



Õiguskantsler

Esimees Märt Rask
Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 18.10.2012 nr 4-3-104-12
Õiguskantsler 19.11.2012 nr 9-2/121487/1205257

**Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses
Riigikogu valimise seaduse § 4 lg 3 ja § 22 lg 3**

Austatud Riigikohtu esimees

Palusite minu arvamust avaldaja poolt Riigikohtule esitatud kaebuse kohta, milles leitakse, et Riigikogu valimise seaduse (edaspidi RKVS) § 4 lõige 3 ja § 22 lõige 3 koostoimes põhiseaduse (edaspidi PS) §-ga 58 on vastuolus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi EIKonv) 1. protokolli artikliga 3 ning seda täpsustavate Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi EIK) kohtulahenditega, ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikliga 24 ning Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjoni poolt vastu võetud valimiste hea tava koodeksis sätestatuga. Ühtlasi taotleb avaldaja Riigikohtult Vabariigi Valimiskomisjoni ja Viru Vangla tegevuse õiguspärasuse hindamist 2011. a Riigikogu valimiste läbiviimisega seoses.

Palusite mul hinnata nii avaldaja kaebuse lubatavust kui ka selle sisulist põhjendatust.

Analüüsinud eelnimetatud kaebuses tõstatatud probleeme, leian, et:

avaldaja kaebus ei ole lubatav. Kaebuse sisulise põhjendatuse osas leian, et RKVS § 4 lõikest 3 ja § 22 lõikest 3 tulenev piirang, mille kohaselt ükski süüdimõistetud ja kinnipidamiskohas karistust kandev isik ei saa osa võtta hääletamisest Riigikogu valimistel, on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse §-dega 11 ja 58 nende koostoimes.

Järgnevalt põhjendan oma seisukohta.

Ühtlasi teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

I ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. avaldaja on Tallinna Linnakohtu 29.11.2000. a otsusega süüdi mõistetud ning talle on määratud karistusena eluaegne vangistus.

2. 2011. a 15. veebruaril esitas avaldaja Viru Vanglale taotluse, milles soovis, et talle võimaldataks osalemine Riigikogu valimistel 2011. a märtsi esimesel pühapäeval. Oma 18. veebruari 2011. a kirjaga nr 6-10/6395-1 teatas Viru Vangla II üksuse spetsialist-üksuse juht, et jätab avaldaja taotluse läbi vaatamata. Üksuse juht põhjendas taotluse läbi vaatamata jätmist sellega, et RKVS §

Õiguskantsleri Kantselei

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

4 lõike 3 kohaselt ei võta hääletamisest osa isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust. Kirjas sisalduva vaidlustamisviite kohaselt oli taotlejal võimalik vaidlustada tema taotluse läbi vaatamata jätmine Viru Vangla direktori juures haldusmenetluse seaduses sätestatud tingimustel ja korras ning juhul kui vaie jääb rahuldamata, siis halduskohtus halduskohtmenetluse seadustikus sätestatud tähtaegadel ja korras.

3. avaldaja oma taotluse läbi vaatamata jätmist ei vaidlustanud.

4. 27. septembril 2012. a esitas avaldaja Riigikohtule kaebuse, milles kokkuvõtlikult palub võtta kaebus menetlusse ja kontrollida RKVS § 4 lõike 3 ja § 22 lõike 3 ja PS § 58 kooskõla EIKonv 1. protokolliga artikliga 3 ning seda täpsustavate EIK lahenditega, ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikliga 25 ning Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjoni poolt vastu võetud valimiste hea tava koodeksis sätestatuga.

5. Samuti palub avaldaja võtta Riigikohtul seisukoht küsimuses, kas Vabariigi Valimiskomisjon käitus õiguspäraselt, jättes informeerimata Eesti Vabariigi Presidendi 2011. a Riigikogu valimiste võimalikust vastuolust rahvusvahelise õigusega ning viies läbi Riigikogu valimised olukorras, kus vanglates karistust kandvad isikud ei saanud hääletamisest osa võtta. Seda eelkõige peale Eesti Vabariigi kodaniku poolt vastavasisulise argumenteeritud väite esitamist Vabariigi Valimiskomisjonile.

6. Lisaks palub kaebaja võtta Riigikohtul seisukoht, kas Viru Vangla käitus kooskõlas PS §-dega 14 ja 123 kui ta jättis avaldaja taotluse, võimaldada tal 2011. a Riigikogu valimisel osaleda, rahuldamata.

7. Kaebuses väidab avaldaja oma põhiargumendina, et Eesti siseriikliku õiguse eelnimetatud sätted on vastuolus EIK järjekindla praktikaga EIKonv sätete sisustamisel. Muuhulgas on EIK lahendites *Hirst vs. Suurbritannia, Greens ja MT vs. Suurbritannia ja Scoppola vs. Itaalia* asunud kindlalt seisukohale, et absoluutne valimiskeeld vangistuse ajal on konventsiooniga vastuolus. avaldaja tõlgenduse järgi tuleneb sama ka ÜRO Inimõiguste Komitee ja Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjoni seisukohtadest.

8. Juhul, kui siseriikliku seaduse sätted on vastuolus Eestile siduvate rahvusvahelise õiguse normidega, tuleb kohaldada viimaseid.

9. Oma 18. oktoobri 2012. a kirjaga edastas Riigikohtu esimees avaldaja kaebuse selle lubatavuse ja sisulise põhjendatuse osas seisukoha võtmiseks Riigikogu esimehele, õiguskantslerile, justiitsministrile ja välisministrile.

II VAIDLUSALUSED SÄTTED

10. Riigikogu valimise seadus

„§ 4. Hääletamis- ja kandideerimisõigus

[---]

(3) Hääletamisest ei võta osa isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust.

[---]

§ 22. Valijate nimekiri

[---]

(3) Valijate nimekirja ei kanta isikut, kelle kohus on karistusregistri andmetel süüdi mõistnud kuriteos ja kes valimispäevale eelneva 30. päeva seisuga kannab valimispäevani vanglakaristust.“

III ÕIGUSKANTSLERI SEISUKOHT

1. Individuaalkaebuse lubatavus

11. Avaldaja on esitanud oma kaebuse individuaalkaebusena, see tähendab ta taotleb oma põhiõiguste kaitsmist otse Riigikohtult väljaspool korralist kohtumenetluse korda.

12. Konkreetsemalt taotleb ta Riigikohtult järgmist:

1) kontrollida, kas RKVS § 4 lõike 3 ja § 22 lõike 3 ning PS § 58 on kooskõlas EIKonv 1. protokolliga artikliga 3 ning seda täpsustavate EIK lahenditega, ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikliga 25 ning Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjoni poolt vastu võetud valimiste hea tava koodeksis sätestatuga;

2) võtta seisukoht küsimuses, kas Vabariigi Valimiskomisjon käitus õiguspäraselt jättes informeerimata Eesti Vabariigi Presidendi 2011. a Riigikogu valimiste võimalikust vastuolust rahvusvahelise õigusega ning viies läbi Riigikogu valimised olukorras, kus vanglates karistust kandvad isikud ei saanud hääletamisest osa võtta. Seda eelkõige peale Eesti Vabariigi kodaniku poolt vastavasisulise argumenteeritud väite esitamist Vabariigi Valimiskomisjonile;

3) võtta Riigikohtul seisukoht, kas Viru Vangla käitus kooskõlas PS §-dega 14 ja 123 kui ta jättis tema taotluse, võimaldada tal 2011. a Riigikogu valimisel osaleda, rahuldamata.

13. Seega koosneb kaebus sisuliselt kahest poolest. Esmalt on soovitud kohtult põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimist (normikontrolli menetlust). Teiseks on soovitud Vabariigi Valimiskomisjoni ja Viru Vangla tegevuse õiguspärasuse hindamist kohtu poolt.

14. Riigikohus on kujundanud pikaajalise ja järjekindla praktika individuaalkaebuse lubatavuse küsimuses.¹ Sellest praktikast tuleneb, et kuigi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadustiku (edaspidi PSJKS) kohaselt on isikute võimalused esitada individuaalkaebus otse Riigikohtule piiratud, on kohtu arvates tulenevalt PS §-dest 13, 14 ja 15 ning EIKonv kohaldamispraktikast siiski erandlikel asjaoludel igalühel õigus pöörduda oma põhiõiguste kaitseks otse Riigikohtu poole ka PSJKS-is sätestamata juhtudel.²

15. Individuaalne kaebus Riigikohtule on lubatav aga siiski üksnes juhul, kui isikul ei ole ühtegi muud tõhusat võimalust kasutada PS §-ga 15 tagatud õigust saada kohtulikku kaitset oma põhiõiguste rikkumise korral. See tähendab olukorda, kus riik ei ole taganud põhiõiguste kaitse

¹ Vt RKÜKo 17.03.2003 nr 3-1-3-10-02; RKPJKm 23.03.2005 nr 3-4-1-6-05; RKPJKm 13.06.2005 nr 3-4-1-10-05; RKPJKm 8.09.2005 nr 3-4-1-12-05; RKPJKm 09.05.2006 nr 3-4-1-4-06; RKPJKm 17.01.2007 nr 3-4-1-17-06; RKPJKm 04.04.2007 nr 3-4-1-8-07; RKPJKm 17.05.2007 nr 3-4-1-11-07; RKPJKm 05.02.2008 nr 3-4-1-1-08; RKPJKm 03.04.2008 nr 3-4-1-3-08; RKPJKm 03.07.2008 nr 3-4-1-10-08; RKPJKm 17.09.2008 nr 3-4-1-13-08; RKPJKm 30.12.2008 nr 3-4-1-12-08; RKPJKm 11.03.2009 nr 3-4-1-19-08; RKPJKm 20.05.2009 nr 3-4-1-11-09; RKPJKm 27.11.2009 nr 3-4-1-26-09; RKPJKm 07.12.2009 nr 3-4-1-22-09; RKPJKm 10.06.2010 nr 3-4-1-3-10; RKPJKm 10.06.2010 nr 3-4-1-4-10; RKPJKm 11.11.2010 nr 3-4-1-14-10; RKPJKm 22.02.2011 nr 3-4-1-18-10; RKPJKm 03.03.2011 nr 3-4-1-15-10; RKPJKm 19.05.2011 nr 3-4-1-5-11; RKPJKm 04.10.2011 nr 3-4-1-20-11; RKPJKm 01.11.2011 nr 3-4-1-21-11.

² Nt RKPJKm 01.11.2011 nr 3-4-1-21-11, p 8.

võimalust korralises kohtumenetluses, mis oleks õiglane ja kaitseks tõhusalt isiku õigusi. Juhul, kui isiku õigus saada kohtulikku kaitset on tagatud, on tema individuaalkaebus lubamatu. Kaebus on lubamatu olenemata sellest, kas individuaalkaebuse esitamise ajaks on isik olemasolevat kohtuliku kaitse võimalust kasutanud või mitte, või kas ta on selle võimaluse minetanud, s.t jätnud õigel ajal kasutamata.³

16. Ühtlasi on Riigikohus rõhutanud, et individuaalkaebusega on Riigikohtu poole lubatav pöörduda üksnes kaebaja enda subjektiivsete põhiseadusest tulenevate õiguste ja vabaduste kaitsmiseks. Isiku õigusi peab olema rikutud mingite normide tema suhtes kohaldamisega. Põhiõiguste ja -vabaduste rikkumise üle peab olema tegelik vaidlus.⁴ Individuaalkaebusena ei ole võimalik esitada kaebust teiste isikute või avaliku huvi kaitseks (nn populaarkaebus).⁵

17. avaldaja kaebuse lubatavuse hindamiseks tuleb Riigikohtu praktikast nähtuvalt seega võtta seisukoht eelkõige küsimustes, kas avaldaja on pöördunud kohtu poole oma subjektiivsete õiguste kaitseks ning kas kaebajal on või on varasemalt olnud individuaalkaebusega Riigikohtu poole pöördumise asemel võimalus kaitsta oma õigusi õiglases ja tõhusas korralises kohtumenetluses.

18. Selleks vaatlen avaldaja kaebuse osi eraldiseisvalt.

19. Kaebaja on taotlenud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse (normikontrolli) läbiviimist RKVS § 4 lõike 3 ja § 22 lõike 3 ning PS § 58 suhtes, et teha kindlaks, kas need normid on kooskõlas EIKonv 1. protokolli artikliga 3, EIK praktikaga selle normi sisustamisel, samuti ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikliga 25 ning Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjoni poolt vastu võetud valimiste hea tava koodeksis sätestatuga.

20. Seega on sisuliselt taotletud seaduse (konstitutsioonilise seaduse) ja põhiseaduse normide kooskõla kontrollimist Eesti suhtes siduvate rahvusvaheliste lepingute sätete ja nende rakenduspraktikaga.

21. Taotluse sõnastusest tulenevalt vajab minu arvates esmalt vastust küsimus, kas Riigikohtu pädevuses saab üldse olla taotletud viisil normikontrolli läbi viimine, sõltumata taotluse lubatavusest.

22. PSJKS ei näe Riigikohtule ette selget pädevust hinnata õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses seaduse kooskõla Eesti õiguskorra osaks oleva rahvusvahelise lepinguga, vaid annab Riigikohtule võimaluse hinnata vaid seaduse kooskõla põhiseadusega. Riigikohus on oma praktikas siiski hinnanud ka seaduse sätete vastavust Eesti poolt ratifitseeritud rahvusvaheliste lepingutele ning tunnistanud seaduste sätete vastuolu ka Eesti õiguskorra osaks olevate rahvusvaheliste lepingute sätetega.⁶

23. EIKonv-i puudutavalt on kohus märkinud: „Põhiseaduse § 123 lg 2 sätestab, et kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid. 13. märtsil 1996. a võttis Riigikogu vastu "Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (täiendatud protokollidega nr 2, 3, 5 ja 8) ning selle lisaprotokollide nr 1, 4, 7, 9, 10 ja 11 ratifitseerimise seaduse", mille Vabariigi President kuulutas välja 22. märtsil 1996. a (RT II 1996, 11/12, 34). Seega on Euroopa inimõiguste konventsiooni

³ Samas

⁴ RKPJKm 10.06.2010 nr 3-4-1-3-10, p 14.

⁵ nt RKPJKm 8.09.2005 nr 3-4-1-12-05, p 7.

⁶ RKPJKo 10.05.1996 nr 3-4-1-1-96, osa II.

näol tegemist Riigikogu ratifitseeritud välislepinguga, millel on prioriteet Eesti seaduste või muude aktide suhtes.“⁷ Sama on Riigikohus korranud ka hiljem.⁸

24. Seega peaks Riigikohtu volitusi õigustloova akti või selle sätte põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses olema võimalik tõlgendada selliselt, et kohus saab tunnistada akti põhiseadusega vastuolus olevaks ka juhul, kui vastuolu tuleneb Eestile siduvast rahvusvahelisest lepingust. Riigikohtul on võimalik tunnistada eelnimetatud RKVS-i normid põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks, kui ta tuvastab nende vastuolu EIKonv-i või selle rakenduspraktikaga.

25. Samas leian, et Riigikohtul ei ole ei põhiseadusest, ega PSJKS-ist tulenevalt pädevust hinnata põhiseaduse kooskõla Eesti õiguskorra osaks oleva välislepinguga. PS § 149 lõike 2 lause 2 kohaselt on Riigikohus muu hulgas põhiseaduslikkuse järelevalve kohus. PSJKS § 2 p 2 kohaselt kuulub Riigikohtu pädevusse taotluste lahendamine kontrollida välislepingu vastavust põhiseadusele, kuid mitte vastupidi.

26. Nagu eespool öeldud, on Riigikohus leidnud, et EIKonv-il on prioriteet Eesti seaduste või muude aktide suhtes tulenevalt PS § 123 lõikest 2. Põhiseaduse enda normide seost rahvusvahelise õiguse normidega reguleerib aga PS § 123 lõige 1, mille kohaselt ei sõlmi Eesti Vabariik välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega. Õigusteoorias väljendatud seisukohtade kohaselt tuleneb selle normi koosmõjust PS § 3 lõikega 1, et Eestile siduvad rahvusvahelised lepingud ei ole ülimuslikud põhiseaduse suhtes.⁹ Vastuolu korral põhiseadusega on Riigikohtul võimalik tunnistada PSJKS § 15 lõike 1 punkti 3 kohaselt selline rahvusvaheline leping või tema sätte põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks.

27. Seetõttu leian, et hoolimata kaebuse sõnastusest, on kaebaja tahe olnud suunatud RKVS normide kooskõla kontrollimisele põhiseadusega ja põhiseaduse kaudu ka Eesti õiguskorra osaks olevate rahvusvaheliste lepingute sätetega. Lähtun individuaalkaebuse lubatavuse analüüsimisel sellisest tõlgendusest avaldaja taotluse sisule.

28. avaldaja on süüdi mõistetud ja vangistuses viibiv isik. RKVS § 4 lõige 3 ja § 22 lõige 3 piiravad süüdi mõistetud ja vangistuses viibivate isikute õigust osaleda hääletamisel Riigikogu valimistel, seega on olemas seos avaldaja põhiõiguste piiramise ja tema poolt esitatud kaebuse vahel. Kaebaja on esitanud kaebuse oma subjektiivsete õiguste kaitseks. Kaebuse asjaoludest nähtuvalt on kaebaja hääletamisõigust piiratud tema suhtes RKVS eelnimetatud normide kohaldamisega Riigikogu valimiste ajal 2011. a.

29. Järgnevalt analüüsin, kas avaldaja on või on olnud võimalik tagada oma väidetavalt rikutud põhiõiguste kaitse individuaalkaebuse esitamise asemel muus õiglasel ja tõhusal kohtumenetluses.

30. Riigikohus on märkinud: „PS § 15 lg 1 teise lause kohaselt on isikul õigus nõuda mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseadusvastaseks tunnistamist "oma kohtuasja läbivaatamisel". Sellest tulenevalt saab isik taotleda konkreetse normikontrolli algatamist kohtumenetlust reguleeriva sätte, sh kohtusse pöördumise piirangu põhiseaduspärasuse hindamiseks selles samas kohtumenetluses, milles vaidlusalust sätet tuleks kohaldada. Kui isiku arvates piirab mingi kohtumenetluse norm põhiseadusvastaselt tema õigusi, näiteks õigust tõhusale õiguskaitsele, saab ta kohtult taotleda, et viimane jäta konkreetse kohtuasja menetlemisel selle

⁷ RKÜKo 06.01.2004 nr 3-1-3-13-03, p 31.

⁸ RKKKo 18.06.2010 nr 3-1-1-43-10, p 18.

⁹ Kommentaar §-le 123 – K.Land jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2008, p 11, lk 611. Sisuliselt sama võib järeldada ka RKÜKo 12.07.2012 nr 3-4-1-6-12, p 114-115.

normi kui põhiseadusvastase kohaldamata. PS § 15 lg 2 kohaselt järgib kohus põhiseadust ja tunnistab põhiseadusvastaseks mis tahes seaduse, muu õigusakti või toimingut, mis rikub põhiseaduses sätestatud õigusi ja vabadusi või on muul viisil põhiseadusega vastuolus. PS § 152 lg-s 1 sätestatakse, et kohus jätab kohtuasja lahendamisel kohaldamata mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseadusega. Nendest sätetest tulenevalt peab kohus kas isiku taotlusel või omal algatusel tunnistama asjassepuutuvas osas põhiseadusvastaseks ja jätma kohaldamata mis tahes menetlusnormi, mille kohaldamine tooks kaasa isiku põhiõiguste rikkumise. Sellise kohtulahendi alusel käivitub põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus Riigikohtus (PS § 152 lg 2; PSJKS § 4 lg 3).¹⁰

31. Selle üle otsustamiseks, kas ja millist korralist kohtuteed kasutades oleks avaldaja olnud võimalik vaidlustada tema põhiõigusi väidetavalt rikkuvate RKVS normide põhiseaduspärasust, tuleb esmalt võtta seisukoht, millise riigiorani pädevusse kuulub (ja kuulus 2011. a Riigikogu valimiste ajal) RKVS § 4 lõike 3 ja § 22 lõike 3 rakendamine kaebaja suhtes, st millise riigiorani tegevuse või tegevusetusega avaldaja põhiõigusi väidetavalt on rikutud.

32. RKVS § 20 lõike 1 kohaselt peetakse valijate arvestust rahvastikuregistris. RKVS § 22 lõike 1 kohaselt korraldab rahvastikuregistri andmete alusel iga valimisjaoskonna valijate nimekirja koostamise, trükkimise ning jaoskonnakomisjonidele kätte toimetamise rahvastikuregistri vastutav töötleja, kelleks on rahvastikuregistri seaduse § 10 alusel Siseministeerium. Isiku kandmine valijate nimekirja on eelduseks, ilma milleta tal ei ole võimalik valimisel osaleda.

33. RKVS § 21 lõike 1 kohaselt koostatakse ja saadetakse rahvastikuregistri vastutava töötleja poolt valijale hiljemalt 20. päeval enne valimispäeva valijakaart. Samuti on valijal õigus RKVS § 23 lõike 1 kohaselt kontrollida enda kohta valijate nimekirja kantud andmete õigsust.

34. Valijate nimekirjas muudatuste tegemist reguleerib RKVS § 25. Selle paragrahvi lõike 1 punkti 1 kohaselt tehakse valimisnimekirjas muudatus, kui valijate nimekirja tuleb kanda isik, keda ei ole üheski valijate nimekirjas, kuid kellel RKVS-i kohaselt on õigus hääletamisest osa võtta. Nimekirjas muudatuse tegemist reguleeriva sama paragrahvi lõike 2 kohaselt esitab isik avalduse rahvastikuregistrisse kandmiseks või valijate arvestuse aluseks olevate registriandmete muutmiseks valla- või linnasekretärile. Sama paragrahvi lõike 5 kohaselt võib isik juhul, kui valla- või linnasekretär jätab tema avalduse rahuldamata, esitada valla- või linnasekretäri toimingut peale kaebuse oma elukohajärgsele halduskohtule. Kaebus esitatakse valla- või linnasekretärile, kes edastab selle 24 tunni jooksul asukohajärgsele halduskohtule koos omapoolsete kirjalike selgitustega. Lõike 6 kohaselt peab halduskohus kaebuse läbi vaatama ja tegema otsuse kolme tööpäeva jooksul, arvates kaebuse saamise päevast.

35. Samal viisil oli valimisnimekirjade koostamine ja nendes muudatuste tegemine ning valimisnimekirjadesse kandmise vaidlustamine reguleeritud ka 2011. a. Riigikogu valimistele eelneval ajal.

36. avaldaja oli seega minu arvates 2011. a Riigikogu valimistele eelnevalt võimalik teha kindlaks, et teda valijate nimekirja kantud ei ole ning vaidlustada enda nimekirja kandmata jätmise valla- või linnasekretäri juures ja sellele järgnevalt halduskohtus. Halduskohtul oleks olnud avaldaja kaebuse läbivaatamisel ühtlasi võimalik hinnata RKVS § 4 lõike 3 ja § 22 lõike 3 põhiseaduspärasust ning need normid vajadusel kohaldamata jätta ja põhiseadusevastaseks

¹⁰ RKPJKo 3.03.2011 nr 3-4-1-15-10, p 13.

tunnistada. Sellega oleks käivitunud PSJKS § 9 lõike 1 kohaselt põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus Riigikohtus.

37. Mõõnan, et RKVS §-s 25 lõikes 6 halduskohtule ette nähtud tähtaeg isiku valimisnimekirja kandmata jätmise peale esitatud kaebuse läbivaatamiseks on lühike. Siiski ei välista see põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise võimalust kohtu poolt.

38. Lisaks võimalusele vaidlustada RKVS § 4 lõike 3 ja § 22 lõike 3 põhiseaduspärasust eelkäsitletud korras, ei saa minu arvates välistada, et kaebajal oleks olnud võimalik saada korralist kohtulikku õiguskaitset ka teisel viisil.

39. PSJKS § 37 lõike 1 kohaselt võib erakond, valimisliit või isik, kes leiab, et valimiskomisjoni otsuse või toiminguga on rikutud tema õigusi, esitada Riigikohtule taotluse tühistada valimiskomisjoni otsus või tunnistada valimiskomisjoni toiming õigusvastaseks ja tunnistada hääletamistulemus valimisjaoskonnas, valimisringkonnas, vallas, linnas, maakonnas või riigis kehtetuks. Sama õigus tuleneb igapähele, kes leiab, et tema õigusi on valimiskomisjoni otsuse või toiminguga rikutud, ka RKVS § 72 lõikest 1. Riigikohtul on menetluse läbiviimisel volitus PSJKS § 46 lõike 1 punkti 1 kohaselt tühistada valimiskomisjoni otsus, tunnistada valimiskomisjoni toiming õigusvastaseks ning kohustada valimiskomisjoni tegema uue otsuse või toimingu.

40. Juhul, kui valimiste läbiviimisel on oluliselt rikutud õigusnorme, sh välistatud põhiseadusevastaselt mõne isikute grupi osavõtt hääletamisest, võib hääletamistulemuste kinnitamine (hääletustulemuste protokollide kinnitamine) Vabariigi Valimiskomisjoni või alamalseisva valimiskomisjoni poolt rikkuda hääletamisest eemale jääma sunnitud isikute subjektiivseid õigusi. Sellisele võimalusele on minu arvates viidanud ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma 23. märtsi 2011. a otsuses nr 3-4-1-7-11 (otsuse p-d 7-8).

41. Seega oli käesoleva kaebuse esitajal minu arvates võimalik pöörduda Riigikohtu poole (pärast kohustusliku eelmenetluse läbimist Vabariigi Valimiskomisjonis RKVS § 72 lõike 2 kohaselt) ka PSJKS § 37 lõike 1 alusel ning taotleda tema õigusi väidetavalt rikkuvate valimiskomisjonide otsuste tühistamist või toimingute õigusvastaseks tunnistamist. Kohtul oleks olnud kaebuse läbivaatamisel ühtlasi võimalik hinnata RKVS § 4 lõike 3 ja § 22 lõike 3 põhiseaduspärasust ning need normid vajadusel kohaldamata jätta, algatades põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse.

42. avaldaja eelkäsitletud kaebekordasid oma õiguste kaitsmiseks ei kasutanud. Individaalkaebuse asjaoludest nähtuvalt pöördus avaldaja 2011. a veebruarikuus Viru Vangla poole taotlusega võimaldada tal osaleda 6. märtsil 2011 toimuvatel Riigikogu valimistel. Vangla jättis avaldaja taotluse läbi vaatamata. Kuna vangla pädevuses ei olnud avaldaja kandmine valijate nimekirja, valimiste läbiviimine ega ka valimiste õiguspärasuse tagamine, siis ei olnud nimetatud taotluse läbivaatamine vangla pädevuses. Haldusmenetluse seaduse § 15 lõike 4 lause 1 näeb ette, et kui haldusorgan jätab talle esitatud taotluse läbi vaatamata selle lahendamiseks pädevuse puudumise tõttu, selgitab ta taotlejale, millise haldusorgani pädevusse asi kuulub, või edastab taotluse pädevale haldusorganile, teatades sellest taotlejale. Individaalkaebusele lisatud taotluse läbi vaatamata jätmisest teavitavast kirjast nähtub, et see sisaldas küll vaidlustamisviidet, kuid kirjas ei näidatud ära, kelle poole tulnuks avaldajal oma õiguste tagamiseks pöörduda. Samuti ei edastanud vangla taotlust ühelegi teisele riigiorganile.

43. Siiski ei ole võimalik eelnevast minu arvates järeldada, et vangla tegevusetus oleks võtnud avaldajalt võimaluse oma kaebeõigust korralises kohtumenetluses teostada või oleks tema õiguste

teostamist oluliselt raskendanud. avaldaja individuaalkaebusest nähtuvalt ei loobunud ta kohtu poole pöördumisest vangla tegevusest tulenevatel põhjustel, vaid seetõttu, et tal polnud võimalik oma kaebust sisuliste argumentidega küllaldaselt põhjendada. Taotluse esitamise ajal pidid avaldajale olema kättesaadavad kõik asjakohased õigusaktid, mille alusel kindlaks määrata oma õiguste kaitsmiseks kohane menetluskord. Samuti – kui ta oleks siiski soovinud vaidlustada vangla tegevust seoses talle hääletamisel osalemise mitte võimaldamisega – ei olnuks tal takistust (toimingu sooritamise nõude korral pärast vangistusseaduse alusel kohustusliku vaidemenetluse läbimist) pöörduda selleks kaebusega halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud alustel ja korras halduskohtu poole. Kui kohus oleks tema taotluse menetlusse võtnud, ei oleks olnud välistatud avaldaja õigusi väidetavalt rikkuvate õigusnormide põhiseaduspärasuse kontrolli algtamine ka sellel teel.

44. Järgnevalt tuleb vaadelda, kas avaldajal võis esineda muid põhjusi, mis hoolimata kohtusse pöördumist võimaldavate normide olemasolust võisid takistada teda oma õigusi korralisel viisil kaitsmast. Iseäranis tuleb analüüsida, kas selliseid takistusi võis tuleneda tema olukorrast vangistuses viibiva isikuna.

45. avaldaja on oma individuaalkaebuses (kaebuse p 22) väitnud, et teda takistas kaebust halduskohtule esitamast asjaolu, et vangistuses viibival isikul puudub juurdepääs Eesti poolt ratifitseeritud välislepingutele (seega ka EIKonv-ile) ja EIK praktikale. Seetõttu ei olewat ta olnud oma taotluse esitamise ajal kursis EIK vangide hääletamisõigust puudutava praktikaga, ega saanud oma kaebust seetõttu suuremal määral põhjendada.

46. Kaebusest jääb arusaamatuks, millest lähtuvalt kaebaja väidab, et vangistuses viibivatele isikutele (sh ka temale) pole tagatud juurdepääs eelnimetatud aktidele ja EIK rakenduspraktikale.

47. Vangistusseaduse (edaspidi VS) § 31¹ kohasel on kinnipeetavatel õigus kasutada Internetti vanglateenistuse poolt selleks kohandatud arvutites, mille kaudu on vanglateenistuse järelevalve all võimaldatud juurdepääs ametlikele õigusaktide andmebaasidele ja kohtulahendite registrile. Nimetatud paragrahv kehtib alates 2008. a 1. juunist.

48. Kõik Eesti poolt ratifitseeritud välislepingud, sealhulgas ka EIKonv koos oma lisaprotokollidega ja ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakt on avaldatud internetileheküljel www.riigiteataja.ee asuvas õigusaktide andmebaasis. Eelviidatud norm annab kinnipeetavatele ka õiguse juurdepääsuks EIK praktikale kohtu veebileheküljel. Juurdepääsuõiguse olemasolu neile elektroonilistele andmebaasidele VS § 31¹ alusel on kinnitanud oma praktikas ka Riigikohus.¹¹

49. Asjaolust, et kinnipeetavatel puudub juurdepääs EIK lahendite mitteametlikele eestikeelsetele sisukokkuvõtetele Euroopa Nõukogu eestikeelsel veebileheküljel www.coe.ee, ei saa teha järeldust, et kinnipeetavatel puuduks juurdepääs EIK praktikale üldiselt. Sellistele tõlgetele juurdepääsu mitte võimaldamine on põhiseadusega kooskõlas.¹²

50. avaldaja ei ole väitnud, et talle oleks tehtud takistusi oma VS §-st 31¹ tulenevate õiguste kasutamisel. Isegi kui pidada võimalikuks, et talle ei olnud välislepingute tekstid või EIK asjakohane praktika 2011. a Riigikogu valimiste ajal Interneti kaudu mingil põhjusel kättesaadav, pidi ta olema teadlik, et tal on õigus VS § 31¹ kohaselt nendega tutvuda.¹³

¹¹ RKÜKo 7.12.2009 nr 3-3-1-5-09, p 40.

¹² Samas, p 41.

¹³ RKÜKo 7.12.2009 nr 3-3-1-5-09 on tehtud avaldaja kassatsioonikaebuse alusel.

51. Samuti on tähelepanuväärne asjaolu, et Riigikohtu üldkogu 7.12.2009 otsuse nr 3-3-1-5-09 punktist 1 nähtuvalt on avaldaja 2009. aastal ise kassatsiooni kaebuses kinnitanud, et Tartu Vanglas oli talle kättesaadav õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade (aastaraamat).¹⁴ Nimetatud ülevaade sisaldab muu hulgas ka õiguskantsleri seisukohta vangistuses viibivate isikute hääleõiguse piiramise põhiseaduspärasuse küsimustes¹⁵, sealhulgas on viidatud ka tolleks ajaks kujundatud EIK vastavasisulisele praktikale, mis ei ole põhiseisukohtade osas muutunud praeguse ajani.

52. Pikaajaliselt enne taotluse esitamist vangistuses viibinud isikuna pidi avaldaja teadma, et vangidele hääletamisel osalemist kehtiva õiguse kohaselt ei võimaldata. Sellest, et ta esitas enne 2011. a Riigikogu valimisi vanglale taotluse, millega soovis enda hääletamisele lubamist, näitab, et tal oli tekkinud kahtlus sellise olukorra õiguspärasuses. Isegi kui avaldaja tõepoolest ei teadnud taotluse esitamise hetkel, milline on EIK praktika nimetatud küsimuses, ei olnud tal takistust kontrollida oma kahtluste paikapidavust korralises kohtumenetluses.

53. Kaebaja ei ole välja toonud ühtki muud asjaolu, mis oleks võinud teda takistada kaebusega kohtu poole pöördumast.

54. Seega oli avaldajal minu arvates 2011. a Riigikogu valimiste eel võimalik vaidlustada korralises kohtumenetluses talle hääletamisel osalemise võimaldamata jätmine. Ühtlasi ei olnud tal takistust vaidlustada sellele aluseks olnud RKVS-i normide põhiseaduspärasus.

55. Riigikohtu varem käsitletud praktikast tuleneb, et individuaalse põhiseaduslikkuse järelevalve kaebuse esitamine ei ole lubatav mitte üksnes juhul, kui isikul puudub võimalus muu kohtukaebavõimaluse kasutamiseks individuaalkaebuse esitamise ajal. Kaebus ei ole lubatav ka siis, kui isikul oli võimalus oma õigusi korralise kohtumenetluse korras kaitsta varem, isegi kui ta on selle võimaluse nüüdseks minetanud.¹⁶ Seega piisab kaebuse mitte lubatavaks lugemiseks eespool välja toodud argumentidest ning puudub vajadus analüüsida, kas avaldajal võiks olla võimalus vaidlustada kohtumenetluse korras 2011. a Riigikogu valimistega seotud väidetavaid õigusrikkumisi ka praegu (nt kaebuse ennistamist taotledes). Avaldaja individuaalkaebus on osas, milles ta taotleb normikontrolli läbiviimist RKVS § 4 lõike 3 ja § 22 lõike 3 põhiseaduspärasuse suhtes, lubamatu.

56. Järgmisena vaatlen, kas Riigikohtu praktikast tulenevate kriteeriumide alusel on lubatav avaldaja kaebuse läbivaatamine individuaalkaebuse korras osas, milles ta on taotlenud Riigikohtu poolset õiguslikku hinnangut Vabariigi Valimiskomisjoni tegevusele 2011. a Riigikogu valimiste läbiviimisel ning Viru Vangla tegevusele kaebaja 2011. a Riigikogu valimistel osalemiseks esitatud taotluse menetlemisel.

57. Riigikohtu individuaalkaebust käsitlevast praktikast tulenevalt peaks isikul olema võimalik Riigikohtu poole pöörduda mistahes juhul, kui tal pole võimalik oma põhiõigusi üheski muus tõhusas ja õiglases kohtumenetluses kaitsta. Seega, kuigi kaebuse teises ja kolmandas punktis ei taotleta normikontrolli läbiviimist, ei peaks ka nendes küsimustes Riigikohtu poole pöördumine olema põhimõtteliselt välistatud, kui see on vajalik isiku põhiõiguste kaitseks ning muud võimalust avaliku võimu tegevuse vaidlustamiseks ei leidu.

¹⁴ Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2006._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf.

¹⁵ Samas, lk 36-44.

¹⁶ Vt viide 2, p 8.

58. Analüüsimata täpsemalt, kas ja millises ulatuses nimetatud Vabariigi Valimiskomisjoni ja Viru Vangla toimingud võisid rikkuda avaldaja subjektiivseid õigusi, leian, et ka kaebuse teise osa menetlemine individuaalkaebusena Riigikohtu poolt oleks igal juhul lubamatu põhjusel, et kaebajal on olnud muud tõhusad võimalused oma põhiõiguste kaitsmiseks.

59. PSJKS § 37 lõike 1 kohaselt võib erakond, valimisliit või isik, kes leiab, et valimiskomisjoni otsuse või toiminguga on rikutud tema õigusi, esitada Riigikohtule taotluse tühistada valimiskomisjoni otsus või tunnistada valimiskomisjoni toiming õigusvastaseks ja tunnistada hääletamistulemus valimisjaoskonnas, valimisringkonnas, vallas, linnas, maakonnas või riigis kehtetuks. Sama õigus tuleneb igaühele, kes leiab, et tema õigusi on valimiskomisjoni otsuse või toiminguga rikutud, ka RKVS § 72 lõikest 1. Riigikohtul on menetluse läbiviimisel volitus PSJKS § 46 lõike 1 punkti 1 kohaselt tühistada valimiskomisjoni otsus, tunnistada valimiskomisjoni toiming õigusvastaseks ning kohustada valimiskomisjoni tegema uue otsuse või toingu.

60. Olen seisukohal, et ka Vabariigi Valimiskomisjoni tegevust valimiste läbiviimisel, sh teatud õiguslike küsimuste tähelepanuta jätmist või Vabariigi Presidendi informeerimata jätmist valimiste õiguspärasusega seotud olulistest asjaoludest, on võimalik käsitleda Vabariigi Valimiskomisjoni toimingutena.¹⁷ Selliseid toiminguid on võimalik eelnimetatud PSJKS ja RKVS sätete alusel vaidlustada. Samuti, nagu olen märkinud juba eespool, on huvitatud isikutel võimalik vaidlustada samas korras valimiskomisjonide otsuseid. See võimalus oli 2011. a ka avaldajal kui süüdi mõistetud ja vangistuses viibival isikul, kellele hääletamisel osalemist ei võimaldatud.¹⁸

61. Samuti ei ole kaebajal olnud takistust vaidlustada kohtus Viru Vangla toiminguid või haldusakte, kui need tema arvates rikkusid ta õigusi 2011. a Riigikogu valimistel.

62. Vangistusseaduse § 1¹ lõike 5 kohaselt on kinnipeetaval, karistusjärgselt kinnipeetaval ja vahistatul õigus esitada vangla haldusakti või toingu peale kaebus halduskohtule halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud alustel ja korras tingimusel, et kinnipeetav, karistusjärgselt kinnipeetav või vahistatu on eelnevalt esitanud vaide vangla direktorile või Justiitsministeeriumile ning vangla direktor või Justiitsministeerium on vaide tagastanud, osaliselt rahuldanud, rahuldamata või tähtaegselt lahendamata jättnud.

63. Seega oli avaldajal võimalik vaidlustada tema taotluse läbi vaatamata jätmise vangla direktori juures. Juhul, kui ka vangla direktor oleks jättnud avaldaja taotluse läbi vaatamata või rahuldamata, oleks avaldajal olnud võimalik pöörduda nimetatud küsimuses kaebusega halduskohtu poole. Kohtusse pöördumisel oleks avaldaja võinud muu hulgas taotleda Viru Vangla tegevuse õigusvastasuse tuvastamist. Halduskohtumenetluse seadustiku § 5 lõike 1 punkti 6 kohaselt on kohtul muu hulgas kaebuse rahuldamisel volitus teha kindlaks haldusakti või toingu õigusvastasus. Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 72 lg 1 alusel ei ole vades võimalik taotleda üksnes toingu või haldusakti õigusvastaseks tunnistamist (seadus ei näe ette ka muid menetlusreegleid tuvastamistaotluse lahendamiseks vaidemenetluses).¹⁹ Kuna vaidemenetluses õigusvastasust tuvastada ei ole võimalik, oleks vangla akti või toingu õigusvastasuse kindlakstegemiseks saanud pöörduda otse halduskohtusse ilma kohtueelset menetlust läbimata.

¹⁷ Valimiskomisjoni toiminguna on käsitletav nii komisjoni tegevus kui ka tegevusetus (nt RKPJVKo 04.11.2005 nr 3-4-1-18-05, p 8).

¹⁸ Vt ka RKPJVKo 23.03.2011 nr 3-4-1-7-11, p 7-8. Kohus on selles lahendis rõhutanud, et tal puudub pädevus kaebust läbi vaadata muu hulgas põhjusel, et kaebaja ei olnud süüdi mõistetud ja karistust kandvaks isikuks, kelle subjektiivseid õigusi valimiskomisjoni tegevus oleks võinud rikkuda.

¹⁹ RKHKm 16.12.2009 nr 3-3-1-71-09, p 12.

64. Kokkuvõttes ei ole avaldaja individuaalkaebus minu arvates tervikuna lubatav. Kaebajal on kõigis tõstatatud küsimustes olnud kas varem (või on ka praegu) õiglased ja tõhusad võimalused oma õiguste kaitsmiseks korralises kohtumenetluses. Leian, et käesoleva juhtumi asjaolud ei anna Riigikohtule alust kalduda kõrvale oma pikaajalisest praktikast individuaalsete põhiseaduslikkuse järelevalve kaebuste läbivaatamisel.

2. Individuaalkaebuse sisuline põhjendatus

65. Olete palunud õiguskantslerilt seisukohta ka kaebuse sisulise põhjendatuse osas. Kuna individuaalkaebus ei ole minu arvates lubatav, piirdun siinkohal üksnes lühikese seisukoha esitamisega vaidlustatud RKVS-i normide põhiseaduspärasuse küsimuses. Märgin, et minu eelkäija õiguskantsleri ametis on juba 2006. aastal asunud seisukohale, et valimisseaduste, sh ka RKVS-i sätted, mille kohaselt ei või hääletamisest osa võtta ükski süüdi mõistetud ja kinnipidamiskohas karistust kandev isik, on vastuolus põhiseaduse §-dega 11 ja 58 nende koostoimes.²⁰ Jagan seda seisukohta. Muu hulgas on selle seisukoha kujundamisel tuginetud ka EIK asjakohasele praktikale²¹, mis ei ole minu hinnangul põhiküsimuses alates 2006. aastast muutunud.²²

66. Õiguskantsler on eelnimetatud valimisseaduste normide muutmise vajadusele varasemalt tähelepanu juhtinud ka oma pöördumises Riigikogu põhiseaduskomisjoni poole.²³ Toonased arutelud Riigikogu põhiseaduskomisjonis ja küsimuse arutamiseks kokku kutsutud laiapõhjalisel nõupidamisel ei viinud vajalike seadusemuudatuste algatamisele.²⁴ Siiski on mulle teadaolevalt käesolevaks ajaks taas alustatud sama küsimuse analüüsimist Riigikogu põhiseaduskomisjonis.

IV KOKKUVÕTE

67. Kokkuvõttes leian, et avaldaja kaebus ei ole lubatav. Kaebuse sisulise põhjendatuse osas leian, et RKVS § 4 lõikest 3 ja § 22 lõikest 3 tulenev piirang, mille kohaselt ükski süüdimõistetud ja kinnipidamiskohas karistust kandev isik ei saa osa võtta hääletamisest Riigikogu valimistel, on vastuolus Eesti Vabariigi PS §-dega 11 ja 58 nende koostoimes.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

²⁰ Vt viide 13, õiguskantsleri 2006. a tegevuse ülevaade, lk 62. Samuti õiguskantsleri 03.2006 kiri nr 6-8/051820/0601632, p 55.

²¹ EIK 06.10.2005 otsus asjas nr 74025/01 Hirst vs. Ühendkuningriik.

²² EIK otsuse Hirst vs. Ühendkuningriik p-des 76-85 väljendatud põhiseisukohta, et hääletamisõiguse automaatne piiramine süüdi mõistetud ja vangistuses viibivate isikute puhul on ebaproportsionaalne ning rikub EIKonv 1. lisaprotokollis artiklis 3 sätestatud õigust, on kohus hiljem korranud ja täiendanud näiteks otsustega 23.10.2010 Greens ja M.T. vs. Ühendkuningriik; 8.04.2010 Frodl vs. Austria; 22.05.2012 Scoppola vs. Itaalia.

²³ Õiguskantsleri 01.11.2005 kiri nr 6-1/051535/0506557; õiguskantsleri 03.2006 kiri nr 6-8/051820/0601632.

²⁴ Vt viide 13, õiguskantsleri 2006. a tegevuse ülevaade, lk 62.