



ÕIGUSKANTSLER

Teie 27.01.2011 nr

Õiguskantsler 01.03.2011 nr 6-1/110300/1101067

Vastus

Austatud

1. Tänan, et pöördusite minu poole kaitseväeteenistuse seaduse (edaspidi KVTs) § 123 lg 3 kontrolli asjus. Esitasite küsimuse, kas KVTs § 123 lg 3 on kooskõlas sama seaduse §-ga 1, juhtides tähelepanu, et KVTs § 123 lg 3 kohustab kaitseväes töölepingu sõlminud isikuid tagastama koondamishüvitist, kuigi neid isikuid KVTs §-s 1 nimetatud ei ole.

Te ei väida, et nimetatud säte või selle sätte alusel tehtud toimingud kuidagi Teie õigusi riivaks, vaid tõstatate abstraktse küsimuse seaduse õigusselgusest ning üld- ja erisätete vahekorra. Sisuliselt huvitab Teid, kas seaduse eriosas saab kehtestada isiku õigusi piiravat regulatsiooni ka nende isikute suhtes, keda seaduse üldosas nimetatud ei ole.

2. Esiti selgitan Teile õiguskantsleri pädevust. Õiguskantsleri seaduse (edaspidi ÕKS) § 15 kohaselt on igal isikul õigus pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole seaduse või mõne muu õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimiseks. Teisisõnu teostan järelevalvet seaduste ja teiste õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse üle. Peale selle sätestab ÕKS § 19 lg 1, et igal isikul on õigus pöörduda oma õiguste kaitseks õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida, kas riigiasutus, kohaliku omavalitsuse asutus või organ, avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Esitatud normi järgi kontrollin, kas avaliku võimu teostaja järgib isikute põhiõigusi ja -vabadusi ning hea halduse tava.

Lisaks eespool toodud ülesannetele tegelen vastavalt ÕKS §-le 35⁵ ka diskrimineerimisvaidluste lahendamisega. Täpsemalt näeb ÕKS § 35⁵ lõige 1 ette, et õiguskantsler kontrollib füüsilise või eraõigusliku juriidilise isiku tegevust ning viib läbi lepitusmenetluse isiku avalduse alusel, kes leiab, et teda on diskrimineeritud ÕKS § 19 lõikes 2 nimetatud tunnuse tõttu. Samuti näevad nii õiguskantsleri seadus kui ka teised seadused mulle ette rea muid ülesandeid, mida ma siinkohal ära tooma ei hakka, sest need ülesanded ei puuduta niivõrd isikute põhiõigusi ja -vabadusi, kuivõrd demokraatliku õigusriigi toimimist.

Isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamise seisukohalt nähtub kirjeldatust, et minu ülesandeks ei ole vastata selgitustaotlustele. Viimast teeb vastavalt märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse §-le 3 valitsusasutus, valla- või linnavalitsus, osavalla ja linnaosa valitsus või valla- või

linna ametiasutus, mis annab tasuta selgitusi tema poolt välja töötatud õigusaktide või nende eelnõude, asutuse tegevuse aluseks olevate õigusaktide ja asutuse pädevuse kohta.

Teie avaldust võiks käsitada selgitustaotlusena, sest palute selgitust KVTS § 123 lõike 3 sisu osas. Samas nähtub Teie avaldusest, et olete nimetatud küsimuses juba pöördunud Kaitseministeeriumi poole, kuid soovite siiski täiendavat hinnangut õiguskantslerilt. Seetõttu käsitlen Teie pöördumist avaldusena, millega palute kontrollida KVTS § 123 lg 3 (põhi)seadusele vastavust ÕKS § 15 mõttes.

Vastuseks Teie pöördumisele teatan järgmist.

3. Teie küsimusele vastamiseks selgitan esmalt õigusaktide tõlgendamise põhimõtteid.

Õigusteoorias ja –praktikas on tõepoolest üldtunnustatud põhimõte, et õigusakte tuleb tõlgendada hierarhiaprintsiibist lähtuvalt. Hierarhias kõrgemal paiknev akt on suurema õigusjõuga kui madalamal paiknev õigusakt. Hierarhias eri tasemetel paiknevate õigusaktide vastuolu korral kuulub kohaldamisele kõrgemalseisev akt. Erinevate tähendusvariantide puhul tuleb valida selline tõlgendus, millisel juhul on akt kõrgemalseisva aktiga kooskõlas või vastab kõige enam kõrgemalseisva akti printsiipidele.¹

See põhimõte aitab selgitada näiteks põhiseaduse ja seaduste (samuti näiteks seaduste ja nende alusel antud määruste) omavahelist vahekorda. Kuna põhiseadus kui riigi õiguskorra olulisim akt asetseb õigusaktide hierarhias kõrgeimal kohal, tähendab see, et kõik teised aktid peavad põhiseadusega kooskõlas olema. Riigikohus on korduvalt rõhutanud „põhiseadusekohase tõlgendamise“ tähtsust.² Sama põhimõte kehtib ka muude õigusaktide tõlgendamisel vastavalt õigusaktide hierarhia põhimõttele. Seaduseid tuleb tõlgendada põhiseaduse valguses; erinevate tõlgendusvõimaluste korral tuleb eelistada põhiseadusega (enam) kooskõlas olevat tõlgendust.

4. Ent sama seaduse üld- ja eriosa sätete puhul ei saa rääkida nende normide omavahelisest hierarhiast. Sellegipoolest, ka õigusnormide omavahelise hierarhia puudumisel (nt samal tasemel asetsevate õigusaktide või õigusakti siseselt normide võrdlemisel) võib kahe normi vahel (näilist) vastuolu ette tulla.

