



ÕIGUSKANTSLER

# ÕIGUSKANTSLERI 2008. AASTA TEGEVUSE ÜLEVAADE

---

Ülevaade õiguskantsleri tegevusest järelevalvel õigustloovate aktide  
põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse üle

Ülevaade järelevalvealuste asutuste poolt põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle

Ülevaade õiguskantsleri tegevusest ennetusasutusena

Ülevaade muude õiguskantslerile seadusega pandud ülesannete täitmisest

**ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI**

KOHTU 8

15193 TALLINN

Tel: 693 8400

Faks: 693 8401

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

Keeltoimetaja

Anu Murakas (Tõlge 24 OÜ)

Kujundus

AS Vaba Maa



Aastaülevaade, mida Sa hetkel uurid, on võrreldes eelmiste aastatega nii vormilt kui ka sisult teistlaadne. Sisu poolest saad seda kogeda ise. Vormi poolest tooksin esile kokkuhoiu ja aruande elektroonilise vormi. Meie poolt on osa metsa jäänud kasvama ja paberiks keetmata.

2008. aastal jõudis Eestisse tõdemus, et aastad ei ole vennad ja majanduskasv ei ole igikestev. Kokku hoidma pidid hakkama nii Eesti inimesed kui ka Eesti riik. Kokkuhoid ühiskonnas on igati normaalne ja asjakohane nii majanduslanguse kui ka majandustõusu ajal, kuid kokku ei saa hoida riigiks olemise pealt. Majanduslangus ei saa ega tohi ära kärpida Eesti omariiklust. Mida see tähendab?

Riigil on olemuslikud ülesanded, millest ta ei saa loobuda, ilma et ta loobuks olemast iseseisev riik. Seega saab ja peaks välja tooma Eesti riigi ülesanded, mille täitmine on hea ja vajalik, kuid millest loobumine ei likvideeri riiklust. Selline jaotus oleks ühiskonnale valus, kuna mõnda seni rahastatud tegevust enam ei rahastata. Kuid teine variant – ühtlane kokkuhoid igalt poolt – ammendub, ja paratamatult jõuame vajaduse ni hinnata, mis on riikluse seisukohalt oluline ja mis ei ole.

Õiguskantslerina pean ma vajalikuks rõhutada, et Eesti riiklus seondub otseselt ja tihedalt isikute põhiõiguste ja -vabaduste järgimisega. Kui me selles valdkonnas teeme printsiipides järeleandmisi, võib see kaasa tuua inimeste pöördumatu võõrandumise oma riigist. Isikute põhiõigusi ja -vabadusi tuleb järgida igas situatsioonis, majanduslangus ei anna siin alust järeleandmisteks. Samuti seondub põhiõiguste järgimine toimimisega demokraatianõuetele vastavalt. Eesti riikluse olemus on demokraatlik ning põhiõigusi ja -vabadusi järgiv. Sellest põhiolemusest ei tohi kõrvale kalduda. Oludes, kus riik otsib meeletult kokkuhoiuvõimalusi ja kus ülimalt väärtuseks on seatud rahanumbrid, mida ühe või teise kärpega on võimalik säästa, tuleb jälgida, et me ei vahetaks oma põhi(seadus)mõtteid hajuvaks peenrahaks.

Tavapärase on diskussioon selle üle, kas riik on n-ö paks või õhuke. Tegelikult ei nõustu ma sellise tingliku ja lihtsustava käsitlusega. Mõlemal juhul käsitletakse riiki kui midagi kõrvalist, mis lasub meil ja koormab meid või on lõpmatu varasalv. Kui lähtuda sellisest kontseptsioonist, siis kerkib küsimus, miks me sellist koormajat soovime? Või näeme riigis ainult eestkostjat ja lõpmatut lüpsilehma ning oleme solvunud, kui ei õnnestu rohkem riigilt saada? Alahindamata riiklikke institutsioone, leian, et toimiv riik on inimestevaheline suhe – võrgustik. Eriti on see tunnetatav väikeriigis. Meie riigi saatus sõltub meie tegudega määratud tahtest. Kui riiki käsitleda rohkem inimestevahelise suhtena, ei saa me riiki võtta kui võõra oma, millest igäüks püüab suuremat osa välja kaubelda, haarata, lunida jne. Samuti ei tohiks unustada, et riigi koonduvad vahendid on meie kõigi ühiste pingutuste vilj. Osundatud sõnadele võib ette heita, et see on idealism, aga ilma idealismita ei oleks ka pragmaatilist reaalsust. Idealism ja pragmaatika on kaks näiliselt väga erinevat sammast, millele toetub omariiklus. Ning neid mõlemaid ühendavad usk, lootus ja armastus – inimlikud emotsioonid kõige laiemas ja paremas tähenduses.

Teie  
Indrek Teder

Tallinnas 26. juunil 2009

## SISUKORD

<b>1. OSA</b>	<b>ÓIGUSKANTSLER JA RIIGIKOGU .....</b>	<b>1</b>
<b>I</b>	<b>SISSEJUHATUS .....</b>	<b>2</b>
<b>2. OSA</b>	<b>ÓIGUSKANTSLER JA TÄITEVVÕIM .....</b>	<b>4</b>
<b>I</b>	<b>SISSEJUHATUS .....</b>	<b>5</b>
<b>II</b>	<b>HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA .....</b>	<b>8</b>
1.	Üldisloomustus .....	8
<b>III</b>	<b>JUSTIITSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA .....</b>	<b>12</b>
1.	Üldisloomustus .....	12
2.	Karistusõigus .....	12
3.	Korraldus .....	14
4.	Korruptsioon .....	15
5.	Riigi õigusabi .....	15
6.	Kohtusüsteem .....	15
7.	Avalik teenistus .....	16
8.	Menetlusõigus ja registrid .....	17
9.	Võrdne kohtlemine .....	18
10.	Vangistus .....	18
11.	Erakonnaõigus .....	20
12.	Täitemenetlus .....	20
13.	Euroopa Inimõiguste Kohus .....	21
<b>IV</b>	<b>KAITSEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA .....</b>	<b>22</b>
1.	Üldisloomustus .....	22
<b>V</b>	<b>KESKKONNAMINISTEERIUMI VALITSEMISALA .....</b>	<b>24</b>
1.	Üldisloomustus .....	24
<b>VI</b>	<b>KULTUURIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA .....</b>	<b>27</b>
1.	Üldisloomustus .....	27
<b>VII</b>	<b>MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA .....</b>	<b>29</b>
1.	Üldisloomustus .....	29
<b>VIII</b>	<b>PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA .....</b>	<b>32</b>
1.	Üldisloomustus .....	32
<b>IX</b>	<b>RAHANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA .....</b>	<b>33</b>
1.	Üldisloomustus .....	33
<b>X</b>	<b>REGIONAALMINISTRI VASTUTUSALA .....</b>	<b>35</b>
1.	Üldisloomustus .....	35
<b>XI</b>	<b>SISEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA .....</b>	<b>39</b>
1.	Üldisloomustus .....	39
<b>XII</b>	<b>SOTSIAALMINISTEERIUMI VALITSEMISALA .....</b>	<b>44</b>
1.	Üldisloomustus .....	44
2.	Töövaldkond .....	44
3.	Sotsiaalvaldkond .....	45

4.	Tervisevaldkond .....	47
5.	Lapse õiguste valdkond.....	49
<b>XIII</b>	<b>VÄLISMINISTEERIUMI VALITSEMISALA.....</b>	<b>51</b>
1.	Üldisloomustus.....	51
<b>3. OSA</b>	<b>ÕIGUSKANTSLER ENNETUSASUTUSENA .....</b>	<b>52</b>
<b>I</b>	<b>SISSEJUHATUS .....</b>	<b>53</b>
<b>II</b>	<b>PSÜHHIAATRILISE ABI OSUTAJAD .....</b>	<b>57</b>
<b>III</b>	<b>POLITSEI KINNIPIDAMISKOHAD.....</b>	<b>58</b>
1.	Üldisloomustus.....	58
2.	Tartu arestimaja.....	60
3.	Paide arestimaja.....	61
4.	Rapla arestimaja .....	61
5.	Haapsalu arestimaja .....	61
6.	Jõgeva arestimaja.....	62
<b>IV</b>	<b>KAITSEVÄGI.....</b>	<b>63</b>
1.	Üldisloomustus.....	63
2.	Vahipataljon .....	63
3.	Kuperjanovi pataljon .....	64
<b>V</b>	<b>VANGLAD.....</b>	<b>65</b>
1.	Üldisloomustus.....	65
2.	Tallinna Vangla .....	65
3.	Viru Vangla .....	67
<b>VI</b>	<b>ERIKOOLID .....</b>	<b>69</b>
<b>4. OSA</b>	<b>ÜLEVAADE ÕIGUSKANTSLERILE SEADUSEGA PANDUD MUUDE</b>	
	<b>ÜLESANNETE TÄITMISEST .....</b>	<b>71</b>
<b>I</b>	<b>SISSEJUHATUS .....</b>	<b>72</b>
<b>II</b>	<b>DISTSIPLINAARMENETLUSE ALGATAMINE KOHTUNIKU VASTU .....</b>	<b>74</b>
1.	Üldisloomustus.....	74
<b>III</b>	<b>IMMUNITEEDIMENETLUS .....</b>	<b>77</b>
1.	Üldisloomustus.....	77
2.	Riigikogu liikmelt Villu Reiljanilt saadikupuutumatus e äravõtmine.....	77
<b>IV</b>	<b>VÖRDÕIGUSLIKKUSE JA VÖRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÕTE .....</b>	<b>78</b>
1.	Üldisloomustus.....	78
<b>5. OSA</b>	<b>MENETLUSSTATISTIKA .....</b>	<b>81</b>
1.	<b>Menetlusstatistika üldandmed.....</b>	<b>82</b>
1.1.	Avaldustepõhine statistika .....	82
1.2.	Asjamenetluste põhine statistika .....	82
2.	<b>Asjamenetluste tulem .....</b>	<b>84</b>
2.1.	Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine .....	84
2.2.	Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse seadustele vastavuse kontrollimine.....	85
2.3.	Erimenetlused .....	86
2.4.	Menetluse võtmata jäetud asjamenetlused.....	86

3.	Asjamenetluste jaotus vastutusosalade järgi.....	87
4.	Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa .....	94
5.	Asjamenetlused regioonide lõikes.....	95
6.	Asjamenetluste keel.....	96
7.	Kontrollkäigud.....	96
8.	Isikute vastuvõtt .....	97
9.	Kokkuvõte .....	97
 <b>6. OSA ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI TEGEVUS .....</b>		<b>99</b>
<b>I</b>	<b>ORGANISATSIOON .....</b>	<b>100</b>
1.	Struktuur .....	100
2.	Ametkonna sooline, vanuseline ja hariduslik koosseis .....	100
3.	Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne .....	101
<b>II</b>	<b>AVALIKUD SUHTED .....</b>	<b>102</b>
1.	Avalike suhete eesmärgid ja põhimõtted .....	102
2.	Meediasuhted .....	102
2.1.	Artiklid ja arvamused.....	102
2.2.	Intervjuud ja persoonilood .....	103
3.	Üritused ja koostöö .....	103
3.1.	Avatud uste päev .....	103
3.2.	Ümarlauad .....	103
3.3.	Seminar laste õigustest .....	104
3.4.	Koostöö teiste institutsioonidega.....	104
3.5.	Esinemised, erialaloengud ja teabepäevad.....	104
<b>III</b>	<b>ÕIGUSTEADUSLIK TEGEVUS.....</b>	<b>106</b>
1.	Teadusüritused .....	106
1.1.	Konverents “Õiguskantsler Eestis ja Euroopas: järjepidevus ja tulevik” .....	106
1.2.	Giesseni Justus Liebig'i ülikooli avaliku õiguse professori avalik loeng.....	106
2.	Kogumik “15 kaasust” .....	107
3.	Ettekanded.....	107
4.	Teadusartiklid .....	107
<b>IV</b>	<b>RAHVUSVAHELISED SUHTED.....</b>	<b>108</b>
1.	Välisviisidid .....	108
2.	Õiguskantsleri väliskülalised .....	109
3.	Koostöö Euroopa Liidu institutsioonide, rahvusvaheliste ja välisriikide organisatsioonidega.....	109
3.1.	Euroopa ombudsman.....	109
 <b>SEADUSLÜHENDITE REGISTER.....</b>		<b>111</b>
 <b>KONTAKTANDMED .....</b>		<b>112</b>
 <b>ISIKUTE VASTUVÕTTUDE AJAD .....</b>		<b>115</b>

# 1. OSA

## ÕIGUSKANTSLER JA RIIGIKOGU

## I SISSEJUHATUS

Õiguskantsleri ja Riigikogu koostööl on erinevaid vorme. Õiguskantsler teostab põhiseaduspärasuse kontrolli Riigikogus vastuvõetud seaduste üle. Riigikogu liikmetel on õigus esitada õiguskantslerile arupärimisi ja kirjalikke küsimusi. Praktikaks on juurdunud, et Riigikogu tööorganid, eeskätt alalised komisjonid, pöörduvad õiguskantsleri poole arvamuse saamiseks menetluses olevate eelnõude kohta. Riigikogu liikmed on pöörduvad õiguskantsleri poole erinevate õigusküsimustega ka nn tavakorras, väljaspool arupärimise või kirjaliku küsimuse menetluskorda.

Riigikogu nimetas 12.02.2008 ametisse taasiseisevunud Eesti kolmandaks õiguskantsleriks Indrek Tederi. Indrek Teder andis 10.03.2008 ametivande ja astus ametisse. Lisaks nimetati 16.09.2008 õiguskantsleri asetäitja-nõuniku ametisse Nele Parrest senise asetäitja-nõuniku Aare Reenumägi asemel.

Õiguskantsler tegi 2008. aastal Riigikogule kolm ettepanekut seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks (2007. aastal ettepanekuid ei tehtud), aga mitte ühtegi ettekannet (2007. aastal oli üks ettekanne).

Esimeses ettepanekus taotles endine õiguskantsler Allar Jõks Riigikogu liikme staatuse seaduse põhiseadusega kooskõlla viimist (Riigikogu liikmete kuulumine äriühingute nõukogudesse, asi nr 6-8/080072). Nimelt leidis õiguskantsler, et nimetatud seaduses puudub keeld Riigikogu liikmete kuulumise osas riigi esindajana riigi osalusega äriühingu nõukogusse ning seetõttu on see vastuolus ametite ühitamatuse ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega. Riigikogu täiskogu toetas õiguskantsleri ettepanekut 29.01.2008, võttes sellega kohustuse asuda kehtivat seadust muutma. Riigikogu põhiseaduskomisjon algatas 20.02.2008 Riigikogu liikme staatuse seaduse § 28 muutmise seaduse eelnõu (201 SE), mille esimene lugemine lõpetati 15.04.2008. Rohkem Riigikogu nimetatud eelnõu menetlenud ei ole.

Järgmised kaks ettepanekut tegi õiguskantsler Indrek Teder. Esimene neist käsitles ettepanekut tühistada valimisseadustes poliitilist välireklaami keelustav sätte, mille alusel keelustatakse aktiivse agitatsiooni ajal poliitiline välireklaam ning nähakse ette selle rikkumise korral vastutus (Poliitilise välireklaami keelustamine, asi nr 6-1/080709). Nimetatud ettepanekule eelnes õiguskantsleri ettekanne Riigikogule juba 06.09.2005. Riigikogu üritused ajavahemikul 2005 – 2008 erinevate seaduseelnõude näol probleemi lahendada ei andnud aga poliitiliste erimeelsuste tõttu tulemust. Riigikogu täiskogu toetas õiguskantsleri ülalnimetatud ettepanekut 19.06.2008. Riigikogu põhiseaduskomisjon algatas 15.09.2008 kolme valimisseaduse muutmise seaduse eelnõu (338 SE), mille esimene lugemine lõpetati 12.11.2008. Analoogiliselt eelmise ettepanekuga Riigikogu nimetatud eelnõu rohkem menetlenud ei ole.

Teises ettepanekus taotles õiguskantsler Indrek Teder kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse põhiseadusega kooskõlla viimist (Mandaatide jaotamine Tallinna volikogu valimistel, asi nr 6-1/071800). Õiguskantsler leidis oma 03.11.2008 tehtud ettepanekus, et KOVVS § 8 lg 4 (valimisringkondade moodustamine linnaosade kaupa Tallinnas) ning § 9 lg 2 (mandaatide erijaotus valimisringkondade vahel Tallinnas) on vastuolus PS § 156 lg 1 lausest 3 tuleneva valimiste ühetaolisuse põhimõttega ning PS §-st 10 ja § 156 lg 1 lausest 3 koostoimes tuleneva valimiste proportsionaalsuse põhimõttega. Riigikogu täiskogu toetas õiguskantsleri ettepanekut 18.11.2008, võttes sellega kohustuse asuda kehtivat valimisseadust muutma. 10.12.2008 võeti algatatud eelnõu (392 SE) ka seadusena vastu. Seadus jõustus 17.12.2008. Õiguskantsler leidis, et valimisseadusesse viidud muudatustele põhiseadusliku hinnangu andmiseks on vajalik täiendav analüüs, mis saab tugineda valimispraktikal. Seetõttu ta vastuvõetud seadust ka ei vaidlustanud. Küll tegi seda 09.02.2009 PSJKS § 7 alusel Tallinna Linnavolikogu.

21.05.2008 sai lahenduse ka 2006. aastal alanud õiguskantsleri ja Riigikogu vaheline vaidlus erakonnaseaduse kooskõla osas põhiseadusega. Õiguskantsler taotles tunnistada erakonnaseaduse sätteid, milles ei kehtestata tõhusat kontrolli erakondade rahastamise üle, põhiseaduse vastaseks ja kohustada Riigikogu looma kontrollorganit, mis vastab miinimumnõuetele. Riigikohtu üldkogu leidis, et õiguskantsleri ettepanek tuleb jätta rahuldamata. Kohus põhjendas, et olemasolev erakondade rahastamise kontrolli organite süsteem ja pädevused on piisavad selleks, et jõuda erakondade rahastamise tegelike allikateni. Tagatud on erakondade rahaliste vahendite avalikustamine. Ainuüksi möönmisest, et kontrolli regulatsioon ei ole täiuslik, ei tulene veel iseenesest põhiseadusvastasus.<sup>1</sup> Oma soovitusel on parteide rahastamise läbipaistvuse osas Eestile andnud ka Euroopa Nõukogu juures asuv korrupsioonivastane riikide ühendus (GRECO). Muu hulgas soovitatakse teha erakondade rahastamise kontroll ülesandeks sõltumatule organile, kellel on mandaat, volitused, rahalised vahendid ja personal rahastamise tõhusaks kontrollimiseks, vastavate reeglite võimalike rikkumiste uurimiseks ning sanktsioonide kehtestamiseks.<sup>2</sup> Eesti annab aru soovitude täitmisest 2009. aasta oktoobriks.

Õiguskantsler vastas aruandeperioodil ühele arupärimisele (2007. aastal oli kaks arupärimist) ning viiele kirjalikule küsimusele (2007. aastal oli seitse kirjalikku küsimust). Arupärimises käsitletud teemaks oli Saksamaale ümberasunute vara probleem omandireformi kontekstis (Saksamaale ümberasujate vara ja omandireform, asi nr 10-1/081259). Õiguskantsler asus kohtulahenditest tulenevalt seisukohale, et kehtiv õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise ja

1 RKÜKo 21.05.2008, nr 3-4-1-3-07. Sellele otsusele lisasid viis riigikohtunikku eriarvamuse, milles leidsid muuhulgas: "Erakondade rahastamise praegune kontrollimehhanism pole piisav selleks, et jõuda erakondade rahastamise tegelike allikateni, ega suuda saavutada neid eesmärgi [...], milleks on vajalik erakondade rahastamise kontrollimehhanism."

2 GRECO III aruanne 2008, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.korrupsioon.ee/34941>.



kompanseerimise kord ei tee ühtegi erandit Saksamaale ümberasunutele kuulunud õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise või kompanseerimise osas. Järelikult tuleb neile kuulunud õigusvastaselt võõrandatud vara tagastada või kompanseerida ühtsetel alustel. Seega ei ole käesoleval ajal võimalik Saksamaale ümberasunutelt nõuda, et nad tõendaksid neile kuulunud õigusvastaselt võõrandatud vara eest Saksa riigilt kompensatsiooni mitta saamist. Teiseks leidis õiguskantsler, et üürnikel ei saanud tekkida õiguspärast ootust nende poolt kasutatavate eluruumide erastamiseks. Riigikogul on võimalik soovi korral otsustada Saksamaale ümberasunutele kuulunud õigusvastaselt võõrandatud vara üürnikele õiglase hüvitise maksimisega seonduv. Õiguskantsleril ei ole ega saagi olla pädevust, et otsustada, milline lahendus on sobivaim. Kuna riigi raha kasutamise määramine on poliitiline küsimus, on seda pädevad tegema Vabariigi Valitsus ja Riigikogu. Tagastatud hoones elava üürniku eluruumi saamise õiguse osas leidis õiguskantsler, et ainus võimalus selleks ei ole olnud erastatava eluruumi saamine, vaid ka munitsipaaleluruumi üürile saamine. Riigil ja kohalikel omavalitsustel on olnud piisavalt aega tegeleda elamumajandusega seotud probleemidega ja lahendada tagastatud eluruumide üürnike eluasemeprobleemid. Omandireform peab lõppema.

Kirjaliku küsimuse raames päriti õiguskantslerilt omandireformi, riigieelarve reserveide ja õiguskantsleri poole pöördumise õiguse kohta, suitsetamise kohta kasiinodes ning Tõrva linna veeprobleemide kohta.

Omandireformiga seonduvas kirjalikus küsimuses küsiti muuhulgas üle-eelmise ja praeguse õiguskantsleri seisukohtade erinevuse kohta Saksamaale ümberasunute vara kuulumise osas omandireformi aluste seaduse reguleerimisalasse (ORAS sätete tõlgendamise, asi nr 10-2/081993). Küsijale selgitati, et õiguskantsleri seisukohad ei ole aastate jooksul muutunud vastupidiseks. Õiguskantsler on lähtunud seisukoha andmisel Saksamaale ümberasunutele kuulunud vara küsimuses vastaval ajal kehtinud õiguslikust olukorrast, mis hõlmas nii seaduse regulatsioone kui ka kohtulahendeid.

Riigieelarve reserveide osas päriti õiguskantslerilt eelneval eelarveaastal ülelaekunud summade stabiliseerimisreservi asemel kassareservi kandmise õiguspärasuse kohta. Õiguskantsler pidas taolist käitumist seadusega mitte vastuolus olevaks, kuid soovitas riigieelarve seaduse vastavat regulatsiooni arusaamatuste vältimiseks tulevikus täpsustada.

Mitmed Riigikogu liikmed pöördusid õiguskantsleri poole väljaspool kirjaliku küsimuse esitamise menetluskorda. Selle raames küsiti muuhulgas sideoperaatoritele elektroonilise side seaduses pandud kohustuste kohta, avaliku elu tegelase perekonna- ja eraelu puutumatusse kohta, avalike teenistujate, töötajate ning füüsilisest isikust ettevõtjate eesti keele oskuse ja kasutamise nõuete kehtestamise põhiseaduspärasuse kohta, maavanema õiguste ja vallavolikogu liikme volituste kohta.

Vastates küsimusele, kui palju ja mis alustel on õigus sekkuda avaliku elu tegelase eraellu, juhtis õiguskantsler tähelepanu mõiste "ülekaalukas avalik huvi" sisustamisele, arvestades EIÕK praktikat (Avaliku elu tegelase õigus perekonna- ja eraelu puutumatusse, asi nr 10-3/081630). Ülekaaluka avaliku huvi all tuleks silmas pidada, kas vastavate andmete avalikustamine annab midagi juurde debatile demokraatlikus ühiskonnas. Sellest tuleb ka lähtuda nii avaliku elu tegelaste kui ka nende perekonnaliikmete andmete avalikustamisel ajakirjanduses.

Riigikogu alatised komisjonid või Riigikogu liikmed pöördusid ülevaateastal 12 korral õiguskantsleri poole, et saada arvamus menetluses olevate eelnõude kohta (2007. aastal kuuel korral). Arvamustaotlused tulid õiguskomisjonilt (neljal korral), põhiseaduskomisjonilt (kahel korral), riigikaitsekomisjonilt ning sotsiaalkomisjonilt (mõlemalt ühel korral). Lisaks pöördusid arvamuse saamiseks kokku neljal korral Riigikogu liikmed. Õiguskantsler andis arvamuse kümnele pöördumisele. Esitatud seisukohtadest olid kaalukamad arvamus Riigikogu liikmete ja teiste kõrgemate ametikandjate palkadega seonduvatele eelnõude kohta (296 SE ja 342 SE), kaitseväge korraldusega seonduvad küsimused ja eelnõud (202 ja 203 SE, samuti muudatusettepanekud eelnõule 49 SE). Õiguskomisjonile antud olulisemates arvamustes hindas õiguskantsler jätlustegevuse põhimõtete seonduvat (286 SE), samuti liiklussüütegudega seonduvaid probleeme (179 SE).

## 2. OSA

ÓIGUSKANTSLER JA TÁITEVVÓIM

## I SISSEJUHATUS

Õiguskantsleri põhiülesanded on teostada normikontrolli ja tegutseda *ombudsman*'ina. Mõlema ülesande eesmärgiks on isikute põhiõiguste ja -vabaduste kaitsmine.

Ülevaate 2. osas kajastatakse õiguskantsleri tegevust nii normikontrolli teostamisel kui ka tegutsemisel *ombudsman*'ina. Käsitlemist leiab ka õiguskantsleri sõnaõigus Vabariigi Valitsuse istungitel, kus õiguskantsleril on võimalik varakult osundada võimalikele probleemidele isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamisel.

1992. a rahvahääletusel vastu võetud põhiseadus taastas õiguskantsleri kui ainuisikulise ja sõltumatu põhiseadusliku institutsiooni. 1993. a jõustunud õiguskantsleri tegevuse korraldamise seaduse sätted käsitasid õiguskantslerit ennekoike kui organit, kes valvab selle järele, et seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovad aktid oleksid põhiseaduse ja seadustega kooskõlas. Alates 1999. a on õiguskantsleril ka *ombudsman*'i ülesanded. Nimelt pandi 01.06.1999 jõustunud õiguskantsleri seadusega õiguskantslerile ülesandeks kontrollida, kas riigiasutus tagab isiku põhiseaduslikke õigusi ja vabadusi. *Ombudsman*'i funktsioone laiendasid veelgi õiguskantsleri seaduse 01.01.2004 jõustunud muudatused, mille kohaselt lisati järelevalvealuste asutuste hulka ka kohaliku omavalitsuse asutused ja organid, avalik-õiguslikud juriidilised isikud ning avalikke ülesandeid täitvad füüsilised või eraõiguslikud juriidilised isikud.

01.01.2004 jõustunud õiguskantsleri seadusega laiendati õiguskantsleri pädevust ka eraisikute vaheliste diskrimineerimisvaidluste lahendamisele. Ühtlasi lisati õiguskantsleri ülesannete hulka võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamine. Tegemist on nõ valdkondliku *ombudsman*'i pädevusega ja kõnealust pädevust on pikemalt käsitatud ülevaate 4. osa IV jaos.

Alates 18.02.2007 on õiguskantsler ka ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokollis 3 sätestatud riiklik ennetusasutus. Tegevus riikliku ennetusasutusena hõlmab kõiki asutusi, kus isikud viibivad tahtevastasel ja kus võidakse piirata nende liikumisvabadust. Õiguskantsleri kui ennetusasutuse tegevus on erinevalt varasematest ülevaadetest kajastatud eraldi jaotises – ülevaate 3. osas. Seal on esitatud nii kontrollkäikude kokkuvõtted kui ka kirjeldus õiguskantsleri võetud muude meetmete kohta piinamise, julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise ennetamiseks. Selline lähenemine võimaldab anda terviklikuma pildi õiguskantsleri tegevusest ennetusasutusena.

Ülevaate 2. osa on üles ehitatud ministeeriumide valitsemisalade kaupa, alustades Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalaga ja lõpetades Välisministeeriumi valitsemisalaga. Sellise ülesehituse eesmärgiks on teavitada avalikkust sellest, milliseid arenguid ja probleeme on põhiõiguste ja -vabaduste tagamisel ministeeriumide valitsemisalas, ja osutada poliitilisele vastutusele. Minister on see, kellel lasub poliitiline vastutus ja kelle käes on olulisimad hoovad probleemide lahendamiseks.

Ministeeriumi jaos antakse laiem ülevaade ministeeriumi valitsemisalas 2008. aastal toimunud. Selles kajastatakse ülevaate aastal aset leidnud olulisemaid õigusloomearenguid ning, kui õiguskantsler on esitanud arvamuse vastavas ministeeriumis ette valmistatud õigustloova akti eelnõu kohta, siis antakse lühikärgeline ülevaade õiguskantsleri seisukohast. Lisaks osundatakse ministeeriumi valitsemisalaga seotud olulisematele Riigikohtu lahenditele ja juhitakse tähelepanu valitsemisalas ülevaateperioodil aset leidnud põhiõiguste ja -vabaduste rikkumistele. Kõige olulisemate õiguskantsleri poolt läbi viidud menetluste lühikokkuvõtted esitatakse ülevaate põhitekstis ning selliste menetluste raames antud õiguskantsleri seisukoha terviktekstiga on võimalik tutvuda vastava menetluse juures asuva lingi kaudu. Teistele olulistele õiguskantsleri seisukohtade terviktekstidele viitavad lingid asuvad iga ministeeriumi valitsemisala ülevaate lõpus. Ministeeriumi valitsemisala iseloomustuses on antud ülevaade sellest, kuidas ministeerium on täitnud õiguskantsleri eelmiste aastate ettepanekuid ja soovitusi.

Kohtu tegevust käsitletakse sõltuvalt sisust kas Justiitsministeeriumi valitsemisala jaos või ülevaate 4. osas kohtuniku distsiplinaarprotseduuride algatamise jaos. Kohaliku omavalitsuse tegevust kajastatakse sõltuvalt probleemist kas mõne ministeeriumi valitsemisala jaos või regionaalministri valitsemisala jaos. Nimelt kui probleem seondub kohaliku omavalitsuse poolt riikliku ülesande täitmisega, kajastatakse probleemi vastava ministeeriumi valitsemisala all. Kui probleem seondub kohaliku omavalitsuse poolt kohaliku elu küsimuse otsustamisega ning probleem ei puuduta ühegi ministeeriumi tegevust, antakse sellest ülevaade regionaalministri valitsemisala jaos.

Normikontrolli ja käesolevas ülevaate osas kajastatavate *ombudsman*'i menetluste kohta saab öelda järgnevat. Normikontrolli menetluses analüüsib õiguskantsler, kas seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovad aktid (seadused, määrused) piiravad põhiseadusevastasel isikute õigusi ja vabadusi. *Ombudsman*'i menetluses teostab õiguskantsler järelevalvet riigiasutuse, kohaliku omavalitsuse, avalik-õigusliku juriidilise isiku ja avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku juriidilise isiku tegevuse üle isikute põhiõiguste ja -vabaduste ning hea halduse tava järgimisel. Nimelt lisaks õigusnormide järgimisele saab õiguskantsler alates 01.01.2004 kontrollida ka seda, kas järelevalvealused asutused ja organid järgivad hea halduse tava. Isiku põhiõigus heale haldusele tuleneb PS §-st 14 ning tähendab avaliku võimu kohustust tegutseda inimsõbralikult. Avalik võim peab suheldes inimesega näitama üles

hoolivust, kohtlema teda subjekti ja mitte objektina ning aitama igakülgselt kaasa tema õiguste ja vabaduste tegelikule kaitsele. Hea halduse tava järgimine on midagi enam kui pelgalt küsimus õiguspärasusest ning annab laiemalt tunnistust avaliku võimu kvaliteedist.

Õiguskantsler viib normikontrolli ja *ombudsman*'i menetlust läbi isiku avalduse alusel või omal algatusel. Isikut teavitatakse menetluse alustamisest, samuti toimingutest, mida õiguskantsler avalduse lahendamiseks on teinud või kavatses teha, ning õiguskantsleri lõppseisukohast.

Normikontrolli menetlust saab õiguskantsler tõhusalt teostada siis, kui talle on teada kaalutlused, miks kontrollitav norm sellisel kujul loodi ja jõustati. Selleks tutvub õiguskantsler õigustloova akti eelnõu seletuskirjaga ning muude asjakohaste materjalidega. Lisaks asjaomaste dokumentidega tutvumisele pöördub õiguskantsler üldjuhul teabe nõudmisega õigustloova akti eelnõu koostaja poole. Pärast vastuse laekumist analüüsib õiguskantsler õigustloova akti põhiseadusele ja seadustele vastavust.

Õiguskantsleri *ombudsman*'i menetlust iseloomustab vormivabadus ja eesmärgipärasus. Menetlustoimingu vormi ja muud üksikasjad määrab õiguskantsler, lähtudes eesmärgipärasuse, tõhususe, lihtsuse ja kiiruse põhimõttest ning vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Vormivabaduse põhimõte kehtib juhul, kui seadus ei näe otseselt ette, kas ja kuidas tuleb menetlustoiming läbi viia. Lisaks eeltoodule lähtub õiguskantsler avalduse menetlemisel uurimispõhimõttest. Teisisõnu selgitab õiguskantsler välja menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral kogub tõendeid omal algatusel. Peamine õiguskantsleri menetlustoiming on teabe nõudmine, vajadusel ka seletuse ja ütluse võtmine. Õiguskantsler võib vajaduse korral kasutada ka muid menetlustoimingute vorme, sh küsida asja lahendamiseks erialaasjatundja arvamust. Järelevalvealune asutus või isik peab tagama õiguskantslerile asja menetlemisel vaba juurdepääsu tema valduses olevatele dokumentidele ja muule materjalile ning kohtadele. Samuti on õiguskantsleril õigus teha kontrollkäik vanglasse, väeossa, arestimajja, väljasaatmiskeskusse, varjupaigataotlejate vastuvõtukeskusesse või registreerimiskeskusesse, psühhiaatriaiglasse, erihooldekodusse, erivajadustega õpilaste kooli, üldhooldekodusse, asenduskodusse, noortekodusse või muusse järelevalvealusesse asutusse.

Nii normikontrolli kui ka *ombudsman*'i menetlus lõpeb õiguskantsleri seisukohavõtuga. Kui normikontrolli menetluses selgub, et õigustloova aktiga rikutakse isikute põhiõigusi ja -vabadusi, siis saab õiguskantsler pöörduda asjaomase ministri või teise õigustloova akti ette valmistanud isiku (nt vallavalitsuse) poole märgukirjaga, et algatataks põhi-seaduslikkuse probleemi lahendav uus eelnõu. Samas on õiguskantsleril õigus teha ka õigustloova akti vastu võtnud organile ettepanek viia see akt või selle säte 20 päeva jooksul põhiseaduse ja seadusega kooskõlla. Kui õigustloova akti vastuvõtnud organ ei ole 20 päeva jooksul arvates ettepaneku saamise päevast akti või selle sädet põhiseaduse või seadusega kooskõlla viinud, on õiguskantsleril õigus teha Riigikohtule ettepanek tunnistada õigustloov akt või selle säte kehtetuks. Menetluse tulemi osas on õiguskantsleril valikuvabadus. Tulem oleneb sellest, kas ettepanek või märgukiri sõltub konkreetse kaasuse olemusest, asja lahendamise pakilisusest vm asjaoludest.

*Ombudsman*'i menetluse lõppemisel annab õiguskantsler hinnangu, kas järelevalvealuse asutuse tegevus on olnud õiguspärane ja hea halduse tava nõuetega kooskõlas. Õiguskantsler võib kritiseerida, anda soovitusi ja muul viisil väljendada oma arvamust, samuti teha ettepaneku rikkumise kõrvaldamiseks, muuta halduspraktikat või normi tõlgendust. Õiguskantsleri seisukoht tehakse avaldajale ja järelevalvealusele asutusele kirjalikult teatavaks. Järelevalvealune asutus teavitab õiguskantslerit, kuidas tema ettepanekut või soovitust on järgitud. Õiguskantsleril on õigus esitada oma soovitusi või ettepaneku täitmise kohta järelepärimisi, millele järelevalveasutus peab vastama. Kui õiguskantsleri ettepanekut või soovitust ei täideta, võib õiguskantsler teha selle kohta ettekande asutuse järele valvavale asutusele, Vabariigi Valitsusele või Riigikogule. Samuti võib õiguskantsler ettepanekust või soovitusest ning selle täitmisest või täitmata jätmisest teavitada avalikkust. Õiguskantsleril puudub otsene sunnivahendite kasutamise võimalus *ombudsman*'i menetluses – tema seisukohad isikute õiguste rikkumise korral ei ole tagatud mitte sunni, vaid eelkõige tema autoriteedi abil.

2008. a esitati õiguskantslerile 2566 avaldust ja algatati 1944 asjamenetlust (2007. a 2266 avaldust ja 1740 asjamenetlust). Algatatud asjamenetlustest otsustas õiguskantsler alustada 480 sisulist menetlust, sh 151 normikontrolli menetlust ja 258 *ombudsman*'i menetlust (2007. a 474 sisulist menetlust, sh 150 normikontrolli menetlust ja 252 *ombudsman*'i menetlust). Õiguskantsler alustas 2008. a 66 menetlust omal algatusel ja korraldas 33 kontrollkäiku (2007. a 70 menetlust omal algatusel ja 28 kontrollkäiku). Normikontrolli menetluse käigus tuvastas õiguskantsler 18 korral vastuolu põhiseaduse või seadustega (2007. a 26 korral vastuolu põhiseaduse või seadustega). *Ombudsman*'i menetluse tulemusena tegi õiguskantsler järelevalvealustele asutustele 76 ettepanekut või soovitust (2007. a 81 ettepanekut või soovitust).

Kuigi õiguskantsleri põhiülesanded on teostada normikontrolli ja tegutseda *ombudsman*'ina, on õiguskantsleril ka mitmeid teisi pädevisi, sealhulgas osaleda sõnaõigusega Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungitel. Õiguskantsleri suhtlust Riigikoguga ja seda, kuidas ta on oma sõnaõigust Riigikogus kasutanud, on kajastatud ülevaate 1. osas. Õiguskantsleri sõnaõigus Vabariigi Valitsuse istungil võimaldab õiguskantsleril kontrollida õigustloovate aktide põhiseaduslikkust eelkontrolli vormis. Õiguskantslerile saadetakse Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungite päevakorrad koos arutlusele tulevate õigusaktide eelnõudega. Sellega tagatakse õiguskantsleri teavitamine õigustloovate aktide vastuvõtmisest ja õigusloomeprotsessist tervikuna. Oma sõnaõigust on õiguskantsler kasutanud eelkõige Vabariigi

Valitsuse istungitel sisuliselt konsultatiivse iseloomuga eelkontrolli käigus eesmärgiga hoida ära Vabariigi Valitsuse algatatud seaduseelnõu või määruse vastuolu põhiseadusega või määruse vastuolu seadusega. Eelkontrolli tulemusena võib õiguskantsler anda hinnangu valitsuse menetluses oleva õigustloova akti eelnõule hiljemalt Vabariigi Valitsuse istungil. Oma arvamuses keskendub õiguskantsler ilmselgelt põhiseadusega vastuolus olevatele eelnõu sätetele. Vaieldamatult on õiguskantsleri eelkontrolli vormi tõttu õiguslik analüüs ajaliselt piiratud, mistõttu saab valitsuse istungil antud arvamust käsitleda kui esialgset hinnangut ning seda ei saa lugeda seotuks määral, mis takistaks õiguskantsleril oma seisukohta hiljem muuta konkreetsete õiguslike kaasuste lahendamisel.

2008. a vaatas õiguskantsler eelkontrolli vormis läbi 102 Vabariigi Valitsuse päevakorrapunkti, mille kohta andis arvamusi 24 korral (2007. a 116 päevakorrapunkti ja 24 arvamust). Üldistatult võib tõdeda, et suuremat osa õiguskantsleri tehtud märkustest ja ettepanekutest arvestati ning eelnõusid kontrolliti lähtuvalt ettepanekutest ja märkustest veel kord.

## II HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldiseloostus

Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas on riigi haridus-, teadus-, noorte- ja keelepoliitika kavandamine ning sellega seonduvalt alus-, põhi-, üldkesk-, kutsekesk-, kõrg-, huviala- ning täiskasvanuhariduse, teadus- ja arendustegevuse, noorsootöö ja erinoorsootöö valdkondade korraldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine. Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas on Keeleinspeksioon. Ministeeriumi poolt hallatavate riigiasutuste hulka kuuluvad Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus, Eesti Hariduse ja Teaduse Andmesidevõrk ning Eesti Noorsootöö Keskus. Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusalasse kuuluvad lisaks eeltoodule Tiigrihüppe Sihtasutus, Sihtasutus Eesti Teadusfond, Sihtasutus Archimedes, Eesti Infotehnoloogia Sihtasutus, Elukestva Õppe Arendamise Sihtasutus INNOVE, Eesti Spordikoolituse Arendamise Sihtasutus, Sihtasutus Teaduskeskus AHHA ja Kutsequalifikatsiooni Sihtasutus.

2008. a oli Vabariigi Valitsuse prioriteediks muuhulgas lasteaiakohtade puuduse vähendamine. Ülevaateastal käivitatud lasteaiakohtade programmi mahuks oli 225 miljonit krooni. Vabariigi Valitsuse 29.05.2008. a määrusega nr 87 kehtestati ka koolieelse lasteasutuse riiklik õppekava.

Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. a tegevusprogrammis on muu hulgas seatud eesmärgiks vähendada haridussüsteemist varajast väljalangemist ehk madala haridustasemega mitteõppivate noorte osakaalu 13%-lt 10%-ni. Põhikoolist väljalangejate arvu vähendamiseks oli kavas soodustada individuaalset õpet, koduõpet ja huvihariduse sidumist tasemeharidusega ning alustada abiõpetaja süsteemi juurutamisega. Seatud eesmärgi täitmise raames võib esile tõsta haridus- ja teadusministri 21.12.2007. a määrusega nr 83 kinnitatud “Koduõppe korda”, mis jõustus 01.09.2008. a.

Kõrghariduse kvaliteedi tõstmiseks on alates 01.09.2008. a muudetud senist kõrgkoolide välishindamise korda. 01.09.2008. a jõustunud ülikooliseaduse, erakooliseaduse ja rakenduskõrgkooli seaduse ning nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse alusel loodi SA Archimedes üksusena sõltumatu Kõrghariduse Kvaliteediagentuur ning rakendatakse kohustuslikku regulaarset õppekavade ja kõrgkoolide institutsionaalset välishindamist.

Vabariigi Valitsuse 07.02.2008. a määrusega nr 44 kehtestati 2008. a riigieelarve seaduse alusel kohaliku omavalitsuse üksustele tasandusfondi määratud eraldiste jaotus ning jaotamise ulatus, tingimused ja kord, millega reguleeriti hariduskulude uus rahastamismudel. Uus rahastamismudel peaks aitama tagada alg- ja põhikoolide kättesaadavust elukoha lähedal, samaaegselt soodustades gümnaasiumiastmeid pigem konsolideeruma.

2008. a valmistas Haridus- ja Teadusministeerium ette ka uue põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõu, mille olulisemate muudatustena võib välja tuua põhikooli- ja gümnaasiumiastme eraldamist ning erivajadustega lastele mõeldud koolide mõiste kaotamist. Eelnõuga planeeritakse ka piirata seni õigusaktidega vanematele tagatud õigust öelda otsustav sõna oma lastele kooli valimisel. Kuivõrd tegemist on eelnõuga, milles sisalduvad muudatused võivad Riigikogus osutada mitmete vaidluste objektiks, ei ole käesoleva ülevaate raames võimalik antud eelnõu sisu põhjalikumalt käsitleda. Õiguskantsleril on aga plaanis jälgida eelnõu menetlemise käiku ning vajadusel anda oma arvamus eelnõu kohta.

Sarnaselt 2007. aastale oli ka ülevaateastal õiguskantsler sunnitud sekkuma Haridus- ja Teadusministeeriumi initsiatiivi õigusaktide muutmise ettepanekute tegemisel, kuivõrd muudatusettepanekute tegemisel jäeti olulisel määral arvestamata laste õigused. Nimelt tegi Haridus- ja Teadusministeerium aruandeaastal Justiitsministeeriumile ettepaneku täiendada väärtemenetluse seadustikku sättega, mille kohaselt võiks tulevikus koolijuht määrata väärtetokaristusi oma kooli õpilasele. Õiguskantsleri hinnangul oli tegemist ettepanekuga, mille tagajärjed, sobivus kehtivasse õiguskorda ning eesmärk oleksid vajanud tõsist ühiskondlikku diskussiooni. Haridus- ja Teadusministeeriumi ettepanekust tulenevate tagajärgede analüüsimiseks viis õiguskantsler koostöös Lastekaitse Liiduga 25.11.2008 läbi ümarlause “Kool – kas haridus- või karistusasutus?”.<sup>3</sup> Ümarlausele kutsuti osalema Haridus- ja Teadusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Justiitsministeeriumi ja politsei esindajad, samuti erinevaid laste õigusi, õpetajaid, koolijuhte ning erialaspetsialiste koondavate organisatsioonide esindajaid.

Õiguskantsler tõi Haridus- ja Teadusministeeriumi ettepanekut analüüsid esile, et ettepanekust ei nähtu, milliseid sisulisi probleeme soovib ministeerium koolijuhtidele kohtuvälise menetleja õiguste andmisega lahendada ning millistele uuringutele, analüüsidele või statistilistele andmetele on seejuures tuginetud. Õiguskantsler märkis ka, et ÜRO lapse õiguste konventsiooni kohaselt peaksid riigid rõhu asetama preventiivsete poliitikate väljatöötamisele, mis aitaksid kaasa kõigi laste ja noorte sotsialiseerumisele.

Õiguskantsleri hinnangul võib koolijuhile kohtuvälise menetleja õiguste andmisel olla rikutud erapooletu ja ausa menetluse tagamise põhimõte. Kehtiva väärtemenetluse seadustiku kohaselt on kohtuvälisest menetlejast ametnik kohustatud end taandama, kui ta ei saa mõnel põhjusel olla erapooletu. Kooli direktoril aga on otsene informatsioon iga õpilase kohta (sealhulgas tema õppe edukuse, perekondliku olukorra jms kohta) ning tal on õigus kohaldada õpilase suhtes kooliseseid mõjutusvahendeid, mistõttu omab ta õpilase suhtes menetlusvälist teavet, mis omakorda väljastab direktori erapooletuse võimaliku väärtetoasja menetlemisel. Seega ei ole haridusasutuses võimalik tagada väärt-

3 Ümarlause materjalid kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/?menuID=18>.



teosja objektiivset menetlemist olukorras, kus koolijuhil lasub ka väärteprotokolli koostamine ning kus suur osa õpilast süüstavatest tõenditest võivad olla kas loodud või kogutud sama koolijuhi poolt (näiteks olukorras, kus õpilast soovitakse karistada direktori solvamise pärast). Ümarlual toimunud arutelu käigus jõuti järeldusele, et Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt tehtud ettepanek on ennatlik, ei ole ilmselt Eesti õiguskorda sobiv ning ei lahenda kooli õpikeskkonnas esile kerkinud probleeme.

Ülevaateastal viis õiguskantsler kokku läbi 62 hariduse valdkonda puudutavat menetlust. Enamik õiguskantsleri poolt ülevaateperioodi jooksul lahendatud haridusküsimusi puudutavatest menetlustest oli seotud õigusliku ebaselgusega. Paljudel juhtudel vajasid avaldajad õiguslaseid selgitusi haridusvaldkonda puudutavate keerukamate seaduste ja määruste sisu mõistmiseks.

2008. a pöörduti õiguskantsleri poole korduvalt seoses koolide poolt õpilaste suhtes kodukorras kehtestatud liikumispüüangutega (Liikumispüüangute kehtestamisest Lasnamäe Vene Gümnaasiumis, asi nr. 7-6/080310; Liikumispüüangute kehtestamisest Pärnu Koidula Gümnaasiumis, asi nr 7-6/071721). PS § 34 sätestab, et igäihel, kes viibib seaduslikult Eestis, on õigus vabalt liikuda ja seda õigust võib piirata seaduses sätestatud juhtudel ning korras muuhulgas alaealise järelevalvetuse ärahoidmiseks. Seega on alaealise liikumisvabaduse piiramine iseenesest võimalik, kui piirang on sätestatud seadusega ja on põhjendatud, st piirang on vajalik alaealise järelevalvetuse ärahoidmiseks, on proportsionaalne soovitava eesmärgiga ja soovitud eesmärki pole muul viisil võimalik saavutada.<sup>4</sup> PGS § 32 lg 1 sätestab, et kool tagab õpilase koolis viibimise ajal tema vaimse ja füüsilise turvalisuse ning tervise kaitse. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus ei anna koolile seega õigust õpilaste liikumisvabaduse piiramiseks. Kuigi alaealiste liikumisvabaduse piiramine võib proportsionaalses ulatuses ja põhjendatud juhtudel olla vajalik, peab piirangute olemus ja sisu olema seaduses sätestatud. Seega tuli õiguskantsleril juhtida koolide tähelepanu asjaolule, et liikumispüüangute kehtestamine kooli kodukorras ilma seadusliku aluseta ei ole õiguspärane. Tulenevalt läbiviidud menetlustest pöördus õiguskantsler 09.09.2008. a haridus- ja teadusministri poole teabe nõudmisega küsimuses, kas ministeerium peab uue põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõu raames vajalikuks reguleerida õpilaste liikumisvabaduse piiramise küsimust. Uude põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõusse viidi vastav õiguslik alus haridus- ja teadusministri vastuse kohaselt sisse.<sup>5</sup>

2008. a tuli õiguskantsleril tegeleda mitmete juhtumitega, kus alusetult piirati vanemate õigusi oma lastele kooli valimisel. PS § 37 sätestab, et laste hariduse valikul on otsustav sõna vanematel. Seega on põhiseaduses sätestatud lapsevanemate õigus teha otsustusi oma laste haridustee kujundamisel. Kuna tegemist on põhiõigusega, võib vastavat õigust piirata vaid seadusega. Vanemate õigust valida oma lapsele kooli piirab PGS § 18, mille järgi on vanematele koolikohustusliku lapse jaoks kooli valik vaba, kui soovitud koolis on vabu kohti. Õiguskantsleril tuli lahendada juhtumit, kus vanema õigust valida lapsele sobivat kooli piirati vaatamata sellele, et soovitud koolis olid olemas vabad kohad (Kooli valiku võimalusest Kehtna vallas, asi nr 7-5/081438). Samuti tuli õiguskantsleril tegeleda juhtumiga, kus kohalik omavalitsus andis oma õigustloova aktiga linnavalitsuse ametnikele õiguse määrata lastele kool, arvestamata lapsevanemate soove ning eelistusi (Kooli valiku võimalusest Pärnu linnas, asi nr 7-5/080606). Õiguskantsleri soovitusena muutis Pärnu Linnavalitsus oma määrust üldhariduskoolidesse õpilaste vastuvõtmise korra kohta ning nägi selles ette vanemate soovide ja eelistuste arvestamise.

2008. a pidas õiguskantsler vajalikuks algatada omal initsiatiivil menetlus seoses ajakirjanduses avaldatud teabega, mille kohaselt anti Keila linnale kuulunud algkool ja gümnaasium üle sihtasutuse omandisse (Munitsipaalkoolide ümberkujundamine erakooliks Keila linnas, asi nr 7-8/080469). Uus moodustatud kool on erakool. Erakooli loomise tingis vajadus võtta uue koolihoone ehitamiseks laenu, mis kohalikul omavalitsusel endal laenuvõimet arvestades võimalik ei olnud. Keila Linnavalitsus väitis menetluse käigus, et senistele munitsipaalkoolide õpilastele tagatakse võimalus jätkata õpinguid erakoolis tasuta ja samadel tingimustel nagu seni munitsipaalkoolides.

Õiguskantsler tuvastas, et munitsipaalkoolide tegevuse lõpetamine ning nende asemel erakooli loomine ei olnud seaduslik. PS § 37 lg 1 sätestab, et õppimine on kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta. PS § 37 lg 2 näeb ette, et hariduse kättesaadavaks tegemiseks peavad riik ja kohalikud omavalitsused ülal vajalikul arvul õppeasutusi. Seaduse alusel võib avada ja pidada ka muid õppeasutusi, sealhulgas erakoole. PGS § 5 järgi on põhikool ja gümnaasium munitsipaalkoolid. PGS § 11 lõike 2 järgi peab kooli teeninduspiirkonnas elama põhikooli moodustamiseks vähemalt 90 õpilast ning kooskõlas PGS § 11 lõikega 3 peab gümnaasiumi moodustamiseks elama kooli teeninduspiirkonnas vähemalt 90 õpilast. PGS § 1 lg 2, mis sätestab, et eraõigusliku juriidilise isiku asutusena tegutsevale põhikoolile või gümnaasiumile kohaldatakse antud seadust ainult niivõrd, kui võrd erakooliseadus ei sätesta teisiti, ning PGS § 5 koostoimes tõlgendamisel tuleb asuda seisukohale, et kohalikul omavalitsusel on kohustus põhi- ja keskhariduse tasuta omandamise võimaldamiseks moodustada munitsipaalkoole, mitte erakoole. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse mõtte kohaselt ei saa munitsipaalkoolide pidamise kohustust asendada erakoolide avamise võimaldamisega eraõiguslikele isikutele. Seadust ei tohi tõlgendada viisil, mis muudaks seaduse või selle sätte mõttetuks.<sup>6</sup>

Keila linnas elas munitsipaalkoolide lõpetamise ajal õpilasi enam, kui oleks seaduse kohaselt olnud vajalik põhikooli

4 RKPJKo 06.10.1997. a nr. 3-4-1-3-97, p 1.

5 Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõu. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

6 RKPJKo 02.11.1994. a nr III-4/1-6/94.

või gümnaasiumi moodustamiseks. Moodustatud erakooli pidajaks oli Keila Hariduse Sihtasutus, kes on eraõiguslik juriidiline isik, kes võib, kuid ei ole seaduse alusel kohustatud tagama õpilastele tasuta hariduse kättesaadavust tähtajatult. Majanduslike raskuste tekkimisel tulevikus on Keila Hariduse Sihtasutusel erakooliseaduse alusel alati õigus nõuda lapsevanematelt õppe edasist osalist või täielikku rahastamist.

Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus eristab kooli ümberkorraldamist ja ümberkujundamist ning kooli tegevuse lõpetamist. PGS § 49<sup>1</sup> lõikest 2 tuleneb, et munitsipaalkooli tegevuse lõpetamiseks peab olema selge seaduslik alus, kuid antud juhul munitsipaalkoolide tegevuse lõpetamiseks Keila linnas vastav õiguslik alus puudus. PGS § 49<sup>2</sup> võimaldab Haridus- ja Teadusministeeriumil anda riigikooli üle munitsipaal- või eraomandisse. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus ei näe kohalikele omavalitsustele ette võimalust anda munitsipaalkool tervikuna üle eraomandisse.

PS § 3 lõike 1 kohaselt tuleb riigivõimu teostada üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Põhiseadus ei võimalda delegerida kõiki riigivõimu volitusi, vaid delegerimise viis peab olema kooskõlas põhiseadusega.<sup>7</sup> Juba ainuüksi lepingu nimetusest tulenevalt on halduslepinguga põhimõtteliselt lubatav delegerida eranditult vaid täitevvõimu sfääri kuuluvaid haldusülesandeid. Neid ülesandeid, mida on põhiseaduse mõtte kohaselt kohustatud täitma riigivõim ja mis seetõttu moodustavad riigivõimu tuumikfunktsiooni, ei saa riigivõim delegerida eraõiguslikule juriidilisele isikule.<sup>8</sup> PS § 37 näeb ette riigi ja kohaliku omavalitsuse kohustuse pidada ülal vajalikul arvul õppeasutusi tasuta hariduse andmiseks. Erakoole võib asutada täiendusena üldhariduskoolidele, kuid kohalik omavalitsus ei saa talle seadustega antud ülesannet delegerida edasi eraõiguslikule juriidilisele isikule ilma seaduses sisalduva volitusnormita.

Õiguskantsler soovitas Keila Linnavalitsusel tagada Keila linnas viivitamatult õigusaktides sätestatud tähtaegu arvestades eesti keelt emakeelena rääkivatele õpilastele suunatud munitsipaalkoolina tegutseva põhikooli ja gümnaasiumi olemasolu ning viia Keila Algkooli ja Keila Gümnaasiumi sulgemise ja munitsipaalkoolide varade üleandmisega seonduvad tehingud ja toimingud kooskõlla PS §-ga 37 ning PGS §-ga 49<sup>1</sup>, tagades seejuures vajadusel Keila Linnavolikogu poolt seni vastu võetud otsuste muutmise või tühistamise.

Keila Linnavalitsus ei täitnud õiguskantsleri soovitusi. ÕKS § 35<sup>2</sup> lg 3 sätestab, et kui õiguskantsleri soovitusi või ettepanekut ei täideta või järelepärimisele ei vastata, võib õiguskantsler teha selle kohta ettekande asutuse järele valvavale asutusele. Vastavalt VVS § 85 lõikele 1 teostab järelevalvet kohalike omavalitsusüksuste volikogude ja valitsuste üksikaktide seaduslikkuse üle maavanem. Antud asjas viis Harju maavanem õiguskantsleri menetluse tõttu omal initsiatiivil läbi järelevalve Keila Linnavolikogu otsuste seaduslikkuse üle ning tuvastas, et Keila Linnavolikogu otsused munitsipaalkoolide tegevuse lõpetamise kohta ei vastanud põhiseadusele ja seadusele. Maavanem tegi Keila Linnavolikogule ettepaneku viia üksikaktid kooskõlla seadusega, kuid maavanema ettepanek jäeti sisuliselt täitmata. Vastavalt VVS § 85 lõikele 4 võib maavanem ettepaneku täitmata jätmisel pöörduda protestiga halduskohtusse. Harju maavanem kasutas seaduses ette nähtud võimalust ning käesoleva ülevaate koostamise ajaks ei ole halduskohtumenetlus Keila Linnavolikogu otsuste seaduslikkuse küsimuses veel lõppenud.

2008. a õiguskantsleri tegevusest tuleks eraldi välja tuua kontrollkäigud Puiatu Erikooli, mida puudutatakse põhjalikumalt käesoleva ülevaate III osas. Erikoolide puhul tuleb rõhutada, et õiguskantsler on erikoole kontrollinud korduvalt nii 2003. a kui ka 2007. a<sup>9</sup>. Puiatu Erikoolis ja Tapa Erikoolis 2007. a läbi viidud kontrollkäikude tulemusena selgus, et mõlema erikooli areng oli faktiliselt seiskunud ning erikoolide edasised arengusuunad ning nende tegevust reguleeriv õiguslik raamistik vajab kiireid ning põhjalikke reforme. Ülevaateastal läbi viidud Puiatu Erikooli erakorralise kontrollkäigu tulemusena tuli paraku tõdeda, et varasemaid õiguskantsleri ettepanekuid järgitud ei olnud ning õpilased viibisid Puiatu Erikoolis ebatavalises olukorras. Haridus- ja Teadusministeeriumi mitmeaastast tegevust tekinud olukorra lahendamisel võib pidada äärmiselt kahetsusväärseks.

Õiguskantsleri poolt omal initsiatiivil läbi viidud kontrollkäikudest haridusasutustesse võib täiendavalt esile tõsta kontrollkäiku Urvaste Kooli 17.04.2008. a ([Urvaste Kooli kontrollkäik, asi nr 7-9/080387](#)). Urvaste Kool on hariduslike erivajadustega õpilastele mõeldud põhikool, kus õpitakse lihtsustatud riikliku õppekava, toimetuleku riikliku õppekava ja individuaalse õppekava järgi.

Kontrollimisel selgus, et enamiku klasside ja õppeainete jaoks ei ole lihtsustatud õppekavale vastavaid õpikuid ega töövihikuid. Kooli direktori poolt esitatud tabelist, mille koostamise aluseks oli haridus- ja teadusministri 27.08.2007. a määrus nr 53 "Riiklikule õppekavale vastavate õpikute, töövihikute ja tööraamatute loetelu 2007/2008. õppeaastaks", ja mis illustreerib kooli õppekirjandusega varustatust, selgus, et lihtsustatud õppekavale vastavaid õppematerjale on väga vähe. Seetõttu puuduvad enamikul Urvaste Koolis õppivatel õpilastel hariduse omandamiseks vajalikud riiklikule õppekavale vastavad õppevahendid. Nendes ainetes, kus riiklikule õppekavale vastavaid õpikuid, töövihikuid ega tööraamatuid ei ole, võtavad Urvaste Kooli õpetajad aluseks põhikooli õpikud, internetileheküljed ja kogutud materjali ning teevad nendest kokku oma ainetunniks lastele mõistetava ja omandamiseks õige raskusega õppematerjali.

7 RKÜKo 16.05.2008.a. nr 3-1-1-86-07, p 20.

8 RKÜKo 16.05.2008.a. nr 3-1-1-86-07, p 21.

9 Õiguskantsleri 2007. a tegevuse ülevaade, lk 63 ja 66.



HaS § 6 lg 2 punkti 5 kohaselt suunab ja korraldab Haridus- ja Teadusministeerium avalike haridusasutuste (välja arvatud ülikoolid) õppeplaanide, -programmide, õpikute ja õppe-metoodiliste vahendite koostamist, tagab nende väljaandmise, annab välja õppekirjanduse kasutamise soovitusi. Kontrollkäigul selgus, et Haridus- ja Teadusministeerium kui riiklikule õppekavale vastavate õppematerjalide olemasolu eest vastutaja on lasknud tekkida olukorral, kus hariduslike erivajadustega laste õpetamiseks vajalikud õppematerjalid põhilises osas puuduvad. Õppematerjalide puudus on tekkinud põhjusel, et Haridus- ja Teadusministeerium ei ole õigeaegselt ise astunud piisavalt tõhusaid samme selleks, et tagada hariduslike erivajadustega laste õpetamiseks vajalike õppematerjalide olemasolu.

Õiguskantsler pöördus haridus- ja teadusministri poole soovitusel ning palus ministril astuda viivitamata samme selleks, et tagada hariduslike erivajadustega lastele vajalike õppematerjalide olemasolu.<sup>10</sup> Haridus- ja Teadusministeerium vastas, et ministeerium on erivajadustega laste õppevara koostamist ja õpikute kordustrukkkide tegemist pidevalt toetanud, kuid vastava õppevara koostamine nõuab erioskusi, mistõttu ei ole õppevara koostamiseks piisavalt pädevaid spetsialiste. Haridus- ja Teadusministeerium soovis tekkinud olukorda lahendada eeskätt EL Sotsiaalfondi vahendite kasutamiseks mõeldud programmi abil aastatel 2008–2013, mille põhitegevuseks pidi saama puuduolevate lihtsustatud õppekavale vastavate õpikute-tööraamatute väljatöötamine ning toimetulekuõppe ja hooldusõppe õppevara, muude õpetaja tugimaterjalide ja käsiraamatute ning elektrooniliste lisamaterjalide koostamine. Haridus- ja teadusministri 10.07.2008. a käskkirjaga nr 849 kinnitati programm “Hariduslike erivajadustega õpilaste õppevara arendamine” perioodi 2007–2013 struktuuritoetuste seaduse alusel. Programmi elluviijaks määrati Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus.

Lisaks eeltoodule tuli õiguskantsleril ülevaateasta jooksul lahendada mitmeid juhtumeid, kus piirati õpilaste õigusi erikoolides:

Vägivalla juhtum Puiatu Erikoolis, asi nr 7-6/080172.

Laste õigustega seotud juhtumid Kaagvere Erikoolis, asi nr 7-7/080110.

Õiguskantsleril tuli Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas lahendada ka juhtumeid, kus üldkohustuslik akt oli vastuolus seadusega või kus tuli teha ettepanekuid õigusaktide täiendamiseks:

Riikliku Eksami ja Kvalifikatsioonikeskuse juhendi vastavus seadusele, asi nr 6-7/080691

Seaduseelnõude väljatöötamise ettepanek sanatoorsetes koolides laste ravi võimaldamiseks, asi nr 7-9/080382

<sup>10</sup> Varasemalt on õiguskantsler pöördunud Haridus- ja Teadusministeeriumi poole seoses hariduslike erivajadustega õpilastele õppematerjalide tagamisega 2007. a.

### III JUSTIITSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

#### 1. Üldiseloomustus

Justiitsministeeriumi valitsemisalas on riigi õigus- ja kriminaalpoliitika kavandamine ja elluviimine, õigusloome koordineerimine, õigusaktide terviktekstide koostamine, rahvusvaheliste õigusabitaotluste menetlemine, välisriigi kodaniku või kodakondsuseta isiku välisriigile väljaandmise otsustamine, esimese ja teise astme kohtute, prokuratuuri, vanglate, kohtulike registrite ning kohtuekspertiisi, notarite ametitegevuse ja õigusteenuse korraldamine, tsiviiltaite, vandetõlke, pankrotimenetluse ja andmekaitse küsimused ning kuriteoennetuse koordineerimine ja õigusaktide eel- nõude ettevalmistamine.

Justiitsministeeriumi pädevuses on notariaadi ametitegevuse ja õigusteenuse, vandetõlgi- ja kohtutäituriteenistuse ning pankrotihaldurite töö korraldamine, kuriteoennetuse ja Eesti õigusaktide Euroopa Liidu õigusega ühtlustamise koordineerimine, rahvusvaheliste õigusabitaotluste menetlemine ning advokatuuri tegevuse seaduslikkuse tagamine ja riigi kohtumenetluses esindamise korraldamine.

Ministeeriumi valitsemisalas asuvad maa- ja halduskohtud ning ringkonnakohtud, prokuratuur, vanglad, Registre ja Infosüsteemide Keskus, Eesti Kohtuekspertiisi Instituut, Andmekaitse Inspeksioon ja Kohtute Raamatupidamiskeskus.

2008. aastal tegeles õiguskantsler 560 Justiitsministeeriumi valitsemisala puudutava asjamenetlusega. Nendest 123 juhul oli menetlus seotud ministeeriumi tegevusega. Sarnaselt eelnevatele aastatele moodustasid ka 2008. aastal suurema osa õiguskantslerile esitatud avaldustest ja menetlustest kinnipidamistingimuste õiguspärasust puudutavad avaldused (kokku 359 juhul).

Ülevaateastal tegeles Justiitsministeerium põhiliselt karistusõiguse, sisejulgeoleku, kohtukorralduse ja -menetluse õigusliku regulatsiooni arendamisega.

#### 2. Karistusõigus

Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. aasta tegevusprogrammis kajastatud ülesannetest seonduvad Justiitsministeeriumi tegevusega karistusõiguse valdkonnas ülevaateastal karistusjärgse kinnipidamise eelnõu ja E-toimiku ellurakendamiseks vajalike seaduste muutmine. Väärteomenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu ja uue korruptsioonivastase seaduse eelnõu väljatöötamine lükati edasi 2009. aastasse.<sup>11</sup>

Justiitsministeerium valmistas ette karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja vangistusseaduse muudatusi sisaldava eelnõu, mille üks eesmärk on luua õiguslik alus ohtlike kalduvuskurjategijate kinnipidamiseks pärast kuriteo eest mõistetud karistuse ärakandmist. Sama eelnõuga nähakse ette karistusjärgse käitumiskontrolli rakendamine, mis võimaldaks allutada järelevalvele vabadusekaotusliku karistuse ärakandnud süüdimõistetud. Eelnõu algatati Riigikogus 05.11.2008 ja esimene lugemine toimus 03.12.2008.

Valitsuse tegevusprogrammist tulenevalt kohustus Justiitsministeerium 2008. aastal välja töötama vajalikud õigusaktide eelnõud e-toimiku rakendamiseks. Vastavad muudatused võttis Riigikogu vastu 11.06.2008. E-toimiku süsteemi loomise eesmärk on tagada senisest kiirem infovahetus õiguskaitse valdkonna infosüsteemide vahel ning ühtlustada statistika saamist kogu kriminaalmenetluse, k.a täitmise etapis. Lisaks võimaldatakse menetlusega seotud isikutele ID-kaardi abil ligipääs neid puudutavatele menetlustele. 01.01.2009 rakendus e-toimiku esimene etapp. Paralleelselt pabertoimikuga on loodud võimalus digitaalsel kujul olevate andmete vahetamiseks isikute, kohtuväliste menetlejate, uurimisasutuste, prokuratuuri ning kohtute vahel väärteo- ja kriminaalmenetluses. 2009. a jooksul on plaanis ellu rakendada elektroonilise menetlemise võimalused tsiviil- ja halduskohtumenetluses ning täitemenetluses.

Kohtumenetluse efektiivsemaks muutmise ühe alaeesmärgina oli algselt Justiitsministeeriumi 2008. a tööplaanis kooskõlas valitsuse tegevusprogrammiga väärteomenetluse seadustikku vajalike muudatuste siseseviimine. Nagu justiitsminister tunnistas 19.12.2008 Riigikogule arengukava “Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2010” 2008. a täitmise aruandes<sup>12</sup>, vajab väärteomenetluse seadustik ülevaatamist, et muuta kohati jäik ja kohmakas protseduur selgemaks. Sellega seonduvalt on Justiitsministeeriumil plaanis 2009. aastal tegeleda ka küsimustega, mis seonduvad väärteokaristuste valikuga (üldkasulik töö, elektrooniline järelevalve) ja mõistetud või määratud karistuste reaalse täitmisega. Ka õiguskantsler juhtis 2008. aastal justiitsministri tähelepanu vajadusele laiendada väärteokaristuste loetelu ning kaaluda väärteo eest üldkasuliku töö kohaldamise võimalust.<sup>13</sup>

11 Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. aasta tegevusprogramm seisuga alates 12.01.2009, kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.valitsus.ee/fai-lid/2008\\_12\\_30\\_VV\\_Tegevusprogramm\\_2007\\_2011\\_koduleht.pdf](http://www.valitsus.ee/fai-lid/2008_12_30_VV_Tegevusprogramm_2007_2011_koduleht.pdf).

12 “Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2010”: 2008. a täitmise ettekanne. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?page=pub\\_ooc\\_file&op=emsplain&content\\_type=application/pdf&u=20090223124123&file\\_id=546678](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_ooc_file&op=emsplain&content_type=application/pdf&u=20090223124123&file_id=546678).

13 Vt Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade, lk 75.

Olulise muudatusena liikluskaristusõiguse valdkonnas võeti Riigikogus 19.11.2008 vastu liiklusseaduse ja karistus-seadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seadus. See seadus on suunatud liiklusturvalisuse tõstmisele, sh nähakse ette senisest efektiivsemad abinõud liiklussüütegude avastamiseks ja rikkujate mõjusaks karistamiseks. Kui tuua välja üksnes olulisemad muudatused, siis 27.12.2008 jõustus väärtemenetluse seadustikku lisatud kirjaliku hoiatusmenetluse regulatsioon, mis võimaldab automaatselt liiklusjärelvalvesüsteemi kaasabil tuvastada liiklusrikkumisi ja määrata seeläbi fikseeritud töenditele tuginedes hoiatustrahvi. Samuti on alates 27.12.2008 võimalik seaduses loetletud juhtudel kohaldada liiklusnõuete rikkumisel väärtete eest määratava põhikaristusena juhtimisõiguse äravõtmist.

Selle seaduse eelnõu faasis kerkinud probleeme kajastas lähemalt õiguskantsleri 2007. aasta ülevaade.<sup>14</sup> Riigikogu õiguskomisjonile antud arvamuses tõi õiguskantsler isiku põhiõiguste ja -vabaduste seisukohalt põhilise probleemina välja eelnõu puudujäägid seoses kirjaliku hoiatamismenetluse regulatsiooniga, mis riivab PS § 22 lõikes 2 (*keegi ei ole kriminaalmenetluses kohustatud oma süütust tõendama*) sätestatud põhiõigust (Arvamus liiklusseaduse muutmise seaduse eelnõu kohta, asi nr 18-1/080600). Vastu võetud seaduses on mitmeid õiguskantsleri tehtud ettepanekuid ka arvestatud, näiteks on täpsustatud rikkumise jäädvustamisega seonduvat ning hoiatustrahvi vaidlustamise korda. Samuti arvestati seaduseelnõu menetlemisel õiguskantsleri ettepanekuga lisada politiseadusesse joobe mõiste. Arvestamata jäeti aga õiguskantsleri selle märkusega, mis puudutas varaliste õiguste konfiskeerimist karistusseadustiku alusel.

19.06.2008 võttis Riigikogu vastu kriminaalmenetluse seadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seaduse muutmise seaduse. Selle nn katkematu kriminaalmenetluse seaduse eesmärgiks on muuta kriminaalasjade arutamine üldmenetluses kiiremaks ja efektiivsemaks. Kiirema menetluse peaks tagama katkematuse põhimõte. See tähendab, et kriminaalasja arutamine peab olema planeeritud nii, et see toimub katkestusteta. Kriminaalmenetluse seadustiku nimetatud muudatus jõustus 15.07.2008. Seaduse mõju kriminaalasjade üldmenetluses lahendamise kestusele on veel vara hinnata. Õiguskantsler jälgib kohtute haldamise nõukoja liikmena huviga selle seaduse mõju kohtumenetluste pikkusele tulevikus.

09.06.2008 algatati Riigikogus Justiitsministeeriumis väljatöötatud kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise eelnõu. Selle eelnõu põhisisu on kehtiva jätlustegevuse süsteemi korrastamine. Eelnõuga kaasnev kõige olulisem sisuline muudatus seisneb seletuskirja järgi selles, et korraükselise ehk ohutõrje eesmärgil teostatav jätlustegevus eraldatakse kriminaalmenetluslikust jätlustegevusest. Eelnõu vastuvõtmise järel muutub seni kehtiv jätlustegevuse seadus kehtetuks. Võrreldes kehtiva jätlustegevuse regulatsiooniga piiratakse kriminaalmenetluseelse jätlustegevuse lubatavust kuriteo tõkestamise eesmärgil ainult teatud raskusastmega kuritegude ettevalmistamisega. Positiivsena võib välja tuua sellise kriminaalmenetlusvälise jätlustegevuse lubatavusele ajaliste piirangute seadmise.

Õiguskomisjonile saadetud seisukohas märkis õiguskantsler, et jätlustoimingute süsteemi, sh toimingute üle teostatava järelvalve õiguslike aluste korrastamine on vajalik samm (Arvamus jätlustegevuse regulatsiooni muutmise kohta, asi nr 18-1/081867). Õiguskantsler asus seisukohale, et kuigi eelnõus sisaldub senise jätlustegevuse regulatsiooniga võrreldes põhiõiguste kaitse ja õigusselguse põhimõtte valguses mitmeid positiivseid muudatusi, ei vasta eelnõuga pakutud lahendus täies ulatuses PS § 13 lõikest 2 tulenevale õigusselguse põhimõttele ning PS §-de 3 (legaalsuse põhimõte) ja 11 (õiguste riive lubatavus) koosmõjust tuleneva eesmärgistamata põhiõiguste riive keelu põhimõttele.

Eelnõus põhjalikumalt läbitöötamist vajavate probleemidena tõi õiguskantsler oma arvamuses välja järgmised aspektid. Esiteks on ettevalmistatavate kuritegude kohta teabe kogumise vajadus kui jätlustoimingute alus sõnastatud ebamääraselt. Selle põhiõiguse riivet lubava alusnormi paiknemine kriminaalmenetluse seadustikus koosmõjus jätlustoimingute tegemisele ja jätlustoimiku avamisele prokuratuuri loa nõude laiendamise ning jätlustoimingu allutatud isikute ringi määratlemata jätmisega, ei taga korraükselise jätlustegevuse eesmärgi selget eristamist kriminaalmenetluslikust jätlustegevusest. Probleemaatiline on selle sekkumismõju puhul ka isiku võimalus näha ette avaliku võimu reageeringut tema käitumisele. Teise kitsaskohana juhtis õiguskantsler Riigikogu tähelepanu sellele, et eelnõus on puudulikult reguleeritud jätlustoimingu tegemisega riivatud põhiõiguste kaitseks kaebuste esitamise kord. Eelnõust ei selgu, kas kriminaalmenetlusväliselt tehtud jätlustoimingu, sellest teavitamise ning jätlustoimingu kogutud andmete tutvustamise või sellest keeldumise puhul laieneb kaebuste esitamisele ja lahendamisele kriminaalmenetluses või haldusmenetluses kehtiv kord. Kolmandaks leidis õiguskantsler, et põhjalikumalt läbitöötamist vajab menetlusgarantiide süsteem. Seaduses tuleb ette näha menetlusreeglid, mis tagavad jätlustoimingu ja jätlustoimingu saadud teabe töötlemise seaduslikkuse kontrollitavuse kõigis menetlusetappides. Kui korralduslik regulatsioon tugineb üksnes senisele praktikale, siis ei ole see piisav menetlusgarantii, kuna praktikak on võrreldes seadusega kergem muuta. Samuti on vaja selgelt piiritleda eri järelvalvesutuste kontrollipädevus ja omavaheline tööjaotus. Õiguskantsler osutas oma arvamuses ka sellele, et tõsiselt tuleb kaaluda, kas kriminaalmenetlusvälise jätlustoimingute tegemiseks prokuratuuri loa nõude sätestamine tagab senisest parema kontrolli jätlustoimingute üle, kuna sellega võib kaasneda jätlustoimingu juhi ja siseministri vastutuse hägustumine.

2008. aastal oli Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelvalve menetluses mitu karistusõiguse valdkonda puudutavat kohtuasja.

Riigikohus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks väärtemenetluse seadustiku § 114 lg 1 p 2 osas, milles see ei võimalda menetlusvälisel isikul esitada maakohtule kaebust väärtemenetluse seadustiku § 73 lg 1

14 Vt Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade, lk 75.

kohaselt üldmenetluses tehtud otsuse osa peale, millega konfiskeeritakse menetlusvälisele isikule kuuluv transpordivahend.<sup>15</sup>

Riigikohus tuvastas vastuolu põhiseadusega ja tunnistas kehtetuks ühistranspordiseaduse § 54<sup>11</sup> lg 3 ning väärtetomeneaduse seadustiku § 9 p 3 ja § 10 lg 5. Riigikohus asus seisukohale, et süüteo menetluse ja sellega seonduva riigi karistusvõimu delegeerimine eraõiguslikule juriidilisele isikule on vastuolus põhiseaduse §-des 3, 10, 13 ja 14 sätestatuga nende koostoides. Riigikohtu üldkogu nõustus õiguskantsleri seisukohaga, et neid ülesandeid, mida on põhiseaduse mõtte kohaselt kohustatud täitma riigivõim ja mis seetõttu moodustavad riigivõimu tuumikfunktsiooni, ei saa riigivõim delegeerida eraõiguslikule juriidilisele isikule.<sup>16</sup>

Riigikohus asus ülevaateastal ka seisukohale, et KarS § 83 lg 1 ei ole osas, milles see võimaldab konfiskeerida süüteo toimepanemise vahendina piiramatut tsiviilkäibega ja turul vabalt saadaolevat asja, põhiseadusega vastuolus.<sup>17</sup>

Riigikohus jättis läbi vaatamata avaldaja taotluse tuvastada tema kriminaalasja kohtumenetluse ebamõistlik pikkus, mis rikub avaldaja õigust menetlusele mõistliku aja jooksul, ja teiseks taotluse selle kohta, et õigustloova akti andmata jätmise ebamõistlikult pika menetlusaja kohta esitatud kaebuste läbivaatamiseks ja õiglase hüvitise määramiseks on vastuolus põhiseaduse ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. Õigustloova akti andmata jätmise taotluse suhtes osundas Riigikohus, et kui mingi õigustloova akti andmata jätmise rikub taotluse esitaja hinnangul tema subjektiivseid õigusi, on tal võimalik pöörduda vastava taotlusega kriminaalasja läbivaatamise käigus asja läbivaatava kohtu poole tulenevalt PS § 15 lõike 1 teisest lausest.<sup>18</sup>

Järgnevalt on toodud välja justiitsministrile eelnevatel aastatel saadetud märgukirjades tehtud ettepanekud, mille täitmist justiitsminister 2008. aastal lubas.

Arvestades PS § 13 lõikes 2 sätestatud riigi omavoli keeldu ja sellest tulenevat õigusselguse põhimõtet, tegi õiguskantsler 2007. a justiitsministrile ettepaneku täpsustada KrMS § 400 lg 4 sõnastust, et tagada menetlusala isiku ärakuulamine psühhiaatrilise sundravi kohaldamise kohtumenetluses. Justiitsminister lubas 2008. a jooksul nimetatud sätet muuta. 2008. aastal Justiitsministeerium vastavat eelnõud Vabariigi Valitsusele arutamiseks siiski ei esitanud.<sup>19</sup>

2007. a uuris õiguskantsler menetlustoimingule välja kutsutud isiku enda haigestumise või lähedase isiku ootamatu raske haiguse kohta vormistatava tõendi vormi ja väljaandmise korra regulatsiooni õiguspärasust.<sup>20</sup> Põhiküsimuseks oli, kas menetlustoimingule ilmumisest vabastava tõendi väljastamiseks tsiviilkohtumenetluses ja kriminaalkohtumenetluses kehtestatud erinevad alused on õiguslikult põhjendatud. Õiguskantsler tegi justiitsministrile ettepaneku ühtlustada menetlustoimingule väljakutsutud isiku enda haigestumise või lähedase isiku ootamatu raske haiguse tõendamise kord tsiviilkohtumenetluses ja kriminaalkohtumenetluses. Justiitsminister nõustus vajadusega ühtlustada tõendamise kord erinevates kohtumenetlustes. Kriminaalmenetluse seadustiku vastavat sätet siiski praegu veel muudetud ei ole.

Õiguskantsler tuvastas 2008. a karistusõiguse valdkonnas õigusakti vastuolu põhiseadusega järgmises menetluses (vt lähemat kirjeldust ülevaate IV osas võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte alateema raames):

Kassatsioonimenetluses menetluskulude isiku kanda jätmise, asi nr 6-1/071831.

### 3. Korrakaitse

2008. a jätkus Eesti õiguskorra seisukohalt olulise korrakaitse seaduse eelnõu menetlemine Riigikogus.<sup>21</sup> Eelnõu teine lugemine katkestati 17.12.2008. Sellel istungil hääletati mh muudatusettepanekut jätta eelnõust välja korrakaitse ülesande halduslepingu alusel eraõiguslikele isikutele ning kohalikele omavalitsusele edasidelegerimise sätteid. See õiguskomisjoni ettepanek täiskogus toetust ei leidnud. Õiguskantsler väljendas 2008. aastal kohtumisel õiguskomisjoni esindajatega jätkuvalt seisukohta, et olemasoleval kujul eelnõus sisalduv halduslepingu regulatsioon võib olla põhiseadusega vastuolus.<sup>22</sup> Eelkõige riigi jõu monopolit ja avaliku korra tagamise kui riikliku ülesande põhimõtetest tulenevalt on laialt sõnastatud volitusnorm korrakaitse ülesande lepinguga üleandmiseks lubamatu.

Eelnõu menetlemisel oli arutluse all ka Vabariigi Valitsuse ettepanek täiendada korrakaitse seaduse eelnõu sättega, mis võimaldaks kasutada kaitseväge ja Kaitseliitu korrakaitse ülesannete täitmiseks muude korrakaitseorganite abijõuna. Selle ettepanekuga seonduvat on lähemalt kajastatud Kaitseministeeriumi valitsemisala puudutavas alajaotuses.

15 RKÜKo 16.05.2008, nr 3-1-1-88-07.

16 RKÜKo 16.05.2008, nr 3-1-1-86-07.

17 RKÜKo 12.06.2008, nr 3-1-1-37-07.

18 RKPJKo 30.12.2008, nr 3-4-1-12-08.

19 Ärakuulamisõigus psühhiaatrilise sundravi menetluses: õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade, lk 83–84. Asjakohased muudatused on lisatud Justiitsministeeriumis ettevalmistatud ja 08.05.2009 kooskõlastamisele saadetud kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule. Kätesaadav arvutivõrgus: <http://eoigus.just.ee>.

20 Menetlustoimingule välja kutsutu või tema lähedase ootamatu haigestumise kohta vormistatav tõend tsiviilkohtumenetluse ja kriminaalmenetluse seadustikes. Vt õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaate lk 96-97.

21 Eelnõu menetlus Riigikogus algatati 16.05.2007. Eelnõu olulisusele viitas õiguskantsler ka oma 2007. a tegevuse ülevaates (lk 70–71). Samas on kajastatud ka õiguskantsleri seisukoht.

22 Vt õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade, lk 75 jj ja õiguskantsleri 2007. aasta ülevaade, lk 71.

Korralduse eelnõust otsustati jätta välja jätustoiminguid puudutavad sätted. Eelkirjeldatud jätustegevuse süsteemi korraldava seaduseelnõuga analoogsed muudatused võivad seega jõustuda enne korralduse seadust, kuid samad põhimõtted on mõeldud jätta jõesse ka korralduse seaduse jõustudes.

Korralduse eelnõu rakenduse eelnõu väljatöötamine oli Justiitsministeeriumi 2008. aasta II kvartali ülesandena küll Vabariigi Valitsuse tegevuskavas. Tulenevalt korralduse eelnõu enda menetlusest Riigikogus on nimetatud Justiitsministeeriumi ülesanne lükatud edasi 2009. aastasse.<sup>23</sup>

#### 4. Korruptsioon

Vabariigi Valitsus kiitis 03.04.2008 heaks uue korruptsioonivastase strateegia aastateks 2008–2012. Korruptsioonivastane strateegia “Aus riik” aastateks 2004–2007 lõppes 2007. aastaga. Korruptsioonivastase strateegia uuendamise nägi ette ka valitsusliidu tegevusprogramm. Võrreldes varasema strateegiaga hõlmab uus strateegia muu hulgas ka korruptsioonivastast võitlust erasektoris.

Õiguskantsler avaldas strateegia ettevalmistamisel selle eelnõu kohta ka arvamust. Erakondade üle teostatava kontrolli tõhustamise meetmete puhul juhtis õiguskantsler tähelepanu sellele, et erakondade riikliku rahastamise osakaalu suurendamine võib kaasa tuua ka täiendavaid riske (nn erakondade riigistamine), mida tuleb erakondade rahastamise regulatsiooni arendamisel arvestada. Õiguskantsler viitas ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel liikmesriikidele (2003) ühiste korruptsioonivastaste eeskirjade kohta erakondade ja valimiskampaaniate rahastamisel<sup>24</sup> ja täpsemalt soovitusel art 1 lg 1 lausele 2 ja art 1 lõikele 4, mille kohaselt peab riiklik toetus olema mõistlik ning riigid peavad tagama, et riigi või selle kodanike toetus ei takista erakondade sõltumatust. Valimiskulutuste piirangute paindlikumaks muutmise kontekstis palus õiguskantsler arvestada eelviidatud Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel (2003) artiklit 9, mis rõhutab valimiskulutuste reguleerimise vajadust. Õiguskantsler viitas ka sellele, et strateegia eelnõus ei olnud piisavalt selgitatud, miks on otsustatud anda erakondade rahastamisega seotud süütegude menetlemise pädevus Maksu- ja Tolliametile olukorras, kus pole otsustatud erakondade rahastamise kontrollorgani küsimus. Lõpetuseks märkis õiguskantsler, et peab asjakohaseks ja toetab meditsiinivaldkonnas korruptsiooniteemaga tegelemist. Valitsusele heakskiitmiseks esitatud strateegias arvestati enamiku õiguskantsleri ettepanekutega.

Uue korruptsioonivastase seaduse väljatöötamine lükkus Justiitsministeeriumil 2008. aastast 2009. aastasse.<sup>25</sup>

#### 5. Riigi õigusabi

Õiguskantsleri tähelepanu all on pidevalt olnud see, kuidas on tagatud igapäevase juurdepääsu õigusemõistmisele ja kas see on sõltunud isiku õiguslastest teadmistest või varanduslikust olukorrast.

2008. aastal valmistati Justiitsministeeriumis ette advokatuuriseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu, mille Riigikogu võttis seadusena vastu 03.12.2008. Muudatused jõustuvad 01.01.2010. Eelnõu menetlemisel tegi õiguskantsler Riigikogule selle kohta märkusi ja ettepanekuid (Arvamus advokatuuriseaduse muudatuste kohta, asi nr 18-1/081303). Seadusega lahendati muu hulgas ka mitmed õiguskantsleri varasemalt tõstatatud probleemid, nagu õigusabi andmise menetluse liigne bürookraatlikkus, õigusabi andmisest keeldumise vaidlustamise võimalused ja teistmisenetluses riigi õigusabi saamise võimaldamine.

2008. aastal laekus õiguskantslerile õigusabi ja notariõiguse valdkonnast kokku 45 avaldust (vrd 2007. aastal 22 juhtumit).

#### 6. Kohtusüsteem

Igapäevase õigusega õigusemõistmisele seonduv justiitsministri 05.03.2008 käskkirjaga loodud ja Riigikohtu esimehe juhitava töörühma poolt ettevalmistatud kohtute seaduse eelnõu (viidatud ka ülevaate IV osas alapealkirja all “Kohtunike distsiplinaarmenetluse algatamine kohtuniku vastu”). Kõnealuse eelnõu kohta andis oma arvamuse ka õiguskantsler (Arvamus kohtute seaduse eelnõu kohta, asi nr 6-1/071716). Õiguskantsler pidas positiivseks, et eelnõuga on kavas lahendada mitmed kehtivas seaduses sisalduvad probleemid. Näiteks kohtunike arvu määramine seaduse tasandil, järelevalve raames jätustegevusega seotud eriülesannete täitmise üle kontrolli teostamisele tähelepanu pööramine, õiguskantsleri varasemas praktikas kerkinud kohtuniku kohtu likvideerimisel või kohtumaja sulgemisel ametist vabastamise aluse probleemi lahendamine, distsiplinaarkolleegiumi otsuste avalikustamine ning teenistusest kõrvaldatud kohtunikule ametipalga maksmine. Õiguskantsler juhtis tähelepanu ka mitmele probleemile, mis tuleks eelnõu edasise menetluse käigus kõrvaldada. Näiteks oleks eelnõu järgi võimalik vabastada kohtunik ametist tema sobimatus tõttu ja nii laieneks senise 3-aastase katseaja jooksul ametist vabastamise alus kogu ametiajale. Selline ametist vabastamise alus tekitab kahtluse kooskõla suhtes kohtuniku sõltumatuse põhimõtte ühe põhitagatise – elu-

<sup>23</sup> Korralduse seaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu saadeti 26.05.2009 kooskõlastamisele. Kätesaadav arvutivõrgus: <http://eoigus.just.ee>.

<sup>24</sup> Kätesaadav arvutivõrgus: <http://www.coe.ee/?op=body&id=230>.

<sup>25</sup> Korruptsioonivastase seaduse eelnõu kiideti Vabariigi Valitsuses heaks 07.05.2009 ja saadeti Riigikogu menetlusse (494 SE). Kätesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.



aegsuse põhimõttega. Õiguskantsler märkis, et eelnõud vaadates tuleb küsida, kas see näeb ette piisavad mehhanismid võimude tasakaalustatuse põhimõtte osas, kuna see on võtmeküsimus kohtute haldamise põhjalikul ümberkorraldamisel ja kohtuvõimu enese kätte koondamisel. Õiguskantsler viitas sellele, et arvestades Riigikohtu, sh üldkogu kätte eelnõu järgi koonduva võimu ulatust, tuleb eelnõus kaaluda tasakaalumehhanismide väljatöötamist, mis tasandaksid kohtuvõimuse võimu kontsentratsiooniga kaasnevaid võimalikke ohte. Õiguskantsler tõi välja ka selle, et eelnõus on järelevalve korraldus reguleeritud tunduvalt täpsemalt kui kehtivas seaduses ning ette nähakse näiteks kontrollikoja moodustamine. Kontrollikoja liikmed nimetatakse kohtunike suurkogu poolt, kusjuures liikmete valikul on väga suur otsustusõigus Riigikohtu esimehel, sest tema ainupädevuses on esitada kandidaadid. Kontrollikoda ei teostaks aga järelevalvet Riigikohtu kohtunike ega esimehe üle. Õiguskantsler jõudis järeldusele, et kontrollikoja liikmete nimetamise, ülesannete määramise ja aruandmise kohustuse regulatsioonist tulenevalt jääb aga ebaselgeks kontrollikoja tegelik roll, sh asetus võimu väärkasutuste tasakaalustajana.

Ülevaateastal esitati õiguskantslerile 169 avaldust, mis puudutasid kohtumenetluse õigust või mille vastustajaks määratleti kohus (vrd 2007. aastal 132 juhtumit). Õiguskantsleri tegevust kohtunike distsiplinaarrikkumiste osas on lähemalt kajastatud aastaülevaate neljandas osas.

2007. a uuris õiguskantsler põhjalikult probleeme seoses õiguskaitsevahendite puudumisega olukorras, kus kohtumenetluse mõistliku aja põhimõtet on rikutud.<sup>26</sup> Et tagada PS §-st 25 tulenev igäihe õigus talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele, tegi õiguskantsler justiitsministrile ettepaneku algatada seaduseelnõu, mis võimaldaks isikutel saada riigisisese (kohtu)menetluse kaudu hüvitist juhtumil, kui isikut puudutava kohtuasja lahendamisel on rikutud kohtumenetluse mõistliku aja jooksul toimumise põhimõtet. 2008. aastal selgitas minister oma vastuses, et Justiitsministeeriumil on plaanis nimetatud küsimus panna 2008. aasta II poolaasta tööplaanis. 01.10.2008 Riigikohtule saadetud kirjas teavitas justiitsminister, et ministeerium on asunud ette valmistama nii tsiviil-, kriminaal- kui ka halduskohtumenetluse ebamõistliku venimise vastu suunatud abinõusid sisaldavat seaduseelnõu ning soovib esitada selle Vabariigi Valitsusele lähemal ajal.

Õiguskantsler tuvastas 2008. a kohtusüsteemi puudutavate avaldustega seoses vastuolu põhiseadusega järgmistes menetluses:

Võrdne kohtlemine kohtunikule palga määramisel, asi nr 6-1/071127

Kohtunikeabide palga kehtestamine Vabariigi Valitsuse poolt, asi nr 6-1/070663

Kohtuniku ametist vabastamine kohtu likvideerimise või kohtumaja sulgemise või kohtunike arvu vähendamise korral, asi nr 6-1/071716

## 7. Avalik teenistus

2008. aastasse jäi uue avaliku teenistuse eelnõu ettevalmistamine. Juba 1999. a seati eesmärkideks vähendada avalike teenistujate arvu ja laiendada võimalusi avalikus teenistuses töölepingu alusel töötamiseks, tagades samaaegselt inimeste motiveerituse, kompetentsi ja lojaalsuse. 13.10.2008 saadeti uus avaliku teenistuse seaduse eelnõu kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks.

Õiguskantsler toetab Justiitsministeeriumi seisukohta, et senine avaliku teenistuse süsteem vajab muutmist, kuna kehtiv avaliku teenistuse regulatsioon on sisuliselt aegunud ja ei täida talle pandud eesmärgi (Arvamus avaliku teenistuse regulatsiooni muutmise kohta, asi nr 18-2/081897). Siiski leidis õiguskantsler, et eelnõu sisaldab ka mõningaid kitsaskohti. Õiguskantsler leidis, et ametnike teenistussuhete reguleerimisel tuleb arvestada selle põhiseadusliku raamistiku dualistlikku iseloomu – ametnik on ühelt poolt riigivõimu realiseerija ehk avaliku võimu kandja kui põhiõiguste adreeritud esindajaks, teiselt poolt aga ka põhiõiguste kandja.

Esiteks leidis õiguskantsler, et ametnikkonna kui riigivõimu realiseerija institutsionaalne garantii tuleneb põhiseaduse preambuli ja §-de 3, 10, 13, 14, 30 ja 54 koostoimest. Haldusest sõltub oluliselt seaduslikkuse ning pea kõigi põhiõiguste ja -vabaduste tagamine. Selliselt on seaduslikkuse põhimõttest lähtuva halduse olemasolu üks õigusriigi põhimõtte (PS § 10) garantiisid.<sup>27</sup> Lähtuvalt eeltoodust ja üldisest põhiõigusest korraldusele ja menetlusele (PS § 14) on seadusandja kohustus kujundada halduse organisatsioon ja tegevus sellisena, et oleksid tagatud seaduslikkus ning põhiõigused ja -vabadused. Arvestades eelnevat ning olulisuse põhimõtet (PS § 3), leidis õiguskantsler, et seadusandja peab sätestama piisava üksikasjalikkusega kõik ametnikkonna institutsionaalse garantii seisukohalt olulised küsimused<sup>28</sup> (s.t kujundama regulatsiooni selliselt, et tagatud oleks stabiilne, kvaliteetne, toimiv, õiguskõrge ja erapooletu ametnikkond).

Teiseks käsitles õiguskantsler ametnikku kui põhiõiguste kandjat ehk ta asus seisukohale, et ametnikele laienevad kõik

<sup>26</sup> Õiguskaitsevahendid kohtumenetluse mõistliku aja põhimõtte rikkumisel. Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade, lk 78-82.

<sup>27</sup> M. Ernits. Kommentaar §-le 10. – Toim E.-J. Truuväli jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, § 10 komm 3.4.

<sup>28</sup> Vt analoogselt G. Lübbe-Wolff. Kommentaarid artiklile 33. – H. Dreier. Grundgesetz. Kommentar. II kd. Artiklid 20-82. Tübingen 1998, art 33 änr 76. Siinkohal tuleb arvestada ka põhiseaduse erinormidega, nt PS § 124 lg 3 viimase lause kohaselt: "Kaitseväes ja asendusteenistuses olevate isikute õigusliku seisundi sätestab seadus." (s.t kõik staatust puudutavad küsimused tuleks põhimõtteliselt reguleerida seadusega, sõltumata nende olulisusest ametnikkonna institutsionaalse garantii seisukohalt).

põhiõigused ja -vabadused. Samas leidis õiguskantsler, et kahtlemata on õigustatud ametnike mõningate põhiõiguste või -vabaduste intensiivsem riive mitteametnikega võrreldes. Siinkohal tuleb silmas pidada eelkõige ametnikkonna staatusest tulenevat vajadust tagada riigivõimu tuumikfunktsioonide kvaliteetne, erapooletu ja katkematu teostamine ning avaliku võimu tegevuse läbipaistvus. Õiguskantsler leidis, et ametnike õiguste riive peab sisustama seadusandja. Sealjuures ei ole seadusandjal ametnike teenistussuhte kujundamisel suvaõigust – siinkohal tuleb arvestada kõigi põhiõiguste ja -vabaduste ning nende riivel PS §-st 11 tulenevate legitiimse eesmärgi nõude ning proportsionaalsuse põhimõttega.<sup>29</sup> Üldisest võrdsuspõhiõigusest (PS § 12 lg 1 esimene lause) tulenevalt ei või seadusandja kohelda ametnikke meelevaldselt ebavõrdselt töölepingu alusel töötavate isikutega ega ka teiste ametnikega võrreldes – erinev kohtlemine peab olema õigustatud ametniku staatuse, vastava ametikoha või (eri)teenistusliigi eripära silmas pidades ning olema mõeldukas.<sup>30</sup> Eriti tuleb seda silmas pidada riigi kui ühe juriidilise isiku ja seega ka ühe tööandja teenistuses olevate ametnike puhul (põhimõte: riik kui üks tööandja).

Avaliku teenistuse seaduse eelnõu menetlemine jätkub 2009. aastal.

Ülevaateastal esitati õiguskantslerile kokku 46 avaliku teenistuse temaatikat puudutavat avaldust.

Eelmisel ülevaateastal, seoses riiklike ekspertiisiasutuste ühendamise ja 01.01.2008 Eesti Kohtuekspertiisi Instituudiks, menetles õiguskantsler endiste Kohtuekspertiisi ja Kriminialistika Keskuse ametnike teenistussuhte ümberkujundamist töölepingu alusel toimuvaks. Õiguskantsler tegi märgukirja, milles muu hulgas palus justiitsministril esitada ekspertiisiasutuse endiste ametnike vanaduspensionide küsimust lahendav eelnõu hiljemalt 01.09.2008 Vabariigi Valitsusele arutamiseks. Justiitsminister kinnitas, et 2008. aastal on ministeeriumil plaanis asjakohastamise eesmärgil üle vaadata kohtuekspertiisiseadus ja selle raames lubas minister lahendada ka vanaduspensionioigusega seotud küsimused. 2008. aastal kohtuekspertiisi seaduse muutmise eelnõud ei algatud.<sup>31</sup>

## 8. Menetlusõigus ja registrid

Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. a tegevusprogramm seadis eesmärgiks majanduspoliitika edasiarendamise ja Eesti majanduse ümberorienteerumise suuremale tootlikkusele, efektiivsemale energia- ja materjalikasutusele ning teadmiste tootmisele. Nimetatud eesmärgi saavutamiseks tehti justiitsministrile ülesandeks teha õiguskindluse tugevdamiseks kinnistusraamat veebikeskkonnas tasuta kättesaadavaks, jätkata riiklike registrite täiustamist ja igapäevase tasuta kättesaadavaks muutmist, suurendada oluliselt õiguslaste e-teenuste pakkumist ja kättesaadavust. Alates 21.07.2008 ongi võimalik esitada maksekäsu kiirmenetluse avaldust elektrooniliselt ning 2009. aasta teisel poolel lisanduvad elektroonilise menetlemise võimalused ka tsiviil- ja halduskohtumenetluses ning hiljem täitemenetluses. E-kinnistusraamatu infosüsteem, mida hakati osaliselt kasutama 2005. aasta lõpul, on alates 2009. aasta aprillist täismahus elektrooniline ja kinnistu omanik ei pea enam tehingute tegemiseks pangas, notaris või omavalitsuses esitama kinnistu andmete tõestamiseks lisadokumente.

Olulisena tuleb ära märkida ka saneerimismenetluse loomist. 15.09.2008 esitas justiitsminister Riigikogule menetlemiseks saneerimiseaduse eelnõu, mille alusel oleks võimalik isikul, keda on tabanud või tabamas majandusraskused, ning mille ületamine abinõude rakendamisel on tõenäoline, saada kaitset võlausaldajate nõuete eest ja sel viisil säilitada oma ettevõtte majanduslik terviklikkus ja toimimine. Tegemist on alternatiiviga likvideerivale pankrotimenetlusele. Uue saneerimismenetluse abil peaks olema võimalik vähendada ettevõtete likvideerimist pankrotimenetluse raames, jätkata nende tegevust ja seeläbi rahuldada võlausaldajate nõudeid suuremas ulatuses, säilitada töökohti jpm. Riigikogu võttis eelnõu seadusena vastu 04.12.2008 ja see jõustus 26.12.2008.

Väljatoomist väärib ka kava luua õigusinfo veeb, milles avaldatakse kõik õigusaktid ja nende seletuskirjad. “Liidestatud õigusinfosüsteemi kontseptuaalseid aluseid” arutas valitsuskabinet 2008. aasta suvel. Toetust leidis ettepanek ühendada e-õigus, e-esitamine ja osalusveeb ning see, et elektroonilises Riigi Teatajas avaldatakse kohalike omavalitsusüksuste kõikide üldaktide alg- ja terviktekstid ning et projekti ellurakendamise maksumus ja ajagraafik esitatakse Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks hiljemalt 01.04.2009.

Ülevaateastal lahendas Riigikohus tsiviilkohtumenetluse seadustiku kahe sätte põhiseadusele vastavuse taotluse ning otsustas, et TsMS § 390 lg 1 esimene lause ja § 660 lg 1 on põhiseadusega vastuolus ja kehtetud osas, milles need ei võimalda edasi kaevata hagi tagamise taotluse rahuldamata jätmise määruse peale, millega arvati tasutud kautsjon riigituludesse.<sup>32</sup>

2007. aastal uuris õiguskantsler, kas põhiseadusega on kooskõlas hagi tagamise avalduselt kautsjoni nõudmine, arvestades seejuures asjaoluga, et hagi tagamata jätmise korral kautsjonit ei tagastata ning see arvatakse riigituludes-

29 Vt ka P. Kunig. Das Recht des öffentlichen Dienstes. – E. Schmidt-Aßmann. Besonderes Verwaltungsrecht. 12. väljaanne. Berlin 2003, lk 708, äärenr 46-47.

30 Vt lähemalt üldise võrdsuspõhiõiguse kontrolliskeemi kohta: M. Ernits. Kommentaar §-le 12. – Toim E.-J. Truuvali jt. Eesti Vabariigi põhiõigused. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, § 12 kommentaarid 2.2.-2.2.3.

31 Samas 02.04.2009 on Justiitsministeerium saatnud kooskõlastamisele kohtuekspertiisiseaduse, tervishoiuteenuste korraldamise seaduse, kriminaalmenetluse seadustiku, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja surma põhjuse tuvastamise seaduse muutmise seaduse eelnõu. Nimetatud eelnõuga plaanitakse kõrvaldada ka vastuolu ekspertiisiasutuse endiste ametnike vanaduspensionide regulatsioonis. Lisaks sätestab nimetatud eelnõu ka ekspertiisiasutuses tehtavate ekspertiiside hinnad seaduse tasemel. Vajadusele kehtestada ekspertiisitasud seaduses on õiguskantsler juhtunud justiitsministri tähelepanu 2007. aastal. Eelnõu kättesaadav: <http://eoigus.just.ee/>.

32 RKPJKo 09.04.2008, nr 3-4-1-20-07.

se.<sup>33</sup> Õiguskantsleri menetlus lõppes järeltusega, et selline regulatsioon võib olla vastuolus PS §-dega 11, 13 ja 14 ning § 15 lõikega 1 nende koostoimes. Õiguskantsler pöördus justiitsministri poole, kes teatas, et ministeeriumi 2007. aasta tööplaan näeb ette tsiviilkohtumenetluse seadustiku ülevaatamise ning vajadusel muudatuse sisaldava eelnõu esitamise. Ministeerium tegeles ka hagi tagamise küsimustega, sh kautsjonisüsteemi otstarbekuse ja põhjendatusega. 01.01.2009 jõustus tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seadus, milles asendati hagi tagamise kautsjon hagi tagamisel makstava tagatisega, mida tuleb maksta vaid hagi tagamise avalduse rahuldamise korral ning see jääb tagama teise poole võimalikke kahjutasunõudeid. Ideaalis tähendaks lahendus seda, et taotleja ei pea tagatist maksma kohe, vaid kohtumääruse täitmine peaks olema seotud tagatise maksimisega. Seadus näeb ette ka võimaluse vabastada isik erandina tagatise andmise kohustusest.

Eelmisel ülevaateaastal analüüsis õiguskantsler ka töövaidluskomisjoni otsuse jõustumise regulatsiooni põhiseadusele vastavust juhul, kui üks töövaidluse pooltest ei võta vastu töövaidluskomisjoni otsuse ära kirja.<sup>34</sup> Õiguskantsler tegi 23.05.2007 märgukirja justiitsministrile ja sotsiaalministrile, milles palus ministrite omavahelises koostöös valmistada ette töövaidluskomisjoni otsuste jõustumise probleemi lahendav asjakohane eelnõu. Õiguskantsler soovitas isikute põhiõiguste tagamiseks lisada sätte, mille rakendamise tulemusel on võimalik tagada töövaidluskomisjoni otsuste jõustumine ka siis, kui üks töövaidluse pooltest ei võta otsuse ära kirja vastu. 01.01.2009 jõustus individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse muudatus, millega täiendati ITVS § 23 lõikega 3 järgmises sõnastuses: "Otsuse teatavakstegemisele kohaldatakse lisaks käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud haldusmenetluse seaduses dokumendi kättetoimetamise kohta sätestatud."

## 9. Võrdne kohtlemine

Võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise komponenti sisaldavaid õiguskantsleri menetlusi käesoleval aastal kajastab ülevaate IV osa.

30.05.2007 võttis Riigikogu menetlusse Justiitsministeeriumi ettevalmistatud võrdse kohtlemise seaduse eelnõu, mis pidi üldseadusena looma võimalikult ulatusliku kaitse diskrimineerimise eest ning andma inimesele õiguste kaitse võimaluse. Võrdse kohtlemise seaduse eelnõu ei saanud 07.05.2008 Riigikogu istungil vastuvõtmiseks vajalikul hulgal poolthääli ning langes menetlusest välja. 08.05.2008 algatasid Riigikogu kolm fraktsiooni uuesti võrdse kohtlemise seaduse eelnõu (262 SE). Ka see eelnõu ei saavutanud 23.10.2008 Riigikogus hääletamisel piisavalt poolthääli ja lükati tagasi. 06.11.2008 algatasid kolm fraktsiooni võrdse kohtlemise seaduse eelnõu (384 SE) uuesti ja see eelnõu võeti 11.12.2008 seadusena vastu (jõustus 01.01.2009).

Õiguskantsler toetas võrdse kohtlemise seaduse eelnõu eesmärki, kuid leidis, et eelnõu on pigem kooskõlas valdkondliku Euroopa õigusega kui Eesti vabariigi põhiseadusega (Arvamus võrdse kohtlemise seaduse eelnõu kohta, asi nr 18-1/080993). Õiguskantsleri hinnangul ei vasta eelnõu lahendused PS § 12 lõikes 1 sisalduvale seaduse ees võrdse kohtlemise põhimõttele, jättes katmata rea juhtumeid, mis oma olemuselt vajaksid samaväärset kaitset. Riigikogu jättis õiguskantsleri seisukoha arvestamata. Õiguskantsleri hinnangul sisaldab vastuvõetud seadus eelnimetatud probleeme ja võib jääda inimeste õiguste tegelikuks tagamiseks ebapiisavaks. Õiguskantsler rõhutas esiteks, et eelnõus sätestatud piiratud diskrimineerimistunnuste loetelu on problemaatiline põhiseadusest ning rahvusvahelistest lepingutest tulenevate kohustuste valguses. Teiseks tegi õiguskantsler ettepaneku muuta eelnõu kohaldamisala analoogiliselt soolise võrdõiguslikkuse seaduse kohaldamisalaga avatuks, tagades kaitse kõigis ühiskonnaelu valdkondades ning sätestades erandid olukordade jaoks, millisel juhul võrdse kohtlemise seadust ei kohaldata. Kolmandaks pidas õiguskantsler õiguselguse seisukohast problemaatiliseks lahendust, kus ühte õigusvaldkonda reguleerivad sätted on killustatud erinevate õigusaktide – võrdse kohtlemise seaduse ja soolise võrdõiguslikkuse seaduse – vahel.

## 10. Vangistus

Justiitsministeeriumi valitsemisalas olevate vanglate ülesanne on vangistuse ja eelvangistuse täideviimine. Vangistus on kuriteo toimepanemises süüdimõistetule määratud vabadusekaotuslik karistus. Eelvangistuses viibivalt vahistatult võetakse vabadus tema suhtes toimetatava kriminaalmenetluse tagamiseks ja tema suhtes ei ole veel jõustunud süüdimõistvat kohtuotsust.

Eestis oli 2008. a lõpu seisuga viis vanglat, milles kandis vanglakaristust või eelvangistust ligikaudu 3550 kinni peetavat isikut.<sup>35</sup> 2008. a suleti Viljandi Vangla ja avati uus kamber-tüüpi Viru Vangla. Murru Vangla kujundati ringi, millega seoses vähenes oluliselt ka Murru Vangla kinnipeetavate arv.

Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. a tegevusprogrammi sisejulgeoleku- ja turvalisuspoliitika kriminaaltäitevõigust puudutavas osas ette nähtud ülesannetest (vanglasüsteemi ja kriminaalhooldussüsteemi ühendamine, õiguskorras tagatisvangistuse sätestamine, Tallinna Vangla uue hoone ehitamine ja kinnipeetavate tööhõive suurendamine) olid

33 Hagi tagamise kautsjon: õiguskantsleri 2007. a tegevuse ülevaade, lk 85-93.

34 Töövaidluskomisjoni otsuse kättetoimetamine: õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade, lk 93-94.

35 Vt lähemalt [www.vangla.ee](http://www.vangla.ee).



õiguskantsleri tegevuse seisukohalt võetuna 2008. a aktuaalsed ennekõike kaks eelnõu. Esiteks korraldati 20.03.2008 vastu võetud ja 01.06.2008 jõustunud kriminaalhooldusseaduse, vangistusseaduse ja kohtute seaduse muutmise seadusega ümber maakohutute juures asunud kriminaalhooldusosakonnad ja ühendati vanglate kriminaalhooldusosakondadeks. Teiseks oluliseks eelnõuks oli eespool karistusõiguse valdkonna tegevuse all juba kajastatud tagatisvangistuse (karistusjärgse kinnipidamise) eelnõu. Mis puudutab kinnipeetavate tööhõive suurendamist, siis tulenevalt majandusolukorrast ei ole õiguskantslerile teadaolevalt suudetud kinnipeetavate tööhõive osas paraku mingit olulist edasiminekut saavutada.

Kuna vabaduse võtmine kujutab endast erakordselt intensiivset põhiõiguste riivet, on vanglate tegevus õiguskantsleri teravdatud tähelepanu all. Õiguskantsleri 2008. a praktikas oli kriminaaltäitevõiguse ja vangistusõigusega seotud asjamenetlusi ülekaalukalt kõige rohkem – kokku 450 asja. Seega moodustab vangistusõigus ja vanglate tegevus märkimisväärse osa õiguskantsleri igapäevatööst.

Olulisemate õiguskantsleri menetlustena väärib vangistusõiguse valdkonnas 2008. a väljatoomist kaks menetlust.

Esiteks menetlus, kus kinnipeetav väitis, et VangS § 1<sup>1</sup> lg 5, mis näeb ette kohustusliku kohtueelse vaidemenetluse Justiitsministeeriumis kinnipeetavate ja vahistatute kaebustele vangla tegevuse peale enne halduskohtu poole pöördumist, on vastuolus PS § 15 lõikega 1 (Kohustusliku vaidemenetluse põhiseaduspärasus, asi nr 6-1/080197).

Avaldaja leidis, et PS § 15 lõikes 1 sätestatud põhiõigus on seadusreservatsioonita põhiõigus ja puudub piisavalt kaalukas põhiseaduslikku järku õigusväärtsus või muu põhiõigus, mille tõttu peaks halduskohtusse vahetu pöördumise õigust VangS § 1<sup>1</sup> lõikes 5 sätestatud viisil piirama. Avaldaja hinnangul ei ole Justiitsministeerium vaidemenetluses piisavalt erapooletu. Avaldaja leidis, et vaidemenetlus ei võimalda õigusvastasuse tuvastamist, ei anna tõhusat esialgset õiguskaitset ega peata toimingut sooritamist.

Õiguskantsler asus seisukohale, et VangS § 1<sup>1</sup> lõikes 5 sisalduv PS § 15 lõikes 1 sätestatud üldist kohtusse pöördumise õigust piirav meede on põhiseadusega kooskõlas. Kohustuslik vaidemenetlus ei võta isikult õigust pöörduda lõppastmes, st pärast vaidemenetluse läbimist, oma õiguste kaitseks kohtu poole. Isik saab halduskohtus vaidlustada nii sisulise lahendi, st vaide osalise või täielikult rahuldamata jätmise, kui ka formaalseid minetusi (sh vaidemenetluses), st kui vaiet ei lahendata tähtaegselt või kui vaie jäetakse läbi vaatamata ja tagastatakse. Samas on vaidemenetlus kiirem kui halduskohtumenetlus ja kokkuvõttes peaks vaidemenetlus tagama laiemalt isikute õiguste parema kaitse, kuna võimaldab säästa halduskohtute ressursi, et need saaks keskenduda raskemate ja tegelikult probleemsete kaebuste lahendamisele. Õiguskantsler mõõnis samas, et esineb teatud tõlgendusprobleeme seoses vangistusseaduses sätestatud kohustuslikus vaidemenetluses toimingust hoidumise nõude esitamisega. Õiguskantsler juhtis neile ebaselgustele Justiitsministeeriumi tähelepanu ja leidis, et Justiitsministeeriumil tuleb vangistusseaduse vastavaid kitsaskohti analüüsida ning kujundada selge ja ühene praktika vaidemenetluse rakendamisel, sh vajadusel õigusakte muutes. Justiitsministeerium lubas oma vastuses õiguskantslerile analüüsida vaidemenetluse rakendamise praktikat ja järeldustest teavitada ka õiguskantslerit.

Teise menetluse alustamise ajendiks oli kinnipeetava avaldus, mis puudutas pöördumist Tallinna Vangla poole taotlusega pääseda arsti vastuvõtule (Isikuandmete töötlemise probleemid Tallinna Vanglas, asi nr 7-4/080705). Tallinna Vangla keeldus tema taotlust arsti juurde saamiseks vastu võtmast, kuna see oli esitatud A4 paberil, mitte vangla poolt kehtestatud vastaval blanketil. Lisaks sellele ilmnis menetluse käigus, et Tallinna Vanglas koguti arsti vastuvõtule pääsemiseks esitatavad taotlused kokku õhtuse loenduse ajal vanglaametniku poolt. Taotlusesse pidi kinnipeetav märkima ka enda tervisliku seisundi kohta käivaid andmeid ja seega tõusetus kahtlus, kas kinnipeetava tervislikku seisundit puudutavad delikaatseid isikuandmeid ei töötle põhjendamatult vanglaametnikud, kel pole pädevust selliste isikuandmete käitlemiseks.

Õiguskantsler asus seisukohale, et olenemata sellest, et Tallinna Vanglas on peetud vajalikuks kehtestada arsti/õe vastuvõtule pääsemiseks esitatavale taotlusele kindel blankett, ei tohi keelduda kirjalikult esitatud taotluse vastuvõtmisest pelgalt seetõttu, et kinnipeetav ei ole kasutanud kehtestatud blanketti. Juhul, kui taotluses esineb puuduseid, ei tohi selle vastuvõtmisest keelduda, vaid kinnipeetavale peab selgitama, milles puudused seisnevad ning millise aja jooksul tuleks need kõrvaldada. Juhul, kui on võimalik menetlus läbi viia ka puuduliku taotluse alusel, ei ole vajalik taotluse puuduse kõrvaldamise nõudmine. Õiguskantsler leidis ka, et kinnipeetavate meditsiinilise teenindamisega mitte seotud vanglaametnike poolt terviseseisundit puudutavate delikaatsete isikuandmete töötlemine on lubamatu. Õigus töödelda terviseseisundit puudutavaid isikuandmeid on vaid tervishoiuteenust osutaval tervishoiutöötajal. Valvurid ei ole üldjuhtudel tervishoiuteenust osutavad isikud ning sellest tulenevalt ei ole neil õigust vastavaid andmeid ka töödelda. Õiguskantsler tegi Tallinna Vanglale ettepaneku võtta tarvitusele meetmed tagamaks, et kinnipeetavate taotluste menetlemisel järgitaks HMS §-s 15 sätestatud. Samuti tegi õiguskantsler ettepaneku võtta tarvitusele meetmed tagamaks, et delikaatseid isikuandmeid töödeldaks Tallinna Vanglas õigusaktides ettenähtud korras. Tallinna Vangla selgitas õiguskantslerile saadetud vastuses, et menetluse aluseks olnud juhtum on pigem kahetsusväärne erand ja üldiselt ei keelduta arstiabi osutamisest põhjusel, et taotlus selleks ei ole esitatud vastaval blanketil. Alates 21.07.2008. a rakendatud e-kontakti süsteem võimaldab taotlust arsti vastuvõtule pääsemiseks esitada ka nii, et kinnipeetav ei pea märkima taotluses delikaatseid isikuandmeid. Tallinna Vangla pakkus omalt poolt õiguskantslerile arutamiseks välja isikuandmete töötlemise kriteeriumid, mille järgi edaspidi delikaatseid isikuandmeid töödelda. Vangla leidis, et teatud

juhtudel on siiski ka vanglaametnikel, kes pole meedikud, põhjendatud vajadus tutvuda teatud terviseseisundit puudutavate delikaatsete isikuandmetega ning eeskätt võib selline vajadus tõusetuda juhul, kui kaalumisel on ühelt poolt isikute elu ja tervis, mis on kaalukamad õigushüved, ja teiselt poolt isikute informatsiooniline enesemääramine.

Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaates on kajastatud õiguskantsleri kontrollkäiku Murru Vanglasse, mille käigus leiti mitmeid erinevaid puudujääke vangla tegevuses.<sup>36</sup> Õiguskantsler tuvastas, et isikuid hoiti ajutiselt väga väikese pindalaga ruumides väljaspool kambreid, vangla 8. ja 9. eluosakonnas olid olmetingimused kohati äärmiselt ebasanitaarsed, samuti valitses vanglas terav personalipuudus. Tuleb tõdeda, et Murru Vangla on 2008. a jooksul radikaalselt ümber kujundatud. Ehitatud on uusi hooned, kinnipeetavate arv on vähenenud umbes 1500 kinnipeetava pealt 600 kinnipeetavani. Ka on kinnipeetavate kontingent oluliselt muutunud. Õiguskantsler kavatses 2009. aasta esimesel poolel teha uue kontrollkäigu Murru Vanglasse, et muuhulgas ka tuvastada, kuidas on 2007. aasta kontrollkäigu tulemusel tehtud ettepanekuid täidetud.

Õiguskantsler viis 2008. aastal läbi ka kontrollkäigud Tallinna ja Viru vanglatesse. Kontrollkäikude põhjalikum käsitus on esitatud käesoleva ülevaate 3. osas.

Õiguskantsler tuvastas õigusakti vastuolu põhiseaduse või seadusega või rikkumise avaliku võimu kandja tegevuses veel järgnevatel asjades:

Kinnipeetava kohustuste õiguselgus, asi nr 6-1/080252

Vangla sisekorraeeskirjas sätestatud mõiste "kiri", asi nr 6-3/080628

Kinnipeetavale saadetud kirjadelt ümbrike eemaldamine, asi nr 7-4/071656

Vangla jalutusboksis muusika mängimine, asi nr 7-4/071019

## 11. Erakonnaõigus

Õiguskantsler uuris 2008. a küsimust inimeste mitmesse erakonda kuulumise kohta (Erakonna topeltliikmelisus, asi nr 7-4/080955). Menetluse aluseks oli kohtu registriosakonna poolt erakonnale saadetud kiri, milles toodi ära nimekiri isikutest, kes kuuluvad samaaegselt ka teise erakonna liikmete nimekirja. Erakonnal paluti kontrollida liikmete nimekirja õigsust, esitada teatis nende isikute väljaarvamiseks erakonnast või tõendada, et need isikud kuuluvad endiselt sellesse erakonda. Ainuke seaduslik viis tõendada isiku erakonda kuulumist on tema enda avaldus erakonda astumise või sealt lahkumise kohta. Kuna need isikud ei ole esitanud kirjalikku avaldust erakonnast väljaastumiseks ja neid ei ole sealt ka juhatuse poolt välja arvatud, siis on järelikult nende isikute soov erakonda kuuluda jõus ning seda hoolimata sellest, et nad on astunud hiljem mõne teise erakonna liikmeks.

Õiguskantsler leidis, et erakonnaseadus ei ole piisavalt õiguselge, andmaks vastust küsimusele, kuidas lahendada sama isiku üheaegselt mitmesse erakonda kuulumise probleem. Seetõttu soovitas ta kaaluda erakonnaseaduse täpsustamise võimalusi, tagamaks valimisõiguse (täpsemalt kandideerimisõiguse) ja erakonnapõhiõiguse sujuva ellurakendamise.<sup>37</sup>

Justiitsminister vastas, et õiguskantsleri tõstatatud küsimus on oluline ning et ta soovib leida sellele lahenduse. Ühtlasi teavitas minister, et Justiitsministeeriumi 2009. a tööplaanis on erakondade rahastamise regulatsiooni korrastamisele suunatud erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamine ning selle käigus analüüsitakse ka antud küsimust.

## 12. Täitemenetlus

Ülevaateastal tegeles õiguskantsler 36 täitemenetlust puudutava juhtumiga (vrd 2007. aastal 37). Valdavalt on avaldajate kirjeldatud juhtumiteks olukorrad, kus täitemenetluse läbiviimine on kaasa toonud ülemääraseid majanduslikke raskuseid, ning olukorrad, kus menetlusvead on kaasa toonud inimeste õiguste rikkumise.

Ülevaateastal uuris õiguskantsler muu hulgas juhtumit, mil kohtutäituri tegevuse õiguspärasust hindas järelevalvepädevust omav justiitsminister, kuid avaldaja hinnangul ebakorrektselt (Justiitsministeeriumi poolt kohtutäituri suhtes järelevalve teostamine, asi nr 7-4/081130). Õiguskantsler asus oma uurimise tulemusena seisukohale, et ministeerium ei viinud järelevalvemenetlust läbi piisava põhjalikkusega, et selgitada välja avaldaja kaebuses toodud asjaolusid ning anda objektiivne hinnang, kas kohtutäitur on täitemenetluse viinud läbi vastavuses seadusega, on täitnud kohtutäiturile seadusest tulenevad kohustused ning kas on alust distsiplinaarmenetluse algatamiseks. Seetõttu ei olnud Justiitsministeeriumi tegevus kohtutäituri suhtes järelevalve teostamisel kooskõlas seaduse ning hea halduse tavaga. Menetluse lõppedes vabandas Justiitsministeerium avaldaja ees tekkinud ebameeldivuste pärast.

36 Vt Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade, lk 122-125.

37 Probleemi muudab keerukaks asjaolu, et eri aegadel on kehtinud eri (vormi-)nõuded erakonna liikmeks astumisele ja erakonnast väljaastumisele.

### 13. Euroopa Inimõiguste Kohus

Järgnevalt leiavad kajastamist Euroopa Inimõiguste Kohtus arutusel olnud kaasused, kus oli kaevatud Eesti Vabariigi tegevuse peale.

24.04.2008 otsustas Euroopa Inimõiguste Kohus asjas *Dorožko ja Džanašija vs Eesti Vabariik* (kohtuasjad nr 14659/04 ja 16855/04), et Eesti on avaldajate suhtes rikkunud konventsiooni artikli 6 lõiget 1. Avaldajad kaebasid, et Eesti Vabariik on rikkunud nende õigust esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral selle arutamisele sõltumatus ja erapooletus institutsioonis. Rikkumine olevat põhjustatud sellest, et nende kriminaalasja arutamise ajal abiellusid omavahel kriminaalasja uurinud politseinik ja asja arutanud kohtunik. Kohus nõustus ja leidis, et konventsiooni artikli 6 lõiget 1 on rikutud, kuna esinevad faktid, mis tekitavad kahtlust kohtuniku erapooletuses antud asja arutamisel. Sellist erapoolikust näitab asjaolu, et asja arutav kohtunik oli teadlik, et tema abikaasa oli seotud selle kriminaalasja uurimisega. Kohus märkis, et erapoolikuse viga oleks olnud võimalik parandada ringkonnakohtus või Riigikohtus, kuid esimeses seda ei tehtud ja teine ei andnud kaebajate kaebusele menetlusluba. Tuginedes Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendile, taotlesid avaldajad Riigikohtus oma kriminaalasjas teistmist. Riigikohus küll nõustus Euroopa Inimõiguste Kohtu hinnanguga selles, et rikuti avaldajate põhiõigust nende kriminaalasja arutamisele erapooletu kohtu poolt, kuid leidis, et sellele vaatamata puudusid konkreetses asjas alused avaldajate kohta tehtud kohtulahendite teistmiseks. Põhjendusena tõi Riigikohus välja selle, et puuduvad tõendid selle kohta, nagu oleks kohtunik menetluse kestel käitunud avaldajatest süüdistatavate suhtes erapoolikult (sama seisukoht Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuse punktis 55).<sup>38</sup>

On siiski alust arvata, et kohtupidamine Eestis on üldjuhul erapooletu ja Euroopa inimõiguste kohtus lahenduse saanud kaebuse aluseks olnud juhul oli tegu üksikjuhtumiga.

29.05.2008 otsusega asjas nr 38241/04 *Bergmann vs. Eesti Vabariik* tuvastas Euroopa Inimõiguste Kohus konventsiooni artikli 5 lõike 3 rikkumise. Kohus leidis, et kohtumäärus, millega anti luba kaebaja teistkordseks (pärast kautsjoni vastu vabastamist) vahi alla võtmiseks, tugines ligi kaks aastat tagasi tehtud kohtu otsustusel ning selleks, et uuesti vahi alla võtmine oleks olnud õigustatud, oleksid Eesti kohtud pidanud asjaolusid uuesti hindama. Lisaks märkis kohus, et avaldajal tekkis esimene võimalus isiklikult vabastamise kohta väiteid esitada alles 26 päeva pärast vahistamist, mis ei ole aga kooskõlas konventsiooni artikli 5 lõikega 3, mille kohaselt tuleb iga isik, kes on vahi alla võetud, toimetada viivitamata kohtuniku ette.

01.07.2004 jõustunud kriminaalmenetluse seadustiku § 131 näeb sõnaselgelt ette riigi kohustuse toimetada kahtlustatav või süüdistatav, kelle kohta on koostatud vahistamisaotlus, vahistamisaotluse läbivaatamiseks kohtuniku juurde. Sellega seoses on Riigikohus selgitanud: “[...] Nõue toimetada kahtlustatav või süüdistatav, kelle kohta on koostatud vahistamismäärus, kohtuniku juurde, sisaldub KrMS § 131 lg-s 2. Sama paragrahvi kolmanda lõike kohaselt küsitleb kohtunik vahistamismääruse tegemiseks vahistatavat vahistamisaotluse põhjendatuse selgitamiseks. Erandid, mil vahistamismääruse koostamine on võimalik vahistatavat küsitlemata, on loetletud KrMS § 131 lg-s 3, kuid ka siin nähakse ette, millal vahistatu kohtuniku juurde toimetatakse – see peab toimuma hiljemalt ülejäärgmisel päeval pärast tagaotsitava tabamist või vahistatu toimetamist Eestisse.” Riigikohus rõhutab siinjuures, et “[...] kuigi KrMS § 131 nimetab kohtunikuna eeluurimiskohtunikku, tuleb ka olukorras, kus vahistamisaotlust lahendab määruskaebemenetluse käigus ringkonnakohtus, tagada vahistatavale konventsiooni art 5 lõikest 3 tulenevad õigused. Seega tuleb ka sellisel juhul järgida KrMS §-s 131 sätestatud vahistamiskorda – vahistatav tuleb toimetada kohtuniku juurde, kellel lasub kohustus teda vahistamisaotluse põhjendatuse selgitamiseks küsitleda. Eelnevast erineb aga olukord, kus maa- või linnakohtus on vahistamiseks ettenähtud korras teinud isiku suhtes vahistamismääruse. Sellisel juhul on isik kuulatud ära vahistamismääruse teinud kohtus, ning tema veelkordne toimetamine kohtuniku juurde ei ole määruskaebemenetluses vajalik.”<sup>39</sup>

38 RKKKo 26.01.2009, nr 3-1-2-2-08, p-d 13-14.

39 RKKKm 24.10.2005, nr 3-1-1-126-05, p 10 ja 11.

## IV KAITSEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

## 1. Üldiseloostus

Kaitseministeeriumi valitsemisalas on riigikaitse korraldamine ja seoses sellega ettepanekute tegemine riigikaitsepoliitika kujundamiseks, riigikaitse elluviimine, rahvusvahelise kaitsealase koostöö koordineerimine, mobilisatsiooni ettevalmistamine ja läbiviimine, kutselaste kutsumine ajateenistusse, kaitseväge reservi arvestuse ja väljaõppe korraldamine, kaitseväge ja Kaitseliidu rahastamine ja varustamine, kaitsetööstuse arendamine, kaitseväge ja Kaitseliidu tegevuse kontrollimine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Kaitseministeeriumi valitsemisalas on kaitsevägi, Kaitseliit, Teabemet ja Kaitseressurside Amet.

Kaitseministeeriumi põhimääruse § 7 järgi on ministeeriumi põhiülesanne korraldus-, planeerimis-, arendus- ja järelevalvetoimingute teostamine oma valitsemisalas.

Kõige olulisemaks muudatuseks ülevaateperioodil õigusloome valdkonnas saab pidada kaitseväge korralduse seaduse vastuvõtmist 19.06.2008. Seadus jõustus 01.01.2009. Õiguskantsler on alates 2006. a juhtinud tähelepanu, et kaitseväge korralduse seaduse puudumine on vastuolus põhiseadusega,<sup>40</sup> sest kaitseväge korralduse seaduse tasemel kehtestamise nõude näeb ette PS § 126 lg 2. Seaduse vastuvõtmisega sai see vastuolu kõrvaldatud.

Õiguskantsler andis ka arvamuse kaitseväge korralduse seaduse eelnõule (Arvamus kaitsevägekorralduse seaduse eelnõu kohta, asi nr 18-1/080538). Arvamuse andmisel juhtis õiguskantsler muu hulgas tähelepanu vajadusele tsiviilkontrolli tõhustamiseks sätestada kaitseväge juhatajalt tühise käsu saamisest teatamise kord. Selle õiguskantsleri ettepanekuga arvestati ning sätestati, et kaitseväge juhatajalt tühise käsu saanud kaitseväelane peab sellisest käsust kaitseministrile teada andma.

Kahjuks ei kõrvaldatud kaitseväge korralduse seaduse vastu võtmisega kõiki õigusliku regulatsiooni probleeme. Nii jäi endiselt õhku ajateenijate põhiõiguste ja -vabaduste piiramise seadusliku aluse küsimus<sup>41</sup> ning jätkuvalt puudub õiguslik alus erinevate kaitseväelaste määrustike vastuvõtmiseks. Kaitseväge ümberkorraldamisest tingitud muudatustest tulenevalt tunnustati küll kehtetuks Vabariigi Valitsuse 26.01.1999. a määrus nr 32 "Kaitseväge garnisonimäärustiku kinnitamine," kuna eelnõu seletuskirja kohaselt puudub selle järele edaspidi sisuline vajadus. Siiski tuleb kahetsusega nentida, et kuigi kaitseväge korralduse seaduse eelnõule arvamuse andmisel viitas õiguskantsler vajadusele luua teiste määrustike vastuvõtmiseks vajalikud volitusnormid, ei ole nimetatud volitusnorme loodud.

Samuti ei kehtestatud kaitseväge korralduse seadusega kaitseväge peainspektori institutsiooni pädevuse ja ülesannete regulatsiooni. Vastava korra kehtestamise vajadusele juhtis õiguskantsler eelnõu koostajate tähelepanu. Peainspektori institutsiooni selge ja ühene määratlemine õigustloova akti tasemel on õiguskantsleri hinnangul oluline ning vajalik tagamaks kaitseväelaste põhiõiguste ja -vabaduste paremat kaitset. Samas mõõnab õiguskantsler, et peainspektori institutsiooni ülesannete kujundamine on Kaitseministeeriumi ja kaitseväge pädevuses.

Lisaks kaitseväge korralduse seaduse eelnõule paluti õiguskantsleri arvamust korrakaitse seaduse eelnõule.<sup>42</sup> Õiguskantsleril paluti nimelt hinnata korrakaitse seaduses esitatud ettepaneku – kaasata vajadusel sisemise rahu tagamiseks kaitseväge ja Kaitseliitu – põhiseaduspärasust. (Arvamus eelnõu kohta seoses kaitseväge kaasamisega rahuajal, asi nr 18-1/080867).

Õiguskantsler juhtis arvamuses tähelepanu asjaolule, et ei piisa sellest, kui Kaitseliidu või kaitseväge kasutamiseks tehtud Vabariigi Valitsuse otsusest Riigikogu üksnes teavitatakse. Parlamendil peab olema võimalus kaitseväge kaasamine n-ö tagantjärele sanktsioneerida: vastavalt kas kuulutada välja erakorraline seisukord või lõpetada kaitseväge kaasamine, andes viimasel juhul ka hinnangu valitsuse otsuse põhjendatusele. Kooskõlas PS § 129 lõikega 1 on võimalik lahendus, kus kaitseväge kaasatakse erakorralise seisukorra eelses olukorras (üleminekuetapp). Lisaks asus õiguskantsler seisukohale, et kaitseväge kaasamise regulatsiooni kujundamisel tuleb silmas pidada, et kaitseväge kaasataks üksnes avalikku korda tagavate ülesannete täitmiseks (nt ehitiste valve, liikluse reguleerimine, transport, lõhkeainete kahjutuks tegemine jms), kuid mitte rahvamassi vastu (nt kogunemiste laialiajamine).

2008. a jõustus kuus kaitseväge teenistuse seaduse muudatust. Lisaks võeti vastu kolm muudatust, mis jõustuvad 2009. a. Olulisemaks vastuvõetud muudatuseks saab pidada kaitseväge korralduse seaduse vastuvõtmisega seotud muudatusi kaitseväge teenistuse seaduses.

Õiguskantslerile esitati ülevaate aastal kokku 26 avaldust, mis puudutasid Kaitseministeeriumi valitsemisala. Õiguskantsler algatas inimeste avalduste alusel või omal algatusel 15 menetlust Kaitseministeeriumi ja selle valitse-

40 Vt lisaks õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade lk 74.

41 Riigikogu menetluse 06.05.2009 võetud kaitseväge teenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõus (486 SE) sisaldub ajateenija inimväärlikuse austamist ja õiguste järgimist reguleeriv üldsäte. Kätesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

42 Vt ka Justiitsministeeriumi valitsusala korrakaitse alateemat.

misal as olevate asutuste tegevuse kontrollimiseks või valitsemise seotud õigustloovate aktide põhiseadusele vastavuse kontrolliks.

Peamiselt olid õiguskantsleri läbiviidud menetlused seotud kaitseväeteenistusega. Pöördujateks olid nii kaadrikaitseväelased kui ka ajateenijad. Õiguskantsler tuvastas rikkumise kuuel juhul ning tegi ühe ettepaneku õigustloova akti põhiseadusega kooskõlla viimiseks.

Näiteks alustas õiguskantsler ajateenija avalduse alusel põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse, milles tuvastas KVTS § 170 lg 3 ning selle alusel kehtestatud kaitseministri 22.10.2003 määruse nr 10 "Ajateenija ja õppekogunemisest osavõtva reservväelase sõidukulude kompenseerimise ulatus ja kord" vastuolu põhiseadusega osas, milles ajateenijale hüvitati sõit puhkusele elukohta ja tagasi üksnes Eesti piires (Ajateenija õigus sõidukulude hüvitamisele, asi nr 6-3/080721). Õiguskantsler leidis, et olukorras, kus ajateenistusse kohustatakse tulema ka välisriigist (väljastpoolt Eestit) ei ole põhiseadusega kooskõlas olukord, kus neile ajateenijatele sõidukompensatsiooni elukohta ja tagasi ei võimaldata. Õiguskantsler tegi kaitseministrile ettepaneku põhiseadusvastaste sätete muutmiseks. Kaitseminister nõustus õiguskantsleriga ning lubas põhiseadusvastase olukorra kõrvaldada ning algetada kaitseväeteenistuse seaduse ja rakendusakti vastavate sätete muudatuse. Õiguskantsler jälgib ettepaneku täitmist 2009. aastal.

Ülevaateastal korraldas õiguskantsler kaks omaalgatuslikku kontrollkäiku: jalaväe väljaõppekeskusesse Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljoni ja jalaväe väljaõppekeskusesse Üksik-vahipataljoni.<sup>43</sup> Nende kontrollkäikude raames nähtu annab alust arvata, et Kaitseministeerium on ülevaateastal jõudsalt tegelenud Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. aasta tegevusprogrammi lisa punktis 17.4 ette nähtud kohustuse täitmisega, mille järgi peab kaitseminister arendama väeosi, tagades kvaliteetsed ja nüüdisaegsed väljaõppekeskused, kvaliteetsed väljaõppetõingimused (sh laskeväljad, simulatsiooni- ja treeningüsteemid), olme- ja sportimistingimused.

Positiivse näitena nimetatud kohustuse täitmisest võib tuua õiguskantsleri jalaväe väljaõppekeskusesse Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljoni tehtud kontrollkäigu raames nähtu. Õiguskantsleri hinnangul on Kuperjanovi pataljon ja selle infrastruktuur ning väljaõppetõingimused eeskujuks seadmist väärivad ning selge märk ka sellest, et Kaitseministeerium täidab tegevusprogrammis ette nähtud kohustusi. Heaks märgiks saab pidada ka seda, et Vabariigi Valitsuse 11.09.2008 korralduse nr 394 alusel loodi kaitseväe Männiku harjutusväljak, mis kindlasti aitab kaasa väljaõppe kvaliteedi paranemisele.

Siiski tuleb mõnda, et väljaõppetõingimuste parendamisel on veel arenguruumi. Jalaväe väljaõppekeskusesse Üksik-vahipataljoni tehtud kontrollkäigu raames ilmnes, et sealsed väljaõppetõingimused ei vasta kehtestatud nõuetele ning väljaõppet tuleb läbi viia kroonilise ruumipuuduse tingimustes.

Lisaks tuvastas õiguskantsler Kaitseministeeriumi valitsemisalas järgmised rikkumised:

Eesti Riigikaitse Akadeemias õppimise aja arvestamine kaitseväeteenistuse staaži hulka, 7-4/071135

Põllumajandusettevõttes tööteenistuses viibitud aja arvestamine kaitseväeteenistuse staaži hulka, 7-4/081505

Politseiasutuses tööteenistuses viibitud aja arvestamine kaitseväeteenistuse staaži hulka, 7-4/081104

43 Kuperjanovi pataljoni ja Vahipataljoni kontrollkäigud leiavad pikemat kajastamist ülevaate III osas.



## V KESKKONNAMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldisloomustus

Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas on riigi keskkonna- ja looduskaitse korraldamine, maa ja ruumiandmekogudega seotud ülesannete täitmine, loodusvarade kasutamise, kaitse, taastootmise ja arvestamise korraldamine, kiirguskaitse tagamine, keskkonnajärelevalve, ilmavaatluste, loodus- ja mereuuringute, geoloogiliste, kartograafiliste ja geodeetiliste tööde korraldamine, maakatastri ja veekatastri pidamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas on järgnevad ametid ja inspeksiioonid: Maa-amet, Keskkonnaamet ja Keskkonnainspeksiioon.

Üheks eesmärgiks Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas 2008. a oli viia lõpule looduskaitseasutuste reform, andes looduskaitsealade valitsemise kohustuse ja järelevalveõigused Riiklikule Looduskaitsekeskusele, tagades selleks vajalikud seadusemuudatused ja raha. 2008. a lõpus võttis Riigikogu vastu seaduse, millega loodi 01.02.2009 Keskkonnaamet, kellele anti keskkonnateenistuse, Kiirguskeskuse ja Riikliku Looduskaitsekeskuse ülesanded ning osa Keskkonnaministeeriumi ülesannetest. Uue ameti tegevusvaldkonnaks on riigi keskkonna- ja looduskaitse ning -kasutamise ja kiirgusohutuse poliitika ja programme ning tegevuskavade elluviimine.

2008. a oli Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas eesmärgiks jätkata ka riiklikke investeeringuid, tagamaks puhta joogivee kättesaadavust kõigile inimestele. Nii rajatigi 2008. a Pärnu jõe vesikonna Pärnu ja Paide veeprojekti, Matsalu valgala veemajandusprojekti ning Emajõe ja Vohandu jõe valgala veemajandusprojekti raames muu hulgas puhta joogivee tagamiseks vectorustikke ja joogiveetötluse süsteeme.<sup>44</sup>

Lisaks oli Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas seatud eesmärgiks töötada välja riiklik jäätmekava aastani 2013. Vabariigi Valitsus kiitiski 2008. a heaks riigi jäätmekava aastateks 2008–2013.<sup>45</sup> Riigi jäätmekava eesmärgiks on jäätmete ladestamise vähendamine, jäätmete taaskasutamise suurendamine ning tekkivate jäätmete ohtlikkuse vähendamine, et negatiivne mõju keskkonnale oleks minimaalne.

Märkida tuleb sedagi, et 2008. a valmis keskkonnaõiguse kodifitseerimise raames keskkonnakoodeksi üldosa eelnõu. Asjaomase eelnõu eesmärgiks pole mitte üksnes kehtiva õiguse ühtlustamine, vaid keskkonna tervikliku kaitse tagamine ja seega sisuliselt õiguse uuendamine.<sup>46</sup>

Veel oli 2008. a Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas eesmärgiks korrastada kaitsealuste maade riigile ostmist ja maadevahetamise süsteemi. 2008. a võttiski Riigikogu vastu looduskaitsealade muudatused, millega kaotati võimalus vahetada kaitsealust loodusobjekti sisaldav maatükk riigile kuuluva kinnisasja vastu (nn maadevahetus). Lisaks muutis Riigikogu kaitsealust loodusobjekti sisaldava maatüki riigile ostmise korraldust.

Mis puutub nn maadevahetusse, siis analüüsis õiguskantsler veel looduskaitsealade muutmise seaduse eelnõu põhi-seaduspärasust (*Arvamus looduskaitsealade muutmise seaduse eelnõu kohta, asi nr 6-1/080888*). Nimelt kuni 31.07.2008 kehtinud õigus nägi kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piirava kaitsekorra puhul ette kinnisasja vahetamismenetluse ja kinnisasja omandamismenetluse. Sätestatud menetluste vahe seisnes peamiselt omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise eest hüvituse andmise viisis: vahetamismenetluse puhul anti isikule asendusmaa, omandamismenetluse puhul aga raha. 10.03.2008 esitas Vabariigi Valitsus Riigikogule looduskaitsealade muutmise seaduse eelnõu<sup>47</sup>, millega Vabariigi Valitsus soovis kinnisasja vahetamismenetluse tunnistada kehtetuks. Seejuures pidas Vabariigi Valitsus õigustatuks kaotada asjaomane menetlus tagasiulatavalt nii, et menetluses olnud asendusmaa taotlused oleks loetud raha saamise taotlusteks.

Õiguskantsler kujundas arvamuse küsimuses, kas nn maadevahetuse tagasiulatav ärakaotamine menetluses olevate nn maadevahetuse taotluste osas on kooskõlas õiguskindluse põhimõtte ja omandipõhiõigusega. Õiguskantsler leidis, et kinnisasja vahetamismenetluse tagasiulatav kaotamine ei pruugi olla kooskõlas PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigusega ning PS §-s 10 sätestatud õiguskindluse põhimõttega. Seda osas, milles isikule ei tahetud tagada seoses vahetamismenetluse omandamismenetlusega asendamisega õigust saada omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise eest hüvitist mõistliku aja jooksul. Õiguskantsler edastas oma analüüsi Riigikogu keskkonnakomisjonile. 19.06.2008 võttis Riigikogu kõnealuse eelnõu vastu õiguskantsleri seisukohta arvestamata.<sup>48</sup>

Õiguskantslerile esitati 2008. a 91 Keskkonnaministeeriumi valitsemisala puudutavat avaldust. Kõige enam kaebusi esitati Keskkonnaministeeriumi enda peale (41 avaldust, millest menetleti 6 pöördumist). Õiguskantsler menetles

<sup>44</sup> Keskkonnaministeeriumist saadud andmete põhjal.

<sup>45</sup> Keskkonnaministeerium. Riigi jäätmekava 2008–2013, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.envir.ee>.

<sup>46</sup> H. Veinla. Keskkonnaseadustiku üldosa – üldküsimused ja Natura hindamine. 19.09.2008. a toimunud ettekanne Eesti Õiguskeskuse korraldatud kohtunike koolitusel.

<sup>47</sup> Looduskaitsealade muutmise seaduse eelnõu nr 212 SE I seisuga 10.03.2008, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

<sup>48</sup> Looduskaitsealade ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse nr 212 SE III hääletustulemused 19.06.2008 kell 12:26, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

kokku 16 Keskkonnaministeeriumi valitsemisala puudutavat kaebust, millest 3 juhul tuvastas õiguskantsler õiguspärase ja/või hea haldustava rikkumise. Õigustloovate aktide vastuolu põhiseaduse või seadustega tuvastas õiguskantsler 4 juhul.

Kõige rohkem oli Keskkonnaministeeriumi valitsemisala puudutavaid avaldusi maareformi ja jäätmete teemal. Teistest rohkem oli avaldusi ka nn maadevahetuse ning vee kvaliteedi, vee ja reovee ärajuhtimise hindade kohta.

Laekunud maareformi puudutavad avaldused käsitlesid peamiselt menetluse kestuse küsimust. Õiguskantsler ei võtnud neid avaldusi valdavalt menetluse põhjusel, et isik sai oma õigusi tõhusamalt kaitsta kohtumenetluses.

Jäätmete teemal on õiguskantslerile ka varasematel aastatel laekunud avaldusi.<sup>49</sup> Kui 2007. aastal ajendasid laekunud avaldused õiguskantslerit pöörduma Keskkonnaministeeriumi poole hinnajärelevalve küsimuses,<sup>50</sup> siis 2008. aastal oli põhiküsimus selles vallas jäätmeveokorraldus. Eelkõige kaebasid inimesed korraldatud olmejäätmeveost vabastamise küsimustes ning jäätmeveo kohustusliku sageduse üle. Keskkonnaministeerium on möönnud probleeme nii korraldatud olmejäätmeveo regulatsioonis kui ka jäätmeveo hinnajärelevalve küsimuses, ent nende lahendamiseni pole veel jõutud.

Järgnevalt on toodud põhjalikum ülevaade olulisematest 2008. a õiguskantsleri menetletud Keskkonnaministeeriumi valitsemisala puudutanud asjadest.

Vee ja reovee hindade osas pöördus õiguskantsler juba 2007. a teabe nõudmisega Keskkonnaministeeriumi poole selgituse saamiseks, miks pole vee hinna ja reovee ärajuhtimise hinna põhjendatuse kontrollimiseks loodud tõhusat järelevalvemehhanismi.<sup>51</sup> Õiguskantslerit ajendas toona Keskkonnaministeeriumi poole pöörduma muu hulgas Kreenholmi Valduse AS juhtum Narva linnas, milles tuli tõhusa hinnajärelevalve süsteemi puudumine eriti teravalt esile. Õiguskantslerile teadaolevalt asus Keskkonnaministeerium probleemi lahendamiseks 2008. a koostama vastavat eelnõu.

Märkida tuleb, et ka 2008. a laekus õiguskantslerile teiste vee ja reovee hindade põhjendatust käsitlevate avalduste seas avaldus, mis puudutas Narva linnas kehtestatud vee ja reovee ärajuhtimise hindade põhjendatust (Vee ja heitvee hinna kehtestamine Narva linnas, asi nr 6-5/080646).

Nimelt oli AS Narva Vesi esitanud Narva Linnavalitsusele ja Narva Linnavolikogule taotluse vee ja reovee ärajuhtimise hindade tõstmiseks. AS Narva Vesi taotluse menetlemine võttis aega u 12 tööpäeva. Seejuures leidis Narva Linnavalitsus taotluse sisulisel menetlemisel ühe tööpäeva jooksul, et AS Narva Vesi taotlus vee ja reovee ärajuhtimise hinna tõstmiseks tuleb täies mahus rahuldada, kahe ülejäänud tööpäeva jooksul asus linnavalitsus aga seisukohale, et taotlus tuleb rahuldada väiksemas mahus.

Õiguskantsler asus Konkurentsiametilt ametiabi korras saadud teabe põhjal seisukohale, et ei ühe ega ka kolme tööpäeva jooksul pole võimalik põhjalikult kontrollida vee-ettevõtja esitatud andmete õigsust, piisavust ning taotluse põhjendatust, sest juba ainuüksi taotluse sisuga tutvumine võtab enam kui kolm tööpäeva aega. Sellest, et sisuliselt ei hinnanud Narva Linnavalitsus AS Narva Vesi esitatud vee ja reovee ärajuhtimise hindade muutmise taotlust, andis tunnistust ka Narva Linnavolikogule esitatud vee ja reovee ärajuhtimise hindade kooskõlastamise eelnõu seletuskiri, millest ei nähtunud hindade muutmise põhjendust. Näiteks puudus analüüs, kas kehtestatav hind vastab sotsiaal-majanduslikule olukorrale<sup>52</sup> ja kuidas tagatakse joogivee kvaliteedinõuetele vastavus. Võrreldes Narva Linnavalitsuse koostatud kahe eelnõu seletuskirju, millest ühes oli lähtutud AS Narva Vesi taotletud hindadest, teises aga oli hindu vähendatud, selgus, et põhjendused olid jäänud identseteks. Muudetud oli vaid tariifide investeerimiskomponentide ja lõplike hindade suuruseid.

Eespool kirjeldatu viitas õiguskantsleri hinnangul sellele, et nii Narva Linnavalitsus kui ka Narva Linnavolikogu olid menetlusreegleid järginud üksnes formaalselt. Vastuolus ÜVVKS § 14 lõikega 2 oli kohalik võim sisuliselt loobunud AS Narva Vesi taotlust objektiivselt analüüsima, et tagada vee ja reovee ärajuhtimise hindade õigsus ja õiglus. Õiguskantsler asus seetõttu seisukohale, et Narva Linnavalitsus oli vee ja reovee ärajuhtimise hindu reguleeriva määruse kehtestanud vastuolus ÜVVKS § 14 lõikega 2, Narva Linnavolikogu 03.08.2006 määrusega nr 31 "Veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinna reguleerimise kord" ning hea õigusloome tavaga.

Õiguskantsler soovitas Narva Linnavalitsusel edaspidi vee ja reovee ärajuhtimise hindade kehtestamisel järgida sisuliselt menetlusreegleid ning täita põhjendamiskohustust. Peale selle soovitas õiguskantsler Narva Linnavalitsusel välja töötada valem, mille alusel hinnata, kas vee-ettevõtja kujundatud hind on õige ja õiglane.

49 Vt nt Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade, lk 144 ja 146–148; Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade, lk 212–216.

50 Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade, lk 144.

51 Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade, lk 144.

52 Sotsiaal-majandusliku analüüsi teostamise vajalikkusele vee ja reovee ärajuhtimise hinna kujundamisel on viidanud ka Keskkonnaministeerium; vt Keskkonnaministeerium. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava koostamise juhend. Tallinn, 2007, lk-d 11–13, lk 30, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.envir.ee>.

Narva Linnavalitsus teatas õiguskantslerile, et Narvas on vee ja reovee ärajuhtimise hinnad kehtestatud kooskõlas ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse ning Narva Linnavolikogu 03.08.2006. a määrusega nr 31 "Veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinna reguleerimise kord". Teisisõnu ei järginud Narva Linnavalitsus õiguskantsleri soovitusi.

Õiguskantsler tegeles 2008. a ka keskkonnajärelevalve tõhususe hindamise küsimustega. Nimelt pöördus õiguskantsleri poole avaldaja tema kodukohas tegutseva sigalat pidava äriühingu tegevuse õiguspärasuse asjus (Keskkonnajärelevalve tõhususe sigala kontrollimisel, asi nr 7-4/071275). Avalduse järgi kaasnes sealäga laotamisega talumatu hais ning tekkisid veekaitsega seotud probleemid. Avaldaja hinnangul ei teostanud Keskkonnainspeksioon ega keskkonnateenistus vaatamata avaldaja pöördumisele kõnealuse äriühingu üle piisavalt tõhusat järelevalvet.

Õiguskantsler kontrollis Keskkonnainspeksiooni ja keskkonnateenistuse tegevust sigalat pidava äriühingu tegevuse järele valvamisel. Õiguskantsler leidis, et keskkonnanormatiivide reaalse jõustamise tagamiseks on väga oluline riikliku keskkonnajärelevalve tõhus töö ning keskkonnanormatiivide eirajate suhtes mõjusate meetmete kasutusele võtmine.<sup>53</sup> Keskkonnainspeksioonilt ja keskkonnateenistusel saadud teabest selgus, et Keskkonnainspeksioon ning keskkonnateenistus on kõnealust sigalat pidava äriühingu tegevust küll korduvalt kontrollinud, kuid äriühing rikkus jätkuvalt keskkonnakaitse nõudeid ning eiras keskkonnakompleksloas toodud kohustusi. Vaatamata Keskkonnainspeksiooni tehtud ettekirjutustele ja trahvidele ei viinud kõnealune sigalat pidav äriühing oma tegevust kooskõlla keskkonnakaitse nõuetega. Seega ei sundinud inspeksiooni tehtud ettekirjutused ning määratud trahvid äriühingut seaduskuulekale käitumisele. Õiguskantsler järeldas sellest, et keskkonnajärelevalve kõnealuse sigalat pidava äriühingu üle polnud tõhus ja tulemuslik.

Õiguskantsler soovitas Keskkonnainspeksioonil ning keskkonnateenistusel üle vaadata, kas äriühingu suhtes kohaldatud meetmed on olnud liiga leebed ja kas tema seaduskuulekale tegevusele sundimiseks oleks vaja kohaldada mõjusamaid meetmeid. Seejuures toonitas õiguskantsler, et Keskkonnainspeksiooni ning keskkonnateenistuse tegevus peab olema selline, et kõnealune äriühing keskkonnakaitse nõudeid edaspidi täidaks.

Keskkonnainspeksioon vastas õiguskantslerile, et keskkonnateenistus nõudis äriühingult eksperthinnangut küsimuses, kas sõnnikuhoidla on sobiv vedelsõnniku hoidmiseks ning kas selle mahutavus on piisav. Kui eksperthinnangu järgi sobib sõnnikuhoidla vedelsõnniku hoidmiseks ning selle mahutavus on piisav, kuid sigalat pidav äriühing ei eksploateer seda nõuetekohaselt, teeb Keskkonnainspeksioon õigusrikkumise ilmnemisel keskkonnateenistusele ettepaneku tunnistada äriühingule antud keskkonnakompleksluba kehtetuks.

Keskkonnateenistus teatas õiguskantslerile, et kontrollis äriühingu tegevust ning selle tulemusel kohustas äriühingut jääkreostust likvideerima. Lisaks kohustas keskkonnateenistus äriühingut esitama sõnnikuhoidla vedelsõnniku hoidmise sobivuse ja piisava mahutavuse kohta eksperthinnangu. Keskkonnateenistus asus seisukohale, et olukorras, kus eksperthinnang tõestab, et sõnnikuhoidla pole sobiv või ei mahuta vedelsõnnikut piisavalt, tuleb äriühingul koostada meetmete kava seafarmis vajalike muudatuste tegemiseks.

Lisaks eelnevalt pikemalt käsitletud kahele kaasusele tuvastas õiguskantsler õigusakti vastuolu põhiseaduse või rikkumise avaliku võimu kandja tegevuses järgnevates asjades:

Vee- ja kanalisatsiooniteenuste piirhindade kehtestamine Torma vallas, asi nr 6-4/080822

Vee ja heitvee hinna kehtestamine Kaarma vallas, asi nr 6-5/081046

53 Vt Euroopa Liidu keskkonnanormatiivide rakendamise olulisuse kohta lähemalt (koos asjakohaste viidetega Euroopa Ühenduste Kohtu praktikale) nt Jans, J-H, Vedder, H. European Environmental Law. 3rd edition. Europa Law Publishing, Groningen 2008, lk 127 jj.



## VI KULTUURIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

## 1. Üldiseloostus

Kultuuriministeeriumi valitsemislasse kuulub riigi kultuuri-, kehakultuuri-, spordi- ning muinsuskaitsetöö korraldamine ja kunstide edendamine, osalemine riigi meediatöö kavandamisel ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Kultuuriministeeriumi valitsemisalas on Muinsuskaitseamet, samuti mitmed avalik-õiguslikud juriidilised isikud, nagu Eesti Televisioon, Eesti Raadio, Rahvusooper Estonia, Eesti Rahvusraamatukogu ja Eesti Kultuurkapital. Kultuuriministeeriumi valitsemisalas on ka mitmed teatrid, kontsertorganisatsioonid, muuseumid, riiklikud spordibaasid, raamatukogud, sihtasutused ja muud asutused.

Kultuuriministeeriumi 2008. a tööplaanis oli ette nähtud järgmiste seaduseelnõude väljatöötamine: loovisikute ja loomeliitude seaduse muutmise seaduse eelnõu, noorsootöö seaduse muutmise seaduse eelnõu, etendusasutuste seaduse muutmise seaduse eelnõu, muinsuskaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu, muuseumiseaduse muutmise seaduse eelnõu, vähemusrahvuste kultuuriautonoomia seaduse muutmise seaduse eelnõu, ringhäälinguseaduse muutmise seaduse eelnõu ning autoriõiguse seaduse muutmise seaduse eelnõu. Samuti oli ette nähtud autoriõiguse seaduse uue redaktsiooni ettevalmistamine.

Tegevusplaanis nimetatud eelnõudest suutis Kultuuriministeerium 2008. a jooksul välja töötada ja Riigikogule esitada üksnes muinsuskaitse seaduse muutmise seaduse eelnõu, ringhäälinguseaduse muutmise seaduse eelnõu ning noorsootöö seaduse ja huvikooli seaduse muutmise seaduse eelnõu.

Eraldi väärib äramärkimist Kultuuriministeeriumi poolt väljatöötatud noorsootöö seaduse ja huvikooli seaduse muutmise seaduse eelnõu esitamine Riigikogule. Nimetatud seaduseelnõu eesmärgiks on riikliku ringiraha kehtestamise kaudu laste ja noorte huvitegevuse ja huvihariduse toetamine. Eelnõuga kehtestatav riiklik ringiraha on igaaastane pearaha, mida kohalike omavalitsuste kaudu eraldatakse igale huvikoolis või huviringis osalevale kooliealisele (6–19aastasele) lapsele. Paraku ei olnud Riigikogu nimetatud eelnõu seisuga 17.06.2009 vastu võtnud.

2008. a esitati õiguskantslerile kokku 10 avaldust, milles avaldaja kaebas kultuuriministri või mõne Kultuuriministeeriumi valitsemisala asutuse tegevuse peale. Üheksa avaldust olid sellised, mille lahendamine õiguskantsleri pädevusse ei kuulunud, mistõttu jättis õiguskantsler need avaldused menetlusse võtmata. Seega menetles õiguskantsler 2008. a vaid ühte Kultuuriministeeriumi valitsemisala asutuse tegevusega seotud avaldust. Sel juhul ei tuvastanud õiguskantsler isikute põhiõiguste ega hea halduse tava rikkumist.

Eelnevast ei saa aga järeldada, et Kultuuriministeeriumi haldusalas probleeme üldse ei olegi. Juba eelmisel ülevaateperioodil ilmnis, et Kultuuriministeeriumil on probleeme isikute pöördumistele tähtaegse vastamise ja selgituskohustuse täitmisega haldusmenetluse käigus. Paraku laekus ka sel ülevaateperioodil õiguskantslerile 2 kaebust selle kohta, et Kultuuriministeerium ei ole isiku pöördumisele tähtaegselt vastanud. Õiguskantsler ei pidanud nimetatud juhtudel küll vajalikuks menetlust alustada, kuna mõlemal juhul oli avaldaja õiguste rikkumisest möödunud palju aega ning õiguskantsleri poole pöördumise hetkeks olid mõlemad avaldajad ministeeriumist vastuse saanud, kuid kaalub järgmisel aastal kontrollkäigu korraldamist Kultuuriministeeriumisse, eesmärgiga kontrollida isikute pöördumistele vastamise praktika seaduspärasust.

2007. a kontrollis õiguskantsler talle laekunud avalduse alusel kultuuriministri tegevuse seaduslikkust vene vähemusrahvuse rahvusnimekirja koostamiseks esitatud taotluse menetlemisel (Haldusmenetluse venimine, asi nr 7-4/061298)<sup>54</sup>. Avaldaja palus õiguskantsleril kontrollida, kas kultuuriminister järgis esitatud taotluse menetlemisel haldusmenetluse seadust ja hea halduse tava, kui ei olnud enam kui 20 kuu jooksul taotluse esitamisest suutnud loa andmise küsimuses oma seisukohta kujundada.

Õiguskantsler leidis, et kultuuriminister on avaldaja taotluse menetlemisel rikkunud hea halduse tava ja HMS § 5 lõikes 2 sätestatud kiire haldusmenetluse nõuet. Õiguskantsler tegi ministrile ettepaneku rikkumise kõrvaldamiseks. Paraku ei olnud kultuuriminister ka 2007. a lõpuks avaldaja taotluse osas oma seisukohta kujundanud ega avaldajale vastanud. Seega eiras kultuuriminister õiguskantsleri ettepanekut ja rikkus oma tegevusega jätkuvalt avaldaja õigusi. Avaldaja otsustas oma õiguste kaitseks seetõttu kohtu poole pöörduda. Kuna õiguskantsleri menetluse eesmärgiks ei ole dubleerida kohtumenetlust, lõpetas õiguskantsler asja edasise menetlemise.

Käesolevaks hetkeks on kohtuvaidlus MTÜ Vene Kultuuriautonoomia ja kultuuriministri vahel lõppenud. Nii Tallinna Halduskohus kui ka Tallinna Ringkonnakohus jõudsid antud asjas õiguskantsleriga samale seisukohale ning leidsid, et kultuuriministri viivitus avaldaja taotluse läbivaatamisel oli õigusvastane. Tallinna Ringkonnakohus<sup>55</sup> jättis muutmata Tallinna Halduskohtu otsuse, millega kohustati kultuuriministrit 30 päeva jooksul otsustama, kas ta rahul-

54 Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade lk 151-153.

55 Tallinna Ringkonnakohtu 28.11.2008 otsus nr 3-07-2246/25.

dab avaldaja taotluse või mitte. Riigikohus ei võtnud kultuuriministri kassatsioonkaebust menetlusse.<sup>56</sup>

Eelkirjeldatud menetluse käigus ilmnis ka üldisem probleem, millele õiguskantsler eelmisel ülevaateperioodil kultuuriministri tähelepanu juhtis. Nimelt on vähemusrahvuse kultuuriautonomia seaduse kehtiv redaktsioon liiga üldsõnaline ja ei sisalda konkreetseid aluseid vähemusrahvuse rahvusnimekirja moodustamiseks loa andmisest keeldumiseks. Ehkki keeldumise alused on ka kehtiva redaktsiooni süsteemse tõlgendamise teel tuletatavad, tuleks need õigusselguse põhimõttest lähtuvalt kindlasti seaduses eraldi sätestada. Keeldumise alused tuleb vähemusrahvuse kultuuriautonomia seaduses üheselt mõistetavalt välja tuua selleks, et loa taotleja saaks riigiorgani tegevust mõistliku tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada.

Vastuseks õiguskantsleri pöördumisele teatas kultuuriminister, et tal on kavas ette valmistada vähemusrahvuse kultuuriautonomia seaduse muutmise seaduse eelnõu, milles sätestatakse konkreetselt vähemusrahvuse rahvusnimekirja moodustamiseks loa andmisest keeldumise alused. Paraku ei ole minister lubatud vähemusrahvuse kultuuriautonomia seaduse muutmise seaduse eelnõud käesolevaks hetkeks välja töötanud ja Riigikogule esitanud.

## VII MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

## 1. Üldisloomustus

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas on riigi majanduspoliitika ja majanduse arengukavade väljatöötamine ning elluviimine tööstuse, kaubanduse, energeetika, elamumajanduse, ehituse, transpordi, liikluskorralduse, liiklusohutuse suurendamise ja liiklusvahendite keskkonnakahjulikkuse vähendamise, informaatika, telekommunikatsiooni, postside ja turismi valdkonnas. Samuti kuulub ministeeriumi valitsemisalasse riigi infosüsteemide arendamise koordineerimine, tehnoloogiline arendustegevus ja innovatsioon, metroloogia, standardiseerimise, sertifitseerimise, akrediteerimise, tegevuslubade, registrite, tööstusomandi kaitse, konkurentsijärelevalve, tarbijakaitse, ekspordiarengu ja kaubanduse kaitsemeetmete korraldamine, ettevõtluse regionaalse arengu ja investeeringute alased küsimused, vedelkütuse miinimumvaru haldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas on Konkurentsiamet, Lennuamet, Maanteeamet, Patendiamet, Tarbijakaitseamet, Veeteede Amet, Tehnilise Järelevalve Amet.

Eesti Riiklik Autoregistrikeskus oli kuni 15.01.2009 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hallatav riigiasutus. 18.12.2008 võeti Riigikogus vastu ühistranspordiseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, millega korraldati hallatav riigiasutus Eesti Riiklik Autoregistrikeskus ümber valitsusasutuseks. Nimelt otsustas seadusandja anda Eesti Riiklikule Autoregistrikeskusele juurde ühistranspordialaste õigusaktide ning strateegiate väljatöötamise ning riigisisese ühistransporditeenuse osutamise korraldamise rolli, sealhulgas ühistransporditeenuse optimeerimise, koordineerimise, hankimise, rahastamise ja järelevalve rolli. Just eelkõige seoses riikliku järelevalve ülesande Eesti Riiklikule Autoregistrikeskusele andmisega oli tarvis autoregistrikeskus hallatavast riigiasutusest ümber korraldada valitsusasutuseks, sest täidesaatva riigivõimu ülesandeid saavad täita üksnes ametnikud.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi muust õigusloomealasest tegevusest saab välja tuua järgneva. Ülevaateastal oli ministeerium aktiivne liiklusõiguse muudatuste ettevalmistamisel. Nimelt valmistas ministeerium 2008. a ette liiklusseaduse muutmise seaduse eelnõu, millega viiakse autojuhi öötööd puudutav regulatsioon kooskõlla Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiviga 2002/15/EÜ, antakse teomanikule õigus kehtestada avalikult kasutatavatel teedel sõidupiiiranguid ja sätestatakse Eesti Riikliku Autoregistrikeskuse õigused LS § 66 lg 1 punktis 1 ja 5 sätestatud juhtudel videosalvestuste ning sellega seonduvate infotehnoloogiliste vahendite kasutamiseks. Lisaks valmistas ministeerium ette uue liiklusseaduse eelnõu, mis ühendab seni Eesti teeliiklust reguleeriva kahe põhiakti – liiklusseaduse ja Vabariigi Valitsuse 02.02.2001. a määrusega nr 48 kehtestatud “Liikluseeskirja” sätteid. Sellega viiakse põhiseadusega vastavusse seni Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud liikluseeskirja sätteid, mis põhiseaduse kohaselt peaksid olema sätestatud seadusega. Nii liiklusseaduse muutmise eelnõu kui ka uue liiklusseaduse eelnõu menetlemine toimub Riigikogus 2009. a.

Ülevaateastal valmistas ministeerium ette ka sadamaseaduse uue eelnõu. Sadamaseaduse ajakohastamine on selle seletuskirja kohaselt vajalik Euroopa Liidu õigusaktide nõuetega kooskõlla viimiseks, sadamate laevaliikluseks avamise, passistamise ning registrisse kandmise korra lihtsustamiseks ning kehtiva sadamaseaduse regulatsiooni täpsustamiseks. Vabariigi Valitsus algatas eelnõu menetlemise Riigikogus 20.11.2008. Eelnõu menetlemine jätkub 2009. aastal.

2008. a tegeles Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ka ehitusõiguse regulatsiooni korrastamisega. Nimelt algatas Vabariigi Valitsus 13.11.2008 Riigikogus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt ette valmistatud ehitusseaduse muutmise seaduse eelnõu. Eelnõu eesmärgiks oli lahendada praktikas üleskerkinud probleeme ja kaotada sätete erineva tõlgendamise võimalused. Muu hulgas sooviti reguleerida kuni 20 m<sup>2</sup> suuruse väikeehitise püstitamist,<sup>57</sup> täpsustada kohaliku omavalitsuse kehtestatavate lisatingimuste ja kohaliku omavalitsuse väljastatavate projekteerimistingimuste sisu ning muuta ehitusloa kehtetuks tunnistamise regulatsiooni. Riigikogu võttis eespool nimetatud küsimusi käsitleva ehitusseaduse muutmise seaduse eelnõu vastu 18.03.2009. Normid jõustusid 01.05.2009.

2008. aastal jätkati Justiitsministeeriumi eestvedamisel planeerimis- ja ehitusseadustiku ning majandushaldusõiguse kodifitseerimise ettevalmistamisega.

Õiguskantslerile 2008. a esitatud avaldused puudutasid mitmesuguseid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala õigusvaldkondi, sh ehitusõigust, transpordi- ja teedeõigust, liikluskorraldusõigust, ühisveevärgi ja -kanalisatsioonioigust. Õiguskantsler algatas ülevaateastal 39 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalaga seotud asjamenetlust. Nendest 13 juhul oli tegemist sisulise menetlusega ning 26 juhul ei kuulunud asja lahendamine õiguskantsleri pädevusse, mistõttu andis õiguskantsler avaldajatele selgitava vastuse või saatis avaldused lahendamiseks pädevale asutusele.

Järgnevalt on toodud põhjalikum ülevaade olulisematest 2008. a õiguskantsleri menetletud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala puudutanud asjadest.

57 Õiguskantsleril oli ülevaateastal mitu menetlust seoses alla 20 m<sup>2</sup> väikeehitiste ehitamisega. Vt allpool.

Ülevaateastal pöördus õiguskantsleri poole avaldaja, kes palus kontrollida, kas infoühiskonna teenuse seaduse regulatsioon, mis puudutab isiku õiguste kaitset seoses e-postile saadetavate kommertsteadaannetega, on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse ja Euroopa Liidu õigusega (Infoühiskonna teenuse seaduse kooskõla EL direktiiviga, asi nr 6-1/071117).

Õiguskantsler leidis, et e-andmekaitse direktiivi 2002/58/EÜ art 13 harmoneerimine on toimunud sellisel, et direktiivi eesmärk ei ole täielikult saavutatud. Direktiivi 2002/58/EÜ art 13 lõikes 1 sätestatud *opt-in* kui reegel ning lõikes 2 ette nähtud *opt-out* kui erand ei ole InfoTS § 6 lõikes 1 piisava selgusega äratuntavad. *Opt-out*'i võimalus on direktiivi kohaselt seotud mitmete täiendavate eeltingimustega, mis tuleb ka Eesti õigusesse üle võtta.

Õiguskantsler asus seisukohale, et infoühiskonna teenuse seaduses ei ole täidetud ka e-andmekaitse direktiivi art 13 lg 5 lausest 2 tulenev nõue, mille kohaselt tagavad liikmesriigid ühenduse õiguse ja kohaldatavate siseriiklike õigusaktide raames, et nende abonentide õiguslikud huvid, kes ei ole füüsilised isikud, on pealesunnitult teabe eest piisavalt kaitstud.

Õiguskantsler juhtis tähelepanu ka sellele, et e-andmekaitse direktiivi art 13 harmoneerimine infoühiskonna teenuse seaduses on kitsendanud nimetatud direktiivis silmas peetud adressaatide ringi. Sellest tulenevalt on inimesed pealesunnitult teabe eest kaitseta juhul, kui teadaandeid saadetakse elektroonilise sideteenuse osutajate poolt, kes samal ajal ei ole infoühiskonna teenuse osutajad. See toob omakorda kaasa inimeste eraelu puutumatus ja informatsioonilise enesemääramisõiguse õigusvastase riive.

Eeltoodust tulenevalt tegi õiguskantsler majandus- ja kommunikatsiooniministrile ettepaneku muuta infoühiskonna teenuse seadust ning koostöös andmekaitse küsimuste eest vastutava justiitsministriga leida lahendus e-andmekaitse direktiivi art 13 eesmärgipäraseks harmoneerimiseks, tagamaks isikute põhiõiguste kaitse seoses soovimatute kommertsteadaannetega. Majandus- ja kommunikatsiooniminister teavitas, et nõustub enamiku õiguskantsleri märgukirjas toodud järeldustega. Kuna märgukirjas toodud probleemide lahendamine eeldab erinevate õigusaktide täiendamist, algatas ministeerium konsultatsioonid regulatsiooniga seotud osapoolte ning turuosaliste seisukohtade kaardistamiseks.

Ülevaateastal tegeles õiguskantsler ka ehitusõiguse küsimustega. Õiguskantsleri poole pöördusid muu hulgas avaldajad, kes kaebasid, et vaatamata ehitusseaduse regulatsioonile, nõuavad kohalikud omavalitsused nendelt ka alla 20 m<sup>2</sup> pindalaga väikeehitise ehitamisel kohaliku omavalitsuse või naabrite nõusoleku olemasolu ning seavad sellise ehitise ehitamisele ehitusseadusega võrreldes täiendavaid nõudeid.

Muu hulgas pöördus kaebusega üks Saue valla elanik (Alla 20 m<sup>2</sup> väikeehitise ehitamisele esitatavad nõuded Saue vallas, asi nr 6-4/081360). Täpsemalt leidis avaldaja, et Saue valla ehitusmääruse sätted, mis keelasid alla 20 m<sup>2</sup> suuruse ehitusaluse pinnaga väikeehitise püstitamise väljapoole hoonetusala ning nõudsid alla 20 m<sup>2</sup> suuruse ehitusaluse pinnaga ehitise püstitamiseks vallaarhitekti kooskõlastust ja elamiseks kasutatava väikeehitise puhul ehitusluba, olid vastuolus ehitusseaduse ja põhiseadusega.

Puutuvalt küsimusse, kas ehitusmääruse säte, mis nägi ette, et alla 20 m<sup>2</sup> suuruse ehitusaluse pindalaga väikeehitise püstitamine on keelatud väljapoole detailplaneeringuga kehtestatud hoonetusala, on kooskõlas ehitusseaduse ja põhiseadusega, analüüsis õiguskantsler planeerimiseseaduse ja ehitusseaduse sätteid. Täpsemalt võttis õiguskantsler vaatluse alla PlanS § 3 lg 2 p 1, PlanS § 9 lg 11 ja EhS § 16 lõiked 1, 4 ja 6. Nendele sätetele tuginedes asus õiguskantsler seisukohale, et kuna detailplaneeringut pole vaja koostada alla 20 m<sup>2</sup> suuruse ehitusaluse pindalaga väikeehitise jaoks, ei pea detailplaneering sisaldama andmeid alla 20 m<sup>2</sup> suuruse ehitusaluse pindalaga väikeehitise püstitamise kohta. Üldjuhul võib asjaomase väikeehitise ehitada ka siis, kui detailplaneering selle ehitamist ette ei näe. Õiguskantsler märkis, et toodud tõlgendust tuleb pidada mõistlikuks, sest alla 20 m<sup>2</sup> suuruse ehitusaluse pindalaga väikeehitise püstitamiseks tuleks olukorras, kus detailplaneering väikeehitisi ette ei näe, algatada kehtiva detailplaneeringu muutmiseks uus detailplaneerimise menetlus. Arvestades aga otsustatava küsimuse kaalukust, osutuks planeeringu menetlemine ilmselgelt ülemääraseks, v.a juhul, kui planeeringu menetlemiseks ei esine mõnd erilist PlanS § 9 lõikes 11 silmas peetud põhjust.

Lisaks leidis õiguskantsler ehitusseadust arvesse võttes, et ehitusmääruse säte, mis nõudis ehitusluba väikeehitise ehitamiseks, mida hakatakse kasutama elamiseks, polnud kooskõlas EhS § 12 lg 2 lausega 1. Veel asus õiguskantsler seisukohale, et ehitusmääruse säte, mis nägi isikule ette kohustuse taotleda kuni 20 m<sup>2</sup> suuruse ehitusaluse pinnaga väikeehitise püstitamiseks kohaliku omavalitsuse nõusolekut, polnud kooskõlas EhS § 16 lõikega 1.

Õiguskantsler esitas Saue Vallavolikogule märgukirja, milles juhtis volikogu tähelepanu ehitusmääruse vastuoludele ehitusseaduse ja planeerimiseseaduse ning põhiseadusega. Saue Vallavolikogu nõustus õiguskantsleriga, et ehitusmääruse sätted, mis nõudsid alla 20 m<sup>2</sup> suuruse ehitusaluse pinnaga ehitise püstitamiseks vallaarhitekti kooskõlastust ja elamiseks kasutatava väikeehitise puhul ehitusluba, olid vastuolus ehitusseaduse ja põhiseadusega. Lisaks teavitas Saue Vallavolikogu 30.04.2009 õiguskantslerit, et arvestades 01.05.2009 jõustunud ehitusseaduse muudatusi, millega muudeti ka alla 20 m<sup>2</sup> pindalaga väikeehitiste püstitamise regulatsiooni, on Saue Vallavolikogul plaan võtta vastu uus ehitusmäärus. Õiguskantsler jälgib edaspidi Saue Vallavolikogu tegevust ehitusmääruse seaduse ja põhiseadusega kooskõlla viimisel.

Ülevaateastal lahendas õiguskantsler ka kaebust, milles vaidlustati Tartu linna ehitismääruse norm, mille kohaselt ei tohi kuni 20 m<sup>2</sup> suuruse ehitusaluse pinnaga väikeehitis paikneda eespool krundi ehitusjoont ja naaberkrundi piirile lähemal kui pool väikeehitise kõrgusest, kui puudub naaberkinnistu omaniku kooskõlastus (Alla 20 m<sup>2</sup> väikeehitise ehitamisele esitatavad nõuded Tartu vallas, asi nr 6-4/081360). Nimetatud menetluses leidis õiguskantsler, et Tartu linna ehitismääruse asjakohane säte oli ehitusseaduse ja põhiseadusega vastuolus. Tartu Linnavalikogu tunnistas asjakohase regulatsiooni kehtetuks.

