



JUSTIITSMINISTEERIUM

Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 10.03.2021
Meie 07.04.2021

nr 5-21-2/2
nr 10-3/1680

Justiitsministri arvamus põhiseaduslikkuse järelvalve asjas nr 5-21-2

Lugupeetud Riigikohtu esimees

Käesolevaga edastan arvamuse põhiseaduslikkuse järelvalve asja nr 5-21-2 kohta. Olen seisukohal, et lastekaitseaduse¹ (LasteKS) § 20 lg 1¹ ei ole asjassepuutuv norm ja konkreetne normikontroll ei ole seega lubatav. Põhjendan oma arvamust alljärgnevalt.

I. Asjaolud

1. Kaebaja mõisteti 19. juuni 1995. a kohtuotsusega süüdi kriminaalkodeksi (KrK) § 195 lg 2 ja § 202 alusel. Otsuses on märgitud, et kaebaja kui täisealine, eesmärgiga toime panna kuritahtlik huligaansus (KrK § 195 lg 2), kaasas kuriteo toimepanemisse enda alaealise venna (KrK § 202).²
2. Kaebajal on treeneri kutse alates 22. detsembrist 2008. a ning ta töötab tennisetreenerina.
3. 2. veebruaril 2020. a andis Eesti Olümpiakomitee MTÜ (EOK) kaebajale treeneri 5. taseme kutse.³ Kutse tõendab, et kaebaja omab vastavaid treenerioskusi nii laste kui ka täiskasvanute treenimiseks.
4. 11. septembril 2020. a tunnistas EOK kaebaja treeneri kutse kehtetuks. Kutse kehtetuks tunnistamist põhjendati sellega, et kaebajat on karistatud KrK § 202 alusel ning LasteKS § 20 lg 1¹ keelab KrK § 202 alusel karistatu lastega töötamise.
5. Kaebaja esitas Tallinna Halduskohtule kaebuse EOK kutsetunnistuse kehtetuks tunnistamise otsuse tühistamiseks. Lisaks esitas kaebaja Spordikoolituse ja -Teabe Sihtasutuse 21. septembri 2020. a otsuse kehtetuks tunnistamise nõude, millest ta 2. märtsil 2021. a loobus.
6. Tallinna Halduskohus rahuldab kaebuse 5. märtsi 2021. a otsusega haldusasjas nr 3-20-2055 ja tunnistas ühtlasi põhiseadusega vastuolus olevaks ning jättis kohaldamata LasteKS § 20 lg 1¹ osas, milles vastav säte viitega KrK §-le 202 ei võimalda treeneri kutset anda isikule, keda on karistatud alaealise kaasatõmbamise eest kuriteo toimepanemisele, sõltumata kuriteo asjaoludest.
7. Riigikohus pöördus 10.03.2021. a justiitsministri poole, paludes esitada Riigikohtule arvamus halduskohtu poolt põhiseadusevastaseks tunnistatud normi põhiseaduspärasuse kohta.

¹ RT I, 06.12.2014, 1; RT I, 12.12.2018, 49.

² Teo asjaolusid on kirjeldatud järgmiselt: „huligaansetel ajenditel tegutsedes äärmisel jultunult, alaealise isiku juuresolekul, peksid kannatanu läbi, teostades lööke rusikatega näkku, peale tema kukumist põrandale jalgadega näkku ja keha piirkonda, tekitades kerged kehavigastused, mis tõid endaga kaasa lühiajalise terviserikke, kestvusega rohkem kui 6.päeva /peaaju põrutus, näo parema õlavarre ja parema põlve verevalumid ja marrastused. Huligaansete tegevuste tagajärjel oli rikutud naabrite rahu kolmanda korruse trepimademel, läbilõigatud telefonikaabel.“ Vt Tallinna Halduskohtu otsus 05.03.2021, 3-20-2055, p 41.

³ Kutse andmise ajal kehtis treeneri kutsestandard, tase 5, versioon 16 (kehtiv 19.11.2019-10.11.2020).

II. Asjassepuutuv norm

1. Normi kohtus põhiseadusvastaseks tunnistamise ja kohaldamata jätmise ning sellega põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise eelduseks on vaidlusaluse normi asjassepuutuvus (PS § 15 lg 1 ls 2, PSJKS §§ 9, 14 lg 2 ls 1). Asjassepuutuv on norm, mida tuleb kohtuasja lahendamisel kohaldada ja mille põhiseadusvastasuse korral peaks kohus otsustama teisiti kui selle põhiseaduspärasuse korral.⁴
2. Tallinna Halduskohus leiab, et asjassepuutuv säte on LasteKS § 20 lg 1¹ osas, milles see keelab isikule anda treeneri kutset, kui teda on karistatud KrK § 202 alusel sõltumata kuriteo asjaoludest. Halduskohtus põhjendab, et kaebaja on isik, keda on karistatud KrK § 202 alusel. Seega on LasteKS § 20 lg 1¹ alusel välistatud, et kaebaja saaks treeneri kutset omada ning EOK kui kutse andjal oli õiguslik kohustus tunnistada kaebaja kutsetunnistus kehtetuks.⁵
3. LasteKS § 20 lg 1¹ kõlab järgmiselt: „Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud piirangut kohaldatakse ka isikutele, keda on karistatud enne karistusseadustiku jõustumist tegude eest, mis on kvalifitseeritud kriminaalkodeksi §-de 100–102, § 115 lõike 2 punkti 3, § 115 lõike 3, § 115¹ lõike 2, §-de 116 ja 117, § 118 lõike 2, §-de 200, 200³ ja 202 ning § 202⁶ lõike 3 punkti 2 järgi, samuti isikutele, keda on karistatud välisriigis toime pandud samaväärsete kuritegude eest.“ LasteKS § 20 lg 1¹ viitab LasteKS § 20 lg-le 1, mis ütleb: „Lastekaitsetöötajana ja lapsega töötava isikuna ei tohi tegutseda isik, keda on karistatud või kellele on kohaldatud sundravi karistusseadustiku §-des 113, 114, 116, 133–133³, 141–145¹, 175, 175¹ või 178–179 sätestatud kuriteo eest, mille karistusandmed ei ole karistusregistrist karistusregistri seaduse kohaselt kustutatud või mille karistusandmed on karistusregistrist kustutatud ja kantud karistusregistri arhiivi.“

A. LasteKS § 20 lg 3 koosmõjus LasteKS § 20 lg-ga 1¹ kui õiguslik alus

4. Tallinna Halduskohus märgib, et EOK-I oli LasteKS § 20 lg-st 3 nimetatud volitusnormist tulenevalt õigus rakendada LasteKS § 20 lg-s 1¹ sätestatud keeldu⁶ ja kutsetunnistus kehtetuks tunnistada. LasteKS § 20 lg 3 ütleb, et kui lastega töötamiseks käesoleva seaduse § 18 lõike 2 tähenduses⁷ on vajalik tegevusluba, on selle andmiseks õigustatud isik kohustatud jälgima käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 sätestatud piirangutest kinnipidamist.⁸
5. Kutsetunnistuse kehtetuks tunnistamine on koormav haldusakt. Koormav haldusakt peab tuginema seadusandja⁹ volitusele.¹⁰ See tuleneb üldisest seadusereservatsiooni põhimõttest (PS § 3 lg 1). Mida intensiivsem on haldusaktist tulenev riive, seda üksikasjalikum peab olema haldusakti andmise õiguslik alus. Riivevolitus peab nimetama õiguslikud eeldused ja õigusliku järeلمي (kaalutusotsus või seotud otsus).
6. LasteKS § 20 lg 3 räägib tegevuslubadest. LasteKS § 20 lg 3 sisu on see, et kui eriseaduses on kehtestatud tegevusloa kohustus (nt SHS §§ 151 p-d 1-3, 153 p 5), siis peab tegevusloa andja kontrollima, kas loa taotleja on lapsega töötav isik LasteKS § 18 lg 2 tähenduses, kellele kohaldub LasteKS §-st 20 tulenev tegevuskeeld. LasteKS § 20 lg 3 kohustuse rikkumine on KarS §-s 179¹ sätestatud korras karistatav. KarS § 179¹ räägib samuti tegevusloa andmisest.
7. LasteKS § 20 lg 3 ei käsitle kutsetunnistuste kehtetuks tunnistamist. Kutse andmine KutS § 15 lg 1 tähenduses on kutset taotleva isiku kompetentsuse kutsestandardis nimetatud nõuetele vastavuse hindamine. Kutsetunnistus ei ole tegevusluba. See tuleneb otseselt MSÜS § 16 lg 3 p-st 1, mis ütleb, et tegevusluba ei ole muu hulgas haldusakt, mis annab füüsilisele isikule õiguse kutsetegevuseks. Kutsetunnistus võib olla mingis tegevusvaldkonnas tegutsemise eeldus, kuid ta ei sisalda luba tegutseda loakohustuslikus valdkonnas. Seda ilmestab sotsiaalhoolekande seaduses sätestatu. SHS § 45⁴ lg 2 p 1 näeb ette, et lapsehoidjateenust vahetult osutav isik peab omama kutseseaduse alusel antud lapsehoidja kutset või muud vastavat kvalifikatsiooni. SHS § 45³ lg 6 kohaselt peab lapsehoiuteenuse osutamisel SHS § 45¹ lg-s 2 nimetatud teenuseosutajal

⁴ RKÜKo 22.12.2000, 3-4-1-10-00, p 10; 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 15; RKÜKm 02.04.2013, 3-2-1-140-12, p 18.

⁵ Tallinna Halduskohtu otsus 05.03.2021, 3-20-2055, p 30.

⁶ Tallinna Halduskohtu otsus 05.03.2021, 3-20-2055, p 22.

⁷ LasteKS § 18 lg 2 ütleb, et lapsega töötav isik on töös või kutsetegevuses lapsega vahetult kokku puutuv isik, samuti vabatahtlikus tegevuses, asendusteenistuses teenides, tööturuteenustel osaledes või praktikandina lapsega vahetult kokku puutuv isik.

⁸ LasteKS § 20 lg-s 3 puudub sõnaselge viide LasteKS § 20 lg-le 1¹.

⁹ Erand nt RKHKm 30.05.1997, 3-3-1-14-97, p 1.

¹⁰ RKHKo 20.06.2001, 3-3-1-31-01, p 3; RKTKo 26.02.2014, 3-2-1-153-13, p 17.

olema tegevusluba vastavalt SHS § 151 punktile 1. Sotsiaalhoolekande seaduse § 153 punkti 5 kohaselt antakse sotsiaalteenuse osutamiseks luba, kui SHS § 151 punktides 1–3 nimetatud teenuse puhul on täidetud LasteKS §-s 20 sätestatud nõuded.

8. LasteKS § 20 lg 3 koosmõjus LasteKS § 20 lg-ga 1¹ ei ole piisav õiguslik alus kutsetunnistuse kehtetuks tunnistamiseks.

B. KutS § 22 lg 1 koosmõjus LasteKS § 20 lg-ga 1¹ kui õiguslik alus

9. Kutsetunnistuse kehtetuks tunnistamise õigusliku alusena tuleb kõne alla KutS § 22 lg 1.
10. KutS § 22 lg 1 on erinorm HMS § 66 suhtes (KutS § 1 lg 3). KutS § 22 lg 1 sätestab, et kutse andjal on kutsekomisjoni ettepanekul õigus tunnistada väljastatud kutsetunnistust kehtetuks, kui (p 1) kutsetunnistus on saadud pettuse teel, (p 2) kutsetunnistus on välja antud võltsitud või valeandmeid sisaldava dokumendi alusel või kui (p 3) kutset omava isiku tegevus ei vasta kutsestandardiga sätestatud normidele. Käesoleval juhul on asjakohane kutsetunnistuse kehtetuks tunnistamisel alus üksnes KutS § 22 lg 1 p 3.
11. KutS § 22 lg 1 p 3 räägib kutsestandardiga sätestatud normidest. Kutsestandard on KutS § 5 lg 1 kohaselt dokument, milles kirjeldatakse kutsetegevust ning esitatakse kompetentsusnõuded. Kompetentsus on KutS § 3 p 1 kohaselt edukaks kutsetegevuseks vajalik teadmiste, oskuste, kogemuste ja hoiakute kogum. KutS § 22 lg 1 p 3 väljendit „kutsestandardiga sätestatud normid“ peab tõlgendama nii, et see hõlmab endas seadusandja ja seadusandja volitusel määrusandja poolt kehtestatud nõudeid, mis puudutavad isiku kompetentsuse hindamist (sh haridus- ja oskusnõuded).
12. Küsitav on, kas LasteKS § 20 lg 1¹ on säte, mis sisaldab kompetentsusnõudeid KutS § 22 lg 1 p 3, § 5 lg 1, § 3 p 1 tähenduses.
13. Nagu ülal näidatud, tuleneb LasteKS § 20 lg-st 1¹ koosmõjus lg-ga 1 keeld tegutseda lastekaitsetöötajana või lapsega töötava isikuna, kui isik on süüdi mõistetud sättes nimetatud alustel.
14. See LasteKS § 20 lg-s 1¹ koosmõjus lg-ga 1 sätestatud keeld on esiteks suunatud isikutele LasteKS § 18 tähenduses. Teiseks on keeld suunatud isikule, kes võtab tööle või teenistusse LasteKS §-s 18 nimetatud isiku või kes võimaldab LasteKS §-s 18 nimetatud isikul muul viisil lastega tegutsemise. Et LasteKS § 20 lg-l 1¹ koosmõjus lg-ga 1 kohustab mh tööandjaid, tuleneb LasteKS § 1 lg-st 1.¹¹ Kolmandaks on LasteKS § 20 lg 1¹ koosmõjus lg-ga 1 keeld suunatud tegevusloa andjale. Tegevuskeelu täitmist tagab KarS § 179¹.
15. LasteKS § 20 lg-s 1¹ koosmõjus lg-ga 1 sätestatud keeld puudutab isiku karistatust KrK alusel. Karistatuse tõttu piiratakse isiku tegutsemisvõimalusi. Nõustuda tuleb Tallinna Halduskohtu seisukohaga,¹² et LasteKS § 20 lg 1¹ ei ole seotud isiku kutsealaste kompetentsidega ega puuduta kutse andmist kui sellist. Mõeldav on, et treeneri kutsetunnistusega isik tegutseb üksnes täiskasvanutega, koostab erialast kirjandust või viib läbi täiskasvanute koolitusi. Isikul võib olla huvi omada kutseoskusi tõendavat kutsetunnistust ka muudel PS § 29 lg-ga 1 kaitstud juhtudel kui üksnes lastega töötamisel.
16. Seadusandja eesmärk LasteKS § 20 lg-s 1¹ koosmõjus lg-ga 1 sätestatud keelu kehtestamisel on olnud takistada teatud alustel karistatud isikute faktilist võimalust töötada lastega. Seda, kas isikule kohaldub LasteKS § 20 lg-s 1¹ koosmõjus lg-ga 1 sätestatud keeld, peab kontrollima konkreetne tööandja või teenistusse võtja ning loakohustuse korral tegevusloa andja. Kui praktikas on välja kujunenud olukord, kus paljud tööandjad vastavat kontrolli läbi ei vii, tuleb selles osas tööandjaid rohkem teavitada ning tõhustada kontrolli. Nagu ülal öeldud, tagab keelu täitmist mh KarS § 179¹. Seda öelnud, tuleb rõhutada, et seadusandja eesmärk LasteKS § 20 tegevuskeeldude kehtestamisel ei olnud reguleerida kutsete andmist või nende kehtetuks tunnistamist.¹³
17. Eelnevast tulenevalt ei saa LasteKS § 20 lg-le 1¹ tuginedes KutS § 22 lg 1 p 3 alusel kutsetunnistust kehtetuks tunnistada.

¹¹ 2014. a seletuskiri lastekaitseaduse eelnõu (677 SE) juurde, lk 91, milles märgitakse, et „[k]a tööandjatele, kelle juures töötavad lastekaitsetöötajad või lapsega töötavad isikud peavad saama mõistliku aja selleks, et kontrollida juba töötavate isikute tausta käesoleva seaduse § 20 sätestatud piirangutega seoses.“

¹² Tallinna Halduskohtu otsus 05.03.2021, 3-20-2055, p 23.

¹³ 2014. a seletuskiri lastekaitseaduse eelnõu (677 SE) juurde, lk 48.

18. Kutsetunnistust ei saanud kehtetuks tunnistada ei LasteKS § 20 lg 3 koosmõjus LasteKS § 20 lg-ga 1¹ alusel ega ka KutS § 22 lg 1 punkti 3 koosmõjus LasteKS § 20 lg-ga 1¹ alusel. Asja lahendamisel LasteKS § 20 lg 1¹ seega ei kohaldunud, mistõttu ei saanud jätta seda ka kohaldamata. LasteKS § 20 lg 1¹ põhiseadusvastasus ei mõjutaks kuidagi konkreetse haldusasja lahendamist.

Eelnevast tulenevalt olen seisukohal, et LasteKS § 20 lg 1¹ ei ole asjassepuutuv norm ja konkreetne normikontroll ei ole seega lubatav.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Maris Lauri
minister

Andra Laurand 620 8142
Andra.Laurand@just.ee