Üheks võimaluseks, kuidas hierarhias samal tasemel paiknevate normide kollisiooni lahendada, on lähtuda õigusaktide hierarhiaprintsiibi täpsustavast põhimõttest „*lex specialis derogat legi generali*“. Selle põhimõtte kohaselt õigustloovate aktide hierarhias samal tasemel paiknevate sätete (näilise) vastuolu lahendamiseks antakse erinormile võrreldes üldnormiga eelis.³ Säte, mis reguleerib konkreetset küsimust, võib teha erandi üldisest regulatsioonist, mis antud konkreetset küsimust otseselt ei puuduta.

Seega, isegi kui käesoleval juhul Teie poolt viidatud KVTS § 123 lg 3 oleks vastuolus sama seaduse üldosa sättega, tuleks seaduse tõlgendamisel ikka lähtuda spetsiifilist olukorda reguleerivast eriosa sättest.

5. Kuid käesoleval juhul pole samas seaduses sisalduva kahe normi (KVTS § 1 ja § 123 lg 3) vahelist vastuolu üldse tuvastatud. Ainuüksi asjaolu, et kahe sätte reguleerimisobjekt on erinev

¹ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn, 2006, lk 75-77.

² Vt nt Riigikohtu üldkogu 22.02.2005 otsus nr 3-2-1-73-04, p 36; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 19.05.2009 määrus nr 3-4-1-1-09, p 19.

³ T. Annus, samas, lk 76.

(eriosa sättega pannakse kohustus üldsättes nimetamata isikutele), ei anna alust rääkida nende sätete vahelisest vastuolust. Õiguskorda, sh ühe seaduse üld- ja eriosa norme ei saa võtta lahus teineteisest, vaid tuleb vaadelda tervikuna.

Õigustloovate aktide süstemaatilisel tõlgendamise tagajärjel märkame tekstidevahelisi seoseid, mis aitavad avada normi mõtet seoses teiste normidega ning õiguskorra kui tervikuga.⁴ Nii on seaduse üldosa väljatoomise üks eesmärkidest soov vältida kordamist: kordamise asemel on võimalik sama mõtet väljendada üks kord, koondades erinevate osade kohta ühtmoodi kehtivad sätted kokku ühte osasse – üldosasse.⁵

Seega kõiki õigussätteid tuleb lugeda süsteemselt, lähtudes õiguslikust kontekstist. Nii nagu kogu õiguslik regulatsioon ei koosne vaid ühest seadusest, niisamuti on ühes seaduses erinevad sätted. Kui ühte sätet ilma teisi sätteid arvestamata lugeda, võivad kahe silma vahele jääda teistest sätetest tulevad vastupidised eeskirjad või erandid. Kahe normi omavaheline seos tuleb lahendada kaalumise ning optimaalse lõpplahendi leidmise teel. Kõiki norme tuleb kasutada niivõrd, kuivõrd see võimalik on.⁶

6. Lisaks võimalike vastuolude lahendamisele õigusakti sees või erinevate õigusaktide vahel, peab ka õigusnormi enda sõnastus olema õigusselge.

Õiguslik selgus peab valitsema nii võimaliku või vajaliku käitumisviisi kui ka sellega kaasneva õigusliku tagajärje kirjelduses.⁷ Õigusakt on õigusselge, kui isikutel on võimalik aru saada, millised õigused ja kohustused õiguskorras eksisteerivad ning kui normid on võimalikult ülevaatlikud, vastuoludeta ja loogiliselt üles ehitatud.⁸

Riigikohtu hinnangul ei tule normi määratletust hinnata konkreetse vaidluse poolte seisukohalt vaadatuna, vaid mõõdupuuks on keskmiste võimetega isik; õigusselgeks ei saa pidada normi, millest keskmiste võimetega isikud aru ei saa.”⁹ Seega Riigikohtu arvates ei ole seaduse regulatsioon õigusselgusetu, kui see võimaldab piisava selgusega ette näha, millise õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob.

Teie poolt viidatud sätted ei anna ebaselgeid ega üksteisele vastukäivaid käitumisjuhiseid. Neid sätteid rakendades ei teki õigusakti adressaadil arusaamatust, milline regulatsioon kehtib.

Seaduse eriosas (KVTS § 123 lg-s 3) on sõnaselgelt kirjas kaitseväge teenistusse naasnud koondamise tõttu lepingulisest teenistusest vabastatud isiku kohustus tagastada lepingulisest teenistusest vabastamisel makstud hüvitis. Seaduse üldosa (KVTS § 1) ei anna erisättega võrreldes erinevaid käitumisjuhiseid.

Seega keskmiste võimetega inimesel on võimalik aru saada, millised õigused ja kohustused KVTS § 123 lõikega 3 on kehtestatud ning tegemist pole kahemõttelise või õigusselgusetu regulatsiooniga.

⁴ R. Narits. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn, 2002, lk 153-154.

⁵ K. Merusk jt. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tartu 1999, lk 57 (ptk autor I. Pilving).

⁶ Vt analoogiat põhiseaduse tõlgendamise meetoditest, T. Annus, samas, lk 32-35.

⁷ R. Narits, samas, lk 133.

⁸ T. Annus, samas, lk 100-102. Vt ka Riigikohtu üldkogu 27.06.2005 otsust nr 3-4-1-2-05, p 31.

⁹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20.06.2006 otsus nr 3-4-1-33-05, p 22.

7. Eeltoodut arvestades leian, et KVTS §123 lõikes 3 sätestatud regulatsioon ei ole vastuolus sama seaduse §-ga 1. Kõnealune säte ei ole ka õigusselgusetu.

Tänan Teid veel kord pöördumise eest ning loodan, et toodud selgitused aitasid Teil oma õigusi paremini mõista.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder