

Piiratud arusaamisvõimega täisealise isiku eneseteostusvabadus ja kaitse:

kas piiratud teovõime ja eestkoste regulatsioon vajab ümberhindamist?

1. Sissejuhatus

Igas inimühiskonnas on liikmeid, kelle piiratud arusaamisvõime raskendab oma elu korraldamist ning ühiskonnaelus täiel määral osalemist. Lisaks intellektipuude ja kestva psüühikahäirega inimestele suureneb üha ka nende inimeste arv, kes minetavad vananedes järk-järgult oma arusaamisvõime. Inimesed elavad kauem ning rahvastik vananeb, mis omakorda toob prognooside kohaselt endaga kaasa üha suurema hulga dementseid inimesi.^{*1} Seega vajab üha kasvav hulk Eesti täisealisest elanikkonnast lähitulevikus oma igapäevaelu korraldamisel kõrvalist abi, mis suurendab riigi hoolduskoormust ning nõuab toetusmeetmete süsteemi hindamist ja korrastamist. Seejuures tuleb tagada nende inimeste põhiõigused ja inimväärikus.^{*2} Üksikisiku toimetulekut eelkõige individuaalsetest vajadustest lähtudes toetavad meetmed muutuvad elanikkonna arengut arvestades pigem üha tähtsamaks. Piiratud arusaamisvõimega inimeste õigusliku seisundi ja kaitse kontekstis tähendab see mh piiratud teovõime kontseptsiooni ja eestkoste institutsiooni kriitilist hindamist ja uuesti mõtestamist.

Eestkoste kui õigusinstituudi eesmärgiks on riigipoolse toetuse andmine isikutele, kes ei suuda iseseisvalt oma õigusi teostada ja kohustusi täita. Igapäevaelus on tegemist isiku õiguste kaitse alustalaga. Teisalt piiratakse täisealisele isikule eestkoste seadmiselega tema põhiõigust vabale eneseteostusele kas täielikult või kohtu poolt määratud osas.

Täisealisele isikule eestkoste seadmise eeldused sõltuvad otseselt sellest, kuidas seadusandja sisustab teovõime mõistet. Õigusteadlase E. Ilusa poolt 1969. aastal koostatud Rooma eraõiguse aluste õpiku^{*3} järgi leidub igas ühiskonnas isikuid, kel on küll õigused, s.t õigusvõime, kuid puudub küllaldaselt määral arusaamine ja oskus oma asju ajada, nad on teovõimetud. E. Ilus selgitab edasi, et esmajoones tuleb siia kuuluvaks pidada alaealisi ja hullumeelseid, vanemal ajal arvati nende hulka ka naissoost isikud ja pillajad. Kui teha hüpe tänapäeva, sõltub kehtiva tsiviilseadustiku üldosa seaduse^{*4} (TsÜS) § 8 lõike 2 järgi eestkoste seadmine täisealisele isikule sellest, kas ta suudab vaimuhaiguse, nõrgamõistuslikkuse või muu psüühikahäire tõttu kehtvalt oma tegudest aru saada või neid juhtida.

¹ Kui 2018. aastal oli Eestis 22 942 dementsuse diagnoosiga inimest, siis hinnanguliselt on neid aastaks 2050 juba 35 394, sest suureneb märgatavalt üle 60-aastaste inimeste arv, vt Dementia in Europe. Yearbook 2019. Estimating the prevalence of dementia in Europe, lk 36–37. Arvutivõrgus: <https://www.alzheimer-europe.org/Publications/Dementia-in-Europe-Yearbooks>.

² Vt ka Heaolu arengukava 2016–2023. Sotsiaalministeerium. Arvutivõrgus: <https://www.sm.ee/et/heaolu-arengukava-2016-2023>.

³ E. Ilus. Rooma eraõiguse alused. Tartu 1969, lk 96.

⁴ RT I 2002, 35, 216; RT I, 23.05.2020, 4.

Eestkoste seadmise ning järelevalve regulatsiooni muutmine oli 1. juulil 2010 jõustunud perekonnaseaduse^{*5} (PKS) üks keskseid eesmärke.^{*6} Kümne aasta jooksul ei ole perekonnaseaduse eestkoste puudutavas osas olulisi muudatusi tehtud, mis iseenesest peaks viitama läbimõeldud ning ühiskonna huve arvestavale regulatsioonile. Samas on Euroopas just viimasel aastakümnel toimunud olulised paradigmuuutused puuetega inimeste õiguste kaitsel. Eesti on ratifitseerinud ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni (PIÕK) ja ühinenud selle fakultatiivprotokolliga.^{*7} Kuigi konventsiooni kohaselt peavad osalisriigid tunnustama puuetega inimeste õigus- ja teovõimet kõigis eluvaldkondades, ei keela see Eesti tõlgenduse kohaselt pidada piiratud arusaamisvõimega inimest piiratud teovõimega isikuks.

Pärast konventsiooniga ühinemist on mitmes Euroopa riigis viidud läbi põhjalik eestkoste institutsiooni reform. Ka kehtiva perekonnaseaduse eeskujuks olnud Saksamaa eestkoste seadmise alused ning menetlusõigus on viimastel aastatel oluliselt muutunud, kuid Eestis ei ole senini nähtud vajadust teovõime kontseptsiooni ja eestkoste seadmise üldisi ja põhimõttelisi lähtealuseid üle vaadata. Erialakirjanduses on rahvusvahelisele arengule ja võimalikele kitsaskohtadele meie eestkoste regulatsioonis aga tähelepanu juhitud.^{*8}

Autorid käsitlevad artiklis piiratud teovõime ja eestkoste regulatsiooni probleeme piiratud arusaamisvõimega inimese põhiõiguste ja -vabaduste, eelkõige eneseteostusvabaduse ning kaitsevajaduse kontekstis.

2. Täisealise isiku piiratud teovõime ja eestkoste kui eneseteostusvabaduse riive

Üldlevinud arusaama järgi peetakse tänapäeval demokraatlikes ühiskondades õiguskorra aluseks isikute vabadust otsustada ise neid puudutavate küsimuste, sh õigussuhete üle. Selline otsustusvabadus rajaneb indiviidide vabaduse ja võrdsuse ideel, mis on kogu tänapäevase eraõiguse dogmaatiliseks aluseks demokraatlikes õiguskordades. Ka Eesti Vabariigi põhiseaduse preambuli kohaselt on Eesti riik rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele. Seejuures on vabadus (sh üksikisiku vabadus) asetatud riigi alustalade seas teadlikult esimesele kohale, mis muudab vabaduse põhiseaduse kandvaks ideeks ning viitab sellele, et Eestis on esikohal liberaalne indiviidikeskne ühiskonnakäsitlus. Riik peab lähtuma üksikisiku vabadusest ja jätma indiviidile ruumi oma elu ja suhteid ise korraldada.^{*9}

Üldist vabaduspõhiõigust kannab endas ka põhiseaduse § 19, mille kohaselt on igal inimesel õigus vabale eneseteostusele. Viidatud säte tagab igal inimesel eneseteostusvabaduse, s.o õiguse toiminguid teha või tegevata jätta vastavalt oma soovile. Selliselt on eneseteostusvabadus koos põhiseaduse §-s 10 sätestatud muude vabadustega, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärkuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusringi põhimõtetele, üldise vaimse vabaduse ja inimväärkuse tagatis.^{*10} Eraõiguses tähendab see eelkõige isikute vabadust kujundada oma eesmärkide saavutamiseks vajalikud neid ennast puudutavad õigusõigussuhted oma soovi kohaselt ja omal vastutusel.

Põhiseaduses sätestatud vabaduspõhiõigus ei ole siiski piiratu. Sellele seab piirid eelkõige põhiseaduse § 19 lõige 2, mille järgi peab igaüks oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. Seega saab seadusandja üldist vabaduspõhiõigust seadusega piirata. Igasugune riive peab aga mh olema materiaalselt põhiseadusega kooskõlas, s.t kehtestatud põhiseadusega lubatava eesmärgi saavutamiseks ning olema eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Seejuures tuleb arvestada, et mida intensiivsem on vabaduse kitsendus, seda tähtsamad peavad olema kitsendamise põhjused.^{*11}

⁵ RT I 2009, 60, 395; RT I, 09.05.2017, 29.

⁶ Perekonnaseaduse eelnõu seletuskiri, 55 SE.

⁷ Puuetega inimeste õiguste konventsiooni ratifitseerimise seadus. – RT II, 04.04.2012, 5.

⁸ N. Parrest, K. Muller. ÜRO puuetega inimeste konventsioon lõhkumas eestkoste süsteemi. – Sotsiaaltöö 2015/1, lk 51–54.

⁹ Lähemalt vt Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., parand. ja täiend. vlj. Ü. Madise jt (toim.). Tallinn 2017, preambuli komm. 10 (R. Narits, H. Kalmo, L. Madise, H. Schneider). Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/>; R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 83.

¹⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 9), § 19 komm. 2–7 (M. Ernits).

¹¹ Samas, § 19 komm. 11–12 (M. Ernits).

Kui üldjuhul saavad ühiskonnaliikmed korraldada oma elu ja suhteid vaba tahte kohaselt ise, siis vaimse, intellektuaalse või meelelise puudega inimestele, kelle arusaamisvõime on puude tõttu piiratud, on seadusandja kehtestanud olulisi piiranguid. Nii käsitatakse piiratud arusaamisvõimega täisealisi inimesi TsÜS § 7 järgi küll õigusvõimelistena, s.o õigussubjektidena, kellele kuuluvad õigused ja kohustused, kuid TsÜS § 8 lõike 2 järgi on neil piiratud teovõime, s.o piiratud võime iseseisvalt kehtivaid tehinguid teha. Piiratud teovõime tõttu ei saa piiratud arusaamisvõimega inimesed osaleda täiel määral omal vastutusel oma elu ja õigussuhete tahtekohases korraldamises. Nii võivad vajada piiratud arusaamisvõimega inimesed suhetes kolmandate isikutega TsÜS § 10 ja 11 järgi teatud juhtudel kõrvalise isiku, s.o PKS § 203 lõike 1 alusel määratud eestkostja nõusolekut või heakskiitu. Eestkostja on PKS § 207 järgi piiratud arusaamisvõimega inimese seaduslik esindaja, kes võib ka ise tema nimel õiguskäibes osaleda. Lisaks peab eestkostja PKS § 206 järgi oma ülesannete ulatuses kaitsma eestkostetava varalisi ja isiklikke õigusi ja huve, mis tähendab seda, et ta saab ka otsustada piiratud arusaamisvõimega inimese elukorralduse jms üle. Eeltoodu kohaselt riivab kehtiv õigus oluliselt vaimupuudega inimese eneseteostusvabadust, samuti tema eraelu puutumast põhiseaduse § 26 tähenduses, mida on mõõnnud ka Riigikohus.^{*12}

Puuetega inimeste mõiste hõlmab PIÕK artikli 1 järgi isikuid, kellel on pikaajaline füüsiline, vaimne, intellektuaalne või meeleline kahjustus, mis võib koostoimel erinevate takistustega tõkestada nende täielikku ja tõhusat osalemist ühiskonnaelus teistega võrdsetel alustel. PIÕK eesmärgiks on edendada, kaitsta ja tagada kõigi puuetega inimeste kõigi inimõiguste ja põhivabaduste täielikku ja võrdset teostamist ning edendada austust nende loomupärase väärikuse vastu. PIÕK artikli 12 lõike 2 järgi tunnustavad osalisriigid, et puuetega inimestel on õigus- ja teovõime kõigis eluvaldkondades teistega võrdsetel alustel. Eesti on teinud ratifitseerimiskirja hoiule andes deklaratsiooni, mille kohaselt Eesti Vabariik tõlgendab konventsiooni artiklit 12 selliselt, et see ei keela pidamast isikut piiratud teovõimega isikuks, kui selline vajadus tuleneb isiku võimetusest oma tegudest aru saada või neid juhtida.^{*13} Piiratud teovõimega isiku õiguste kitsendamisel lähtub Eesti seega enda riigisisest õigusest.

Muutunud väärtuste valguses tekib küsimus, kas vaimse puudega inimestele kehtivas õiguses sätestatud eneseteostusvabaduse ja eraelu puutumast piirangud on põhiseaduse kontekstis endiselt sobivad, vajalikud ja mõõdukad või vajab piiratud arusaamisvõimega inimeste kaitse kontseptsioon revideerimist.

3. Piiratud arusaamisvõimega inimese õiguslik seisund

Piiratud arusaamisvõimega inimest tuleks käsitada täisväärtusliku ühiskonnaliikmena ning tema kaitseks ja abistamiseks rakendatavad meetmed peaksid piirama tema põhiõigusi ja -vabadusi (sh eneseteostusvabadust ja eraelu puutumast) üksnes niivõrd, kui võrd see on vajalik selle inimese kaitseks. Seejuures tuleks piiratud arusaamisvõimega inimese elu ja õigussuhteid korraldades arvestada maksimaalselt tema eneseteostusvabadust ning sellest tulenevalt tema enda soovi ja tahet. Piiratud arusaamisvõime ei peaks lõikama inimest sotsiaalsest elust välja ega võtma talt õigust osaleda oma igapäevaelu ja õigussuhete korraldamises. Pigem peaksid riiklikult sätestatud meetmed tagama kaasaegsete väärtuste ja põhiõiguste valguses sellise inimese vajadustele vastava abi ja toetuse.

Kehtivas õiguses torkab esmalt silma see, et piiratud arusaamisvõimega inimese määratlus ei ole seadustes piisavalt selge ja asjakohane. Nii TsÜS § 8 lõike 2 kui ka PKS § 203 lõike 1 järgi käsitatakse piiratud arusaamisvõime tõttu kaitset vajavate inimestena täisealisi isikuid, kes vaimuhaiguse, nõrgamõistuslikkuse või muu psüühikahäire tõttu ei suuda kehtvalt oma tegudest aru saada või neid juhtida. Mõistetel „vaimuhaigus“ ja „nõrgamõistuslikkus“ puudub aga tänapäeva meditsiinis teaduspõhine alus.^{*14} Samuti ei kasutata neid termineid meditsiinis. Pigem tuleks lähtuda Maailma Terviseorganisatsiooni välja antud rahvusvahelises haiguste klassifikatsioonis (RHK-10) nimetatud psüühika- ja käitumishäiretest, millel on kestav mõju inimese arusaamisvõimele.^{*15} Selliselt oleks piiratud arusaamisvõimega inimestele põhiõigusi piiravate meetmete rakendamisel õigusselgus paremini tagatud. Kehtiva õiguse mõttes tähendab teovõime

¹² RKTkm 09.11.2011, 3-2-1-87-11, p 19 ja 21.

¹³ Puuetega inimeste õiguste konventsiooni ratifitseerimise seadus, § 2.

¹⁴ A. Lehtmets. Kinnisesse asutusse paigutamine psühhiaatrilisel näidustusel. – Kohtute aastaraamat 2011. Riigikohus 2012, lk 103.

¹⁵ Lähemalt vt Tsiviilkohtumenetluse seadustik III. Kommenteeritud väljaanne. V. Kõve jt (toim.). Tallinn 2018, 53. ptk sissejuhatus, komm. 3 (T. Uusen-Nacke, T. Göttig).

isiku faktilist seisundit ja õiguse rakendajal tuleb isiku teovõime tuvastamisel subsumeerida menetluses teatavaks saanud asjaolud.^{*16}

Oluline on pöörata tähelepanu ka piiratud arusaamisvõimega inimese kaitseks kohaldatavate piirangute ulatusele. Enne 1. juulit 2002 kehtinud tsiviilseadustiku üldosa seaduse^{*17} § 13 nägi ette piiratud arusaamisvõimega inimese teovõimetuks tunnistamise, tema üle tuli seada eestkoste ning tema nimel tegi tehinguid eestkostja, v.a tehingud, mida kohus lubas inimesel endal teha. Kehtiv õigus käsitleb selliseid inimesi piiratud teovõimega isikutena. TsÜS § 8 lõike 2 järgi saab isiku teovõimet pidada piiratuks üksnes ulatuses, milles isik ei suuda psüühikahäire tõttu oma tegudest aru saada või neid juhtida, ning PKS § 203 lõike 2 esimese lause järgi võib isikule määrata eestkostja ainult nende ülesannete täitmiseks, milleks eestkoste on vajalik. Seega, võrreldes varasemaga arvestab kehtiv õigus oluliselt suuremas ulatuses piiratud arusaamisvõimega inimese enesemääramisõigust ning võimaldab tal iseseisvalt omal vastutusel õiguskäibes osaleda niivõrd, kui võrd tema tervises seisund või vaimupuue ei takista tal asjadest arusaamist. Teisalt käsitleb Eesti õigus piiratud arusaamisvõimega inimeste teovõimet endiselt piiratuks, mistõttu ei vasta see täielikult puuetega inimeste õiguste kaitsele toimunud paradigmu muutusele, mille kohaselt tuleb austada puudega inimese tahet ja eelistusi, mitte otsustada tema eest sellest lähtudes, mis meie arvates võiks olla kõige rohkem tema huvides.^{*18}

4. Piiratud arusaamisvõimega inimese kaitsele kohaldatavad abinõud – eestkoste kui *ultima ratio*

Kehtiva õiguse järgi on inimese teovõime piiratud üksnes ulatuses, milles ta ei ole oma vaimse tervise seisundi tõttu suuteline arukalt tegutsema ja otsustama. Seega vajab piiratud arusaamisvõimega inimene sotsiaalses elus osalemiseks abi üksnes selles osas. Neis eluvaldkondades, milles vaimse tervise seisund või puue ei takista tal sotsiaalsete suhete mõistmist ja otsuste vastuvõtmist, peaks puudega inimene iseseisvalt ilma kaitseabinõudeta saama ühiskonnaelus osaleda ja oma elu korraldada.

Üldjuhul määratakse piiratud arusaamisvõimega inimesele PKS § 203 lõike 1 järgi eestkostja, kelle ülesandeks on kaitsta selle inimese õigusi ja huve, sh võtta tema asemel vastu teda puudutavaid otsuseid ning esindada teda suhetes kolmandate isikutega. Arvestades piiratud arusaamisvõimega inimese eneseteostusvabadust ja eraelu puutumatus, saab talle eestkostja määrata üksnes nende ülesannete täitmiseks, mida ta ei suuda ise oma piiratud arusaamisvõime tõttu teha (subjektiivne eestkostevajadus), ning üksnes siis, kui neid ülesandeid on tema elusituatsiooni arvestades vaja täita (objektiivne eestkostevajadus). Eestkostja ülesanded ei või olla ulatuslikumad kui inimese eestkostevajadus, mistõttu saab inimesele määrata eestkostja kõigi asjade ajamiseks vaid erandjuhul. Seejuures tuleb eestkostevajadust tuvastades arvestada eelkõige hetkeolukorda, mitte tulevikus tekkida võivat hüpoteetilist vajadust, selleks et abinõud ei riivaks inimese põhiõigusi ja -vabadusi ülemäära.^{*19}

Eestkostja määramisel, vahetamisel ja vabastamisel tuleb arvestada piiratud arusaamisvõimega inimese eneseteostusvabadust ja sellest tulenevalt ka tema tahet. Isiku kaitseks tema tahte vastaselt eestkoste seadmine võiks erialakirjanduse kohaselt tulla kõne alla üksnes juhul, kui tema enda tahte kujunemine on puude tõttu sedavõrd häiritud, et ta ei mõista adekvaatselt oma eestkostevajadust.^{*20} Samuti peaks eestkostja juhinduma eestkostet teostades küll puudega inimese huvidega, kuid arvestama nii palju kui võimalik inimese enda tahet ja eelistusi. Tagamaks eestkostetava heaolu ning huvide kaitse, peaks eestkostja võimaldama eestkostetaval oma elu vastavalt selle soovidele ja ettekujutustele korraldada niipalju, kui see inimene suudab seda ise teha ja see ei ole vastuolus tema huvidega.^{*21}

¹⁶ Samas, 53. ptk sissejuhatus, komm. 3 (T. Uusen-Nacke, T. Göttig).

¹⁷ RT I 1994, 53, 889; RT I 2002, 53, 336.

¹⁸ N. Parrest, K. Müller (viide 8).

¹⁹ F. Schneider. Münchener Kommentar zum BGB. Band 1. 8. Aufl. München 2020, BGB § 1896 äärenr 40–43.

²⁰ Piiratud arusaamisvõimega isiku põhiõiguste ja -vabaduste tagamiseks on nt Saksamaa Liitvabariigis seaduses sõnaselgelt keelatud määrata isikule eestkostjat tema tahte vastaselt (BGB § 1896 lg 1 p a). Vt ka F. Schneider (viide 19), BGB § 1896 äärenr 23–25.

²¹ J. Gernhuber, D. Coester-Waltjen. Familienrecht. 6., neubearb. Aufl. München 2010, lk 983–983; F. Schneider (viide 19), äärenr 8 enne BGB §-i 1896.

Siiski ei ole eestkostja määramine ainuke abinõu arusaamisvõimega isiku piiratud arusaamisvõimest tingitud abivajaduse leevendamiseks. Eestkostja määramine on äärmuslik meede ning seda tuleks rakendada ainult neil juhtudel, kui piiratud arusaamisvõimega inimese õigusi ja huve ei ole võimalik muul, isiku põhiõigusi ja -vabadusi vähem riival viisil kaitsta, sh juhul kui vähem piiravatest abinõudest ei piisa. Piiratud arusaamisvõimega inimesele abi ja kaitse tagamisel tuleb arvestada, et PKS § 203 lõike 2 teise lause järgi ei ole eestkoste vajalik, kui täisealise huve saab kaitsta volituse andmise ning perekonnaliikme või muude abiliste kaudu. Sisuliselt sama sõnastusega säte sisaldub ka Saksa õiguses^{*22} ning õiguskirjanduse kohaselt on viidatud sätte eesmärgiks tagada piiratud arusaamisvõimega inimese enesemääramisõigus, teistalt aga ka vähendada riigi koormust piiratud arusaamisvõimega inimeste kaitsel.^{*23} Sellest johtuvalt tuleks eestkostja määramisele eelistada piiratud arusaamisvõimega inimese abistamist muul viisil. Kui inimesele on muul viisil abi ja õiguskäibes osalemise võimalus tagatud, ei ole talle vaja eestkostjat määrata. Sellele on juhtinud tähelepanu ka Riigikohus.^{*24}

Kohtu määratud eestkostja alternatiiviks on isiku enda valitud ja volitatud lähedase tegutsemine piiratud arusaamisvõimega inimese elu korraldaja ja esindajana suhetes kolmandate isikutega. Eelkõige tuleb see kõne alla neil juhtudel, kui inimene on elu käigus minetanud arusaamisvõime, kuid on arusaamisvõimelisena teinud selleks puhuks vajalikud korraldused ning andnud volituse enda esindamiseks TsÜS § 118 lõike 1 tähenduses.^{*25} Teisalt on võimalik, et ka piiratud arusaamisvõimega inimene mõistab volitamise tähendust ja suudab hoolimata piiratud arusaamisvõimest kehtivalt volitada. Praktikas ei ole sellist tüüpi korraldused ja volikirjad Eestis siiski levinud, kuid on tunnustatud sellise volikirja kasutamise ja volikirja tüübi väljatöötamise vajadust.^{*26} Selliste volikirjade kasutamine ja juurutamine võimaldaks suuremal määral arvestada arusaamisvõime minetanud inimese tahet ning riivata seeläbi vähem tema eneseteostusvabadust ajal, kui tema arusaamisvõime ei võimalda tal enam oma elu ise korraldada ja omal vastutusel täiel määral õiguskäibes osaleda. Samuti pakub see piiratud arusaamisvõimega inimesele kõige loomulikuma viisil lähedase usaldusväärse isiku abi. Ühtlasi leevendaks selliste volikirjade andmine praktikas levinud probleeme eestkostjate leidmisel ning vähendaks tõenäoliselt ka kohtute koormust arusaamisvõime minetanud inimeste kaitse tagamisel.

Arvestades volituse primaarsust eestkoste ees, peaks ka kohus igal üksikul juhul eestkostjat määrates arvestama antud volitustega ning kaaluma, kas piiratud arusaamisvõimega inimese elu ja õiguskäibes osalemist saaks eestkostja määramise asemel korraldada volituse andmisega, sh kas tema arusaamisvõime võimaldaks tal kehtivalt volitada oma usaldusisikut tema elu korraldama ja teda õigussuhetes esindama. Kui see on võimalik või kui inimene on andnud varem kehtiva volituse, siis ei tuleks inimesele volitusega kaetud ülesannete täitmiseks eestkostjat määrata, sest eestkostja määramine on olemuselt subsidiaarne meede. Kui aga volitus ei kata kogu eestkostevajadust ja muud meetmed ei ole küllaldased, tuleb katmata ülesannete täitmiseks määrata inimesele eestkostja. Seejuures on õiguskirjanduses leitud, et ei ole oluline, kas inimene andis tavapärase volituse (sh üldvolituse) või volitas usaldusisikut spetsiaalselt selleks puhuks, kui tema arusaamisvõime peaks kriitiliselt vähenema.^{*27} Igal juhul tuleb isiku kehtiva volitusega arvestada. Küll aga peab kohus eestkostjat määramata jättes veenduma, et volituse andmisega on piiratud arusaamisvõimega isikule abi ka tegelikult tagatud. Kui ilmneb, et volitatu ei kavatse täita talle antud käsundit või ei ole selleks suuteline, samuti kui on alust arvata, et ta kuritarvitab oma õigusi või tema tegevus kujutab ohtu piiratud arusaamisvõimega inimese heaolule, tuleb eestkostja erandina siiski määrata.^{*28}

²² BGB § 1896 lg 2 teine lause.

²³ F. Schneider (viide 19), BGB § 1896 äärenr 50.

²⁴ RKTkm 09.11.2011, 3-2-1-87-11, p 21.

²⁵ Sotsiaalministeeriumi tellitud uuringu tulemused kinnitavad, et nt otsusevõimetus seisundis raviteenuse osutamise puhul eelistab enamik küsitlusele vastanutest, et nende asemel annaks raviteenuse osutamiseks nõusoleku isik, kelle nad on ise varem määranud, ning ühe lahendusena pakutakse välja sellise tahteavalduse registreerimine e-tervise infosüsteemis, vt Inimeste hoiakud otsustusvõimetus seisundis oleva patsiendi eest teavitatud nõusoleku andmisel tervishoiuteenuse osutamiseks ning rakkude, kudede ja elundite doonorluse suhtes. Eesti Rakendusuuringute Keskus Centar 2019, lk 7–8, 81–84. Arvutivõrgus: https://www.sm.ee/sites/default/files/elundidoonorluse_uurin.pdf

²⁶ M. Kruus, R. Int, A. Nõmper. Patsienditestament: milleks ja kellele? Vormid, vormistamine ja rakendamise probleemid. – Juridica 2017/5, lk 338–339.

²⁷ Saksamaal näeb kehtiv õigus lisaks kohtule ette kohustuse informeerida ärakuulamisel vastaval juhul puudutatud isikut sellisest võimalusest, vt F. Schneider (viide 19), BGB § 1896 äärenr 50–51.

²⁸ Samas, BGB § 1896 äärenr 70.

Volituse tunnustamise korral on omaette küsimus järelevalve volitatu tegevuse üle. Kontrollimaks seda, kas eestkostja täidab oma ülesandeid eestkostetava huvides ega kuritarvita oma õigusi, teostab kohus PKS § 193 järgi eestkostja tegevuse üle järelevalvet. Usaldusisiku volitamise korral peaks aga piiratud arusaamisvõimega volitaja ise kontrollima, kas usaldusisik tegutseb nõuetekohaselt, ning vajadusel volituse TsÜS § 126 järgi tagasi võtma ja/või esindaja kohustuste rikkumise korral esindaja tehtud tehingu TsÜS § 131 alusel tühistama. Inimese piiratud arusaamisvõime korral ei suuda ta aga ilmselt seda ise teha, s.t hoolimata volituse andmisest esineb eestkostevajadus. Seetõttu näeb Saksa õigus sõnaselgelt ette võimaluse määrata piiratud arusaamisvõimega inimesele, kes on andnud volituse, kontrolleestkostja, kelle ülesandeks on teostada eestkostetava kui volitaja õigusi volitatu suhtes.²⁹ Kuigi Eesti kehtivas õiguses seesugune säte puudub, saab ka PKS § 203 lõike 2 alusel järeldada, et eestkostevajadus piirdub näiteks kehtiva üldvolituse andmise puhul üksnes volitatu järelevalvega, s.t eestkostja tuleks määrata üksnes selle ülesande täitmiseks. Selliselt on tagatud piiratud arusaamisvõimega inimese kaitse, ühtlasi on, nii palju kui kehtiva õiguse järgi võimalik, austatud tema eneseteostusvabadust ja tahet.

Lahtiseks jääb aga küsimus, kas ja kes kontrollib volitatu sellist tegevust, mis eestkoste puhul allub kohtu erilisele järelevalvele ja nõuab kohtu nõusolekut.³⁰ Kohtu nõusolekut nõudvate toimingute puhul tekib olukord, kus volitus ei pruugi tagada piiratud arusaamisvõimega inimesele eestkostega võrdväärset kaitset. Seega on kaalul ühelt poolt piiratud arusaamisvõimega inimese eneseteostusvabaduse tunnustamine, teisalt talle kaitse tagamine. Arvestades seda, et kehtiv õigus juhindub eelkõige piiratud arusaamisvõimega inimese kaitsevajadusest, vajab volituse andmise kontekstis ilmselt põhjalikku ja süsteemset analüüsi see, kuidas on volituse andmise korral selle inimese huvid kaitstud ja kas kaitse on piisav.

5. Piiratud arusaamisvõimega inimese õiguste ulatus tsiviilõiguslike tehingute tegemisel

Kui pidada silmas piiratud arusaamisvõimega inimese eneseteostusvabadust, peaks tema iseseisev tsiviilõigussuhetes osalemine olema võimalikult suures ulatuses toetatud. Kehtivat õigust tuleks tõlgendada võimaluse korral nii, et see tagab piiratud arusaamisvõimega inimesele maksimaalse osalemise tsiviilõigussuhetes ja piirab tema iseseisvat tegutsemist üksnes niivõrd, kui võrd see on tema kaitseks vajalik. Sellise inimese iseseisev tsiviilõigussuhetes osalemine saab olla piiratud üksnes niivõrd, kui võrd tema arusaamisvõime ei võimalda tal neis õigussuhetes osaleda, ning üksnes sel viisil, et abinõud toetavad tema õiguskäibes osalemist ja tagavad kohase kaitse. Kohtul on eestkoste seadmisel igal üksikjuhul kohustus hoolikalt kaaluda, missugune on isiku abivajadus, et võimalikult palju toetada teda olema ühiskonna aktiivne liige ning vältida abivajaja sotsiaalse isolatsiooni tekkimist.

Kehtivas õiguses on isikul TsÜS § 8 lõike 2 järgi piiratud teovõime üksnes ulatuses, milles ta ei suuda kehtvalt oma tegudest aru saada või neid juhtida, ning piiratud teovõime osas on inimese iseseisev tsiviilõigussuhetes osalemine TsÜS §-de 10–11 järgi piiratud.

Ühepoolsete tehingud, mille suhtes on eestkostetaval täisealisel isikul teovõime piiratud ja mis on tehtud ilma seadusliku esindaja eelneva nõusolekuta, on TsÜS § 10 järgi igal juhul tühised. Ühepoolsete tehingute kehtivus ei sõltu teise poole tahtest ning seetõttu saab vältida olulisel määral ka tehingu hõljuvat kehtetust, mis on ette nähtud vastaspoole huvide kaitseks.³¹

Mitmepoolsete tehingute puhul on reeglina tehingu kehtivuseks vajalik seadusliku esindaja nõusolek või peab seaduslik esindaja selle tehingu hiljem heaks kiitma. Ka mitmepoolsete tehingute tegemisel on nende kehtivus sõltuvuses seadusliku esindaja tahteavaldusest vaid siis, kui iseseisvalt tehtud tehingute osas on täisealise isiku teovõime piiratud.³²

TsÜS § 11 lõike 3 punkti 1 järgi kehtivad ilma igasuguse kohtupoolse lisakontrollita need tehingud, mille isik on teinud seadusliku esindaja eelneva nõusolekuta või hilisema heakskiiduta, kui tehingust ei teki isikule otseseid tsiviilkohustusi. Ühelt poolt tagab nimetatud säte põhiseaduses sätestatud eneseteostusvabaduse,

²⁹ BGB § 1896 lg 3.

³⁰ Nt PKS §-des 187 ja 188 ning § 207 lg-s 2 sätestatud nõusolek erinevate tehingute tegemiseks.

³¹ A. Spickhoff. Münchener Kommentar zum BGB. Band 1. 8. Aufl. München: Beck 2018, BGB § 111 äärenr 1 jj.

³² Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi (koost.). Juura 2010, lk 51; P. Varul; I. Kull, V. Kõve M. Käerdi, K. Saare. Tsiviilõiguse üldosa. Juura 2012, lk 231.

andes piiratud arusaamisvõimega inimesele võimaluse osaleda iseseisvalt õiguskäibes. Teisalt on normi eesmärgiks kaitsta piiratud teovõimega isikuid neile tsiviilkäibes tekkida võivate võimalike kahjulike tagajärgede eest. Kuigi põhimõtteliselt peaks TsÜS § 11 lõike 3 kaitsealasse kuuluma vähemalt osaliselt ka need tehingud, mis on seotud piiratud teovõimega inimese kehalise puutumatusega (nt kõrvarõngaste paigaldamine, tätoveeringute tegemine), allub isikuga vahetult seotud õiguste teostamine suures osas eriregulatsioonile.³³

Sätte eesmärki arvestades on küsitav, kas TsÜS § 11 lõike 3 sõnastus tagab piiratud teovõimega inimesele asjakohase ja piisava kaitse. Õiguskirjanduses on viidatud sellele, et TsÜS § 11 lõike 3 punktiga 1 on hõlmatud need tehingud, mis on igal juhul piiratud teovõimega isikule kasulikud.³⁴ Tegemist peaks olema eelkõige kinklepingutega, mis ei tohiks tekitada kingisaajale halvemat majanduslikku olukorda, kui see oli enne tehingu tegemist. Samas on kaheldav, et seadusandja soovis siduda eestkostja nõusoleku või heakskiiduga ainult need piiratud teovõimega isiku ühepoolsed tehingud, mis ei too eestkostetavale kaasa otseid tsiviilkohustusi (nt koormatisi), ja jätta kaitse tagamata selliste tehingute puhul, mis on seotud mõne muu õigusliku kohustuse või kahjuliku tagajärjega.

Normi eeskujuks olev BGB³⁵ § 107 nimetab kehtivate tehingutena neid, millega alaealine saab „õigusliku eelise“. Ilma seadusliku esindaja eelneva nõusolekuta ei ole nimetatud sätte järgi kehtivad alaealise tehtud tehingud, mis ei too kaasa ainuüksi õiguslikku eelist. See kehtib ka täisealise piiratud teovõimega isiku tehtavate tehingute kohta (BGB § 1903 lg 1). Normi tõlgendatakse Saksamaa kohtupraktikas ja õiguskirjanduses nii, et ainuüksi majanduslik eelis ei ole piisav kriteerium otsustamiseks, kas tegemist on isiku huve kahjustava tehinguga.³⁶ Praegu ei ole Eestis arvestatavat kohtupraktikat TsÜS § 11 lõike 3 punkti 1 sisustamise kohta, kuigi see kehtib ka alaealise piiratud teovõimega isiku suhtes. Küsitav on, kas vähene kohtupraktika viitab piiratud teovõimega isikutega tehtud tehingute vähesele arvule või sellele, et kinklepingut nähakse õiguskirjanduses avaldatu põhjal tehinguna, mis reeglina ei too kaasa tsiviilkohustusi. Sellise tehinguna on PKS § 180 lõike 1 punkti 1 järgi käsitatavad ka eestkostja või tema lähikondse ja eestkostetava vahel tehtavad tehingud, mille puhul ei kehti esindusõiguse piirangut juhul, kui tehingust ei teki eestkostevale otseseid tsiviilkohustusi.

Esmalt tuleks tähelepanu juhtida otsese tsiviilkohustuse mõiste suurele tõlgendamisruumile, mis jätab normi kohaldamisala suures osas kohtupraktika kujundada ega pruugi tagada piisavat õigusselgust. Tsiivilkäibe seisukohalt ei ole alati lihtne välja selgitada seda, kas asja omandamine ei tekitaks isikule halvemat majanduslikku olukorda, kui tal oli enne kingi saamist. Ainuüksi tehinguga saavutatava majandusliku eelise väljaselgitamine võib paljudel juhtudel osutuda keeruliseks. Õiguse (omandi või nõude) omandamine ei too endaga iseenesest üldjuhul kohustusi kaasa. Kui müügileping toob endaga ostjale kaasa kohustuse tasuda ostuhind, siis piiratud teovõimega isikule kinnisasja kinkimise puhul ei pruugi olla üheselt selge, kas see ei koorma siiski kingisaajat rohkem, kui ta oskab seda tehingu tegemisel ette näha. Kinnisasja kinkimine piiratud teovõimega isikule toob üldjuhul endaga kaasa kohustuse kanda avalik-õiguslikke kohustusi (eelkõige maksukohustusi) ja nende kohustuste puhul võiks tõepoolest asuda seisukohale, et tegemist ei ole kuludega, mis kinnisasja väärtust arvestades kingisaaja huve kahjustavad. Küsitav on aga, kas kinnisasjaga seotud nõuded (nt vananenud ehitise säilitamise või muinsuskaitse all oleva kinnisasja kasutamise nõuetega kaasnevad kulud) on ikka kohustused, mille kandmine on piiratud teovõimega isikule tingimusteta jõukohased, ning kinge parandab isiku majanduslikku olukorda.

Veelgi keerulisem on tsiviilkohustuste hindamine korteriomandi kinkimise puhul piiratud teovõimega isikule. Nii on asjaõigusseaduse³⁷ § 72 lõike 4 järgi kaasomanikul õigus nõuda teistelt kaasomanikelt asja säilitamiseks vajalike kulutuste hüvitamist võrdeliselt nende osadega. Riigikohus on mitmes lahendis leidnud, et kulutusi teinud korteriomanikule tuleb vajalikud kulutused TsÜS § 63 punkti 1 tähenduses teistel korteriomanikel hüvitada, sõltumata teiste korteriomanike nõusolekust kulutuste tegemiseks. Selliste kulutuste tegemiseks ei ole vaja korteriomanike kokkulepet või korteriühistu üldkoosoleku otsust.³⁸ Korteriomandiga võib olla seotud ka elamu renoveerimiseks korteriomanike võetud ühine laenukohustus. Seega võib korteriomandi omanik olla kohustatud kandma tsiviilkohustusi, mille suurust ei ole tehingu tegemise

³³ Saksa õiguses vt H. Wendtland. BeckOK BGB. 54. Aufl. 01.05.2020, BGB § 107 äärenr 2.

³⁴ Tsiivilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 32), lk 55.

³⁵ Bürgerliches Gesetzbuch, 18.08.1896. – BGBI. I, lk 42, 2909; 2003 I, lk 738.

³⁶ H. Dörner. Bürgerliches Gesetzbuch. Handkommentar R. Schulze. 10. Aufl. 2019, BGB § 107 vnr 1–14.

³⁷ RT I 1993, 39, 590; RT I, 22.02.2019, 11.

³⁸ RKTko 08.10.2014, 3-2-1-61-14, p 16; RKTko 22.04.2015, 3-2-1-31-15, p 9.

hetkel võimalik prognoosida, ning ka kinkelepinguga võivad tegelikult kaasnedä tsiviilkohustused, mis muudavad majandusliku eelise arvutamise keeruliseks, kui mitte võimatuks.

Lisaks võib TsÜS § 11 lõike 3 piiranguteta kohaldamisega kaasnedä oht, et piiratud teovõimega isik saab kinkena ohtlike esemete (relvade vms) omanikuks.³⁹

TsÜS § 11 lõike 3 punkti 2 järgi on kehtivad ka need piiratud teovõimega isiku iseseisvalt tehtud tehingud, mille ta täitis seadusliku esindaja või viimase nõusolekul kolmanda isiku poolt talle selleks otstarbeks või vabaks kasutamiseks antud vahenditega. Kuna eestkostja on piiratud teovõimega isiku seaduslik esindaja, on tal oma ülesannete ulatuses seadusest tulenev pädevus otsustada, kui palju ja millisteks tehinguteks ta annab eestkostetavale kasutamiseks raha. Eestkostetava arusaamisvõimele vastavalt peab eestkostja oma ülesandeid täites arvestama eestkostetava soove ja eelistusi ning võimaldama tal õiguskäibes kaitstult osaleda.

Riigikohus on aga 19. aprilli 2017. a lahendis⁴⁰ asunud seisukohale, et kohtu pädevuses on määrata, millises ulatuses isiku tehingud kehtivad (jätta isikule alles õigus ilma eestkostja nõusolekuta sooritada tehinguid, mille koguväärtus ei ületa kindlat summat kuus). Lisaks ei saa kohus Riigikohtu hinnangul delegerida eestkostjale otsustusõigust, milliste summade ulatuses võib eestkostetav iseseisvalt tehinguid teha, vaid seda peab otsustama kohus ning kohtu seisukoht peab tsiviilkohtumenetluse seadustiku⁴¹ (TsMS) § 526 lõike 2 punktist 4 lähtudes kajastuma ka eestkostemääruses. Nimetatü ei vasta aga kehtivale materiaalsoigusele. Iseenesest viitab TsMS § 526 lõike 1 punkt 4 tõesti sellele, et kohus märgib piiratud teovõimega isikule eestkoste seadmise määruses ära, kas ja milliseid tehinguid võib piiratud teovõimega isik teha eestkostja nõusolekuta. Samas ei tähenda see aga seda, et eestkostjal ei oleks õigust anda enda ülesandeid puudutavalt eestkostetavale vabaks kasutamiseks raha TsÜS § 11 lõike 3 punkti 2 järgi. Eestkostja saab eestkostetavale avada pangas konto, anda selle kasutamiseks loa ja seada vajadusel limiidid. Ka õiguskirjanduses on viidatud sellele, et kohus ei saa piirata TsÜS § 11 lõike 3 punktides 1 ja 2 nimetatud tehingute iseseisva tegemise õigust, kuid võib isiku vaimsest tervisest lähtudes määrata, milliseid tehinguid võib isik iseseisvalt veel lisaks teha.⁴² Kohtu määratud tehingute ulatust saab vaadelda kohtupoolse ettekirjutusena eestkostjale PKS § 193 lõike 2 tähenduses.⁴³ PKS § 193 lõige 2 lubab kohtul teha eestkostjale ettekirjutusi tema ülesannete täitmiseks, kuna kohus teostab eestkostja tegevuse üle järelevalvet.

Autorid on seisukohal, et Riigikohtu lahendiga ekslikult esile toodud vastuolu TsMS § 526 lõike 1 punkti 4 ja TsÜS § 11 lõike 3 punkti 2 vahel võib olla tekkinud seetõttu, et tsiviilkohtumenetluse seadustiku norm tugineb varem kehtinud käsitustele, mis on tänaseks oluliselt muutunud. Enne 1. juulit 2002 kehtinud tsiviilseadustiku üldosa seaduse ja enne 1. jaanuari 2006 kehtinud tsiviilkohtumenetluse seadustiku⁴⁴ järgi ei toonud teovõimetu isiku tehtud tehingud üldjuhul kaasa õiguslikke tagajärgi ning sellest lähtudes oli TsMS § 526 lõike 2 punkt 4 asjakohane, kuid see ei ole kooskõlas kehtiva tsiviilseadustiku üldosa seaduse piiratud teovõime kontseptsiooniga. Kehtiva õiguse mõttes tähendab teovõime faktilist seisundit ning isiku teovõime tuleb tuvastada konkreetse tehingu tegemisel. Seetõttu näeb ka TsÜS § 8 lõige 3 ette ainult eelduse, et isik on piiratud teovõimega, kui talle on määratud eestkostja. Kui isik on eestkostja määramisest hoolimata piisava arusaamisvõimega, siis tema tehtud tehing kehtib.

6. Piiratud arusaamisvõimega inimese võimalus osaleda valimistel

Samamoodi nagu tsiviilõigussuhetes tuleb piiratud arusaamisvõimega inimese eneseteostusvabadust austada ka muudes õigussuhetes ning soodustada inimese aktiivset osavõttu ühiskondlikust elust. Inimväärikust silmas pidades ei tohiks ükski inimene jääda piiratud arusaamisvõime tõttu sotsiaalselt isoleerituks ja ühiskondlikest suhetest välja tõrjutuks.

Üks olulisemaid ühiskondlikus elus osalemise tagatise on isiku valimistel osalemise õigus.

³⁹ A. Spickhoff (viide 31), BGB § 107 vnr 36 jj.

⁴⁰ RKTkm 19.04.2017, 3-2-1-32-17, p 15.

⁴¹ RT I 1993, 39, 590; RT I, 22.02.2019, 11.

⁴² Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 32), lk 41.

⁴³ Tsiviilkohtumenetluse seadustik III. Kommenteeritud väljaanne (viide 15), § 526 komm. 3.1.2 jj (T. Uusen-Nacke, T. Göttig).

⁴⁴ RT I 1998, 43, 666; 2005, 39, 308.

Põhiseaduse § 57 lõige 1 sätestab täisealise Eesti kodaniku hääleõiguse kui demokraatlikus riigis kesket tähendust omava põhiõiguse.^{*45} Põhiseaduse § 57 lõike 2 järgi ei ole aga hääleõiguslik Eesti kodanik, kes on kohtu poolt tunnistatud teovõimetuks. Samasugune hääleõigust puudutav piirang sisaldub ka Riigikogu valimise seaduse^{*46} § 4 lõikes 2, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse^{*47} § 5 lõikes 3 ja Euroopa Parlamendi valimise seaduse^{*48} § 4 lõikes 3. Õiguskirjanduses viidatakse põhiseaduse § 57 lõike 2 tõlgendamisel avalik-õigusliku teovõime kaotusele, mis on seotud tsiviilõigusliku teovõime mõistega ja mille eesmärgiks on tunnistada vaid neid toiminguid, millest isik ise aru saab ja mida teha suudab.^{*49} Kehtiv tsiviilseadustiku üldosa seadus ei näe aga enam ette isiku teovõimetuks tunnistamist kohtu poolt, vaid lähtub piiratud teovõime kontseptsioonist.

Juhul kui kohus seab eestkoste eestkostetava kõigi asjade ajamiseks või kui eestkostja ülesannete ringi selliselt laiendatakse, loetakse arvatakse TsMS § 526 lõike 5 järgi, et eestkostetav on tunnistatud valimisõiguse osas teovõimetuks ja ta kaotab hääleõiguse. TsMS § 526 lõige 5 näeb ette sisuliselt automaatse hääleõiguse kaotuse. Viidatud sätte tähenduses tuleks õiguskirjanduse kohaselt valimisõigusena mõista õigust osaleda rahvahääletusel ja Riigikogu valimistel nii valijana kui ka kandidaadina.^{*50} „Kõikide asjade ajamiseks“ tähendab seda, et isik ei saa mitte ühegi igapäeva elu toimetusega iseseisvalt hakkama ning ühtegi elukorralduslikku küsimust ei saa lahendada tema kaitseks muul viisil kui eestkostja määramisega. Samas on Riigikohtu tsiviilkolleegium mitmes lahendis leidnud, et olukorras, kus eestkostemäärusega on eestkostetavale antud võimalus teha iseseisvalt pisitehinguid TsMS § 526 lõike 2 punkti 4 mõttes, ei ole eestkostet seatud kõigi tema asjade ajamiseks ning isik ei ole valimisõiguse osas teovõimetu TsMS § 526 lõike 5 mõttes.^{*51} Selliselt on Riigikohus tõlgendanud piiratud arusaamisvõimega inimese valimisõiguse piirangut kitsendavalt, mis kahtlemata arvestab kehtiva õiguse piirides valimiste kontekstis maksimaalselt inimese eneseteostusvabadust.

PIÕK artikli 29 järgi kohustuvad osalisriigid tagama puuetega inimestele teistega võrdsel alustel poliitilised õigused ja võimaluse neid õigusi teostada. Osalisriigil tuleb ka tagada, et puuetega inimesed saavad teistega võrdsel alustel osaleda poliitilises ja avalikus elus, sh et neil on õigus ja võimalus valida ja olla valitud. Konventsioon seab seega riigile ülesandeks hoolitseda meetmete eest, mis tagaksid, et puuetega inimesed oleksid võimelised oma õigusi teostama.

2016. aastal valmis Saksamaa Töö- ja Sotsiaalministeeriumi tellimisel valdkondadevaheline uurimus puuetega inimeste aktiivse ja passiivse valimisõiguse kohta.^{*52} Uurimuse võrdleva õiguse osa punkt 7.2.1.3 käsitleb Eestit ning uurimuses on TsMS § 526 lõikele 5 tuginedes väljendatud seisukohta, et Eestis on võimalik valimisõiguse individuaalne (üksikjuhtumit arvestav) välistamine, mis peaks tagama isiku arusaamisvõime hindamise igal üksikjuhul. Uurimuses väljendatud seisukoht ei pruugi siiski vastata Eesti kohtupraktikale ning on küsitav, kas kehtiv õigus tagab igal üksikul juhul valimistel osalemise õiguse kohutpoolse hindamise eestkostja määramise menetluses.

TsMS § 526 lõikega 5 sarnane valimisõigust välistav norm sisaldus ka Saksamaa Liidupäeva valimise seaduse^{*53} § 13 punktis 2, kuid Saksamaa Liidupõhiseaduskohus tunnistas 21. veebruaril 2019 selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks.^{*54} Nimetatud sätte rikkus Saksamaa Liidupõhiseaduskohtu arvates valimiste üldisuse põhimõtet, mille kohaselt peab kõigile täisealistele kodanikele olema tagatud võimalus võtta osa valimistest. Lisaks rikkus valimisõiguse piirang ka puudest tuleneva diskrimineerimise keeldu. Saksamaa Liidupõhiseaduskohus leidis, et kodanike võrdne kohtlemine, lähtudes vabadusest valida ja olla valitud, on riigikorra põhilisi aluseid. Kuigi valimiste üldisuse põhimõte ei allu absoluutsele diferentseerimiskeelule, ei pidanud kohus vaidlusaluseid isikule hoolduse seadmisega seotud valimisõiguse piiranguid

⁴⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 9), § 57 komm. 1 jj (O. Kask).

⁴⁶ RT I 2002, 57, 355; RT I, 03.01.2020, 12.

⁴⁷ RT I 2002, 36, 220; RT I, 03.01.2020, 10.

⁴⁸ RT I 2003, 4, 22; RT I, 03.01.2020, 8.

⁴⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 9), § 57 komm. 11 jj (O. Kask).

⁵⁰ Samas.

⁵¹ RKTkm 22.09.2017, 2-12-18265, p 21; RKTkm 19.04.2017, 3-2-1-32-17, p 16.

⁵² Forschungsbericht 470. Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderung. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2016. Arvutivõrgus: <https://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Teilhaber/fb470-wahlrecht.html>.

⁵³ Bundeswahlgesetz, 07.05.1956. – BGBl. I, lk 1288, 1594.

⁵⁴ Arvutivõrgus: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/01/cs20190129_2bvc006214.html.

põhiseadusega legitimeerituks ning vähemalt samaväärseks valimiste üldisuse põhimõttega. Eraõiguse vaatenurgast oli kohtulahendi põhjendustes oluline tähelepanu juhtimine hooldaja (oma funktsioonilt sarnane eestkostjaga) määramise⁵⁵ eesmärgile. Saksamaa Liidupõhiseaduskohus leidis, et hooldajat ei seata isikule mitte selleks, et teha kindlaks iseseisva hääleõiguse teostamiseks vajalik arusaamis- ja kommunikatsioonivõime. Hoolduse seadmisel selgitatakse välja, kas isikul on oma igapäevatoimetuste tegemisel üksikutes või kõikides valdkondades vaja hooldaja abi ning kes võiks olla hooldaja. See, kas isikule seatakse hooldus, sõltub hoolduse vajalikkusest: kui isiku huve saab kaitsta muul viisil, hooldajat ei seata. Nimetatu muudab valimisõiguse piirangu sõltuvaks aga juhusest. Kui isiku huve kaitstakse muul viisil, säilib tal valimisõigus. Selline põhiõiguste teostamise piirang ei ole õigustatud, sest puudutatud isikute hääleõigusest ilmajäämine ei toimu ühetaoliselt ilma mõjuva põhjusega. Liidupäeva valimise seaduse §-i 13 muudeti ning praegu on valimisõigus välistatud isikute puhul, kellel ei ole valimisõigust kohtulahendi alusel.

Eesti õigusruumis on eestkoste seadmise eesmärgid samasugused nagu Saksamaal hoolduse puhul: isiku kaitse, tema abivajaduse ja selle ulatuse väljaselgitamine ning nende ülesannete täitmiseks sobiva isiku leidmine. Lisaks tuleb märkida, et TsMS § 526 lõike 5 järgi hääleõiguse kaotamise eelduseks on samamoodi nagu Saksamaal varem kehtinud Liidupäeva valimiste seaduses eestkostja määramine. Samuti võib eestkostja määrata ainult nende ülesannete täitmiseks, milleks eestkoste on nii subjektiivselt kui ka objektiivselt vajalik ning inimesele ei saa tagada vajalikku kaitset muude abinõudega PKS § 203 lõike 2 teise lause tähenduses. Vaatamata sellele, et Eestis kasutatakse eestkostja määramise alternatiivseid võimalusi täisealise huvide kaitseks vähe, toob ka TsMS § 526 lõige 5 kaasa olukorra, kus isikul, kelle huvid on kaitstud perekonnaringis, säilib vaatamata suutmatusele oma tegudest aru saada ja neid juhtida valimisõigus. Nii sõltub kehtiva õiguse järgi hääleõiguse olemasolu eestkostja määramisest. Kui isiku õigusi saab kaitsta muul viisil (nt perekonnaliikmetele antud volitusega), siis säilib tal ka valimistel osalemise õigus.

Autorite hinnangul tuleks seadusandjal võtta ette samme selleks, et täita ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooniga liitumisel võetud kohustus puuetega isikute õiguste tagamisel ka valimistel osalemise õigusega seoses. Eesti Puuetega Inimeste Koja poolt 2018. aastal koostatud ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni täitmise variraporti⁵⁶ kohaselt puudub praegu Eestis teave selle kohta, kui suur osa puuetega inimestest valimisõigust kasutab või kasutada saab.

Üheks võimaluseks piiratud teovõimega isikute õiguste paremaks tagamiseks oleks TsMS § 526 lõike 5 muutmine nii, et kohtul oleks eestkoste seadmise korral alati kohustus eraldi kontrollida seda, kas isikul on olemas võime saada aru valimiste kui poliitilise enesemääramise väljenduse tähendusest. Kohus peaks hindama eestkoste seadmisel isiku subjektiivset põhiõigust, mis koosneb valimisõigusest ja rahvahääletamisel osalemise õigusest.⁵⁷ Kohus peaks kontrollima eraldi isiku hääleõiguslikkust, mis tähendab tema vastavust hääletamiseks vajalikele kriteeriumidele, et isik saaks hääletada. Samasugune kohustus on kohtul PKS § 203 lõike 2 teise lause järgi, kui kohus annab eestkoste seadmisel hinnangu isiku võimele saada aru perekonnaõiguslike tehingute õiguslikest tagajärgedest. Seega tuleks kohtul isikule eestkostjat määrates kohtulahendi resolutsioonis võtta seisukoht ka tema valimistel osalemise õiguse kohta.

7. Kokkuvõte

Ülaltoodut arvestades tuleb tõdeda, et kehtivat õigust saab ja tuleb piiratud arusaamisvõimega inimese enesemääramisõigust silmas pidades tõlgendada ja rakendada viisil, mis tagab maksimaalselt selle inimese osalemise ühiskondlikus elus ning tema tahte, soovide ja eelistustega arvestamise. Samas ei vasta kehtiv õigus ja kujunenud praktika täielikult tänapäeval levinud arusaamadele terviseseisundi tõttu piiratud arusaamisvõimega inimese eneseteostusvabadusest. Eestis kehtiva süsteemi järgi teeb piiratud arusaamisvõimega inimese eest ja tema huvides õiguslikult siduvaid otsuseid (või kiidab neid heaks) teine isik. Seega korraldab üldjuhul piiratud arusaamisvõimega inimese elu tema asemel lõppastmes keegi teine, juhindudes selle inimese hüpoteetilisest huvidest. Inimese enda soovi ja tahet saab küll arvestada, kuid sellel ei ole määravat tähtsust.

⁵⁵ Saksamaal jõustus 1. jaanuaril 1992 seadus hooldaja määramise kohta (sks *Betreuungsgesetz*), millega kaotati eestkoste täisealise üle ning asendati see hooldusega (sks *Betreuung*).

⁵⁶ Arvutivõrgus: https://www.epikoda.ee/wp-content/uploads/2018/03/EPIK_variraport_webi.pdf.

⁵⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 9), § 57 komm. 4 jj (O. Kask).

Eraldi analüüsi väärrib PIÕK kontekstis see, kas inimesel võiks olla õigus osaleda valimistel, sõltumata piiratud arusaamisvõimest, ning kas selle õiguse teostamine võiks olla teatavatel juhtudel võimalik abi (nt tugisikut) kasutades. Seda, kas isik on võimeline kujundama poliitilist arvamust, ei saa aga tuletada üksnes eksperdi poolt isiku haigusele antud meditsiinilisest diagnoosist. Seadusandjal tuleks ka kaaluda vajadusel menetlusõiguslike meetmete tagamist võimaliku manipuleerimisohu vältimiseks.

PIÕK näeb ette ülemineku toetatud otsuste süsteemile, mis austab täielikult piiratud arusaamisvõimega inimese eneseteostusvabadust ning sellest tulenevalt tema teovõimet, tahet ja eelistusi, jättes tema huvide kaitse teisejärguliseks. Seega on maailmas levimas selgelt tendents tunnustada üha enam piiratud arusaamisvõimega inimeste eneseteostusvabadust ja lubada neil osaleda täisväärtuslike ühiskonnaliikmetena sotsiaalses elus. Seda arvestades nõuavad piiratud teovõime, sh avalik-õiguslik teovõimetuse kontseptsioon ning eestkoste institutsioon, põhjalikku analüüsi ning piiratud arusaamisvõimega inimese õiguslik käsitus ja kaitsevajadus uuesti mõtestamist.

Autoritest: *Mag. iur.* Liis Arrak on Tallinna Ringkonnakohtu kohtunik.

Dr. iur. Triin Uusen-Nacke on Tartu Ringkonnakohtu kohtunik.