevuse sisu ning ajakava, et tagada võimalikult lähemas tulevikus üldarstiabile juurdepääsu tagamise kaudu kõigi isikute võrdsus õiguse tervise kaitsel teostamisel.

Juunis 2007 vastas sotsiaalminister õiguskantslerile, et TTKS § 8 lõike 4 kohaselt moodustub perearsti nimistu perearsti juurde registreerunud isikutest ja maavanema poolt nimistu piirsuurust arvestades alalise elukoha järgi määratud isikutest. Maavanem määrab oma korraldusega nimistusse ka kõik ravikindlustusega hõlmamata isikud. Nimetatud sätte kohaselt on kõik Eesti kodanikud ja elamisloa alusel Eestis viibivad välismaalased, sh ravikindlustamata isikud, perearsti nimistus. Juba täna võtab perearst ravikindlustamata isikuid vastu arstiabi andmiseks, kuigi tal seadusest tulenevat otsest kohustust ravikindlustamata isikutele arstiabi anda ei ole. Sotsiaalministeeriumile teadaolevalt ei ole esinenud juhtumeid, kus ravikindlustamata isik oleks jäänud perearsti juurde pöördumisel vajaliku abita. Kindlustamata isikute kohta esitab perearst raviarve kohalikule omavalitsusele.

Ravikindlustamata isikutele on tagatud vältimatu arstiabi TTKS § 6 sätestatud alustel. Ravikindlustusega hõlmamata isikutele osutatud vältimatu abi eest tasutakse perearstile selleks ettenähtud vahenditest Sotsiaalministeeriumi ja Eesti Haigekassa vahelise lepingu alusel.

Lisaks kinnitas sotsiaalminister, et vastavalt valitsusliidu programmile aastateks 2007–2011 on Sotsiaalministeerium võtnud eesmärgiks tagada ravikindlustamata isikutele juurdepääs üldarstiabile alates 2009. aastast. Selleks vajalikud õigusaktid lubas sotsiaalminister välja töötada 2008. aasta jooksul.

Käesolev kaasus on oluline mitmes mõttes. Kõigepealt puudutab see suurt arvu inimesi ja omab seega olulist sotsiaalset mõju. Teiseks näitab see kaasus õiguskantsleri menetluse vaevalisust. Sotsiaalminister möönis probleemi olemasolu juba 2005. aasta kevadel, kuid tänaseni on lõplik lahendus välja töötamata. Olemas on siiski lubadus, et kõik saab korda 2009. aasta alguseks. Kolmandaks on see menetlus hea näide õiguskantsleri töö kõõgipoolle kohta: jäänud uskuma ministri poolt antud lubadusi, ei ole õiguskantsler teinud tänaseni ettepanekut seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks. Õiguskantsler otsib koostööd, mitte konfrontatsiooni.



14

Avalikud koosolekud

Õiguskantsler on mitme menetluse käigus kontrollinud avaliku koosoleku seaduse (edaspidi ka AvKS) kooskõla põhiseadusliku koosoleku- ja väljendusvabadusega. Õiguskantsler on korduvalt asunud seisukohale, et avaliku koosoleku seadus on vastuolus põhiseadusega, sest sätestab ebaproportsionaalselt pika tähtaja avalikust koosolekust etteteatamiseks, paneb avaliku koosoleku korraldajale liiklusskeemi esitamise kohustuse ning näeb ette karistuse teate registreerimata jätmise eest, kaalumata registreerimata jätmisega kaasnevaid tagajärgi. Samuti on õiguskantsler hoiatanud avaliku koosoleku mõiste liigselt laiendava tõlgendamise eest.

AvKS sätted, mis näevad ette avaliku koosoleku korraldaja kohustused ning tagajärjed kohustuse rikkumise puhuks, on järgmised:

„§ 7. Eelneva teatamise kohustus

- (1) Korraldaja peab vähemalt seitse päeva enne avaliku koosoleku läbiviimise päeva esitama käesoleva seaduse §-s 8 tähendatud teate:
  - 1) valla- või linnavalitsusele, mille haldusterritooriumil kavatakse avalik koosolek korraldada;
  - 2) maavalitsusele, kui avalik koosolek kavatakse korraldada selle maakonna mitme valla või linna haldusterritooriumil;
  - 3) Vabariigi Valitsusele, kui avalik koosolek kavatakse korraldada mitme maakonna haldusterritooriumil.
- (2) Kui avaliku koosoleku läbiviimine eeldab liikluse ümberkorraldamist, peab korraldaja esitama käesoleva seaduse §-s 8 tähendatud teate 10 päeva enne avaliku koosoleku läbiviimise päeva.“

„§ 8. Avaliku koosoleku teade

[...]

- (6) Kui avaliku koosoleku teade ei ole esitatud vastavalt käesoleva seaduse § 6 lõikes 4 ja käesoleva paragrahvi lõigetes 1–4 sätestatud nõuetele või kui samal ajal ja samas kohas või liikumismarsruudil on varem registreeritud mõne teise avaliku koosoleku läbiviimine, on valitsusasutuse või valla- või linnavalitsuse ametnikul õigus jätta teade registreerimata. Selle kohta annab ta korraldajale kohe teatise. Avaliku koosoleku läbiviimine on keelatud, kui avaliku koosoleku teade on jäetud registreerimata.

[...].“

„§ 14. Avaliku koosoleku politseijärelevalve

[...]

(2) Politseiametnikul on õigus lõpetada koosolek, kui:

[...]

2) avalik koosolek toimub keelatud kohas või koosoleku läbiviimine on keelatud vastavalt käesoleva seaduse § 8 lõigetele 6 ja 7.“

„§ 14<sup>2</sup>. Avaliku koosoleku läbiviimise nõuete rikkumine

(1) Avaliku koosoleku läbiviimise eest kehtestatud nõudeid eirates või avaliku koosoleku läbiviimise eest, mille teadet ei ole registreeritud või mille läbiviimine on motiveeritud esildisega keelatud, – karistatakse rahatrahviga kuni 200 trahviühikut.

[...].“

## 1. Falun Gongi juhtum

### 1.1. Tehiolud

26. märtsil 1997 võttis Riigikogu vastu avaliku koosoleku seaduse. Seaduse eesmärgiks on tagada inimeste õigus rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada ning samas kehtestada avalike koosolekute korraldamisele piirangud, mis on vajalikud seaduses loetletud õigushüvede kaitseks.<sup>144</sup>

13. juunil 2002 toimus Tallinnas Hiina presidendi visiit. Selle ajal pidas politsei Tallinnas kinni ning toimetas politseijaoskonda ülekuulamisele neli välismaalast, kes olid Hiinas keelatud liikumise Falun Gong aktivistid. Kinnipeetustest kaks olid jaganud möödakäijatele lendlehti rahvusvahelise organisatsiooni Amnesty International ametlikust teadaandest tsiteeritud tekstiga, mis puudutas inimõiguste rikkumisi Hiina Rahvavabariigis. Kinni peeti ka isikud, kellest üks filmis lendlehtede jagamist videokaameraga ning teine kandis rinnas Falun Gongi märki.

19. juunil 2002 pöördusid õiguskantsleri poole arupärimisega Riigikogu liikmed Andres Herkel ja Jaan Leppik, kes uurisid, kas Falun Gongi järgijate käitumist Tallinnas võib käsitada avaliku koosolekuna AvKS § 2 mõttes ning kas nende tegevuse takistamist politsei poolt võib pidada sõnavabaduse põhjendamatuks piiramiseks.

Tallinna Politseiprefektuur ja Kaitsepolitseiamet põhjendasid nimetatud välismaalaste kinnipidamist vastavalt oma 26. juuli 2002. a ja 30. juuli 2002. a vastustes siseministri arupärimisele. Tallinna Politseiprefektuuri hinnangul oli lendlehtede levitamise puhul tegemist ühe avaliku koosoleku seaduses toodud meelevalduse vormiga<sup>145</sup>, mida Falun Gongi järgijad ei olnud kohalikus omavalitsuses registreerinud. Kaitsepolitseiamet rõhutas kõrgete väliskülaliste riigivisiitide ajal rangemate turvameetmete rakendamise vajalikkust eesmärgiga välistada võimalikud ohuolukorrad.

23. septembril 2002 Riigikogu liikme arupärimisele vastates tugines siseminister samuti Tallinna Politseiprefektuuri ja Kaitsepolitseiameti väljatoodud seisukohtadele, nõustudes, et lendlehtede jagamise puhul on tegemist AvKS §-s 2 toodud „muu meelevaldusega“. Siseminister tõdes siiski, et tegemist on määratlemata õigusmõistega, mille eri tõlgendusvõimalused võivad normi rakendajaid seadusse ajada.<sup>146</sup>

Õiguskantsler vastas Riigikogu liikmete arupärimistele 7. oktoobri 2002. a Riigikogu istungil.<sup>147</sup>

## 1.2. Õiguskantsleri põhjendus

Oma vastuses selgitas õiguskantsler avaliku koosoleku seaduse mõtet ja eesmäärke ning osutas avaliku koosoleku mõiste liiga laiendava tõlgendamisega kaasnevatele ohtudele.

Avaliku koosoleku seadusest tulenevate piirangute rakendamisel on oluline küsida, kas igasuguse arvamuse avalduse või informatsiooni levitamise saab üldse paigutada eelnevat teavitamist nõudva meelevalduse mõiste alla. Problemaatiline on eelkõige AvKS §-s 2 määratlemata õigusmõistena sätestatud „muu meelevaldus“. Definitsiooni puudumisel tuleb igal konkreetsel üksikjuhul hinnata, kas tegemist on muu meelevaldusega avaliku koosoleku seaduse mõttes.

Rahvusvahelise praktika kohaselt pole koosolekust osavõtjate arv ürituse koosolekuks kvalifitseerimisel määrav. Seega tuleb pöörduda avaliku koosoleku seaduse mõtte ja eesmärkide poole, mida avaliku koosoleku seaduse regulatsiooni kehtestamine ning rakendamine teenib.

Nii sätestab AvKS § 1, et seaduse ülesandeks on esiteks kooskõlas inimeste põhiõiguste, vabaduste ja kohustustega ning demokraatliku õigusriigi põhimõtetega tagada inimeste õigus rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada ning teiseks kehtestada avalike koosolekute korraldamisele ja toimumisele piirangud, mis on vajalikud riigi julgeoleku, avaliku korra, kõlbluse, liiklus-

ohutuse ja koosolekust osavõtjate ohutuse tagamiseks ning nakkushaiguse leviku tõkestamiseks.

AvKS §-s 2 sätestatud muud meeleavaldust tuleb tõlgendada kitsendavalt. Seaduse kohaldamisalast tuleb jätta välja juhud, kus meele avaldamisega ei seatud ohtu neid väärtusi, mille tagamist avaliku koosoleku seaduses toodud kitsendused teenivad. Ametnikul lasub igal üksikjuhul kohustus hinnata, kas tegemist on meeleavaldusega avaliku koosoleku seaduse mõttes või mitte.

### 1.3. Tulemus

Falun Gongi järgijate poolt lendlehtede jagamine, selle filmimine ja Falun Gongi märgi kandmine ei ole avaliku koosoleku seaduse mõttes käsitatav avaliku koosolekuna, millest korraldajad peaksid vähemalt seitse päeva ette teatama. Samuti ei saa etteteatamise kohustuse täitmata jätmise korral taolise ettevõtmise eest karistada. Sellest tulenevalt oli politsei tegevus Falun Gongi järgijate kinnipidamisel õigusvastane.

## 2. PETA meeleavaldus

### 2.1. Tehiolud

23. mail 2005 korraldasid loomakaitseorganisatsiooni PETA (*People for Ethical Treatment of Animals* – loomade eetilise kohtlemise eest võitlev ühendus) aktivistid Tallinnas Kristiine kaubanduskeskuse juures meeleavalduse. Meeleavaldusega juhtis PETA tähelepanu lammaste julmale kohtlemisele Austraalias ning üritas mõjutada rõivatootjat Benetton loobuma Austraalia villa ostmisest.

Aktsioonis osales kaks aktivisti, kellest üks oli rietatud lambakostüümi. Osalejad demonstreerisid Austraalias lammaste suhtes rakendatavat vägivalda piltlikult, jagasid lendlehti, väljendasid oma seisukohti valjuhäälselt ning kasutasid ka asjakohaseid plakateid.

Tallinnas toimunud üritus ei olnud registreeritud. Selle toimumisest teatasid korraldajad pressi vahendusel ette mõned päevad varem, kui toimus sama-laadne üheksa osalejaga üritus Vilniuses. Registreerimata jätmise põhjuseks oli PETA aktivistide teadmatust etteteatamise vajadusest.

Politsei käsitas meeleavaldust eelnevalt registreerimata jäetud avaliku koosolekuna. Kasutades avaliku koosoleku seadusega politseile antud kaalutus-

õigust, ei lõpetanud politsei küll meeleavaldust, kuid algatas väärteomenetlust, pöördudes suulise hoiatusega.

6. juunil 2005 pöördus õiguskantsleri poole kirjaliku küsimusega Riigikogu liige Eiki Nestor. Küsija tundis huvi, kas kahe loomakaitseaktivisti tegevusega seati ohtu mõni põhiseaduse §-s 47 nimetatud väärtustest, mis võiks olla aluseks koosolekuvabaduse piirangute rakendamiseks. Samuti tõstatas Riigikogu liige avaliku koosoleku seaduse põhiseaduspärasuse küsimuse.

Õiguskantsler vastas küsimustele 21. juunil 2005.

## 2.2. Õiguskantsleri põhjendus

Õiguskantsler rõhutas taas kord<sup>148</sup> vajadust tõlgendada avaliku koosoleku mõistet kitsendavalt, pidades silmas avaliku koosoleku seadusega piiratavate põhiõiguste olulisust ning AvKS §-s 1 väljendatud seaduse eesmärki.

Kõnealune kaasus näitas selgelt, et seadusandja peaks kaaluma avaliku koosoleku registreerimise tähtaja lühendamist teatavatel juhtudel, mis annaks võimaluse analoogseid olukordi juba eos vältida. Siinkohal tuleb ühelt poolt hinnata koosoleku korraldajate põhiõiguseid rahumeelsele kogunemisele ja väljendusvabadusele ning teiselt poolt avalike võimude võimalusi kaitsta avalikku korda, korraldada ümber liiklus jne.

## 3. Etteteatamise tähtaeg seitse päeva

### 3.1. Tehiolud

16. mail 2006 pöördus õiguskantsleri poole avaldaja, kes leidis, et avaliku koosoleku seadus ei vasta põhiseadusele osas, milles nõuab avaliku koosoleku toimumisest vähemalt seitsmepäevast etteteatamist. Õiguskantsler algatas avalduse põhjal menetluse.

### 3.2. Õiguskantsleri põhjendus

Õiguskantsler analüüsis avaliku koosoleku seaduse eesmärgi ning seaduse rakendamisega kaasneva koosolekuvabaduse ja väljendusvabaduse piiramise materiaalset põhiseaduspärasust. Seejuures pööras õiguskantsler tähelepanu eelkõige seitsmepäevase etteteatamistähtaja mõõdupärasusele.

Põhiseaduse § 47 sätestab kõigi õiguse ilma eelneva loata rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada. Põhiseaduse § 45 näeb ette igäühe õiguse vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni. Toodud põhiõigusi peetakse demokraatia nurgakiviks, sest nende kaudu tagatakse arva-

muste pluralism nii üldiselt ühiskonnaprobleemide käsitlemisel kui ka poliitiliste vabaduste teostamisel.<sup>149</sup>

Avaliku koosoleku seadus piirab kogunemise ja koosoleku pidamise vabadust ning väljendusvabadust. Nimetatud seadus sätestab, mida tuleb pidada keelatud avalikuks koosolekuks, näeb ette avaliku koosoleku korraldamise ja läbiviimise nõuded ning võimalikud sanktsioonid nende nõuete rikkumise puhuks.

Põhiseaduse § 47 lubab rahumeelse kogunemise ja koosoleku pidamise vabadust piirata riigi julgeoleku, avaliku korra, kõlbluse, liiklusohutuse ja koosolekust osavõtjate ohutuse tagamiseks ning nakkushaiguste leviku tõkestamiseks. Väljendusvabaduse piiramise eesmärkideks võib põhiseaduse § 45 kohaselt olla avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitse.

Avaliku koosoleku seaduses toodud piirangute mõtteks ei saa olla meelevalladuse keelamine lähtuvalt sealt avaldatavatest seisukohtadest, välja arvatud juhul, kui nende seisukohtade väljendamine asetab tõsisesse ohtu Eest riikliku julgeoleku.<sup>150</sup>

Avalikust koosolekust eelnevalt teavitamise kohustuse eesmärk on võimaldada avalikul võimul tagada avalik kord, koosoleku sujuv korraldus nii liikluse toimimise kui ka koosoleku rahumeelsuse seisukohalt ning teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse. Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on märkinud, et Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklis 11 sisalduv kogunemisvabadus hõlmab nii riigi negatiivset kui ka positiivset kohustust. Ühes küljest peab riik hoiduma sekkumast kogunemisvabaduse teostamisse, teisest küljest peab riik aga võtma positiivseid meetmeid, et kaitsta seaduslikku meelevalladust näiteks vastumelevalladuse eest.<sup>151</sup>

Lisaks piirangu eesmärgile tuleb hinnata ka piirangu proportsionaalsust: sobivust, vajalikkust ja mõõdukust.

Õiguskantsler asus seisukohale, et avaliku koosoleku seaduses sätestatud nõue koosoleku toimumisest eelnevalt teavitada iseenesest ei piira liigselt põhiseadusest tulenevat koosoleku- ja väljendusvabadust. Teate esitamise ja registreerimise kohustuse puhul ei ole tegemist loa küsimisega, sest see toiming on üksnes formaalne ega eelda haldusorgani poolset sisulist kontrolli.

Eelneva teavitamise kohustus on valitud legitiimsel eesmärgil – see on vajalik selleks, et tagada koosoleku rahumeelne ja sujuv toimumine. Etteteatamise nõue on sobiv ja vajalik selle eesmärgi saavutamiseks.

Etteteatamisele seadusega kehtestatud nõuded ei ole aga mõõdukad. Avali-

ku koosoleku seaduses sätestatud pikk etteteatamise tähtaeg – minimaalselt seitse päeva – on probleemne ja väga intensiivne koosolekuvabaduse riive. See võib pärssida oma meelsuse avaldamist päevakajalistes küsimustes, sest välistab spontaanse meeleavalduse õiguspärase korraldamise täielikult.

Pidades silmas riigi tegutsemiskohustust koosolekuvabaduse tagamisel, ei ole siiski põhjendatud teavitamiskohustuse ärakaotamine. Avalik võim ei pruugi sellisel juhul olla enam võimeline põhiseaduse §-s 47 toodud väärtusi kaitsma.

Seega tuleb põhiseadusest tulenevalt lühendada avalikust koosolekust etteteatamise tähtaega, sh selliselt, et see võimaldaks spontaansete avalike koosolekute korraldamist.

AvKS §-s 14<sup>2</sup> sätestatud karistusnorm on iseenesest õigustatud ja vajalik, tagamaks etteteatamise kohustuse täitmist. Sätestatud kujul ei võimalda karistusnorm trahvi määramisel aga kaalutlusruumi. Kuna isiku karistamine on õigustatud vaid juhul, kui esineb oht teistele õigushüvedele, tuleb nimetatud normi muuta nii, et see võimaldaks trahvi määramisel kaaluda teate registreerimata jätmisega kaasnevaid tagajärgi.

Lisaks leidis õiguskantsler, et liiklusskeemi esitamise kohustuse panemine koosoleku korraldajale ei ole põhjendatud. Selliste dokumentide esitamise nõue, mille koostamine eeldab selgelt erialateadmisi, võib oluliselt pärssida koosolekuvabaduse kasutamist, muuhulgas näiteks rahaliste kulutuste tõttu. Püüaks sellest, kui korraldaja esitaks täpse ülevaate kavandatavast liikumisest, mille põhjal saab avalik võim otsustada liiklusskeemi vajalikkuse ja sisu üle.

### 3.3. Tulemus

Õiguskantsler leidis, et AvKS § 7, § 8 lõige 3 ja § 14<sup>2</sup> on vastuolus põhiseadusega, ning pöördus 26. septembril 2006 justiitsministri poole märgukirjaga avaliku koosoleku seaduse muutmise seaduse eelnõu algatamiseks.

Õiguskantsler möönis, et avaliku koosoleku korraldamisega seonduvat reguleerib ka Justiitsministeeriumis ettevalmistamisel olev korrakaitseaduse eelnõu. Samas on tegemist väga mahuka ja põhimõttelise seaduseelnõuga, mille menetlemine on aeganõudev. Seega tuleks vajalikud muudatused teha avaliku koosoleku seaduses, jäämata ootama korrakaitseaduse jõustumist.

19. detsembril 2006 pöördus õiguskantsler justiitsministri poole teabe nõudmisega märgukirja täitmise kohta. Selles rõhutas õiguskantsler veel kord, et vaja oleks avaliku koosoleku seaduse muutmiseks välja töötada eraldi sea-

duseelnõu.

11. jaanuari 2007. a vastuses õiguskantsleri teabe nõudmisele nõustus justiitsminister õiguskantsleri seisukohaga avaliku koosoleku seaduse põhiseadusvastasuse osas. Sellest hoolimata ei pidanud justiitsminister vajalikuks eraldi avaliku koosoleku seaduse muutmise eelnõu algatamist. Justiitsminister rõhutas, et avalike koosolekute regulatsioon nõuab tunduvalt põhjalikumat ümbertöötamist ning tõstatatud probleemid saavad lahenduse korrakaitse seaduses.

## 4. Avalike koosolekute Tõnismäel korraldamise keeld

### 4.1. Tehiolud

9. mail 2006 ja sellele järgnenud nädalatel toimus Tallinnas Tõnismäel pronksõduri ümbruses mitu meelevaheldust, mis väljusid rahumeelse kogunemise piiridest ja tõid kaasa politsei korduva sekkumise.<sup>152</sup> Samuti ähvardas üks isik monumendi õhku lasta.<sup>153</sup>

25. mail 2006 arutas valitsuskabinet oma istungil Tõnismäel toimunud sündmusi ning leidis, et rahvastevahelise konflikti ja õigusrikkumiste ärahoidmiseks on otstarbekas teha politseile ülesandeks ööpäevaringne kohalolek ja avaliku korra tagamine.<sup>154</sup>

26. mail 2006 tegi siseminister esildise, millega keelas avalikud koosolekud Tõnismäel pronksõduri juures määramata ajaks. Esildise tegemise alusena viitas siseminister AvKS § 8 lõikele 7.

30. mail 2006 pöördus õiguskantsleri poole kirjaliku küsimusega Riigikogu liige Andres Herkel. Küsija palus õiguskantslerilt hinnangut, kas avaliku koosoleku seadus annab siseministrile õiguse kehtestada teataval territooriumil alalist avalike koosolekute keeldu ning kas selline keeld on kooskõlas põhiseaduses sätestatud põhiõiguste ja -vabadustega. Õiguskantsler vastas 7. juunil 2006.

### 4.2. Õiguskantsleri põhjendus

Kõnesoleval juhul on siseministri esildis koos sellele järgnenud politsei tegevusega käsitatav üldkorraldusena haldusmenetluse seaduse (edaspidi ka HMS) § 51 lõike 2 mõttes.

AvKS § 8 lõike 7 tõlgendamiseks tuleb kasutada mitut meetodit. Lingvistilisest argumentatsioonist üldjuhul ei piisa. Seaduse teksti mõtte selgitamisel on lisaks keelereeglitele tavaliselt vajalik pöörduda teiste kriteeriumite poole.

AvKS § 8 lg 7 sätestab: „Siseminister või kohalik politseiprefekt võib, lähtudes käesoleva seaduse §-dest 3 ja 5, keelata oma esildisega avaliku koosoleku läbiviimise, teatades sellest korraldajale kolme päeva jooksul pärast teate registreerimist.“ Lauseosast „kolme päeva jooksul pärast teate registreerimist“ tulenevalt näib esmapilgul, justkui oleks ministril õigus oma esildisega keelata avalik koosolek vaid konkreetsel juhul, kui on esitatud vastav teade. Seda normi on võimalik siiski laiemalt tõlgendada.

Avaliku koosoleku seaduse ülesanne<sup>155</sup>, sellest tulenev riigi tegutsemiskohustus ning konkreetne faktiline olukord, kus tõepoolest oli olemas põhjendatud ja oluline kahtlus keelatud avaliku koosoleku toimumise suhtes, toetab siseministri ennetavat sekkumist konkreetsel juhul. Tagantjärele reageerimise korral ei pruukinuks avalik võim enam olla võimeline oma positiivseid kohustusi täitma.

Avaliku võimu kohustust tegutseda rõhutab ka põhiseaduse § 47: avalik võim peab võimaldama isikutel ilma loata rahumeelselt koguneda (s.t põhiõigus ei hõlma vägivaldseid koosviibimisi) ning seejuures tagama avaliku korra, liiklusohutuse, koosolekust osavõtjate ohutuse ja riigi julgeoleku.

Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on Euroopa inimõiguste konventsiooni artikli 11 tõlgendamisel asunud seisukohale, et teatud juhtudel võib taolisi üldisi keelde rakendada, kui on selge, et rahumeelne kogunemine ja koosoleku pidamine ei ole võimalik.<sup>156</sup> Mõistagi ei saa AvKS § 8 lõiget 7 tõlgendada pahauskselt ja kehtestada ilma põhjuseta blankokeelde määramata ajaks.

Kõnealusel juhul sai tõlgendada AvKS § 8 lõiget 7 selliselt, et see võimaldab siseministril avaliku koosoleku korraldamine oma esildisega keelata viisil ja situatsioonis, nagu ta seda konkreetsel juhul tegi, ning võis jõuda järeldusele, et selline tegevus oli kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega.

### 4.3. Tulemus

Avalike koosolekute keeld Tõnismäel pronkssõduri ümbruses lõppes 9. oktoobril 2006.<sup>157</sup>

## 5. Tallinn Pride

### 5.1. Tehiolud

Tallinn Pride on igal aastal Tallinnas korraldatav seksuaalvähemustele keskenduv kultuurifestival. Festivali üheks osaks on läbi Tallinna vanalinna kulgev rongkäik.

Tallinn Pride'i korraldusmeeskond pöördus 19. märtsil 2007 ja 1. juunil 2007 e-kirjaga Põhja Politseiprefektuuri poole ning küsis politseipoolseid selgitusi ja abi 11. augustil 2007 toimuva rongkäigu ettevalmistamiseks. Samuti avaldas korraldustoimkond mõlemal korral soovi leppida kokku kohtumine, et Tallinn Pride'i korraldamisega seonduvat täpsemalt arutada. Politsei kummalgi e-kirjale ei vastanud.

18. juunil 2007 esitasid rongkäigu korraldajad 1. juunil 2007 saatetud e-kirja Põhja Politseiprefektuurile teabenõudena.

Politsei asus oma 22. juunil 2007 teabenõudele saadetud vastuses seisukohale, et turvalisuse kaalutlustest lähtuvalt ei ole rongkäiku võimalik Tallinna vanalinnas korraldada. Politsei palus kaaluda teisi võimalikke kohti ürituse läbiviimiseks.

2. juulil 2007 esitasid Tallinn Pride'i korraldajad Tallinna Linnavalitsusele avaliku koosoleku teate rongkäigu korraldamiseks 11. augustil 2007 Tallinna vanalinna tänavatel teates toodud marsruudil. Linnavalitsuse ametnik jättis teate registreerimata ning nõudis eelnevalt politseilt kooskõlastuse võtmist.

3. juulil 2007 esitas korraldustoimkond avaliku koosoleku teate kooskõlastamiseks politseile.

5. juulil 2007 esitas Põhja Politseiprefektuur avaliku koosoleku korraldamiseks lisanõudmisi, mis puudutasid liikluskorraldust. Politsei palus korraldajatel esitada tegevuskava, kuidas on tagatud rongkäigust osavõtjate ohutus ning teiste isikute liikumisvabadus.

13. juulil 2007 toimus ümarlaud politseiametnike, turvafirma ja Tallinn Pride'i korraldustoimkonna esindaja osavõtul. Koosolekul selgitas politsei korraldajatele liiklusohutuse küsimusi ning turvafirma kaasamise vajadust.

29. juunil 2007 pöördus õiguskantsleri poole avaldusega MTÜ Seksuaalvähemuste Kaitse Ühingu (SEKÜ) esindaja. Avaldaja leidis, et politsei on neile esitanud avaliku koosoleku Tallinn Pride korraldamisega seoses põhjendamatuid nõudmisi ja jätnud õigusakte rikkudes vastamata pöördumistele.

Õiguskantsler otsustas avalduse põhjal alustada *ombudsman*'i menetlust, pöördus 18. juulil 2007 teabe nõudmisega Põhja Politseiprefektuuri poole ning küsis politsei seisukohta kogunemisvabaduse õiguse tagamise ja hea halduse tava järgimise suhtes.

30. juuli 2007. a vastuses tunnistas Põhja Poliseiprefektuur vajakajäämisi e-kirjade registreerimises ja neile vastamises, kuid põhjendas seda suure töökoormusega pronkssõduri operatsiooni ajal ja järel. Samuti selgitas prefektuur

oma arusaama rongkäigu korraldajate ja politsei rolli vahekorra avaliku korra ning rongkäigus osalejate ja pealtvaatajate turvalisuse tagamisel. Prefektuuri arvamuse kohaselt on avalikust koosolekust osavõtjate ohutuse tagamise kohustus pandud avaliku koosoleku seadusega<sup>158</sup> ürituse korraldajatele. Selle kohustuse täitmiseks on koosolekute puhul, mis on eeldatavasti suure osavõtjate arvuga või mille puhul on ette näha võimalikku konflikti osavõtjate ja pealtvaatajate vahel, tehtud ürituse korraldajatele ettepanek kaasata turvafirma.

Lisaks selgitas Põhja Politseiprefektuur, et avaliku koosoleku teate menetlemisel tuleb Tallinnas lähtuda lisaks avaliku koosoleku seadusele ka Tallinna Linnavolikogu 25. augusti 2005. a määrusest nr 43 „Tallinna linna avaliku korra eeskiri ja avaliku koosoleku korraldamise nõuded“ (edaspidi ka avaliku korra eeskiri).<sup>159</sup> Selle § 22 lõike 3 kohaselt tuleb juhul, kui koosolekuga kaasneb liikluskorralduse muudatus, esitada linnavalitsusele koos avaliku koosoleku teatega ka Põhja Politseiprefektuuri ja transpordiametiga kooskõlastatud liiklusskeem.<sup>160</sup> Kujunenud praktika kohaselt annab politsei oma kooskõlastuse pärast Tallinna Transpordiametilt kooskõlastuse saamist.

9. augustil 2007 pöördus õiguskantsler teabe nõudmisega Tallinna Linnavolikogu poole, paludes selgitust Tallinna Linnavolikogu 25. augusti 2005. a määruse nr 43 § 22 lõikes 3 sätestatud kooskõlastamise korra põhiseadusega kooskõla kohta. Nimetatud lõige täiendab sisuliselt AvKS § 8 lõiget 3<sup>161</sup>, kehtestades koosoleku korraldajatele täiendava kooskõlastamise nõude.

Oma 30. augusti 2007. a vastuses asus linnavolikogu seisukohale, et kuigi avaliku koosoleku seadus ei näe ette, et liiklusskeem tuleb enne valla- või linnavalitsusele esitamist kooskõlastada kohaliku omavalitsuse mõne muu asutusega, tuleneb volitus selleks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõikest 1, liikluseaduse § 2 lõikest 4 ning teeseaduse § 25 lõikest 3 ja § 33 lõigetest 2 ja 3, mis kõik sisaldavad kohaliku omavalitsuse kohustust korraldada oma haldusterritooriumil ühistransporti ja liiklust.

26. septembril 2007 saatis õiguskantsler Tallinna Linnavolikogule märgukirja, milles asus seisukohale, et avaliku korra eeskirja § 22 lõiget 3 tuleks muuta ning viia see kooskõlla avaliku koosoleku seadusega.

26. septembril 2007 saatis õiguskantsler soovitus Põhja Politseiprefektuurile õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimise kohta.

## 5.2. Õiguskantsleri põhjendus

### 5.2.1. Politsei tegevus

Oma soovitus Põhja Politseiprefektuurile käsitles õiguskantsler hea halduse

tava järgimist isikute pöördumiste registreerimisel ja neile vastamisel.<sup>162</sup> Samuti analüüsis õiguskantsler turvaettevõtte kaasamise nõude õiguspärasust ja nimetatud nõude täitmata jätmise tagajärgi.

Kuigi üldine avaliku korra tagamise kohustus on politseil (politseiseaduse § 3), on ka koosoleku korraldajal koosoleku rahumeelse toimumise ja ohutuse eest hoolitsemise kohustus, nagu see on sätestatud avaliku koosoleku seaduses. Seaduse loogikast nähtub, et korraldaja kohustused piirduvad kitsalt üksnes osalejatega. Korraldaja ei saa vastutada koosoleku pealtvaatajate tegevuse eest.

Politsei nõudmist turvaettevõtte kaasamise kohta saab mõista üksnes soovituslikuna. Kui politsei jõuab eelneva kogemuse ja/või ohuhinnangu põhjal järeldusele, et koosoleku korraldaja ei pruugi olla suuteline omal käel tagama koosoleku rahumeelset toimumist ja osalejate turvalisust, siis on põhjendatud, et ta teavitab sellest korraldajaid ja soovitab omalt poolt lahendusvariante. Turvaettevõtja kaasamine, sh turvaettevõtja poolt turvaplaani koostamine on üheks võimalikuks meetmeks. Seadus ei omista aga politsei taolisele soovitusel õiguslikult siduvat toimet. Otsus turvaettevõtet mitte kaasata ei saa olla aluseks politsei keeldumisele kooskõlastuse andmisest.

### 5.2.2. Tallinna avaliku korra eeskiri

Õiguskantsler analüüsis, kas Tallinna avaliku korra eeskirja § 22 lõikest 3 tulenev avaliku koosoleku korraldaja kohustus kooskõlastada liiklusskeem enne linnavalitsusele esitamist ka Tallinna Transpordimetiga on kooskõlas avaliku koosoleku seadusega.

AvKS § 8 lõige 3 sätestab avaliku koosoleku korraldaja kohustuse kooskõlastada liiklusskeem üksnes politseiga. Põhiseaduse § 3 lõige 1 sätestab seaduslikkuse põhimõtte: riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Ka Riigikohus on märkinud: „[...] avalikku võimu teostavatele organitele antud võimuvolitusi ei tõlgendata laiendavalt.“<sup>163</sup> Sellest tulenevalt ei tohi ka kohalik omavalitsus tõlgendada laiendavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lõike 1 punkti 3<sup>6</sup> ning kehtestada isikut koormavat lisakooskõlastuse nõuet, mida avaliku koosoleku seadus ette ei näe.

### 5.3. Tulemus

Oma 25. oktoobri 2007. a vastuses teavitas Põhja Politseiprefektuur õiguskantslerit, et on tutvustanud oma töötajatele soovitusi õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimise kohta.

Tallinna Linnavolikogu vastas õiguskantsleri märgukirjale 29. oktoobril 2007. Linnavalitsus rõhutas, et eelnevalt mainitud õigusaktides<sup>164</sup> sätestatud ülesanded<sup>165</sup> tähendavad ühtlasi kohalikule omavalitsusele seadusega pandud kohustusi, mille täitmise peab kohalik omavalitsus tagama. Kahjuks pole aga seadusandja sätete sisustamisel olnud järjepidev. Seetõttu ei toetanud Tallinna Linnavolikogu õiguskantsleri seisukohta avaliku korra eeskirja § 22 lõike 3 muutmise kohta enne korrakaitseseaduse<sup>166</sup> vastuvõtmist.

## 6. Kokkuvõte

Avalike koosolekute korraldamise, sh neist etteteatamise, koosolekust osavõtjate ja pealtvaatajate ohutuse tagamise ning korraldajate ja politsei ülesannetega avaliku koosoleku läbiviimisel tegeleb Riigikogu menetluses olev korrakaitseseaduse eelnõu.<sup>167</sup> Korrakaitseseaduse avaliku koosoleku regulatsioon asendaks tulevikus praegu kehtiva avaliku koosoleku seaduse. 2008. aasta alguseks on korrakaitseseaduse eelnõu küll jõudnud Riigikogus teisele lugemisele, kuid edasine ajakava on teadmata.

Koosolekuvabaduse olulisust on rõhutanud ka justiitsminister Rein Lang: „Eesti Põhiseaduse § 47 annab sõnaselgelt kõigile õiguse ilma eelneva loata rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada. [...] Mina ei näe midagi halba ega ohtlikku selles kui inimesed tänaval avaldavad oma meelt või kogunevad avalikku kohta pidama koosolekuid. Avaliku võimu sekkumine sellesse võiks olla põhjendatud siis, kui tekitatakse ebameeldivusi teistele inimestele, näiteks tehakse neile takistusi harjumuspärasel moel jõuda kindla ajaga töölt koju. Ja loomulikult siis, kui kogunemisega võib kaasneda oht inimeste kehalisele puutumatusele või varale.“<sup>168</sup>

Demokraatia jaoks fundamentaalne avaliku kogunemise vabadus on hoolimata kõigist kinnitustest ja lubadustest ka kuus aastat pärast Falun Gongi aktivistide ebaseaduslikku kinnipidamist endiselt põhiseadusega kooskõlas reguleerimata. Selle vabaduse rakendamise probleemidest kajastati siinkohal vaid kõige olulisemaid õiguskantsleri menetlusi, samas kui probleemi tegelikust ulatusest ülevaade puudub. Jääb üle loota, et seadusandja võtab lähemas tulevikus korrakaitseseaduse vastu või – kui selleks vajalikku poliitilist konsensust ei saavutata – kõrvaldab kiiremas korras avaliku koosoleku seaduse põhiseadusvastasuse ja loob sel viisil politseile õigusselged juhtnöörid tegutsemiseks rahvakogunemiste puhul.

15

Erakondade rahastamine

Õiguskantsler analüüsis põhiseaduslikkuse järelevalve korras Riigikogu poolt vastuvõetud erakonnaseadust ning leidis, et erakonnaseadus on osas, milles ei sätesta piisavalt tõhusat järelevalvet erakondade rahastamise üle, vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse § 1 lõikes 1 ja §-s 10 sätestatud demokraatia aluspõhimõttega ning põhiseaduse § 48 lõike 1 teisest lausest tuleneva erakonnapõhiõigusega.

## 1. Tehiolud

16. juunil 1994 jõustus erakonnaseadus (edaspidi ka EKS). Seaduse jõustumisest alates on seaduse erakondade rahastamist reguleeriv osa tekitanud ulatuslikke diskussioone ja seaduses on tehtud märkimisväärsel hulgal põhimõttelisi muudatusi. Viimati oli ulatuslikum muudatuste eelnõu Riigikogu menetluses 2003. aastal.

30. septembril 2003 esitatud ülevaates õigustloovate aktide kooskõlast Eesti Vabariigi põhiseaduse ja seadustega ning põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamisest juhtis õiguskantsler Riigikogu tähelepanu erakondade rahastamise probleemidele:

„[...] Põhiseaduse kohaselt on Eesti iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. Kuidas tagada samaaegselt nii rahvast esindama seatud erakondade piisav rahastamine kui ka sõltumatus? Võtmesõnadeks peaksid siin olema poliitilise korruptsiooni vältimine ning rahastamise läbipaistvus. [...] Leian, et annetuste keelamise asemel tuleks pearõhk panna rahastamise läbipaistvusele ja kontrollile. Vastasel korral tuleb äriühingute annetuste piiramisest saadav efekt valusa bumerangihooobina tagasi – üksikud majandushuvid mõjutavad poliitilist tahet tulevikus endise jõuga, aga tunduvalt varjatumalt [...].“<sup>169</sup>

18. detsembril 2003 võttis Riigikogu erakonnaseaduse muudatuse vastu ja see jõustus 1. jaanuaril 2004. Tähtsamad muudatused varasema regulatsiooniga võrreldes olid järgmised.

- a. Erakonnal keelati vastu võtta annetusi juriidilistelt isikutelt (varasema regulatsiooni kohaselt oli see lubatud).
- b. Erakond võib võtta laenu üksnes krediidasutustelt (varasem regulatsioon laenu võtmist ei käsitlenud).
- c. Kaotati sularahaannetuste piirangud (varasema regulatsiooni ko-

haselt võis erakond võtta sularahas vastu füüsilistelt isikutelt kuni 10 000 krooni aastas ühe annetaja kohta).

- d. Muudeti rahastamise kontrolli reegleid: varem pidi erakond esitama igas kvartalis mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrile täieliku aruande kvartali jooksul erakonnale laekunud vahendite kohta (näidates ära laekumise kuupäeva, liigi, rahalise väärtuse ja allika) ning avalikustama selle erakonna kodulehel Internetis. Igäühel oli õigus nimetatud aruandega mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris tasuta tutvuda. Kehtiva regulatsiooni kohaselt peab erakond pidama annetuste registrit ning avalikustama annetuste registri oma veebilehel.
- e. Muudeti valimikulude aruandluse reegleid: varasema regulatsiooni kohaselt pidi erakond esitama valimiskampaania jaoks erakonna ja tema nimekirjas kandideerinud isikute poolt tehtud kulutuste aruande Vabariigi Valimiskomisjonile. Praegu kehtiva regulatsiooni kohaselt tuleb see aruanne esitada Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjonile.

9. märtsil 2004 pöördus õiguskantsleri poole Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni esimees. Komisjon palus abi erakonnaseaduse sätete tõlgendamisel ja kohaldamisel. Kirjas avaldati kahetsust, et seadusandja on jätnud täitmata avalikkuse ees antud lubaduse seada sisse erakondade rahastamise kontroll ja järelevalve.

30. septembril 2004 Riigikogule esitatud ülevaates õigustloovate aktide vastavusest põhiseadusele ja seadusele leidis õiguskantsler, et endiselt on mitmeid probleeme erakondade rahastamisega, hoolimata erakonnaseaduse muudatuste jõustumisest 2004. aasta alguses. Õiguskantsler sedastas:

„[...] Erakonnaseaduse muutmist eelmisel aastal põhjendati vajadusega vältida poliitilist korruptsiooni ja tagada rahastamise läbipaistvus. Analüüsides ja võrreldes erakonnaseadusega võimaldatavaid rahastamiskeeme ja kontrollimeetodeid, olen jõudnud järeldusele, et olulist läbimurret soovitud eesmärkide suunas pole kahjuks saavutatud. [...] Põhiseaduse seisukohast on oluline, et erakonnaseaduse kehtiv regulatsioon, mis piirab nii äriühingute õigust oma vara endale sobival viisil käsutada kui ka erakonna põhiõigust endale rahastamisallikaid otsida, ei täida nõrkade kontrollimehhanismide ning auklike regulatsioonide tõttu eelnõus seatud eesmärgi. Põhiõiguste piirangud, mille täitmise kontrollimiseks puuduvad tõhusad abinõud, ei ole põhiseadusega kooskõlas [...]“<sup>170</sup>

Erakondade tegeliku rahastamise vastavus seaduse nõuetele ning rahastamise järelevalve efektiivsus on korduvalt kahtluse alla seatud. Nii on ajakirjanduses käsitletud mitmeid erakondade rahastamise juhtumeid, mõnes asjas on ametkonnad algatanud uurimismenetluse asjaolude selgitamiseks. Alljärgnevalt on näitena ära toodud mõned enam tähelepanu pälvinud juhtumid ja juhitud tähelepanu ilmselgetele kõrvalekaldumistele seaduses sätestatust.

## 1.1. Annetaja varjamine

### 1.1.1. Võlakirjaemissioon

Ajakirjanduse andmeil emiteeris Eesti Keskerakond 2003. aasta aprillis-märtsis 10 miljoni krooni ulatuses võlakirju. Võlakirjaemissiooni korraldas investeerimispank AS Lõhmus, Haavel & Viisemann (edaspidi LHV). LHV ise Eesti Keskerakonna võlakirju ei ostanud ega andnud emissioonile ka garantiid.<sup>171</sup> Avalikkusele ei ole teada, kes olid emissiooni investorid ja seega Eesti Keskerakonna rahastajad. LHV ei ole avalikustanud investorite arvu ega nimesid.<sup>172</sup> Keskerakonna seisukoha kohaselt oli erakonna laenuandjaks antud tehingus LHV, ning kellele täpselt 100 000-krooniseid võlakirju müüdi, erakond ei tea (vähemalt ei teadnud aprillis 2003).<sup>173</sup> Eesti Keskerakonna 2003. aasta esimese kvartali aruandes oli emissioonist laekunud vahendite liigiks märgitud „laen (võlakirja emissioon)“ ning laekumise allikaks LHV.

### 1.1.2. R-Hooldus

1997. aasta oktoobris asutas Eesti Reformierakond OÜ R-Hooldus, mille tegevusaladeks märgiti kinnisvara haldamine, seminaride korraldamine jmt. Juhatusse kuulusid Eesti Reformierakonna tollased juhtpoliitikud. OÜ R-Hooldus rahastas Eesti Reformierakonna valimiskampaaniat 1999. aasta Riigikogu valimistel 2 145 141 krooniga. Tegemist oli ajaga, kui juriidiliste isikute annetused olid lubatud. Samas puudus OÜ-l R-Hooldus sissetulek.

### 1.1.3. Eraisiku annetused

Augustis 2005 pälvisid ajakirjanduse tähelepanu kahe Käärikul elava Eesti Keskerakonnale suure annetuse (kumbki 100 000 krooni) teinud annetaja isikud. Seda põhjusel, et ajakirjandusele teada olevalt oli tegemist lihtsate töolistega, kes olid seejuures veel ka parteitud.<sup>174</sup> Maksu- ja Tolliamet on eri aegadel andnud vastukäivaid signaale, kas amet tegeleb selliste erakondade rahastamise juhtudega.<sup>175</sup>

## 1.2. Annetuse varjamine

### 1.2.1. K-kohuke

2005. aasta kohalike omavalitsuste valimiste eel muutis Riigikogu muuhulgas kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadust (edaspidi KOVVS), keelates selle §-s 6<sup>1</sup> poliitilise välireklaami aktiivse valimisagitatsiooni ajal. Keeld kehtis 11. septembrist kuni 16. oktoobrini 2005.<sup>176</sup> 1. ja 2. oktoobril ilmusid tänavatele K-kohukese reklaamid, kus oli rohelisel taustal kujutatud suur K-täht ning selle all kiri „Igähele!“ või „Hoolib!“. Plakatil kujutatud K-täht meenutas avalikkuse hinnangul Eesti Keskerakonna logo, milleks on K-täht neljahölmalise ristikeinalehega, ning tekst Eesti Keskerakonna loosungit „Igähe eest!“. Reklaami tellijaks oli AS Kohuke ning teostajateks reklaambüroo AS Idea AD ja meediaettevõtte Media Planning Group Eesti OÜ. Plakatid tekitasid ühiskonnas ulatusliku diskussiooni, kas tegemist polnud mitte varjatud annetusega Eesti Keskerakonnale ning Eesti Keskerakonna varjatud reklaamiga ajal, kui valimisreklaam oli keelatud. Eesti Keskerakond eitas erakonna seotust K-kohukese reklaamiga.

Riigikohtu 14. novembri 2005. a otsusele<sup>177</sup> tuginedes leidis Vabariigi Valimiskomisjon oma 18. novembri 2005. a otsuses, et poliitilise välireklaami keelu ajal reklaamiti K-kohukesi nii, et see oli ühemõtteliselt seostatav valimistel kandideerinud Eesti Keskerakonnaga: „[...] Objektiivselt olid ajal, mil KOVVS § 6<sup>1</sup> kohaselt on poliitiline välireklaam keelatud, eksponeeritud plakatid, millel kujutatud tähemärkide, sõnade ja värvide kombinatsioon sarnanes Eesti Keskerakonna eraldusmärgiga. Neid plakateid seostati erakonnaga ka meedias. [...] Eeltoodu põhjal leiab Vabariigi Valimiskomisjon, et vaidlusaluse reklaami näol on tegu keelatud muu poliitilise välireklaamiga KOVVS § 6<sup>1</sup> mõttes [...]“.<sup>178</sup> Hoolimata sellest, et Vabariigi Valimiskomisjon leidis, et tegemist oli poliitilise välireklaamiga, ei tunnistanud hääletustulemusi kehtetuks, sest puudusid tõendid selle kohta, et reklaam oleks oluliselt mõjutanud või võinud mõjutada hääletamistulemust.<sup>179</sup>

Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon nõudis Eesti Keskerakonnalt kohukesereklaami kulude kajastamist valimiskulude aruandes, kuid erakond keeldus seda tegemast. Komisjon küsis K-Kohukese välireklaamide tootja AS Idea AD käest kirjalikult, kui palju kampaania maksis ja kes selle eest tasus.<sup>180</sup> AS Idea AD vastas, et kampaania tellis AS Kohuke, kuid tasumise kohta keelduti vastamast, sest lepingu järgi oli see teave konfidentsiaalne.

Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon pöördus Riigiprokuratuuri poole ning palus kontrollida, kas K-kohukese reklaami

puhul oli tegemist varjatud annetuse vastuvõtmisega Eesti Keskerakonna poolt. Riigiprokuratuur alustas 27. detsembril 2005 kriminaalmenetlust, uurimist toimetas Kaitsepolitseiamet. Menetlust alustati karistusseadustiku § 402<sup>2</sup> „Erakonnale tehtava annetuse vastuvõtmise keelu rikkumine“ alusel.

29. detsembril 2005 koostas Põhja Politseiprefektuur vääртеoprotokollid AS-le Idea AD ja Media Planning Group Eesti OÜ-le ning mõlema firma juhile kui eraisikule KOVVS § 6<sup>1</sup> rikkumise eest. Kuid Harju Maakohus lõpetas 28. septembril 2007 vääртеoasja menetluse vääртеo tunnuste puudumise tõttu.<sup>181</sup>

Tarbijakaitseamet määras reklaamiseaduse alusel AS-le Idea AD eksitava reklaami eest trahvi 25 000 krooni. 6. märtsil 2006 Harju Maakohus tühistas trahvi. Tarbijakaitseamet peab maksma AS-le Idea AD 55 000 krooni kohutukulude katteks.

Tallinna Ettevõtlusameti reklaamimaksu osakond tegi ettekirjutuse Clear Channel Estonia OÜ-le ning OÜ-le Asterix, kes võimaldasid kasutada reklaampindu K-Kohukese kampaaniaks. Ettekirjutuse sisuks oli peatada reklaamiseadusega vastuolus oleva reklaami avalikustamine. Tallinna Linnavalitsus jättis ettevõtlusameti ettekirjutuse peale esitatud vaide rahuldamata.

K-kohukese reklaamiga seoses tekkinud olukorda üritasid seega lahendada mitmed erineva pädevusega asutused, mis tõhusa lahenduse pakkumise asemel muutis olukorra pigem vastuoluliseks. Nii on ühe asjaosalise, Media Planning Group Eesti OÜ esindaja kirjeldanud olukorda järgmiselt: „[...] Meid süüdistatakse kahes täiesti vasturääkivas teos – et on reklaam, millest keegi aru ei saa ja see on eksitav, samas ütleb politsei, et meil on poliitiline reklaam ja sellest saab väga hästi aru [...]“.“<sup>182</sup>

### 1.2.2. Sihtasutus Res Publica

Ajakirjanduses kajastati juhtumit, kus üks Erakond Res Publica suurannetaja (Boriss Dantšenko) oli erakonnale üle andnud 300 000 krooni, kuid tema annetuse ei kajastunud erakonna annetuste registris. Erakonna Res Publica esimees peaminister Juhan Parts selgitas Riigikogu 8. märtsi 2004. a istungil sellekohasele arupärimisele vastates, et Boriss Dantšenko „[...] on 300 000 krooniga toetanud erakonna sidusorganisatsiooni. [...] Annetuste registris, mis tuleneb erakonnaseadusest, seal kajastuvad ainult erakonna pangaarvetele laekunud toetussummad. Samas on Res Publica oma asutamisest saadik järginud praktikat avalikustada ka erakonna sidusorganisatsioonide kaudu erakonna tegevust toetanute andmed. Kõigi isikute nimed, kes on toetanud erakonda ja selle sidusorganisatsioone neljandas kvartalis, on koos summa-

dega avaldatud 9. jaanuari 2004 pressiteates ja ka erakonna koduleheküljel [...]“<sup>183</sup>. Selgitades sidusorganisatsiooni mõistet, ütles peaminister: „[...] Enamik euroopalikke erakondi kasutab erinevate tegevuste lahus hoidmiseks sidusorganisatsioone, tegemist ei pruugi olla täpse õigusliku terminiga, aga neid organisatsioone kasutatakse selleks, et eristada erakonda kui poliitilist organisatsiooni ja muid tegevusi, mis on vajalikud poliitiliseks tegevuseks. Ma võin tuua Res Publica näite varal, näiteks on sihtasutus Res Publica, mille põhitegevusteks on erakonna liikmete koolitamine, erakonna maailmavaate propageerimine, poliitikat ja ühiskonna analüüsimine ehk arendada välja sellist analüütilist tegevust. Need on kõik tegevused, mis euroopalikus erakonna praktikas tavaliselt lahutatakse ja põhimõtteliselt on alati võimalik inimesel valida, kes tahab erakonda toetada või seda maailmavaadet toetada, kas ta toetab otseselt erakonda või toetab seda maailmavaadet nende sidusorganisatsioonide kaudu, väga levinud praktika [...]“. Vastates küsimusele, kui palju eri sidusorganisatsioone Erakonnal Res Publica on, selgitas peaminister: „[...] Põhiliseks sidusorganisatsiooniks on praegu sihtasutus Res Publica [...]“. On olnud ka osühing Res Publica majandustegevus. See osühing on praegu likvideerimisel [...]“.

### 1.3. Majandusaasta aruanne ja selle avalikustamine

Kohustus avalikustada erakonna majandusaasta aruanne Riigi Teataja Lisas lisati erakonnaseadusse 1. juulil 1999. Mitmed erakonnad on korduvalt jätnud majandusaasta aruande Riigi Teataja Lisas avaldamata. Näiteks elektroonilises Riigi Teataja Lisas on aruanded 2004. aasta kohta avaldanud Sotsiaaldemokraatlik Erakond<sup>184</sup> ja Erakond Res Publica.<sup>185</sup> 2003. aasta kohta on aruande avaldanud Eestimaa Rahvaliid<sup>186</sup> ja Erakond Res Publica.<sup>187</sup>

Kohustus avalikustada majandusaasta aruanne erakonna veebilehel hakkas kehtima 1. jaanuaril 2004. Selle kohustuse praktikas täitma asumine võttis aga aega. 2008. aasta alguseks on majandusaasta aruande veebilehel avalikustamise kohustuse enamik erakondi siiski täitnud. Võrreldes erakondade majandusaasta aruandeid, on märgatav, et need on koostatud küllalt erineva üksikasjalikkusega. Samuti on neid kohati keeruline leida.

## 2. Tehiolud (jätk)

17. mail 2006 esitas õiguskantsler Riigikogule ettepaneku viia erakonnaseadus kooskõlla Eesti Vabariigi põhiseadusega.

29. mai 2006. a istungil arutas Riigikogu põhiseaduskomisjon õiguskantsleri

ettepanekut ning otsustas ettepanekut toetada. Otsus võeti vastu ühehäälselt: ettepaneku poolt hääletas viis põhiseaduskomisjoni liiget, vastuhääletajaid ega erapooletuid ei olnud.<sup>188</sup>

31. mai 2006. a istungil arutas Riigikogu täiskogu õiguskantsleri ettepanekut ning otsustas ettepanekut toetada. Otsus võeti vastu ühehäälselt: ettepaneku poolt oli 53 Riigikogu liiget, vastuolijaid ja erapooletuid ei olnud.<sup>189</sup>

31. mail 2006 tegi Riigikogu aseesimees Riigikogu täiskogu istungil põhiseaduskomisjonile Riigikogu kodukorra seaduse § 152 kohaselt ettepaneku algatada eelnõu erakonnaseaduse kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega. Eelnõu väljatöötamiseks moodustas Riigikogu põhiseaduskomisjon töögrupi, mis tuli esimest korda kokku 28. augustil 2006.<sup>190</sup>

6. novembril 2006 pöördus õiguskantsler Riigikogu esimehe poole kirjaga, milles palus hea seista, et eelnõu algatataks hiljemalt 23. novembril 2006. Samuti palus õiguskantsler menetlemisel arvestada, et eelnõu võetaks vastu enne Riigikogu 10. koosseisu volituste lõppemist.

15. novembril 2006 pöördus õiguskantsleri poole Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees palvega avaldada arvamust õiguskantsleri ettepaneku täitmiseks ettevalmistatud eelnõu projekti kohta.

22. novembril 2006 esitas õiguskantsler arvamuse eelnõu projekti kohta põhiseaduskomisjonile. Samal päeval esitas põhiseaduskomisjonile arvamuse eelnõu projekti kohta riigikontrolör. Justiitsminister esitas arvamuse eelnõu projekti kohta 1. detsembril 2006. Justiitsminister leidis, et demokraatlikus põhiseadusriigis on äärmiselt oluline tagada riigiorganite piisav legitiimsioon, kindlustada poliitiline vastutus ning luua eeldused ausate mängureeglite rakendamiseks poliitiliste jõudude tegevuses. Nende eesmärkide saavutamiseks tuleb luua senisest tõhusam kontrollimehhanism erakondade rahastamise, samuti valimisliitude ja üksikkandidaatide valimiskulutuste üle. Justiitsminister pidas väga vajalikuks võtta erakondade rahastamise kontrolli reguleeriv eelnõu vastu veel Riigikogu 10. koosseisu volituste ajal.

4. detsembril 2006 algatas Riigikogu põhiseaduskomisjon eelnõu „Erakonnaseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus erakondade rahastamise kontrolli põhimõtete muutmiseks“<sup>191</sup>. Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees pöördus Vabariigi Valitsuse ja õiguskantsleri poole ning palus avaldada arvamust selle eelnõu kohta.

4. jaanuari 2007. a istungil otsustas Vabariigi Valitsus põhimõtteliselt toetada Riigikogu põhiseaduskomisjoni algatatud eelnõu ning esitas 8. jaanuaril 2007 Riigikogu põhiseaduskomisjonile kirjaliku arvamuse eelnõu kohta.

10. jaanuaril 2007 saatis õiguskantsler Riigikogu põhiseaduskomisjonile kirjaliku arvamuse, milles avaldas toetust eelnõule ning esitas oma tähelepanekud. Õiguskantsler avaldas lootust, et Riigikogu võtab eelnõu vastu, millega langeb ära vajadus jätkata vaidlust Riigikohtus.

11. jaanuari 2007. a istungil otsustas põhiseaduskomisjon suunata eelnõu Riigikogu täiskogu istungile esimesele lugemisele. Eelnõu esimene lugemine toimus 16. jaanuaril 2007. Riigikogu täiskogu otsustas saata eelnõu teisele lugemisele. Muudatusettepanekute esitamise tähtajaks määrati 5. veebruar 2007.

6. veebruari 2007. a istungil arutas Riigikogu põhiseaduskomisjon küsimust, kas saata eelnõu Riigikogu täiskogu teisele lugemisele. Komisjon otsustas jätkata eelnõu menetlemist komisjonis.<sup>192</sup>

Kuna 16. veebruari 2007. a seisuga ei olnud Riigikogu õiguskantsleri 17. mai 2006. a ettepanekut täitnud, esitas õiguskantsler Riigikohtule taotluse tunnistada erakonnaseadus osas, milles see ei sätesta tõhusat kontrolli erakondade rahastamise üle, põhiseadusega vastuolus olevaks.

### 3. Õiguskantsleri põhjendus

Õiguskantsler põhistas Riigikohtule esitatud taotlust alljärgnevalt.

#### 3.1. Demokraatia põhimõte ja erakonnapõhiõigus

Põhiseaduse § 1 lõike 1 kohaselt on Eesti iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. Põhiseaduse § 10 ütleb, et põhiseaduse teises peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Nimetatud sätetes on väljendatud üks põhiseaduse aluspõhimõtetest: demokraatia põhimõte.

Põhiseaduse demokraatia on esindusdemokraatia, kus riigivõim kuulub küll rahvale, kuid riigivõimu teostavad rahva volitusel riigiorganid. Rahval kui kõrgeima riigivõimu kandjal on demokraatlikus riigis originaarne, legitiimsiooni mittevajav õigus otsuseid langetada – tegutseda riigiorganina. Kõigi ülejäänud riigiorganite õigused on sellest tuletatud. Tagamaks riigiorganite tegevuse legitiimsust, peab avaliku võimu otsustused olema võimalik tagasi viia rahva tahetele. Demokraatia põhimõte on seega suunatud avaliku võimu legitiimsusele, hõlmates riigiorganite moodustamise, legitimeerimise ja kontrolliga seotud küsimused ning mõjutades kõiki poliitilise tahte kujunemise astmeid.<sup>193</sup>

Demokraatia printsiibis sisaldub erakonnademokraatia põhimõte<sup>194</sup>, mis on seotud esindusdemokraatia põhimõttega. Erakonnal on esindusdemokraatlikus riigis täita eriline roll. Ka Riigikohus on öelnud, et „erakond on demokraatiat tagavaks sillaks ühiskonna ja riigi vahel, mille funktsiooniks on poliitilisi seisukohti koondada ja hoomatavaks tervikuks kujundada ning neid valimistel edu saavutamise korral avalikku võimu teostades ellu viia“<sup>195</sup>. Erakonna ülesandeks on koondada, kontsentreerida ja polariseerida poliitilisi seisukohti ning valimisvõidu korral formuleerida riiklik poliitiline tahe. Arvestades eeltoodut ning vajadust vältida raha määravat rolli poliitilise võimu saavutamisel, hoida ära korruptsiooni ning vähendada organiseeritud kuritegevuse võimalusi mõjutada poliitikat, peab olema teada, kust pärinevad erakonna vahendid, kes on erakonna toetajad ja kelle huve erakond esindab. „[K]orruptsiooni vastu võitlemine erakondade rahastamisel on demokraatlike institutsioonide toimimise aluseks.“<sup>196</sup> Demokraatia põhimõttest tuleneb seega, et erakonna rahastamine peab olema selge ja peab olema tagatud selle efektiivne kontroll.

Lisaks oleks varjatud rahastamine vastuolus põhiseaduse § 48 lõike 1 teises lauses väljendatud erakonnapõhiõigusega „Erakondadesse võivad kuuluda ainult Eesti kodanikud“. Erakonnapõhiõigusel on kaks aspekti: erakonnababadus ning erakonnavõrdsus. Erakonnababadus tähendab nii asutamise- kui ka tegevusvabadust. Tegevusvabaduse sisuks on erakonna vabadus määrata oma poliitilised eesmärgid (programmivabadus), vabadus levitada oma vaateid (konkureerimisvabadus) ning koguda selleks tegevuseks rahalisi vahendeid (rahastamisvabadus). Erakonnavõrdsuse sisuks on erakondade võimaluste võrdsus. See on vajalik selleks, et poliitilise tahte kujundamise protsessis kehtiksid ausa mängu reeglid.<sup>197</sup>

Demokraatlik poliitilise tahte kujunemise protsess peab olema vaba ja avatud. Kindlustamaks selle ülesande täitmist erakondade poolt, peab läbipaistev olema ka erakonna rahaliste vahendite päritolu. Üksnes sel juhul on võimalik hinnata, kes on erakonna toetajad, kelle huve erakond esindab ning millist mõju võivad erakonna rahastajad avaldada erakonna otsustele. Eesmärgiks on välistada, et poliitilisi protsesse juhivad anonüümsed huvigrupid üksnes oma kapitali jõul ning avaldavad seeläbi avalikule võimule varjatud mõju. Seni kuni erakondade rahastamise üle ei ole võimalik teostada tõhusat kontrolli, on ausa mängu reeglite täitmine suure küsimärgi all.

Erakondade rahastamise läbipaistvuse eelduseks on rahastamise tõhus kontroll. „Demokraatia täidab oma eesmärgi siis, kui ta toimib.“<sup>198</sup> Tõhusa kontrolli tagamiseks ei piisa üksnes formaalsest kontrollivõimalusest – tähenduses, et sissetulekud ja väljaminekud on avalikud ning avalikkusel on igal ajal

võimalus andmetele juurde pääseda. Olemas peab olema ka kontrolliorgan, millel on ametiülesannetest tulenev õigus ja kohustus kontrollida erakondade rahastamise vastavust seaduse nõuetele. Seejuures tuleb kontrolliorgani tõhususust kontrolli teostamisel hinnata eeskätt järgmistest parameetritest lähtuvalt: kontrolliva subjekti staatus, kontrolliese, mõõdupuud, kontrollivahendid, ajaline dimensioon, kontrolli intensiivsus ja väljundid.<sup>199</sup>

Erakondade rahastamist kontrolliv organ peab olema sõltumatu. Seda asjaolu on äärmiselt oluliseks peetud ka rahvusvahelisel tasandil.<sup>200</sup> See tähendab, et kontrolliorgan ei tohi olla ühe erakonna mõju all, veelgi parem on välistada üldse erakondlik mõju kontrolliorganile. Sõltumatus tähendab seda, et kontrolliorgan tegutseb üksnes temale õigusaktidega pandud eesmärgi huvides ja kohustusi järgides. Tema tegevus ei tohi sõltuda erakondade võimalikust omavahelisest kokkuleppesest või konkreetse hetke poliitilisest situatsioonist. Sõltumatuse hindamisel on oluline, et sõltumatus ei eksisteeriks mitte üksnes praktikas, vaid kontrolliorgan peab ka näima sõltumatu. Sõltumatuse hindamise kriteeriumiteks on eeskätt organi isikuline koosseis, liikmete nimetamise ja tagasikutsumise alused ja kord, liikmete volituste tähtaeg ning võimalikud tagatised mõjutamise vastu. Kui eelnimetatud asjaolud rõhutasid kontrolliorgani personaalset sõltumatust, siis kindlasti on oluline ka institutsionaalne sõltumatus.

Erakondade rahastamise kontroll saab olla tõhus üksnes juhul, kui see on sisuline ja kõikehõlmav – teisisõnu, kui on võimalik võrrelda kõiki erakonna sissetulekuid ja väljaminekuid. Kontrolli killustumine eri liiki kulude (nt ainult valimiskulud või ainult reklaamikulud) ja/või eri organite vahel lubab tekkida hallidel tsoonidel ja hajutab vastutust. See loob soodsa pinnase potentsiaalsetele kuritarvitustele.

Kontrolliorgan peab olema aktiivne – tegelema kontrolliga ka omal algatusel, mitte ootama iga kord ajendit (nt kaebust, signaali ajakirjanduselt vms) väljastpoolt. Kontroll peab olema järjepidev ning igal aastal peaks olema võimalik kontrollida kõiki erakondi.

Kontroll saab olla sisuline ja tõhus üksnes siis, kui kontrolliorgan on suuteline kontrollima. See tähendab, et kontrolliorganil peab olema olema vajalik pädevus – nii õiguslikud kui ka materiaalsed võimalused-vahendid kontrolli teostamiseks ning rikkumistele reageerimiseks. Kontrolliorganile peab olema õigusaktidega antud selged volitused pääseda ligi kontrollimiseks vajalikule informatsioonile, sealhulgas nõuda dokumente, kasutada eksperte, kutsuda tunnistajaid jne, et anda igal konkreetset juhul pädev ja põhjendatud hinnang. Pädevat kontrolliorganit ei asenda näiteks see, et erakondade majandusaasta

aruanded ning valimiskulude aruanded on avalikud – igal üksikisikul on põhimõtteliselt võimalus neile ligi pääseda, arvutada kokku tulud-kulud ja sel moel erakondade rahastamist kontrollida.

Erakondade rahastamise detailsed ja ranged reeglid kaotavad mõtte, kui nende täitmist ei ole võimalik tagada tõhusa kontrolli kaudu. Kontrolli esmane eesmärk on tagada rahastamise vastavus seadusele, mitte tagantjärele karistamine nõuete rikkumise eest. Oluline on kontrolli ennetav mõju, vältimaks kuritarvituste tekkimise võimalust üldse. Vähem oluline pole aga kontrolli-organi võimalus reageerida tuvastatud rikkumistele.

Erakondade rahastamise tõhus kontroll on oluline ka erakondade võrdsuse tagamiseks. Erakondade rahastamisvabaduse piirangute eesmärk on reeglina tagada erakondade võimaluste võrdsus, tegemist on ausa mängu reeglitega. Võimalus õigusaktides sätestatud rahastamisreeglitest kergekäeliselt ja karistamatult kõrvale kalduda seab kahtluse alla nimetatud eesmärgi saavutamise võimalikkuse. Rahastamispäirangute (faktilist) kehtivust ei saa sõltuvusse seada üksnes erakonna vabatahtlikust soovist neid järgida (tõhusa kontrolli ja sunni või sanktsiooni ähvarduseta). Kontrollisüsteem peab olema niivõrd tõhus, et kõik erakonnad oleksid motiveeritud rahastamisele kehtestatud reeglitest kinni pidama. Üksnes sel moel on tagatud erakondadele aus konkurents ning võimaluste võrdsus.

### 3.2. Hinnang erakonnaseaduse rahastamise regulatsioonile

Kehtivas erakonnaseaduses on sätestatud erakondade rahastamise nõuded ja piirangud, samuti kontrollisüsteem.

Erakonnaseaduse § 12<sup>2</sup> lõike 2 kohaselt kinnitab erakonna üldkoosolek või põhikirja järgi seda asendav organ igal aastal erakonna majandustegevuse aruande. Erakond on kohustatud avalikustama majandustegevuse aruande oma veebilehel. Majandusaasta aruanne koos seaduses ettenähtud lisadega avaldatakse ka Riigi Teataja Lisas.

Erakonnale lubatud tuluallikad on ammendavalt loetletud erakonnaseaduse § 12<sup>1</sup> lõikes 1. Need on erakonna põhikirjaga kehtestatud liikmemaksud, erakonnaseaduse alusel saadud eraldised riigieelarvest, füüsiliste isikute annetused ning tulu erakonna varalt. Erakonnaseaduse § 12<sup>1</sup> lõike 4 kohaselt on erakonnal lubatud sõlmida laenu- või krediitdilepinguid, kui laenu- või krediidiandjaks on krediidiastutus ning leping on tagatud erakonna vara või tema liikme käendusega.

Raamatupidamise aastaaruandes tuleb kajastada ka kõik erakonnale tehtud

annetused. Erakonnaseadus ei anna selgelt annetuse mõistet. Selle sisustamisel on oluline EKS § 12<sup>1</sup> lõikes 3 toodud varjatud annetuse mõiste, mille kohaselt peetakse varjatud annetuseks „[...] mis tahes kaupade, teenuste, varaliste ja mittevaraliste õiguste loovutamist erakonnale tingimustel, mis ei ole kättesaadavad teistele isikutele“. EKS § 12<sup>1</sup> lõikes 1 toodud loetelust järeldeb, et erakonnaseadus ei käsita annetusena eraldi riigieelarvest ega erakonna liikmete liikmemakse. Eeltoodust lähtudes võib annetuse erakonnaseaduse tähenduses defineerida järgmiselt: annetus on mis tahes kaupade, teenuste, varaliste ja mittevaraliste õiguste loovutamine erakonnale, v.a liikmemaks ja eraldi riigieelarvest.

EKS § 12<sup>1</sup> lõige 2 keelab erakonnal vastu võtta anonüümset annetust, sama keeld sisaldub EKS § 12<sup>3</sup> lõikes 4. EKS § 12<sup>3</sup> lõige 4 keelab erakonnal vastu võtta annetust juriidiliselt isikult. Anonüümsete annetused ja annetused juriidilistelt isikutelt tuleb vastavalt EKS § 12<sup>4</sup> lõike 4 teisele ja kolmandale lausele annetaajale tagastada või kanda kümne päeva jooksul riigieelarvesse. EKS § 12<sup>1</sup> lõige 1 keelab erakonnal vastu võtta varjatud annetust.

Järelevalvet erakonnaseaduses sätestatud nõuete täitmise üle teostavad audiitor ja Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon. Rahastamisega seotud nõuete rikkumise korral sekkub politsei süütoemenetluse raames. Õiguskantsler leidis, et ei eraldi ega üheskoos ei saa nimetatud organid teostada erakondade rahastamise üle tõhusat kontrolli, mis vastaks demokraatia nõuetele ja tagaks erakondade võrdse kohtlemise.

### 3.2.1. Majandusaasta aruanne ja audiitorkontroll

EKS § 12<sup>2</sup> lõike 1 kohaselt peab erakond, mis saab eraldi riigieelarvest, korraldama majandusaasta aruande audiitorkontrolli. Audiitori järelevalve on laiaulatuslik raamatupidamislik järelevalve erakonna finantstegevuse üle. Erakonnaseaduse nõuetele vastavuse osas piirdub audiitori järelevalve eeskätt formaalse, mitte sisulise kontrolliga.

Audiitor saab jälgida seda, et erakonna aruandes oleks kajastatud üksnes vara ja vahendid, mis formaalselt pärinevad EKS § 12<sup>1</sup> lõikes 1 loetletud lubatud allikatest. Nii saab audiitor audiitorkontrolli raames jälgida, et erakond ei kajastaks tuludena näiteks annetusi juriidilistelt isikutelt või anonüümseid annetusi, mis erakonnaseaduse kohaselt on keelatud. Audiitor ei saa hakata hindama seda, kas formaalselt erakonnaseaduse nõuetele vastav füüsilise isiku annetus ka tegelikult pärineb aruandes näidatud füüsiliselt isikult või on tegemist annetaja isiku varjamisega.

Samuti saab audiitor kontrollida, kas erakonna laenu- või krediitdilepingud

vastavad formaalselt EKS § 12<sup>1</sup> lõikes 4 sätestatud nõuetele, s.o kas laenu- või krediidiandjaks on krediidiasutus ning kas leping on nõuetekohaselt tagatud. Audiitor ei tohi asuda hindama seda, kas laenutingimused vastavad turutingimustele või on antud erakonnale laenu põhjendamatult soodsalt.

Audiitorkontrolli raames on võimalik tuvastada, kas erakonnale on laekunud tulu, mida majandusaasta aruandes pole kajastatud. Auditeerimise seisukohalt on sellisel juhul tegemist raamatupidamise nõuete rikkumisega. Auditeerimisel kasutatavad raamatupidamiskulud meetodid ei võimalda audiitoril hinnata, kas tegemist võib olla varjatud annetusega EKS § 12<sup>1</sup> lõike 3 tähenduses.

Lisaks audiitorkontrolli eseme piiratusele on probleemiks ka audiitori staatus. Tegemist on eraõigusliku isikuga, kelle valib audiitorkontrolli teostama ja kellele tasu maksab erakond ise. Audiitor teostab kontrolli ainuisikuliselt. Audiitortegevuse seaduse § 45 lõike 1 järgi teostab järelevalvet audiitori tegevuse üle audiitorite kutseühenduse – audiitorkogu – juhatus, kellel on õigus võtta audiitor distsiplinaarvastutusele. Kriminaalkorras vastutab audiitor karistusseadustiku § 379 järgi audiitorkontrolli käigus teatavaks saanud asjaolude aruandes esitamata jätmise või ebaõige esitamise eest. Mõlemal juhul rakendub audiitori vastutus seega asjakohase kaebuse laekumise korral, pidades järelevalvet audiitori tegevuse üle ei ole.

Audiitori järelevalve erakonna rahastamise vastavuse üle erakonnaseaduse nõuetele piirdub eeskätt formaalse kontrolliga. Audiitor ei saa kontrollida erakonna varjatud rahastamist ega uurida annetuste päritolu. Audiitor ei vasta ka oma staatuse poolest rahastamise kontrolliorganile esitatavatele nõuetele.

### **3.2.2. Valimiskampaania kulude aruanne ja Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon**

EKS § 12<sup>4</sup> lõike 1 kohaselt on erakond kohustatud esitama aruande Riigikogu, kohaliku omavalitsuse volikogu või Euroopa Parlamendi valimise kampaaniaks erakonna, EKS §-s 12<sup>6</sup> nimetatud mittetulundusühingute ja erakonna nimekirjas kandideerinud isikute poolt tehtud kulutuste ning kasutatud vahendite päritolu kohta.

Valimiskulude aruanne tuleb esitada korruptsioonivastase seaduse § 14 lõikes 2 nimetatud komisjonile, mille Riigikogu on määranud tegelema kõrgete riigiametnike majanduslike huvide deklaratsioonidega. Riigikogu 27. aprilli 1999. a otsusega moodustati Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon.

Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni järeleval-

ve hõlmab väga piiratud osa erakondade rahastamisest – üksnes valimiskampaania kulutusi ning nende päritolu. Järelevalve varjatud annetamise üle on komisjoni puhul seetõttu peaaegu välistatud, sest see eeldaks laiaulatuslikku ülevaadet erakonna sissetulekutest ja väljaminekutest. Komisjon saab seega kontrollida eelkõige seda, kas valimiskampaania kulutused vastasid formaalselt erakonnaseaduse nõuetele. Annetuste päritolu komisjoni pädevus uurida ei võimalda. Samuti pole komisjoni puhul tagatud sõltumatus, mis on tõhusa järelevalve eelduseks.

### 3.2.3. Vastutus erakonnaseaduse nõuete rikkumise eest

Vastutus erakonna rahastamisega seotud nõuete ning piirangute rikkumise eest on sätestatud erakonnaseaduse peatükis 2<sup>2</sup> „Vastutus“ ning karistusseadustiku 21. peatüki „Majandusalased süüteod“ 8. jaos „Erakonnaalased süüteod“.

Tulenevalt kriminaalmenetluse kohustuslikkuse põhimõttest (kriminaalmenetluse seadustiku § 6) on uurimisasutus ja prokuratuur kuriteo asjaolude ilmnemisel kohustatud kriminaalmenetlust toimetama. Kriminaalmenetlust alustatakse, kui selleks on ajend ja alus – kuriteoteade või kuriteole viitav muu teave, mille alusel sedastatakse kuriteo tunnuste olemasolu. Politsei on organ, mis peab aktiivsust üles näitama üksnes rikkumise piisava tõenäosuse puhul. Kuigi süüteomenetlusel on kindlasti ka tulevasi rikkumisi ära hoidev mõju, ei teosta politsei järjepidevat kontrolli eesmärgiga vältida kuritarvituste tekkimise võimalusi üldse. Teiseks pole politseiasutused institutsionaalselt sõltumatud, vaid on osa täitevvõimust.

### 3.3. Õiguskantsleri järelendus

Õiguskantsler asus seisukohale, et Eesti õigussüsteemis puudub organ, mis teostaks erakondade rahastamise üle **laiaulatuslikku, sisulist, järjepidevat ja asjatundlikku ning poliitilistest huvidest sõltumatut kontrolli**. Kontrollikompetentsi killustatus eri organite vahel hajutab vastutust ja vähendab oluliselt kontrolli tõhusust. Eeltoodust lähtudes leidis õiguskantsler, et erakondade rahastamise kontroll, nagu see on sätestatud erakonnaseaduses, ei ole tõhus ega vasta põhiseaduslikust demokraatia põhimõttest tulenevatele nõuetele. Erakondade rahastamise üle tõhusa kontrolli puudumine toob kaasa erakondade ebavõrdse kohtlemise ning rikub seega erakonnapõhiõigust.

## 4. Tulemus

8. mail 2007 toimunud Riigikohtu istungil keskendus arutelu küsimusele, kas

õiguskantsleril on õigus vaidlustada seadusandja tegevusetust.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (edaspidi ka PSJKS) § 6 lõike 1 kohaselt võib õiguskantsler esitada Riigikohtule taotluse tunnista da seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse organi jõustunud õigustloov akt või selle säte kehtetuks. PSJKS § 15 lõike 1 punk ti 5 kohaselt võib Riigikohus asja lahendamisel tunnistada, et vaidlustatud õigustloov akt, õigustloova akti andmata jätmine või välisleping oli taotluse esitamise ajal vastuolus põhiseadusega.

Õiguskantsler esitas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile taotluse anda asi arutamiseks üle Riigikohtu üldkogule. Selles taotluses asus õiguskantsler seisukohale, et kuigi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtume netluse seadus ei näe *expressis verbis* ette volitust õiguskantslerile õigustloova te aktide andmata jätmise vaidlustamiseks, on Riigikohus tunnistanud seni lisaks kohtutele ka teiste põhiseaduslikkuse järelevalve algatajate – Vabariigi Presidendi ja õiguskantsleri – pädevust taotleda seadusandja tegevusetuse või ebapiisava tegevuse tuvastamist.

Õiguskantsleri õigust vaidlustada seadusandja tegevusetus on Riigikohus akt-septeerinud, kui menetles õiguskantsleri taotlust, mille alusel kolleegium tun-nistas põhiseadusvastaseks sotsiaalhoolekande seaduse § 22<sup>1</sup> lõike 4 osas, mil-les puudustkannatavatele inimestele ja perekondadele, kes kasutasid sotsiaal-hoolekande seaduse § 22<sup>1</sup> lõikes 4 nimetamata eluruumi, toimetulekutoetuse määramisel ei võetud arvesse hüvitatud eluasemekulusid.<sup>201</sup>

Õiguskantsleri (ja Vabariigi Presidendi) pädevust vaidlustada õigustloova ak-ti andmata jätmine on kinnitanud Riigikohtu järjekindel praktika. Sellise pä-devuse saab tuletada ka põhiseaduse §-st 139 – kuna põhiseadus näeb sea-dusandjale õigusloome kujundamisel ette nii piirangud (keelud) kui ka posi-tiivsed kohustused, siis peab abstraktse põhiseaduslikkuse järelevalve korras saama tõhusalt kontrollida nii seadusandja tegevust kui ka tegevusetust. Vas-tasel korral oleks abstraktse normikontrolli ulatus seadusandja otsustada. Nii saaks Riigikogu normitehniliste võtete abil vältida õiguskantsleri järelevalvet õigusloome põhiseaduspärasuse üle.

29. mail 2007 otsustas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium anda asja arutamiseks Riigikohtu üldkogule.<sup>202</sup>

20. novembril 2007 arutas Riigikohtu üldkogu õiguskantsleri taotlust tunnis-tada erakonnaseadus erakondade rahastamise kontrolli puudutavas osas põ-hiseadusega vastuolus olevaks.

18. jaanuaril 2008 teatas Riigikohus, et kohtuotsuse tegemise kuupäev tea-

tatakse eraldi. Riigikohtu pressiteate kohaselt on õiguskantsleri taotlus mahukas ning õiguslikult äärmiselt keerukas ja detailirohke. Riigikohtu üldkogu vajab kohtunike seisukohtade läbiarutamiseks ja analüüsiks ning põhistatud kohtuotsuse tegemiseks aega.

Käesoleva kaasuse tähtsus seisneb ühiskonna olulisele valupunktile tähelepanu juhtimises kõigi õiguskantsleri käsutuses olevate vahenditega. Eesti Vabariigis ei ole opositsioonil võimalik mõjusalt kontrollida kahtlusi valitseva koalitsiooni rikkumiste suhtes. Samuti ei tegele täna ükski organ järjepidevalt erakondade tegelike kulude ja tulude ning tuluallikate järelevalvega. Samas eeldab demokraatia just erakondade rahastajate küsimuses läbipaistvust, sest avalikkuse eest varjule jäävad rahastajad ja summad võimaldavad oletada varjatud poliitilise tellimuse olemasolu. See omakorda toidab kahtlustusi, et keegi võltsib rahva tahet, mida erakonnad on kutsunud ellu rakendama. Selline olukord kujutab endast tõsist ohtu demokraatiale, mis ei saa toimida ilma võimukandjate ja rahva vastastikuse usalduseta.





## Õiguskantsleri institutsiooni kronoloogia

**1938. a 1. jaanuar – õiguskantsleri institutsiooni loomine Eesti Vabariigis.** 1. jaanuaril 1938 jõustunud põhiseadusega luuakse Eestis õiguskantsleri institutsioon, arvestades Rootsi ja Soome kogemust ning Eesti vajadust tagada riigivõimu seaduslikkus ja anda õigusabi Vabariigi Presidendile. Presidentaalse riigivõimuga Eesti õiguskantsler on ministri õigustes kõrgem ametnik Vabariigi Presidendi juures, aru andma kohustatud Vabariigi Presidendile. Õiguskantsler esitab oma tegevuse ülevaated Riigivolikogule ja Riiginõukogule (parlamendi kahele kojale) teadmiseks.

**1938. a 7. aprill – põhiseadusest lähtuvalt annab president dekreedina välja õiguskantsleri tegevuse korraldamise seaduse.**

**1938. a 1. september –** president Konstantin Päts nimetab põhiseaduses sätestatud eriõiguse alusel oma 30. augusti 1938. a käskkirjaga õiguskantsleri ametikohale alates 1. septembrist 1938 Riigikohtu administratiivosakonna esimehe ja ühtlasi Riigikohtu abiesimehe **Anton Palvadre**, kes on õiguskantslerina ametis kuni 25. juulini 1940.

**1938–1940 –** õiguskantsleri asetäitja-nõunikuna on ametis **Villem Daniel**.

**1940–1942 –** õiguskantsleri ametkond likvideeritakse 25. juulil 1940 pärast Eesti okupeerimist Nõukogude Liidu poolt. Õiguskantsler Anton Palvadre arreteeritakse NKVD poolt 14. juunil 1941 ja mõistetakse 28. veebruaril 1942 erinõupidamise otsusega tagaselja surma mahalaskmise läbi. Ta sureb enne otsuse täideviimist 16. jaanuaril 1942 Põhja-Uurali Sosva vangilaagris. Palvadre abikaasa koos alaealiste tütardega küüditatakse 1941. aastal Kirovi oblastisse, kus neid peetakse kinni ligi 15 aastat.

**1944–1945 –** viimane okupatsioonieelne peaminister Jüri Uluots moodustab 18. septembril 1944 Eesti Vabariigi valitsuse, mille koosseisus on õiguskantsler **Richard Övel**. Richard Öveli arreteerivad 1945. aasta algul Nõukogude julgeolekuorganid. Ta viibib 10 aastat vangilaagris ning sureb 1958. aastal Eestis.

**1949–1981 –** Eesti pagulasvalitsuse juures on õiguskantsleriks **Artur Mägi**, kes hoiab institutsiooni järjepidevust. Artur Mägi on ühtlasi Eesti Vabariigi 1938. aasta põhiseaduse üks koostajatest.

**1992. a 29. juuni – õiguskantsleri institutsiooni taasloomine Eesti Vabariigis.** 28. juuni rahvahääletusega vastu võetud ja järgmisel päeval jõustunud Eesti Vabariigi põhiseadusega taastatakse Eestis õiguskantsleri institutsioon järjepidevuse alusel ja 1938. aasta põhiseaduse eeskujul. Põhiseaduse kohaselt on presidendi ettepanekul Riigikogu poolt seitsmeks aastaks ametisse nimetatav õiguskantsler oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste

õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle. Õiguskantsler esitab kord aastas Riigikogule oma aasta tegevuse ülevaate.

**1993. a 28. jaanuar** – Riigikogu poolt nimetatakse õiguskantsleri ametisse nimetamise seadusega õiguskantsleriks **Eerik-Juhan Truuväli**.

**1993. a 24. mai** – jõustub **õiguskantsleri tegevuse korraldamise seadus**.

**1993. a 25. mai** – Vabariigi Valitsuse 25. mai 1993. a istungi protokolli alusel tehakse arhiiviametile ülesandeks anda Õiguskantsleri Kantseleile tööruumidena kasutamiseks neljas ja viies korrus Tallinnas Tõnismägi 16 asuvas hoones.

**1993. a 25. mai** – jõustub põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus, mis annab õiguskantslerile õiguse osaleda Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses. Õiguskantsleri põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses osalemise õigust täpsustatakse 2002. aasta 1. juunil jõustunud uues põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses.

**1993. a 1. juuni** – Õiguskantsleri Kantselei alustab tegevust. 1993. aasta lõpuks on tööl 16 töötajat, neist 8 nõunikku.

**1993. a 17. juuni** – õiguskantsler Eerik-Juhan Truuväli annab ametivande Riigikogu ees ning astub ametisse. Eerik-Juhan Truuväli on õiguskantslerina ametis 17. juunist 1993 kuni 17. juunini 2000.

**1994. a 15. juuni** – Riigikogu poolt nimetatakse ametisse õiguskantsleri asetäitja-nõunik **Aare Reenumägi**.

**1999. a 1. juuni** – jõustub **õiguskantsleri seadus**, millega pannakse õiguskantslerile lisaks õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalvele ka **ombudsman'i ülesanded**. *Ombudsman*'i ehk õigusvahemehe ülesannet täites kontrollib õiguskantsler, kas riigiasutus järgib isiku põhiõigusi ja vabadusi ning hea halduse tava. Eestis on sellega loodud riigiõiguslikult unikaalne olukord, kus *ombudsman*'i ja õiguskantsleri ülesanded on ühendatud ühte õiguskantsleri institutsiooni.

**1999. a 14. september** – Riigikogu poolt nimetatakse ametisse õiguskantsleri asetäitja-nõunik **Enn Markvart**, kes on sellel ametikohal aastatel 1999–2002.

**2001. a 20. veebruar** – Riigikogu poolt nimetatakse õiguskantsleriks **Allar Jõks**.

**2001. a 7. märts** – õiguskantsler Allar Jõks annab ametivande Riigikogu ees ning asub ametisse. Allar Jõks on õiguskantslerina ametis 7. märtsist 2001 kuni 7. märtsini 2008.

**2002. a 26. märts** – Riigikogu poolt nimetatakse ametisse õiguskantsleri asetäitja-nõunik **Mihkel Oviir**, kes on sellel ametikohal aastatel 2002–2003.

**2002. a 29. juuli** – jõustub kohtute seadus, millest tulenevalt on õiguskantsleril õigus algatada distsiplinaarmenetlus kõigi kohtunike suhtes.

**2002. a 25. oktoober** – õiguskantsler Allar Jõks kinnitab käskkirjaga Õiguskantsleri Kantselei ja osakondade põhimäärused. Õiguskantsleri Kantseleis luuakse kolm juriidilise põhitegevuse osakonda ning tugifunktsiooni täitev üldosakond. Põhiosakondade pädevuse jaotuse aluseks on ministeeriumide valitsemisalad.

**2003. a 9. detsember** – Riigikogu poolt nimetatakse ametisse õiguskantsleri asetäitja-nõunik **Madis Ernits**.

**2004. a 1. jaanuar** – Õiguskantsleri Kantselei alustab tööd uues hoones Toompeal Kohtu 8. 2004. aasta lõpuks on ametis 41 töötajat, juriidilist põhifunktsiooni täidab 30 ja mittejuriidilist tugifunktsiooni 11 ametnikku.

**2004. a 1. jaanuar** – jõustub **õiguskantsleri seaduse muudatus**, millega Riigikogu laiendab õiguskantsleri *ombudsman*'ijärelevalvet kogu avalikule sektorile. Õiguskantsleri kui *ombudsman*'i ülesandeks on kontrollida isiku põhiõiguste ja vabaduste ning hea halduse tava järgimist nüüdsest lisaks riigiasutustele ka kohalike omavalitsuste, avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja avalikke ülesandeid täitvate eraõiguslike isikute tegevuses. Õiguskantsleri ülesandeks on ka lahendada eraõiguslike isikute vahel diskrimineerimise üle tekkinud vaidlusi lepitusmenetluse abil ning edendada võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtet.

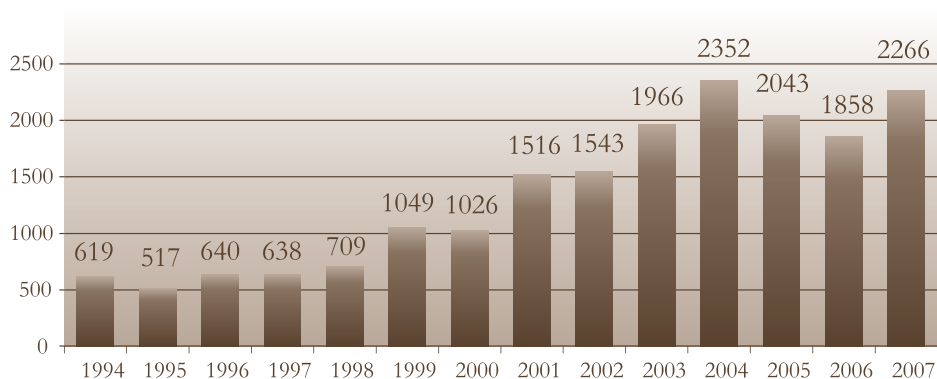
**2007. a 18. veebruar** – jõustub **õiguskantsleri seaduse muudatus**, mille kohaselt on õiguskantsler ÜRO piinamise ning muude julmade, ebainimlike või inimväärikust alandavate kohtlemis- ja karistamisviiside vastase konventsiooni lisaprotokollis sätestatud riiklik ennetusasutus. Ennetusasutuse ülesanne on teha korrapäraselt külastusi nii riiklikesse kinnipidamiskohtadesse kui ka kõikidesse teistesse (sh eraõiguslikesse) asutustesse, kus isikute vabadus on piiratud, et ennetada piinamist ja muud julma või inimväärikust alandavat kohtlemist. Asutused, kelle tegevust õiguskantsler alandava kohtlemise riikliku ennetusasutusena kontrollib, on laste- ja haridusasutused, hoolekande- ja tervishoiuasutused, kaitsevägeosad ning kinnipidamisasutused.

**2008. a 12. veebruar** – Riigikogu poolt nimetatakse õiguskantsleriks **Indrek Teder**.

**2008. a 10. märts** – õiguskantsler Indrek Teder annab ametivande Riigikogu ees ning asub ametisse.

**Statistika**

## Avalduste arv 1994–2007



## Asjamenetlused 2005–2007

Kuni 2004. aastani peeti õiguskantsleri kantseleis menetluste arvestust isikute avalduste alusel. Alates 2005. aastast põhineb statistika asjamenetlustel. Asjamenetlus hõlmab toiminguid ja dokumentide loomist ühe põhifunktsiooni asjaajamises oleva küsimuse lahendamiseks, s.t isikute avaldused ühes ja samas küsimuses liidetakse üheks asjamenetluseks.

	2005	2006	2007
Menetlusse võetud asjamenetlusi,	725	551	474
sh normikontrolli menetlusi	247	207	150
sh <i>ombudsman</i> 'i menetlusi	372	258	252
sh erimenetlusi	106	86	72
Menetluseta asjamenetlusi	941	1043	1266
Asjamenetlusi kokku	1666	1594	1740

# Õiguskantsleri ettepanekud ja ettekanded ning taotlused 1993–2007

Aasta	Ettepanekud Riigikogule	Ettepanekud Vaba- riigi Valitsusele	Ettepanekud ministritele	Ettepanekud kohali- kule omavalitsusele	Muud ettepanekud	Kokku	Taotlused Riigikohtule	Ettekanded Riigikogule
1993	2	4	2	6	0	14	4	4
1994	1	7	6	29	1	44	4	14
1995	0	8	4	24	1	37	0	2
1996	4	5	5	24	0	38	1	6
1997	2	4	1	50	0	57	0	6
1998	6	5	2	22	0	35	4	4
1999	5	7	6	30	2	50	3	8
2000	3	5	3	14	0	25	0	12
2001	1	2	1	23	0	27	0	2
2002	2	1	2	10	0	15	1	1
2003	2	0	2	14	0	18	0	1
2004	1	0	2	7	0	10	3	4
2005	2	0	0	1	0	3	1	6
2006	1	0	2	3	0	6	0	2
2007	0	0	0	4	0	4	1	1
Kok-	32	48	38	261	4	383	22	73

## Ettepanekud Riigikogule

### 1993

- 27.08.1993 – ettepanek Eesti Vabariigi politseiseaduse muutmise ja täiendamise seaduse II osa lõike 4 kooskõlla viimiseks põhiseadusega.
- 27.10.1993 – ettepanek Riigikogu töökorra seaduse § 7 lõike 1 kooskõlla viimiseks põhiseadusega.

### 1994

- 06.01.1994 – ettepanek Eesti Panga seaduse kooskõlla viimiseks põhiseadusega.

### 1996

- 17.05.1996 – ettepanek eluruumide erastamise seaduse ning seaduse „Kooperatiivsete, riiklik-kooperatiivsete ja ühiskondlike organisatsioonide vara taasriigistamise ja erastamise kohta“ muutmise seaduse § 1 punkti 2, § 6 punkti 1 ja § 7 kooskõlla viimiseks põhiseaduse § 32 lõikega 1.
- 20.10.1996 – ettepanek ravimiseaduse § 10 kooskõlla viimiseks põhiseadusega.
- 03.10.1996 – ettepanek maareformiga seonduvate õigusaktide muutmise seaduse § 1 lõike 6 punkti 7 kooskõlla viimiseks põhiseaduse §-ga 10.
- 05.11.1996 – ettepanek äriseadustiku § 521 lõigete 1 ja 4 kooskõlla viimiseks põhiseadusega.

### 1997

- 10.02.1997 – ettepanek täitemenetluse seadustiku §-de 98, 122 ja 171 kooskõlla viimiseks põhiseaduse §-ga 43.
- 12.12.1997 – ettepanek tollitariifiseaduse § 15 lõigete 3 ja 5 kooskõlla viimiseks põhiseaduse §-ga 113.

### 1998

- 18.05.1998 – ettepanek riigisadaluse seaduse kooskõlla viimiseks põhiseadusega.
- 03.06.1998 – ettepanek parkimiseaduse ja haldusõiguserikkumiste seadustiku § 12<sup>1</sup> lõike 2 kooskõlla viimiseks põhiseadusega.
- 03.06.1998 – ettepanek omandireformiga seonduvate õigusaktide muutmise seaduse § 1 lõike 8 punkti 3 ja § 15 lõike 7 kooskõlla viimiseks põhiseadusega.

- 16.06.1998 – ettepanek politseiteenistuse seaduse §-de 15 ja 17 kooskõlla viimiseks põhiseadusega.
- 11.11.1998 – ettepanek kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 1 lõike 3 ja § 1<sup>2</sup> lõike 4 kooskõlla viimiseks põhiseaduse § 156 lõikega 1.
- 23.11.1998 – ettepanek saastekahju hüvitise seaduse § 4 lõigete 1 ja 5 kooskõlla viimiseks põhiseadusega.

## 1999

- 02.02.1999 – ettepanek rahvusooperi seaduse § 20 lõike 2 kooskõlla viimiseks põhiseadusega.
- 07.06.1999 – ettepanek Riigikogu kodukorra seaduse § 104 kooskõlla viimiseks põhiseaduse § 98 lõikega 1.
- 24.09.1999 – ettepanek seaduse „Riigi 1999. aasta lisaeelarve“ kooskõlla viimiseks põhiseaduse § 3 lõikega 1 ja § 116 lõikega 2.
- 04.10.1999 – ettepanek meresõiduohutuse seaduse § 4 lõike 4 kooskõlla viimiseks põhiseadusega.
- 07.10.1999 – ettepanek väärtpaberituru seaduse § 18 lõike 3 kooskõlla viimiseks põhiseadusega.

## 2000

- 20.01.2000 – ettepanek kohtuniku staatuse seaduse § 3 lõike 8 ja § 6<sup>1</sup> kooskõlla viimiseks põhiseadusega.
- 20.01.2000 – ettepanek notariaadiseaduse § 9 lõike 5 kooskõlla viimiseks põhiseaduse §-ga 11.
- 29.11.2000 – ettepanek raudteeseaduse § 17, § 16 lõike 8 ja § 34 lõike 1 punkti 3 kooskõlla viimiseks põhiseadusega.

## 2001

- 17.09.2001 – ettepanek kindlustustegevuse seaduse § 88 lõike 6 teise lause kooskõlla viimiseks põhiseadusega.

## 2002

- 21.05.2002 – ettepanek kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse kooskõlla viimiseks põhiseadusega.
- 11.09.2002 – ettepanek töötuskindlustuse seaduse kooskõlla viimiseks põhiseadusega.

## 2003

- 27.02.2003 – ettepanek sotsiaalhoolekande seaduse kooskõlla viimiseks põhiseadusega.

27.02.2003 – ettepanek maksukorralduse seaduse § 163 lõike 2 kooskõlla viimiseks põhiseadusega.

## 2004

26.11.2004 – ettepanek erakonnaseaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse kooskõlla viimiseks põhiseadusega.

## 2005

14.10.2005 – ettepanek ravikindlustuse seaduse § 6 lõike 1 teise lause ja § 14 lõike 1 kooskõlla viimiseks põhiseadusega.

14.10.2005 – ettepanek vääртеomenetluse seadustiku § 191 punkti 4 kooskõlla viimiseks põhiseadusega.

## 2006

17.05.2006 – ettepanek erakonnaseaduse kooskõlla viimiseks põhiseadusega.

## Ettekanded Riigikogule

### 1993

05.10.1993 – kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise kohta.

19.11.1993 – õigustloovate aktide põhiseaduse ja seadustega kooskõlla viimise kohta.

29.11.1993 – õiguslike puuduste kohta 1993. aasta riigieelarve menetlemisel.

06.12.1993 – ettevõtte tulumaksu seaduse muutmise seaduse jõustumise kohta.

### 1994

10.01.1994 – ettekanne seoses õiguskantsleri 27.10.1993 ettepanekuga viia Riigikogu töökorra seadus põhiseadusega kooskõlla.

19.01.1994 – Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse §-de 8 ja 12 muutmise kohta.

24.01.1994 – Riigikogu 1993. aasta 25. novembri otsuse „Riigikogu otsuse „Alatiste komisjonide moodustamine“ osaline muutmine“ ja Riigikogu kodukorra seaduse põhiseadusega kooskõlla viimise vajaduse kohta.

04.02.1994 – Eesti Vabariigi seaduste vastuvõtmise, avaldamise ja jõustumise kohta.

10.02.1994 – tolliseaduse muutmise kohta.

10.02.1994 – õigustloovate aktide muutmise kohta.

- 18.02.1994 – õigustloovates aktides kasutatavatele mõistetele legaaldefiniitsioonide andmise vajalikkuse kohta.
- 28.04.1994 – muinsuskaitseaduse mõnede paragrahvide kollisiooni kohta kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse, asjaõiguseaduse ja muinsuskaitseaduse sätetega.
- 28.04.1994 – maksukorralduse seaduse muutmise seaduse § 1 punkti 1, millega muudeti maksukorralduse seaduse § 2 punkti 1, vastuolu kohta põhiseaduse §-dega 15 ja 46 ning maksukorralduse seaduse VI peatüki sätetega.
- 20.06.1994 – seaduselünkade kõrvaldamise kohta.
- 21.06.1994 – Vene Föderatsiooni relvajõudude üleantud või mahajäetud vara ülevõtmist ja edasist kasutamist reguleerivate õigusaktide mitтетäitmise kohta Lääne-Viru maakonnas.
- 30.06.1994 – Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseerimise seaduse eelnõu vastavuse kohta põhiseadusele ja seadustele.
- 08.09.1994 – valla- ja linnaeelarve seaduse §-ga 7 ettenähtud garantii mitte-toimimise kohta seoses Vabariigi Valitsusele delegeeritud volituste rakendamisega.
- 24.10.1994 – kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse lõnga kohta §-de 52 „Volikogu tegutsemisvõimetus“ ja 53 „Volikogu tegutsemisvõimetus tagajärjed“ rakenduslikus toimes.

## 1995

- 20.01.1995 – põhiseaduse §-de 76, 85, 101, 138, 145 ja 153 rakendamise korra kindlaksmääramisest seadustega.
- 07.12.1995 – Eesti Vabariigi elamuseaduse § 7 lõike 1 punktist 3 tulenevate probleemide ning vajaduse kohta muuta elamuseadust.

## 1996

- 08.01.1996 – kaitseväge juhataja õigusliku staatuse reguleerimise kohta.
- 10.05.1996 – Riigikogu kodukorra seaduse § 30 lõike 1 ja Riigikogu valimise seaduse § 38 lõike 1 vastuolu kohta.
- 14.06.1996 – Riigikogu kodukorra seaduse täiendamise vajaduse kohta.
- 03.09.1996 – maareformi seaduse § 22 lõike 4 rakendamise kohta.
- 24.09.1996 – valla- ja linnaeelarve seaduse muutmise vajaduse kohta.
- 10.10.1996 – seaduse „Süümevande andmise korra kohta“ täiendamisest ja muutmisest.

## 1997

- 15.04.1997 – rajatise määratlemise kohta maareformi läbiviimisel.
- 08.05.1997 – Eestisse elama asunud Eesti kodanike ja eesti rahvusest isikute pensioniga kindlustamise kohta.

- 28.05.1997 – kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 43, § 20 lõike 6, § 20 lõigete 2 ja 7 ning § 42 muutmise vajaduse kohta.
- 05.09.1997 – alaealiste järelevalvetuse ärahoidmiseks vajalike piirangute sätestamise kohta seaduses.
- 06.10.1997 – äriseadustiku § 296 ja § 302 täpsustamise vajaduse kohta.
- 13.10.1997 – võrdsuse põhimõtte kohta.

## 1998

- 24.04.1998 – ringhäälinguseaduse § 201 muutmise vajaduse kohta.
- 10.08.1998 – kaubamärgiseaduse täiendamise vajaduse kohta.
- 19.10.1998 – Eesti kodaniku isikut ja kodakondsust tõendavate dokumentide seaduse täpsustamise vajaduse kohta.
- 12.11.1998 – äriseadustiku täiendamise vajaduse kohta.

## 1999

- 14.01.1999 – vajaduse kohta sätestada seadusega üheselt mõistetavalt mõningaid politseiteenistuse küsimusi.
- 19.01.1999 – vajaduse kohta reguleerida äriseadustiku § 521 lõikes 3 nimetatud ettevõtja tegutsemisluba seadusega.
- 23.03.1999 – vajaduse kohta sätestada seadusega üheselt mõistetavalt mõningaid korruptsioonivastase seaduse küsimusi.
- 21.05.1999 – vajaduse kohta sätestada välismaalaste seaduses sisserände piirarvu täpsem regulatsioon.
- 27.09.1999 – vajadusest muuta valla- ja linnaeelarve seadust.
- 14.10.1999 – keskkonnakahju kindlakstegemise kohta.
- 09.11.1999 – hooneregistri tegevust reguleerivate õigusaktide lünklikkuse ja puudulikkuse kohta.
- 01.12.1999 – ehitise omaniku õiguse kohta maa ostueesõigusega erastada.

## 2000

- 28.01.2000 – vajaduse kohta muuta liikluskindlustuse seadust selle seaduse § 40 lõikes 5 sätestatud lepingu tehnilise vormistamise kulude katteks tasutava teenustasu täpsustamise teel.
- 07.02.2000 – maareformi seaduse § 6 lõike 3 ja § 22<sup>1</sup> lõike 2 kohaldamisel tõusetunud probleemide kohta.
- 07.02.2000 – ehitise endisel individualiseeritaval kujul säilivuse hindamise kohta.
- 16.03.2000 – vajaduse kohta anda seadusega legaaldefiniitsioon, mis avaks mõiste „riigi varalised kohustused“.
- 30.03.2000 – õigusvastaselt võõrandatud vara kompenseerimise probleemide kohta.

- 30.03.2000 – vajaduse kohta muuta Riigikogu kodukorra seaduse §-i 65 ja § 95 lõiget 1 täpsustamise teel.
- 17.05.2000 – kaitstavate loodusobjektide seaduse § 28<sup>1</sup> rakendamise probleemide kohta.
- 24.05.2000 – vajadusest muuta „Kaabelleviseaduse“ § 8 lõiget 2 ning §-e 12 ja 43.
- 06.06.2000 – riigilõivuseaduse § 88 lõike 2 vastuolu kohta riigilõivu eesmärgi ja olemusega.
- 08.09.2000 – vastuoludest haldusõiguserikkumiste seadustiku ja kemikaaliseaduse sätete vahel.
- 25.09.2000 – vajadusest muuta lennundusseaduse § 58 lõiget 5.
- 20.12.2000 – vastuoludest riigihangete seaduse ja Eesti Panga seaduse sätete vahel.

## 2001

- 13.02.2001 – energiaseaduse regulatsiooni täpsustamise ning § 30 lõigete 1 ja 2 omavahel kooskõlla viimise kohta.
- 13.07.2001 – kaasomandis oleva elamu mõttelise osa erastamise seaduse § 2 lõigete 4 ja 5 rakendamise probleemide kohta.

## 2002

- 27.03.2002 – vajadusest muuta kodakondsuse seaduse § 35 lõiget 4

## 2003

- 29.04.2003 – õigusliku aluseta püstitatud ehitistega seonduvate probleemide kohta.

## 2004

- 03.02.2004 – seaduse „2004. aasta riigieelarve“ § 6 lõikega 6 kehtestatud toimetulekupiiri määra vastavuse kohta põhiseaduse §-le 10 ja § 28 lõikele 2.
- 30.03.2004 – omandireformi aluste seaduse § 7 lõike 3 vastuolu kohta põhiseadusega.
- 16.04.2004 – riikliku pensionikindlustuse seaduse § 43 lõike 2 vastavusest põhiseaduse §-le 11.
- 20.09.2004 – liiklusseaduse § 41<sup>1</sup> lõike 1 ning vääртеomenetluse seadustiku § 58 lõike 3 vastuolu kohta põhiseaduse § 13 lõikega 2 ja §-ga 15.

## 2005

- 17.03.2005 – Riigikogu liikmete kuulumise kohta kohaliku omavalitsuse volikogudesse.

- 12.07.2005 – Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure- või vastuluureorganite teenistuses olnud või nendega koostööd teinud isikute arvelevõtmise ja avalikustamise korra seaduse kooskõla kohta põhiseadusega.
- 06.09.2005 – Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse poliitilist välireklaami keelustavate sätete põhiseaduspärasuse kohta.
- 11.10.2005 – erivajadustega õpilaste õppevahendite kohta.
- 12.10.2005 – töölepingu seaduse probleemide kohta.
- 19.10.2005 – käibemaksuseaduse § 15 lõike 2 punkti 6 kooskõlast põhiseaduse ja Euroopa Liidu õigusega.

## 2006

- 20.01.2006 – vanemahüvitise ja sünnitushüvitise vahe hüvitamise kohta vanemahüvitise seaduse alusel.
- 26.01.2006 – kollektiivse töötüli lahendamise seaduse § 21 lõike 1 põhiseaduslikkuse kohta.

## 2007

- 21.06.2007 – hea õigusloome tava järgimise kohta taastuvelektri ostuhinna ja toetuse suuruse määramisel.

## Ettepanekud kriminaalvastutusele võtmiseks

### 1996

- 25.04.1996 – ettepanek anda nõusolek Riigikogu liikme Heiki Kranichi kriminaalvastutusele võtmiseks.

### 1998

- 16.06.1998 – ettepanek anda nõusolek Riigikogu liikme Siim Kallase kriminaalvastutusele võtmiseks.

### 2005

- 21.02.2005 – ettepanek anda nõusolek Riigikogu liikme Margus Hansoni kriminaalvastutusele võtmiseks.
- 30.08.2005 – ettepanek anda nõusolek Riigikogu liikme Jaanus Tamkivi kriminaalvastutusele võtmiseks.

**Viited**

- <sup>1</sup> RKPJKo 11.08.1993, III-4/1-2/93.
- <sup>2</sup> RKPJKo 06.09.1993, III-4/1-3/93.
- <sup>3</sup> Ilmselt peeti selle all silmas 10. oktoobril 1993 jõustunud põhikooli- ja gümnaasiumiseadust (RT I 1993, 63, 892).
- <sup>4</sup> „[...] Kahel päeval võisid 61 661 soovijat Narva 15 hääletusjaoskonnas ja [...] Narva-Jõesuu piiril asunud bussis [...] väljendada oma suhtumist rahvuslik-territoriaalsesse autonoomiasse Eesti Vabariigi koosseisus [...]“. Vt H. Talving. Narva referendum on lõppenud. – Rahva Hää, 19.07.1993.
- <sup>5</sup> 28. juunist 1993 kuni 14. oktoobrini 1999 kehtinud redaktsioonis kõlas KOKS § 2 lõige 2 punkt 2 (RT I 1993, 37, 558): „Kohalik omavalitsus: [...] 2) teostub demokraatlikult moodustatud esindus- ja võimuorganite kaudu, samuti kohaliku elu küsimustes rahvaküsitluse, -hääletuse või -algatuse teel.“
- <sup>6</sup> 17. juuli 1993. a vastuses õiguskantslerile kasutas Narva Linnavolikogu formuleeringut „referendum (plebistsiid)“. Samas kirjas väitis Narva Linnavolikogu, et vastuvõetud otsusega ei taotleta Eesti õhuruumi, veela ja territooriumi jagamist. Hiljem märgiti, et referendumi tulemusi tuleb vaadelda kui konkreetset ettepanekut valitsusele ja Riigikogule seaduste väljatöötamiseks. Selline mõttekäik annab alust arvata, et Narva Linnavolikogu otsuses kasutatud mõiste „referendum“ all peeti silmas pigem elanike küsitlust ja mitte põhiseaduse § 105 lõikes 1 avatud mõistet. Sillamäe Linnavolikogu 6. juuli 1993 otsuses kasutati terminit „rahvahääletus“ kõrvuti terminiga „rahvaküsitlus“.
- <sup>7</sup> Sellise seisukohaga viitas Riigikohus justkui põhiseaduse § 3 lõikes 1 sätestatud seaduslikkuse põhimõttele. Nimetatud printsiip võetakse tihti peale kokku lausega „avalikus õiguses on lubatud see, mis on lubatud“, s.t lubatud on see, mis on seaduses kirjas.
- <sup>8</sup> H. Talving. Riigi osa Narvas peab nähtavam olema. – Rahva Hää, 21.07.1993.
- <sup>9</sup> BNS. Narva linnavõimud pole Riigikohtu otsusega rahul. – Postimees, 13.08.1993.
- <sup>10</sup> G. Kuldvare. Sillamäe referendum ei oma õiguslikke tagajärgi. – Postimees, 07.09.1993.
- <sup>11</sup> PolS § 10 lg 4 sätestas kaitsepolitsei põhiülesanded: „Kaitsepolitsei võitleb terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastu, kaitseb riigi territoriaalset terviklikkust, tagab riiklike saladuste, teadus-, tehnoloogia- ja ärisaladuste kaitse, kindlustab rahvuslike kultuuriväärtuste, riigiasutuste, poliitika- ja riigitegelaste ohutuse.“
- <sup>12</sup> RT I 1993, 20, 355.
- <sup>13</sup> Riigikogu toimetatud stenogramm, 14.09.1993. – VII Riigikogu stenogrammid, 1993. IV kd, III istungjärg, 13. september – 28. oktoober 1993. Tallinn 1994.
- <sup>14</sup> Riigikogu toimetatud stenogramm, 14.09.1993. – VII Riigikogu stenogrammid, 1993. IV kd, III istungjärg, 13. september – 28. oktoober 1993. Tallinn 1994.
- <sup>15</sup> Vabariigi Valitsuse 23.07.1993 määrus nr 233.
- <sup>16</sup> Vabariigi Valitsuse istungid 21.09.1993 ja 05.10.1993.
- <sup>17</sup> Vabariigi Valitsuse 05.10.1993 istungi protokollist nähtub, et õiguskantsleri ettepaneku arutamine lükkub edasi määramata tähtajani. – Vabariigi Valitsuse 05.10.1993 istungi protokoll nr 72.
- <sup>18</sup> Vastavalt PS §-d 26, 33 ja 43.
- <sup>19</sup> Vabariigi Valitsuse 23.07.1993 määrus nr 233.
- <sup>20</sup> RKPJKo 12.01.1994, III-4/1-1/94 ja RKPJKo 12.01.1994, III-4/1-2/94.
- <sup>21</sup> Vabariigi Valitsuse 23.07.1993 määrus nr 233.
- <sup>22</sup> Riigikohus langetas õiguskantsleri mõlema taotluse kohta otsuse samal päeval. Vt RKPJKo 12.01.1994, III-4/1-1/94 ja RKPJKo 12.01.1994, III-4/1-2/94.
- <sup>23</sup> Riigikohus langetas õiguskantsleri mõlema taotluse kohta otsuse samal päeval, vt RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-7/94 ja RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-8/94.
- <sup>24</sup> Tallinna Linnavalitsuse 31.03.1994 määruse nr 31 p 7 sõnastus:  
„7. Kehtiva tasumistõendita või parkimiseks mitteettenähtud kohas pargitud sõidukil võidakse ratas lukustada kuni juhi (omaniku) kindlakstegemiseni.  
7.1 otsuse sõiduki liikumist takistava vahendi kasutamise kohta võtab vastu linnavalitsuse poolt volitatud firma töötaja;

- 7.2 sõiduki liikumist takistava vahendi kasutamisel jäetakse sõiduki klaasipuhastaja vahele teatis, milles selgitatakse sõiduki vabastamise tingimused;
  - 7.3 sõiduk vabastatakse liikumist takistavast vahendist pärast Linnavalitsuse poolt kehtestatud tasu maksmist hiljemalt 1 tunni jooksul;
  - 7.4 liikumist takistava vahendi vigastamisel või lõhkumisel on süüdlased kohustatud tekitatud kahju hüvitama;
  - 7.5 sõiduki liikumist takistavat vahendit on õigus kasutada ka Tallinna Politseiprefektuuri politseiametnikel.“
- <sup>25</sup> Tallinna Linnavalitsuse 31.03.1994 määrus nr 31 „Sõidukite tasulise valveta parkimise eeskirja kinnitamine“.
- <sup>26</sup> Tallinna Linnavalitsuse 16.04.1993 määrus nr 70 „Sõiduki sundteisaldamise ja liikumist takistava vahendi kasutamise juhendi kinnitamine“.
- <sup>27</sup> „Eesti Vabariigi liikluseeskiri“, kinnitatud Vabariigi Valitsuse 15. juuli 1992. a määrusega nr 205.
- <sup>28</sup> Õiguskantsler oli varem oma 26.05.1994 ettepanekus osutanud, et Tallinna Linnavalitsuse parkimiseeskirja ja sundteisaldamise juhendi vastavates punktides puudub määratlus, mille eest sõiduki vabastamist soovivalt isikult tasu nõutakse.
- <sup>29</sup> Tallinna Linnavolikogu 31.03.1994 otsus nr 52 „Sõidukite tasuline valveta parkimine“.
- <sup>30</sup> RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-7/94; RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-8/94.
- <sup>31</sup> RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-7/94, p 2.
- <sup>32</sup> RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-7/94; RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-8/94.
- <sup>33</sup> Parkimisseadus sätestas:  
„§ 11. Sõiduki ratta lukustamine  
Sõiduki ratas võidakse lukustada, kui:  
1) sõidukil puudub riiklik registreerimisnumber;  
2) parkimiskorda jälgival ametisikul on alust arvata, et sõiduk on väljunud omaniku käsutusest vastu omaniku tahtmist;  
3) sõiduki tehniline seisund või parkimiskoht ei võimalda teisaldamist.“
- <sup>34</sup> Muudetud ja täiendatud haldusõiguserikkumiste seadustiku §-d 951 ja 240 nägid vastavalt ette võimaluse määrata parkimisnõuete rikkumise korral rahaträhv või paigutada sõiduk lähimasse valvega hoiukohta.
- <sup>35</sup> RKPJKo 02.11.1994, III-4/A-6/94.
- <sup>36</sup> RT 1991, 2, 21.
- <sup>37</sup> RT 1992, 33, 436.
- <sup>38</sup> Õiguskantsleri esitatud RKTS põhiseadusega kooskõlla viimise ettepaneku poolt hääletas 27 Riigikogu liiget, vastu ei olnud keegi, seitse jäi erapooletuks. Vt Riigikogu istungi stenogramm, 25.11.1993. Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/1993/11/t93112527.htm>.
- <sup>39</sup> RKPJKo 02.11.1994, III-4/A-6/94.
- <sup>40</sup> Samas, p 2.
- <sup>41</sup> Äriseadustiku § 1 kohaselt on ettevõtja füüsiline isik, kes pakub oma nimel tasu eest kaupu või teenuseid ja kellele kaupade müük või teenuste osutamine on püsivaks tegevuseks, ning seaduses sätestatud äriühing.
- <sup>42</sup> Vabariigi Valitsuse 06.11.1996 määrus nr 274 „Riigile kuuluvate ettevõtete, riiklike fondide ja rendiettevõtete ümberkujundamise, ühinemise ja jagunemise kord“.
- <sup>43</sup> Õiguskantsleri tegevuse ülevaade 2002, lk 32. Arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/.files/10.pdf>.
- <sup>44</sup> Õiguskantsleri tegevuse ülevaade 2003-2004, lk 39. Arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/.files/11.pdf>.
- <sup>45</sup> Riigikogu istungi stenogramm, 30.09.2004. Arvutivõrgus: [http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2004/09/t04093003-02.html#P30\\_1368](http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2004/09/t04093003-02.html#P30_1368).
- <sup>46</sup> Riigikogu istungi stenogramm, 29.09.2005. Arvutivõrgus: [http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2005/09/t05092903-02.html#P40\\_6256](http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2005/09/t05092903-02.html#P40_6256).

- <sup>47</sup> Riigikogu istungi stenogramm, 28.09.2006. Arvutivõrgus: [http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2006/09/t06092803-02.html#P59\\_8869](http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2006/09/t06092803-02.html#P59_8869).
- <sup>48</sup> Riigikogu istungi stenogramm, 27.09.2007. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1190876700#pk735>.
- <sup>49</sup> Riigikogu liikme staatuse seaduse eelnõu nr 54 SE. Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_etapid&op=ems&cid=95278&u=20080205014734](http://www.riigikogu.ee/?page=en_etapid&op=ems&cid=95278&u=20080205014734).
- <sup>50</sup> RKPJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02.
- <sup>51</sup> Riigikogu istungi stenogramm, 27.03.2002. Arvutivõrgus: [http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/03/t02032709-07.html#P385\\_68538](http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/03/t02032709-07.html#P385_68538).
- <sup>52</sup> RT II 1994, 26, 95. Harta preambulis sätestatud põhimõtetest tulenevalt on demokraatia puhul oluline erinevate huvide esindatus ja tasakaalustatus poliitilises protsessis ning igäihe võimalus osaleda ühiskondlikus elus ja otsustusprotsessis.
- <sup>53</sup> Nt 1999. aasta kohalike omavalitsuste volikogude valimistel osales kokku kõigis omavalitsusüksustes 159 üksikkandidaati, mis on kandidaatide üldarvust (12 801) ligikaudu 1,24%. Valituks osutus kokku 23 üksikkandidaati, mis on mandaatide üldarvust (3355) ligikaudu 0,69%. Vt Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehte: <http://www.vvk.ee/k99/tulemus.stm>.
- <sup>54</sup> Riigikogu istungi stenogramm, 27.03.2002. Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/03/t02032709.html>.
- <sup>55</sup> 1999. aasta sügisel toimunud kohalike valimiste tulemuste kokkuvõtted näitavad, et 247-st kohaliku omavalitsuse üksusest 242-s osalesid kodanike valimisliidud; erakonnad või erakondade valimisliidud osalesid 126 üksuses. 120 omavalitsusüksuses olid nimekirja esitanud ainult kodanike valimisliidud. Vaid viies omavalitsusüksuses oli esitatud ainult erakondade ja erakondade valimisliitude nimekirjad. Kokku 786-st esitatud nimekirjast oli kodanike valimisliitude nimekirju 570 ning erakondade nimekirju (180) või erakondade valimisliitude (18) nimekirju 198. Seega oli kodanike valimisliit senini kohalikel valimistel enim kasutatud demokraatlik institutsioon. Vt Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehte: <http://www.vvk.ee/k99/tulemus.stm>.
- <sup>56</sup> Valimised toimusid 20. oktoobril 2002.
- <sup>57</sup> RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05.
- <sup>58</sup> Riigikohtu üldkogu asus seisukohale, et EKS § 6 lõikest 2 tulenev nõue, et erakonna registreerimiseks peab sellel olema vähemalt tuhat liiget, piirab põhiseadusvastaselt kandideerimisõigust ja kohaliku omavalitsuse autonoomiat, arvestades, et erakonnad on ainsad ühendused, kes võivad kohalikel valimistel oma valimisnimekirja esitada.  
Õiguskantsleri vaidlustatud EKS § 5 lg 1, mille kohaselt võib erakonna liikmeks olla Eesti kodanik, jättis Riigikohus läbi vaatamata. Üldkogu leidis, et vaatamata viidetele põhiseaduse normidele, vaidlustas õiguskantsler nimetatud sätte sisuliselt Euroopa Liidu õigusele tuginedes. Õiguskantsler saab tegutseda üksnes seaduse alusel. Õiguskantsleri seadus ega põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus ei anna õiguskantslerile pädevust taotleda Riigikohtult seaduste kehtetuks tunnistamist põhjusel, et seadus on vastuolus Euroopa Liidu õigusega.
- <sup>59</sup> MKS § 163 lg 2 sõnastus: „Enne käesoleva seaduse jõustumist tähtpäevaks tasumata maksusummal arvestatakse kuni selle seaduse jõustumiseni intressi kuni käesoleva seaduse jõustumiseni kehtinud maksukorralduse seaduse alusel kehtestatud määras.“
- <sup>60</sup> RKPJKo 05.11.2002, 3-4-1-8-02.
- <sup>61</sup> 12.01.1994 määrus nr 16; 14.11.1996 määrus nr 85; 02.03.1998 määrus nr 20; 24.09.1998 määrus nr 78.
- <sup>62</sup> Palgaseaduse, tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse, töötuskindlustuse seaduse, kogumispensionide seaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seadus. – RT I 2002, 111, 662.
- <sup>63</sup> „§ 163. Käesoleva seaduse kohaldamine enne selle jõustumist tekkinud maksukohustustele [...]  
(2) Enne käesoleva seaduse jõustumist tähtpäevaks tasumata maksusummal arvestatakse intressi järgmiselt:  
1) alates 6.01.1994 kuni 31.12.1996 – 0,15% päevas;

- 2) alates 1.01.1997 kuni 31.03.1998 – 0,12% päevas;
  - 3) alates 1.04.1998 kuni 30.09.1998 – 0,07% päevas;
  - 4) alates 1.10.1998 kuni 15.01.1999 – 0,035% päevas;
  - 5) alates 16.01.1999 kuni 30.06.2002 – 0,07% päevas.“
- <sup>64</sup> Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll, 17.04.2003. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.
- <sup>65</sup> RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94.
- <sup>66</sup> Riigikogu toimetatud stenogramm, 11.12.2002. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.
- <sup>67</sup> Samas.
- <sup>68</sup> Riigikogu toimetatud stenogramm, 11.12.2002. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.
- <sup>69</sup> RKPJKo 05.11.2002, 3-4-1-8-02.
- <sup>70</sup> Pressiteade Rahandusministeeriumi kodulehel: <http://www.fin.ee/index.html?id=5033> (22.09.2007).
- <sup>71</sup> Õiguskantsler on märkinud, et olukord, kus „võrdsuse tagamiseks tuleb kõiki kohelda ebaõiglaselt, oleks põhiseaduse ühe põhiprintsiibi ümberpööramine“. Vt Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll 17.04.2003. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.
- <sup>72</sup> RKPJKo 05.11.2002, 3-4-1-8-02.
- <sup>73</sup> Riigikogu toimetatud stenogramm, 30.04.2003. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.
- <sup>74</sup> Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll, 17.04.2003. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.
- <sup>75</sup> Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll, 29.04.2003. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.
- <sup>76</sup> Riigikogu rahanduskomisjoni istungi protokoll, 13.05.2003. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.
- <sup>77</sup> RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03.
- <sup>78</sup> RT I 2001, 85, 509.
- <sup>79</sup> Vastavalt elamuseaduse § 29 lg-le 1 võis üürilepingu esemeks olla eluruum. Sama paragrahvi lg 2 sätestas: „Üürilepingu iseseisvaks esemeks ei või olla toa osa või tuba, mis on seotud teise toaga ühise sissekäiguga (külgnevad ühendatud toad), kaudselt köetav tuba, samuti abiruumid (koridor jne).“ Vt elamuseaduse kuni 01.06.2002 kehtinud redaktsiooni (RT I 1998, 71, 1199; 96, 1515; 2000, 88, 576; 2001, 85, 509; 93, 565).
- <sup>80</sup> Õiguskantsleri ettepaneku poolt anti 59 häält, vastuolijaid ega erapooletuid ei olnud. Vt Riigikogu istungi stenogramm, 30.04.2003. Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2003/04/t03043004.html>.
- <sup>81</sup> Tartu Halduskohtu 27.06.2003 otsus 3-191/2003.
- <sup>82</sup> RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03.
- <sup>83</sup> Vabariigi Valitsuse 23.12.1996 määrus nr 318 „Riiklike sotsiaaltoetuste maksmise tingimused ja kord“.
- <sup>84</sup> RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14.
- <sup>85</sup> Samas, p 16.
- <sup>86</sup> Samas, p 17.
- <sup>87</sup> RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02.
- <sup>88</sup> Sotsiaalhoolekande seaduse § 221 lg-t 4 muudeti ja see sõnastati järgmiselt:  
 „Toimetulekutoetuse määramisel on eluruumi kasutamise õiguslikuks aluseks:  
 1) omandiõigus eluruumile;  
 2) liikmelisus elamuühistus (-kooperatiivis);  
 3) eluruumi üürileping, välja arvatud leping, mis on sõlmitud käesoleva seaduse § 22 lõikes 2 või 2<sup>1</sup> nimetatud isikute endi vahel;  
 4) üürileping, mille esemeks on eluruum või elamiseks kasutatav muu ruum ja mille riik, kohaliku omavalitsuse üksus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik või nende poolt elamu haldamiseks asutatud eraõiguslik juriidiline isik on oma seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks andnud

- üürile elamispinda hädasti vajavale isikule või haridust omandavale isikule, samuti eraõigusliku juriidilise isiku eluruumis või muus ruumis elamiseks sõlmitud üürileping, välja arvatud hotellitüüpi majutustetevõtte või hoolekandeesutuse ruumi või puhkamiseks mõeldud ruumi üürileping;
- 5) üürileping, mille esemeks on eluruum, mis on osa üürileandja enda poolt kasutatavatest eluruumidest, välja arvatud leping, mis on sõlmitud käesoleva seaduse § 22 lõikes 2 või 2<sup>1</sup> nimetatud isikute endi vahel;
- 6) asjaõiguslik leping elamispinna kasutamiseks (isiklik servituut), välja arvatud leping, mis on sõlmitud käesoleva seaduse § 22 lõikes 2 või 2<sup>1</sup> nimetatud isikute endi vahel.“
- <sup>89</sup> Tallinna Linnavolikogu 06.03.2003 määrus nr 18 „Tallinna linna avaliku korra eeskirja ja avaliku koosoleku korraldamise nõuete kinnitamine ning linnavolikogu 28. novembri 2002 määruse nr 64 muutmise“.
- <sup>90</sup> Karistusseadustiku § 262 näeb avaliku korra rikkumise eest karistusena ette rahaträhvi kuni 100 trahviühikut või aresti.
- <sup>91</sup> Tallinna Linnavolikogu 27.11.2003 määrus nr 63 „Tallinna Linnavolikogu 6. märtsi 2003 määrusega nr 18 kinnitatud Tallinna linna avaliku korra eeskirja muutmine“.
- <sup>92</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Justiitsministeerium. Tallinn 2002, lk 157; R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne 2001, lk 51 jj; T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2002, lk 191 jj.
- <sup>93</sup> RKÜKo 11.10.2001, 3-4-1-7-01, p 13.
- <sup>94</sup> KarS §-d 262 ja 263 sätestavad sanktsioonid vastavalt avaliku korra rikkumise ja avaliku korra raske rikkumise eest.
- <sup>95</sup> Taolisele seisukohale on oma lahendites korduvalt asunud ka Riigikohus. Vt RKPJKo 06.10.1997, 3-4-1-3-97; RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-7/94.
- <sup>96</sup> HMS § 90 lg 2 sätestab: „Kohaliku elu küsimuse korraldamiseks võib kohaliku omavalitsuse organ anda määruse volitusnormita, välja arvatud juhul, kui seaduses on volitusnorm olemas.“
- <sup>97</sup> RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 31.
- <sup>98</sup> Tallinna Linnavolikogu 19.08.2004 otsus nr 179.
- <sup>99</sup> Seletuskiri Tallinna Linnavolikogu 19.08.2004 otsuse nr 179 juurde.
- <sup>100</sup> Tallinna Linnavolikogu 25.08.2005 määrus nr 43.
- <sup>101</sup> Riigikogu pressiteade, 18.01.2002. Arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).
- <sup>102</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu seisuga 16.05.2002, nr 1067 SE. Arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).
- <sup>103</sup> Õiguskantsleri muudatusettepaneku sõnastus:  
 „§ 1. Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu,  
 mis vastab inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele,  
 mis on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele,  
 mis peab tagama eesti rahvuse ja kultuuri säilimise läbi aegade.“
- <sup>104</sup> Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll, 07.11.2002.  
 Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.
- <sup>105</sup> Kõnealuse kaasuse puhul on läbivalt kasutatud termineid „Euroopa Liit“ ja „Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkus“ ega ole vahet tehtud Euroopa Liidu ja Euroopa Ühenduse vahel. Euroopa Kohutu praktika on siiani tunnistanud peamiselt Euroopa Liidu esimese samba, s.t Euroopa Ühenduse õiguse ülimuslikkust, mitte kogu Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkust, liigub aga tasahilju ülimuslikkuse laiendamise poole III samba õigusaktidele. Vt J. Laffranque. Pilk Eesti õigusmaatikule põhiseaduse täiendamise seaduse valguses. Euroopa Liidu õigusega seotud võtmeküsimused põhiseaduslikkuse järelvalves. – Juridica 2007, nr 8.
- Samas liigub Euroopa Liit integratsiooni süvendamise kursil ning igakordne vahetegemine Euroopa Liidu ja Euroopa Ühenduse vahel on minetamas oma aktuaalsust. Ka 13.12.2007 sõlmitud ning veel liikmesriikide poolt ratifitseerimist ootava Lissaboni lepingu art 1 näeb ette, et Euroopa Liit asendab Euroopa Ühenduse ja on selle õigusjärglane. Vt Lissaboni leping, millega muudetak-

- se Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut, sõlmitud Lissabonis 13. detsembril 2007. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/> (31.01.2008).
- <sup>106</sup> Vt õiguskantsleri 16.10.2002 muudatusettepaneku sõnastust.
- <sup>107</sup> Sellisele järeldusele jõuti arutelude käigus ka Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungitel 08.10.2002 ja 07.11.2002, kus osalesid ka Õiguskantsleri Kantslei esindajad.
- <sup>108</sup> Euroopa Kohus on oma otsuses *Internationale Handelsgesellschaft*'i asjas kinnitanud Euroopa Liidu (tol ajal veel Euroopa Ühenduse) õiguse rakendamise võimalikkust (seega kohaldamise ülimuslikkust) ka juhul, kui tekib vastuolu liikmesriigi põhiseadusega. Vt Euroopa Kohtu 17.12.1970 otsus asjas 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, p 3. Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse doktriini ja kaitseklausli vahekorrale juhtis õiguskantsler tähelepanu oma 22.11.2002 ettekandes konverentsil „Euroopa Liiduga ühinemise põhiseaduslikke probleeme“.
- <sup>109</sup> Näiteks Euroopa Liidu rahvaarvult suurima riigi Saksamaa põhiseaduse art 23 näeb ette, et Euroopa Liit, kuhu Saksamaa kuulub, peab vastama „demokraatlikele, õigusriiklikele, sotsiaalsetele ja föderatiivsetele põhimõtetele ja subsidiaarsuse põhimõttele ning garanteerima põhiseadusega olemuslikult võrreldava põhiõiguste kaitse“.
- <sup>110</sup> Sellesisulisi kartusi avaldasid 06.05.2002 toimunud eurointegratsiooniga seonduva põhiseaduse täienduse eelnõu ettevalmistamise töörühma nõupidamisel osalejad ning 08.10.2002 toimunud Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungil osalejad.
- <sup>111</sup> Riigikogu kodukorra seaduse § 155<sup>2</sup> kohaselt tuleb enne põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu kolmandat lugemist algatada Riigikogu otsuse eelnõu rahvahääletuse korraldamise kohta. Sama paragrahvi järgi paneb istungi juhataja põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu kolmandal lugemisel hääletusele rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu vastuvõtmise. Otsuse eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu 3/5 häälteenamus. Otsuse vastuvõtmisel on põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu kolmanda lugemise läbinud ja see läheb rahvahääletusele. Vt Riigikogu otsuse „Rahvahääletuse korraldamine Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise küsimuses“ seletuskiri. Arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).
- <sup>112</sup> Maalehe lugeja küsib: Mida tähendab põhiseaduse täiendamine rahvahääletusel? – Maaleht, 04.09.2003; Millise põhiseadusega Euroopa Liitu? – Kesknädal, 04.12.2002.
- <sup>113</sup> Vt nt Allar Jõks: liitumisel Eesti oma iseseisvust ära ei anna. Õiguskantsler vastas lugejate küsimustele, 17.04.2002. Arvutivõrgus: <http://www.delfi.ee/archive/article.php?id=5541517> (11.02.2008); Eesti ja Euroopa Liit. Arvutivõrgus: [http://www.riigikantslei.ee/failid/haaletus\\_2003.pdf](http://www.riigikantslei.ee/failid/haaletus_2003.pdf) (11.02.2008).
- <sup>114</sup> Vabariigi Valimiskomisjoni koduleht. Arvutivõrgus: <http://www.vvk.ee/rh03/tulemus/haaletust.html> (27.01.2008).
- <sup>115</sup> Vabariigi Presidendi otsus nr 447.
- <sup>116</sup> Nt 90 päeva sõidukaart maksis talle lasele ja ühtse piletisüsteemiga liitunud omavalitsuse elanikule 490 krooni, ülejäänutele 875 krooni.
- <sup>117</sup> Valla- ja linnaeelarve seaduse § 2 lg 1 kohaselt koosneb valla- ja linnaeelarve vastava omavalitsusüksuse eelarveaasta kõigist tuludest ja kuludest ning finantseerimistingutest. Väeldamatult on kohaliku eelarve üheks peamiseks tuluallikaks füüsilise isiku tulumaks, mis laekub maksumaksja elukohajärgsele kohalikule omavalitsusele. Rahvastikuregistri seaduse kohaselt on maksumaksja elukohaks see kohalik omavalitsus, mis on kantud tema elukohana Rahvastikuregistrisse (§ 48 lg 2 p 2).
- <sup>118</sup> Tallinna Linnavolikogu 13.11.2003 määruse nr 57 „Tallinna ühtse piletisüsteemi ühistranspordis sõidu eest tasumise korra ja sõidupiletite hindade kehtestamine“ lisa 1 punktid 1.2.8, 1.2.12, 3.2.6 ja 3.2.7 ning lisa 2.
- <sup>119</sup> RKPJKo 20.12.1996, 3-4-1-3-96.
- <sup>120</sup> Euroopa Liidu reform: institutsioonid, poliitika, laienemine. Seletussõnastik. Tallinn 1999, lk 13, 100 ja 124.
- <sup>121</sup> RKPJKo 14.10.2005, 3-4-1-11-05.
- <sup>122</sup> Seadusandja arutles küll selle üle, miks volikogus ja Riigikogus korraga olemise keeld jõustatakse

- aastast 2005 ja mitte varem, kuid ei põhjendanud, miks need ametid lahutada tuleb. Vt Riigikogu istungi stenogramm, 27.03.2002. Arvutivõrgus: [http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/03/t02032709-07.html#P385\\_68538](http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2002/03/t02032709-07.html#P385_68538).
- <sup>123</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 407 SE. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.
- <sup>124</sup> Seda kinnitab Väino Linde poolt eelnõu teisel lugemisel tehtud muudatusettepaneku põhjendus: „Senine praktika on näidanud, et Riigikogu liige võib edukalt olla samaaegselt ka kohaliku omavalitsuse volikogu liige. Kindlasti aitab see olla paremini kursis kohalike probleemidega, mida ka riiklike otsustuste langetamisel igati mõistlik on teada. Ei ole esitatud ka ühtegi veenvat argumenti, mis räägiks praeguse olukorra muutmise karjuvast vajadusest.“ Vt 25.11.2004 muudatusettepanekute loetelu kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõule nr 407 SE, muudatusettepanek nr 14. Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=043280011&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1>.
- <sup>125</sup> I. Hallaste seisukoht põhiseaduse eelnõu arutelul. Vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn 1997, lk 365 ja 368. Riigiameti mõiste laia tõlgendamise vajadusest annab tunnistust ka Riigikohtu seisukoht, kes sõnastas oma 02.11.1994 otsuses asjas III-4/A-6/94 põhiseaduse § 63 lõikest 1 tuleneva teises riigiametis olemise keelu koosseisu tunnused.
- <sup>126</sup> Riigikogu töökorra seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 613 SE. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.
- <sup>127</sup> Vabariigi Presidendi 30.05.2005 otsus nr 848.
- <sup>128</sup> Poolt hääletas 62 Riigikogu saadikut, vastu oli 30, erapooletuid ei olnud. Vt Riigikogu istungi stenogramm, 08.06.2005. Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2005/06/t05060817.html>.
- <sup>129</sup> RKPJKo 14.10.2005, 3-4-1-11-05.
- <sup>130</sup> Vt RKPJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02.
- <sup>131</sup> RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-6/94, p 2.
- <sup>132</sup> Ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on oma 21. jaanuari 2004. a lahendis 3-4-1-7-03 tunnustanud seisukohta, et seadusandjal on sotsiaalsete põhiõiguste sisustamisel ulatuslik otsustusõigus. – RT III 2004, 5, 45.
- <sup>133</sup> Samas.
- <sup>134</sup> Ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leidis oma 21. jaanuari 2004. a lahendis 3-4-1-7-03, et „kohus ei saa sotsiaalpoliitika teostamisel asuda seadusandliku või täitevvõimu asemel“. Kohus ja õiguskantsler saavad sekkuda, kui abi jääb minimaalsest tasemest selgelt allapoole.
- <sup>135</sup> Arvutivõrgus: <http://www.stat.ee/andmebaas>.
- <sup>136</sup> Riigikogu istungi stenogramm, 30.09.2004. Arvutivõrgus: [http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2004/09/t04093003-02.html#P30\\_1368](http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2004/09/t04093003-02.html#P30_1368).
- <sup>137</sup> Riigikogu istungi stenogramm, 29.09.2005. Arvutivõrgus: [http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2005/09/t05092903-02.html#P40\\_6256](http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2005/09/t05092903-02.html#P40_6256).
- <sup>138</sup> Riigikogu istungi stenogramm, 28.09.2006. Arvutivõrgus: [http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2006/09/t06092803-02.html#P59\\_8869](http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2006/09/t06092803-02.html#P59_8869).
- <sup>139</sup> RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 16. Vrd ka 7. kaasus.
- <sup>140</sup> Seletuskiri tervishoiuteenuste korraldamise seaduse eelnõu nr 447 SE juurde. Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=003672699&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1>.
- <sup>141</sup> Sotsiaalministri 29.11.2001 määrus nr 115 „Perearsti nimistusse mittekuuluvatele isikutele üldarstiabi eest tasumise kord“.
- <sup>142</sup> Sotsiaalsektor arvudes 2004. Tallinn: Sotsiaalministeerium 2004, lk 49. 2006. aasta andmete kohaselt on ravikindlustusega hõlmatute protsent püsinud muutumatuna. Vt Sotsiaalsektor arvudes 2006. Tallinn: Sotsiaalministeerium 2006, lk 82.
- <sup>143</sup> RT II 2000, 15, 93.
- <sup>144</sup> AvKS § 1 lg 2 kohaselt võivad piirangud olla vajalikud riigi julgeoleku, avaliku korra, kõlbluse,

- liiklusohutuse ja koosolekust osavõtjate ohutuse tagamiseks ning nakkushaiguse leviku tõkestamiseks.
- <sup>145</sup> AvKS § 2 sätestab: „Käesolevas seaduses mõistetakse avaliku koosolekuna väljakul, pargis, teel, tänaval või muus avalikus kohas vabas õhus korraldatavat koosolekut, demonstratsiooni, miitingut, piketti, religioosset üritust, rongkäiku või muud meeleavaldust.“
- <sup>146</sup> Riigikogu toimetatud stenogramm, 23.09.2002. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.
- <sup>147</sup> Riigikogu toimetatud stenogramm, 07.10.2002. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.
- <sup>148</sup> Õiguskantsler on kõnealust teemat varem puudutanud Riigikogu istungil Riigikogu liikmete arupärimistele vastates. Riigikogu toimetatud stenogramm, 07.10.2002. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.
- <sup>149</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu 17.02.2004 otsus asjas 44158/98, Gorzelik jt vs. Poola, p 88–90.
- <sup>150</sup> Õiguskantsleri vastus Riigikogu liikmete arupärimisele 07.10.2002 Riigikogus. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.
- <sup>151</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu 29.06.2006 otsus asjas 76900/01, Ollinger vs. Austria, p 36–37.
- <sup>152</sup> Politsei hoidis pronkssõduri juures ära kähmluse. – Postimees, 09.05.2006; Miitingul pronkssõduri juures osales sadu inimesi. – Postimees, 20.05.2005; Venelased kogunesid pronkssõduri juurde lilli panema. – Postimees, 21.05.2006.
- <sup>153</sup> Vabadusvõitleja ähvardas pronkssõduri õhku lasta. – Postimees, 09.05.2006.
- <sup>154</sup> Siseministeeriumi 25.05.2006 pressiteade nr 87. Arvutivõrgus: <http://www.siseministeerium.ee/?id=17712>.
- <sup>155</sup> AvKS ülesande sätestab AvKS § 1.
- <sup>156</sup> Euroopa Inimõiguste Komisjoni 16.06.1980 otsus asjas 8440/78, *Christians Against Racism and Fascism vs. Ühendkuningriik*.
- <sup>157</sup> Politsei lõpetas pronkssõduri valvamise. – Eesti Päevaleht, 09.10.2006.
- <sup>158</sup> AvKS § 11 lg 1.
- <sup>159</sup> Tallinna Linnavalitsuse 25.08.2005 määrus nr 43.
- <sup>160</sup> Tallinna Linnavolikogu määruse nr 43 „Tallinna linna avaliku korra eeskiri ja avaliku koosoleku korraldamise nõuded“ § 22 lg 3 sõnastus: „Korraldaja lisab avaliku koosoleku teatele Põhja Politseiprefektuuri ja transpordiametiga kooskõlastatud liiklusskeemi ja/või ühissõidukite ümbersõiduskeemi vastavalt käesoleva määruse § 8 lõikes 3 märgitud nõuetele, kui avaliku koosoleku läbiviimiseks on vajalik liiklus ja/või ühistranspordiliinide töö ümber korraldada.“
- <sup>161</sup> AvKS § 8 lg 3 kohaselt: „Korraldaja lisab avaliku koosoleku teatele politseiga kooskõlastatud liiklusskeemi, kui avaliku koosoleku läbiviimiseks on vajalik liiklus ümber korraldada. Kui avalik koosolek kavatakse korraldada maakonna mitme valla või linna haldusterritooriumil, siis tuleb liiklusskeem esitada kooskõlastamiseks ka maavalitsusele.“
- <sup>162</sup> Õiguskantsler asus seisukohale, et Tallinn Pride'i avaliku koosoleku teate menetlemisel ei täitnud Põhja Politseiprefektuur selgitamiskohustust, samuti isikute pöördumiste registreerimise ja neile vastamise kohustust.
- <sup>163</sup> RKPJKo 27.03.2006, 3-4-1-2-06, p 8.
- <sup>164</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lg 1; liiklusseaduse § 2 lg 4; teeseaduse § 25 lg 3 ning § 33 lõiked 2 ja 3.
- <sup>165</sup> Sealhulgas ohutu liiklemise tagamine ja ühistranspordi sujuv korraldamine avaliku koosoleku toimumise ajal.
- <sup>166</sup> Korrakaitseaduse eelnõu seisuga 06.06.2007, nr 49 SE. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.
- <sup>167</sup> Samas. Korrakaitseaduse eelnõu kohta on oma hinnangu andnud ka õiguskantsler. Vt õiguskantsleri 08.10.2007 arvamus korrakaitseaduse eelnõu kohta. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.
- <sup>168</sup> R. Lang. Avalik kord ja vabadus. – Postimees Online, 01.11.2006. Arvutivõrgus: <http://riigikogu.postimees.ee/online/riigikogu2007/blog.php?ID=330> (15.02.2008).
- <sup>169</sup> Riigikogu istungi stenogramm, 30.09.2003. Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/steno->

- grams/2003/09/t03092503-03.html#P55\_8480.
- <sup>170</sup> Riigikogu istungi stenogramm, 30.09.2004. Arvutivõrgus: [http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2004/09/t04093003-02.html#P30\\_1368](http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2004/09/t04093003-02.html#P30_1368).
- <sup>171</sup> LHV: Keskerakonna emissioon vastas turutingimustele. – BNS, 04.04.2003. Arvutivõrgus: <http://www.bns.ee/archiveNewsBody.jsp>.
- <sup>172</sup> LHV juht Rain Tamm on nentunud, et võlakirjade ostjateks olid Eesti ettevõtjad. Vt Inspektsioon tunnustab Keskerakonna emissiooni. – Postimees Online, 08.04.2003. Arvutivõrgus: <http://vana.www.postimees.ee/index.html?op=luhu&rubriik=3&id=96247&number=776>.
- <sup>173</sup> Keskerakond tõrjub süüdistusi. – Postimees Online, 04.04.2003. Arvutivõrgus: <http://vana.www.postimees.ee/index.html?op=luhu&rubriik=5&id=95834&number=773>; Keskerakonna võlakirjade ostjad ja intressimäär on salastatud. – Postimees Online, 05.04.2003. Arvutivõrgus: <http://vana.www.postimees.ee/index.html?op=luhu&rubriik=3&id=95920&number=774>.
- <sup>174</sup> T. Koch. Lihttõelised annetasid parteile 200 000 krooni. – Postimees Online, 25.08.2005. Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/250805/esileht/175063.php>.
- <sup>175</sup> Nt T. Koch. Rahastajate tausta saab maksuamet kontrollida. – Postimees Online, 26.08.2005. Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/260805/esileht/siseuudised/175172.php>.
- <sup>176</sup> 16. oktoobril 2005 toimusid kohaliku omavalitsuse volikogu valimised.
- <sup>177</sup> RKPJKo 14.11.2005, 3-4-1-27-05.
- <sup>178</sup> Vabariigi Valimiskomisjoni 18.11.2005 otsus nr 39. Arvutivõrgus: [http://www.vvk.ee/vvk-otsus-05\\_39.rtf](http://www.vvk.ee/vvk-otsus-05_39.rtf).
- <sup>179</sup> Riigikohus nõustus taolise järeldusega. Vt RKPJKo 30.11.2005, 3-4-1-34-05.
- <sup>180</sup> BNS. Komisjon nõuab keskerakonnalt reklaamikulude kajastamist. – Postimees Online, 24.11.2005. Arvutivõrgus: [http://www.postimees.ee/141205/online\\_uudised/186050.php](http://www.postimees.ee/141205/online_uudised/186050.php).
- <sup>181</sup> Harju Maakohtu 28.09.2007 otsus 4-06-241.
- <sup>182</sup> E. Heinla. Kohukesesaaga jätkub nüüd kohtus. – SL Õhtuleht, 29.12.2005. Arvutivõrgus: <http://www.sloleht.ee/index.aspx?id=188622&d=20051229&a1>.
- <sup>183</sup> Riigikogu istungi stenogramm, 08.03.2004. Arvutivõrgus: [http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2004/03/t04030807-05.html#P61\\_6415](http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2004/03/t04030807-05.html#P61_6415).
- <sup>184</sup> Sotsiaaldemokraatlik Erakond. 2004. aasta majandusaasta aruanne. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=920972>.
- <sup>185</sup> Erakond Res Publica. 2004. aasta majandusaasta aruanne. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=919192>.
- <sup>186</sup> Eestimaa Rahvaliid. 2003. aasta majandusaasta aruanne. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=788186>.
- <sup>187</sup> Erakond Res Publica. 2003. aasta majandusaasta aruanne. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=788179>.
- <sup>188</sup> Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll, 29.05.2006. Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=062640006&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>.
- <sup>189</sup> Riigikogu istungi stenogramm, 31.05.2006. Arvutivõrgus: [http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2006/05/t06053116-04.html#P294\\_51792](http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2006/05/t06053116-04.html#P294_51792).
- <sup>190</sup> Eelnõu ette valmistanud töögrupis osales ka õiguskantsleri esindaja.
- <sup>191</sup> Erakonnaseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus erakondade rahastamise kontrolli põhimõtete muutmiseks, eelnõu nr 1060 SE. Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.show?assembly=10&id=1060&t=E>.
- <sup>192</sup> Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll, 06.02.2007. Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=070380002&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>.
- <sup>193</sup> Vt nt M. Ernitsa kommentaare PS §-le 10. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, lk 106.
- <sup>194</sup> Seda on öelnud ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 02.05.2005 lahendis 3-4-

- 1-3-05.
- <sup>195</sup> RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05.
- <sup>196</sup> Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele ühistest korrupsioonivastastest eeskirjadest erakondade ja valimiskampaaniate rahastamisel, Rec(2003)4. Vastu võetud Ministrite Komitee poolt 08.11.2003 ministrite asetäitjate 835. kohtumisel.
- <sup>197</sup> Vt nt M. Ernits. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. – Juridica eriväljaanne 2003.
- <sup>198</sup> RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98.
- <sup>199</sup> Vt teiste riikide kohta: Financing of political parties Doc 9077, 04.05.2001 Report. Political Affairs Committee. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/workingdocs/doc01/edoc9077.htm>.
- <sup>200</sup> Vt Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele ühistest korrupsioonivastastest eeskirjadest erakondade ja valimiskampaaniate rahastamisel, Rec(2003)4, art 14.
- <sup>201</sup> RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03. Õiguskantsleri pädevust vaidlustada õigustloova akti andmata jätmine kinnitas Riigikohus sõnaselgelt uuesti 02.12.2004 otsuses 3-4-1-20-04: „Lisaks seadusandja tegevusetuse põhiseadusevastaseks tunnistamisele konkreetse normikontrolli raames on Riigikohus aktsepteerinud ka õiguskantsleri õigust vaidlustada seadusandja tegevusetus.“ Põhjalikult on Riigikohus analüüsinud ja kinnitanud ka Vabariigi Presidendi õigust vaidlustada seadusandja tegevusetus. Vt RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04. 31.01.2007 otsuses 3-4-1-14-06: „[Vabariigi President saab] vaidlustada seadusandja tegematajätmise siis, kui andmata jäänud norm kuuluks just vaidlustatud õigusakti koosseisu või see on vaidlustatud õigusaktiga olemuslikult seotud.“
- <sup>202</sup> RKPJKm 29.05.2007, 3-4-1-3-07.