On arvata, et 2009. a pöördutakse õiguskantsleri poole seoses alla 20 m<sup>2</sup> väikeehitiste ehitamisega vähem. Nimelt, nagu ülal mainitud, jõustusid 01.05.2009 ehitusseaduse muudatused, millega täpsustati ka alla 20 m<sup>2</sup> ehitusalase pindalaga väikeehitiste püstitamise regulatsiooni. EhS § 16 lõikes 6 sätestati, et “Detailplaneeringu kohustusega aladel peab ehitise omanik kuni 20 m<sup>2</sup> ehitisealuse pinnaga väikeehitise püstitamise kavatsusest teavitama kohalikku omavalitsust. Teavitamiseks tuleb kümme tööpäeva enne väikeehitise püstitamise alustamist esitada majandus- ja kommunikatsiooniministri kehtestatud vormi kohane taotlus ehitise püstitamiseks ja ehitise asukohta kirjeldus krundil. Kui kohalik omavalitsus ei esita nimetatud tähtaja jooksul väikeehitise püstitamisele täiendavaid tuleohutusnõudeid või krundi ja ümbruse varasemast hoonestusest tulenevaid nõudeid või ei nõua ehitise omanikult lisaandmeid, võib ehitise omanik alustada väikeehitise püstitamist. Ehitise omanik esitab ehitise teatise viie tööpäeva jooksul väikeehitise püstitamise päevast arvates.”

Ülevaateastal tegeles õiguskantsler ka liiklusõiguse küsimustega. Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes palus kontrollida Maanteeameti poolt üle 12 m pikkustele sõidukitele ja autorongidele (v.a bussid) põhimaantee nr 2 Tallinn-Tartu-Võru-Luhamaa kilomeetritel 11,8-169,1 kehtinud sõidupiirangu vastavust põhiseadusele (Igareedene sõidupiirang Tallinn-Tartu maanteel, asi nr 7-4/080162). Osundatud piirang keelas perioodil 14.12.2007–11.04.2008 üle 12 m pikkustel sõidukitel ja autorongidel reedeti kell 13.00–20.00 ülnimetatud teelõigul sõita.

Õiguskantsler leidis, et Maanteeameti poolt kehtestatud sõidupiirang riivab ettevõtlusvabadust. Põhiõigusi ja -vabadusi võib piirata ainult seadusega või seaduses sätestatud volitusnormi alusel. Õiguskantsler leidis, et kehtivas õiguses puudub põhiseaduse nõuetele vastav selge, täpne ja piirangu intensiivsusega vastavuses olev volitusnorm, mis volitaks Maanteeameti kehtestama sõidupiirangut. Tunnustades kõigiti vajadust tagada liiklusohutus, vajadusel proportsionaalsete sõidupiirangute seadmisega, tegi õiguskantsler majandus- ja kommunikatsiooniministrile ettepaneku algatada eelnõu koostamine, milles sätestada selge ja täpne volitusnorm sõidupiirangute kehtestamiseks. Õiguskantsler osundas, et volitusnorm peab ka sätestama, mis tingimustel, ulatuses ja korras võib täidesaatev võim sõidupiiranguid kehtestada. Muu hulgas tuleb läbi mõelda, kuidas teha sõidupiirangud isikutele teatavaks.

09.02.2009 algatas Vabariigi Valitsus Riigikogus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt ette valmistatud liiklusseaduse muutmise seaduse eelnõu, milles muu hulgas nähakse ette volitusnorm sõidupiirangute kehtestamiseks.<sup>58</sup> Täpsemalt antakse avalikult kasutatava tee omanikule õigus ajutiselt või alaliselt piirata sõidukite või jalakäijate liiklemist või keelata see liiklejate ohutuse tagamiseks, tee ja teerajatiste kahjustamise vältimiseks, looduskeskkonda kahjustava mõju vähendamiseks või rahvatervise seaduse tähenduses ohutu elukeskkonna tagamiseks. Õiguskantsleri hinnangul peaks sõidupiirangute volitusnorm kindlasti selguse mõttes sätestama reeglistiku ka piirangu või keelu kehtestamise menetluse ja teatavaks tegemise kohta. Õiguskantsler jälgib eelnõu menetlemise käiku Riigikogus.

2007. a tegevuse ülevaates juhtis õiguskantsler tähelepanu probleemidele seoses domeeninimede reguleerimise korraldusega.<sup>59</sup> Õiguskantsler võttis seisukoha, et Eesti domeeninimede registreerimise ja haldamise korralduse õiguslik külg on äärmiselt ebaselge, pole teada, kes ja mille eest täpselt vastutab, kas registreerimisel on registreerija ja domeeninime saaja vahel tekkivate suhete puhul tegemist era- või avalik-õiguslike suhetega jm. Õiguskantsler leidis, et riik ei saa antud valdkonda jätta täielikult “enesejuhtimise” hooldeks. Õiguskantsler saatis majandus- ja kommunikatsiooniministrile märgukirja, milles juhtis tähelepanu väljatoodud kitsaskohtadele ja palus teatada, kuidas on domeeninimede registreerimisega seonduvat kavas muuta. Majandus- ja kommunikatsiooniminister teavitas õiguskantslerit juunis 2008. a, et tema 15.05.2008. a käskkirjaga on moodustatud töörühm Eesti domeeninimede haldamise ja registreerimise korralduse parandamise ettepanekute tegemiseks. Töörühma töö tulemustele tuginedes koostati “Eesti .ee maatunnusega teise taseme domeeninimede haldamise parandamise kontseptsioon”, mille Vabariigi Valitsus kiitis 20.11.2008. a kabinetiistungil heaks. Majandus- ja kommunikatsiooniministrile tehti ülesandeks ette valmistada kontseptsioonis ette nähtud sihtasutuse moodustamine. Vabariigi Valitsuse 05.02.2009. a korraldusega volitati majandus- ja kommunikatsiooniministrit asutama riigi osalusega Eesti Interneti Sihtasutust. Sihtasutuse eesmärgid on Eesti internetikogukonna esindamine, sh Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) juures, Eesti maatunnusega domeeninimede registri pidamine ja selleks vajaliku tehnilise baasi haldamine ning domeeninimede haldamise turvalisuse tagamine.

Lisaks ülalpool kajastatud menetlustele olid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusalaga seoses olulised veel alltoodud menetlused:

Hoolsuskohustuse täitmine alkohoolse joogi jaemüügil, asi nr 6-4/080507

Ühistransporditeenuse osutaja kohustus vedada tasuta puudega isikuid ja nende saatjaid, asi nr 6-1/080638

Korterimajade kaugküttepiirkonnast väljaarvamine Pärsti vallas, asi nr 6-4/081048

58 Liiklusseaduse muutmise seaduse eelnõu (seisuga 08.05.2009). Kätesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee)

59 Vt Õiguskantsleri 2007. a tegevuse ülevaade, lk 157-161.



## VIII PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

## 1. Üldiseloostus

Põllumajandusministeerium vastutab peamiselt põllumajandus- ja maaelupoliitika eest, lisaks veel kalanduspoliitika kalamajandust puudutava osa eest. Samuti on Põllumajandusministeeriumi ülesanneteks põllumajandustoodete kaubanduspoliitika kavandamine ja elluviimine, toidu ohutuse ja nõuetekohasuse tagamise korraldamine, loomateravise ja -kaitse ning taimeteravise ja -kaitse alase tegevuse koordineerimine, põllumajandusteadus- ja arendustegevuse ning põllumajandushariduse korraldamine. Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas on Veterinaar- ja Toiduamet, Taimetoodangu Inspeksioon ning Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet.

Põllumajandusministeeriumi 2008. a õigusloomealasest tegevusest võib esile tõsta uue maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse eelnõu koostamise, mille Riigikogu võttis vastu 19.06.2008. Seadusega viidi Eestis rakendatavad riigiabi meetmed vastavusse muutunud Euroopa Liidu riigiabi reeglitega ja sätestati üksikasjalikud riigiabialased protseduurireeglid Euroopa Komisjoniga suhtlemiseks. Ettevõtetele, sh põllumajandustevõtetele riigiabi andmist käsitlev regulatsioon on Euroopa Liidu ainupädevuses ja Euroopa Liidu riigiabialane regulatsioon on Eestile otsekohalduv. Juba esmane Euroopa Liidu õigus seab riigiabile ranged piirangud (EÜ asutamislepingu art 87–89). Riigiabi andmise ja liikmesriikide asjassepuutuva regulatsiooni üle teostab järelevalvet Euroopa Komisjon. Kuna antud valdkond on Euroopa Liidu siseturu tõrgeteta toimimise jaoks erilise tähtsusega, on see Euroopa Komisjoni erilise tähelepanu all. Rikkumise tuvastamise korral on Euroopa Komisjonil õigus algatada järelevalvemenetlus, mis võib lõppeda samamoodi nagu Eestile määratud nn suhkrutrahv. Seetõttu peab riigiabi valdkonna siseriiklike õigusaktide Euroopa Liidu õigusega kooskõla tagamisel olema eriti tähelepanelik.

Ettevõtjate põhiõiguste seisukohalt on oluline uue maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadusega täiendatud riigiabi ja vähese tähtsusega abi tagasinõudmise regulatsioon. MPKS § 42 lg 5 võimaldab nüüd tagasimakseid ajatada. Samuti arvestatakse kooskõlas Euroopa Liidu õigusega uue MPKS § 43 lg 8 kohaselt intressi tagasinõutavalt abilt alates abi saajale abi tagasinõudmise otsuse teatavakstegemise päevast, mitte enam alates toetuse väljamaksmise päevast.

Paljude inimeste igapäevaelu mõjutab põllumajandusministri 24.07.2008. a määrusega nr 76 lemmikloomade pidamise nõuete kehtestamine. Varasema sarnase sisuga määruse eelnõu otsustas Vabariigi Valitsus muu hulgas õiguskantsleri kriitika tõttu mitte vastu võtta. Õiguskantsler osundas sellele, et loomapidamisnõuete rikkumine on väärtetu, mistõttu peavad need olulises osas olema reguleeritud seadusega. Praegusele määrusele eelnes asjassepuutuva loomakaitse seaduse volitusnormi täpsustamine, samuti lemmiklooma kaitse üldnõuete, nagu nt kohustus regulaarselt kontrollida lemmiklooma tervist ja heaolu, kehtestamine loomakaitse seaduse 2<sup>1</sup>. peatükis. Põllumajandusministeeriumi hinnangul on aga praktika näidanud, et seaduses sätestatud üldised nõuded ei ole lemmikloomade heaolu tagamiseks piisavad. Seetõttu võttis põllumajandusminister määrusega vastu lemmikloomade pidamise täpsemad nõuded. Määrus puudutab inimese isiklikuks meelelahutuseks või seltsiks peetavaid või sellel eesmärgil pidamiseks mõeldud loomi (nt koerad ja kassid). Määrus kehtestab detailsed nõuded erinevate loomade pidamisele, nt koerte puuri pindalale või roomaja terraariumile.

Ka kohaliku omavalitsuse volikogu võib lisaks põllumajandusministri kehtestatud lemmikloomade pidamise nõuetele kehtestada valla või linna koerte ja kasside pidamise eeskirja (KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup>), milles toodud kohustuste rikkumine on väärtetu (KOKS § 66<sup>3</sup>). Seadusandja on andnud kohalikele omavalitsusele teatud ulatuses võimaluse kohalike olude tarvis täpsustada loomaomaniku kohustusi, mis on sätestatud teistes seadustes. Kohalik omavalitsus ei saa aga seoses koerte ja kasside pidamisega kehtestada täiendavaid põhiõiguse piiranguid, mida seaduses sätestatud pole.

Õiguskantsler viis 2008. a läbi 18 Põllumajandusministeeriumi valdkonnaga seotud menetlust. Ühes ülevaateperioodi menetluses kontrolliski õiguskantsler kohaliku omavalitsuse loomapidamist reguleeriva määruse vastavust põhiseadusele (Omanikuta looma pidamise ja toitmise keeld, asi nr 6-4/080193).

Õiguskantsler kontrollis temale esitatud avalduse alusel Tapa valla koerte ja kasside pidamise eeskirja sätet, mis keelas omanikuta looma toitmise ning pidamise korterelamu üldkasutatavates ruumides või maa-alal, kui see on vastuolus antud elamu kodukorraga. Selle tulemusel muutusid elamu kodukorras kokku lepitud tsiviilõiguslikud kohustused ka avalik-õiguslikeks kohustusteks, mille täitmist tagab avalik võim oma sunniaparaadiga. Õiguskantsler asus seisukohale, et Tapa Vallavolikogul puudub sellise sätte kehtestamiseks seaduslik alus, mistõttu on see vastuolus põhiseadusega. Vastuses õiguskantsleri seisukohavõtule lubas Tapa Vallavolikogu viia vaidlusaluse sätte kooskõlla põhiseadusega 2009. aasta alguses.

Kõnesolev menetlus näitas, et on ebaselge, mida täpselt kohalik omavalitsus koerte ja kasside pidamise eeskirjas sätestama peab ning milline on põllumajandusministri ja kohalike omavalitsuste määruste vaheline antud valdkonnas. Seda põhjusel, et KOKS § 22 lg 1 punktiga 36<sup>2</sup> kohalikele omavalitsustele antud volitusnorm ei ole piisavalt määratletud. Seetõttu kavatakse õiguskantsler tulevikus analüüsida laiemalt kohalikele omavalitsustele antud volitust koerte ja kasside pidamise eeskirja kehtestamiseks.

Ülevaateastal leidis õiguskantsler rikkumise veel ühes Põllumajandusministeeriumi valdkonna menetluses: Hea halduse tava rikkumine Veterinaar- ja Toiduameti poolt, asi nr 7-4/080116

## IX RAHANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

## 1. Üldisloomustus

Rahandusministeeriumi põhiülesandeks on finantspoliitika kujundamine, koordineerimine ja elluviimine. Olulisemad valdkonnad on seejuures eelarvepoliitika ning maksu- ja tollipoliitika. Lisaks sellele kuulub Rahandusministeeriumi ülesannete hulka majandusanalüüs ja -prognoos, riigiabi andmise lubade menetlemine ning riigiabi kasutamise üle järelevalve teostamine, riigihangete alane tegevus, riiklik statistika, valitsuse sisekontrolli süsteemi rakendamise ja siseauditi korraldamise koordineerimine, riigiraamatupidamine, riigi finantsvarade ja -kohustuste haldamine ning riigile antav välisabi ja laenu. Rahandusministeeriumi valitsemisalas asuvad Maksu- ja Tolliamet, Riigihangete amet ja Statistikaamet.

Ülevaateperioodil mõjutas Rahandusministeeriumi valitsemisala olulisel määral järsult halvenenud Eesti majandusolukord – 2008. a vähenes Eesti SKP hinnamuutuse mõju arvestamata eelmise aastaga võrreldes 3,6%. Majanduse jahenemisega kaasnes ka maksude prognoositust väiksem laekumine ja seega riigi peamise tuluallika kahanemine. Sellel arengul oli ka mitmeti väljendunud mõju õigusruumile.

Kõigepealt pidi Riigikogu 19.06.2008 võtma vastu riigi 2008. aasta lisaelarve seaduse. Lisaelarve vähendas prognoositud 2008. aasta tulude mahtu 6,1 miljardit krooni ning kulude mahtu 3,2 miljardit krooni. Aasta lõpuks ületasid riigi kulud tulusid siiski 5,2 miljardi krooni võrra ning see vahe tuli katta riigi reservide arvelt.

Majanduse jahenemine avaldas samuti mõju maksumääradele. Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. a tegevusprogrammi majandus-, maksu- ja eelarvepoliitika osa p 2.5 kohaselt oli Vabariigi Valitsusel eesmärk käibemaksumäära mitte muuta ning säilitada olemasolev olukord. Tegevusprogrammi p 2.3 järgne tulumaksumäära alandamine ning tulumaksuvaba miinimumi tõstmine oli juba tulumaksuseaduses ette nähtud: kuni 31.12.2008 kehtinud TuMS § 4 lg 1 sätestas, et 2009. aastal on üldine tulumaksumäär 20%. Ülevaateperioodil väljakujunenud majanduslik seis ei võimaldanud aga neid lubadusi täita. Koos 2009. aasta riigieelarve seaduse eelnõuga algatas Vabariigi Valitsus Riigikogus tulumaksuseaduse, käibemaksuseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu, mis võeti vastu 19.11.2009. Antud seadusega tõsteti 2009. aastaks ettenähtud tulumaksumäär 21%-le ning lükati TuMS § 4 lõikes 1 järgneva aastateks ettenähtud tulumaksumäära alandamine ühe aasta võrra edasi. Samuti lükati edasi residendist füüsilise isiku tulumaksuvaba miinimumi suurendamine (TuMS §-d 23 ja § 23<sup>1</sup>). Lisaks sellele tõsteti ka KMS § 15 lõikes 2 ettenähtud käibemaksu soodusmäär 9%-le ning paljusid kaupsid ja teenuseid, mida varem maksustati soodusmääraga, maksustatakse nüüd KMS § 15 lõikes 1 sätestatud üldise käibemaksu määraga. Lisaks maksudele suurendati olulisel määral ka mitut riigilõivu. Kokkuvõtvalt võib öelda, et 2009. aastal suurenes maksukoormus laiemas mõttes.

Rahandusministeerium pidi oma pädevusest tulenevalt tegelema ka majanduslanguse ühe põhjusena käsitletud finantskriisi ohtude ennetamisega. Seetõttu koostati seaduseelnõu, mis annaks riigile alused võtta kasutusele abinõusid finantsstabiilsuse tagamiseks Eestis (nt riigigarantiide andmine krediidiasutustele). Rahandusministeerium konsulteeris õiguskantsleriga enne eelnõu heakskiitmist Vabariigi Valitsuse istungil. Õiguskantsler, andes arvamuse eelnõu algele versioonile, märkis, et põhiseaduse kohaselt peab kõik riigieelarvesse ning riigi varalistesse kohustustesse puutuvad olulised otsused langetama Riigikogu. Rahandusministeerium arvestas õiguskantsleri ettepanekutega Riigikogus algatatud eelnõu versioonis, mis võeti vastu 11.03.2009 (riigieelarve seaduse, riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse ja riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus). Selle seadusega loodi kuni 01.07.2010 kehtiv võimalus, et finantsstabiilsuse tagamiseks vajalikke abinõusid saab Riigikogu otsustada lihtsustatud korras (vt RKTS § 158<sup>3</sup>). Tähtis on seejuures aga asjaolu, et riigi seiskohalt oluliste eelarveliste otsuste tegemine jäi Riigikogu ainupädevusse.

2008. a tekkinud olukorras, kus riigieelarvet oli vaja kiiresti kohandada aina negatiivsemate majandusprognoosidega, ilmnesid ka puudused riigieelarve baasseaduses, mis reguleerib riigieelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise korra. Nimelt viis õiguskantsler Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni palvel läbi 2009. aasta riigieelarve seaduse § 20 analüüsi (Riigieelarves ettenähtud kulude tegemise piiramine, asi nr 6-1/082050). Antud säte kehtestas võrreldes tavapärasele korrale täiendavaid piirangud riigieelarves ettenähtud kulutuste tegemisele: alates teatud summadest oli kulude tegemiseks vaja Vabariigi Valitsuse või Riigikogu otsust. Selle eesmärgiks oli arvestada asjaoluga, et tõenäoliselt laekub 2009. aastal tulusid riigieelarves kavandatust oluliselt vähem.

Õiguskantsler ei tuvastanud kõnealuse sätte vastuolu põhiseadusega, kuna PS § 117 ja § 104 p 11 kohaselt peab Riigikogu koosseisu häälteenamusega vastuvõetav riigieelarve baasseadus reguleerima riigieelarve koostamise ja vastuvõtmise korda. 2009. aasta riigieelarve seaduse § 20 reguleeris aga riigieelarve täitmist ning riigieelarve täitmise küsimuste reguleerimine lihtseaduse või iga-aastase riigieelarve seadusega pole välistatud. Kõnealune säte tunnistati ka 2009. aasta lisaelarve vastuvõtmisel kehtetuks. Siiski ilmnesid menetluse käigus probleemid riigieelarve baasseadusega. Seda põhjusel, et Riigikogus toimuva menetluse käigus ei ole võimalik täiel määral võtta arvesse riigieelarve koostamise ja vastuvõtmise ajal antud majandusprognooside erinevusi. Seetõttu on tarvis alalisi sätteid riigieelarve baasseaduses, mis annaksid juhiseid, kuidas sellises olukorras toimida. Õiguskantsler edastas menetluse tulemusel valminud analüüsi ka Riigikogu rahanduskomisjonile.

Rahandusministeeriumi 2008. aasta õigusloomealasest tegevusest tuleb veel esile tõsta kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõu<sup>60</sup> väljatöötamine, mille Vabariigi Valitsus 16.10.2008 Riigikogus algatas. Eelnõu uuendab suures osas kohaliku omavalitsuse eelarve- ja finantskorraldust. Eelnõu eelarvet puudutav regulatsioon on võrreldes senise valla- ja linnaeelarve seadusega oluliselt detailsem, samuti sätestab eelnõu finantsdistipliini tagamise meetmeid, mis asendavad seniseid kohalike omavalitsuste nn laenupiiranguid ja on nendega võrreldes paindlikumad. Eelnõu loob ka võimaluse kohaliku omavalitsuse saneerimiseks (raske finantsolukorra ohu kõrvaldamise menetlus). Ülevaate koostamise hetkel on kõnesolev eelnõu veel Riigikogu menetluses.

Ülevaateperioodil tuli ka Riigikohtul normikontrolli korras tegeleda Rahandusministeeriumi valitsemisalaga seonduvate õigusaktidega. Selles kontekstis tegi Riigikohus 2009. aastal kaks huvipakkuvat lahendit.

Esimese nendest lahenditest tegi Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium Tallinna Ringkonnakohtu otsuse alusel, millega osaliselt jäeti kohaldamata RHS § 38 lg 1 p 4.<sup>61</sup> Täpsemalt puudutas see vaidlus RHS § 38 lg 1 p 4 varasemalt kehtinud redaktsiooni, mille kohaselt hankija ei tohtinud sõlmida hankelepingut isikuga, kellel oli olnud maksuvõlg viimase 12 kuu jooksul enne vastava töendi esitamist hankijale kokku rohkem kui 30 päeva vältel.<sup>62</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium asus seisukohale, et vaidlustatud säte on Euroopa Liidu õigusega seotud säte. Kuna ringkonnakohus ei olnud kontrollinud selle kooskõla Euroopa Liidu õigusega, siis ei olnud ka Riigikohtul võimalik kontrollida selle sätte vastavust põhiseadusele. Kõnealuses lahendis annab Riigikohus olulisi selgitusi selle kohta, millised on Euroopa Liidu õigusega seotud sätte põhiseaduslikkuse järelevalve eeldused. Nimelt ei ole Riigikohtul võimalik menetleda taotlust kontrollida õigustloova akti Euroopa Liidu õigusega seotud sätte vastavust põhiseadusele, kui õigusvaidlust lahendav kohus ei ole kontrollinud selle sätte kooskõla Euroopa Liidu õigusega. Ka siis, kui vaidlustatud sätte kooskõla Euroopa Liidu õigusega on kontrollitud, saab Riigikohus teostada põhiseadusele vastavuse kontrolli vaid piiratud ulatuses. Riigikohus loetles mitteammendavalt kolm tähtsamat juhtumit, kus Riigikohtul on pädevus seda teha. Esiteks on Riigikohtu pädevuses kontrollida Euroopa Liidu õigusega seotud sätte vastavust põhiseadusele, kui on vaidlustatud sellise sätte formaalne põhiseaduspärasus. Teiseks on Riigikohtu pädevuses kontrollida niisuguse liidu õigusega seotud sätte vastavust põhiseadusele, mis reguleerib ka olukordi, mida Euroopa Liidu õigus ei reguleeri, ja põhiseadusele vastavuse kontrolli taotletakse neid olukordi reguleeriva osa suhtes. Kolmandaks on Riigikohtul selline pädevus olukorras, kus Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel ja rakendamisel on liikmesriigil diskretsioonivõimalus, kuidas seda täpselt teha. Riigikohtu selgituste kohaselt peab põhiseaduslikkuse järelevalve taotleja tuvastama nende juhtumite esinemise Eesti õiguse Euroopa Liidu õigusega kooskõla kontrollimisel.

Tallinna Linnavolikogu taotles PSJKS § 7 alusel Rahandusministeeriumi valitsemisalaga seotud mitme õigusakti suhtes põhiseaduslikkuse järelevalve teostamist. Täpsemalt taotles linnavolikogu RPS § 32 lg 1, rahandusministri 11.12.2003 määruse nr 105 "Riigi raamatupidamise üldeeskiri" § 11 lg 5 ja raamatupidamise toimkonna juhendi RTJ 17 "Teenuste kontsessioonikokkulepped" põhiseadusevastaseks tunnistamist. Tallinna Linnavolikogu hinnangul rikkusid need õigusaktid kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke tagatisi, kuna nende koostoimest tulenevalt peab kontsessioonilepingu esemeks oleva infrastruktuuriobjekti (nt koolihoone) kajastama igal juhul avaliku sektori üksuse bilansis.

Riigikohus leidis, et lubatav on üksnes linnavolikogu taotlus kontrollida rahandusministri 11.12.2003. a määruse nr 105 "Riigi raamatupidamise üldeeskiri" § 11 lõiget 5. Kohus leidis, et see on vastuolus põhiseadusega, ning tunnistas selle osaliselt kehtetuks. Seda põhjusel, et PS § 3 lg 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sellest tuleneb muu hulgas, et täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes õigusnormid, mille on vastu võtnud kohast menetlust järgides organ, kellele on põhiseadusega antud pädevus kehtestada üldkohustuslikke õigusnorme. Vaidlusaluse rahandusministri määruse säte nõudis kohalike omavalitsustelt Raamatupidamise Toimkonna juhendite järgimist. Samas puudub Raamatupidamise Toimkonnal õigus kehtestada täitmiseks kohustuslikke õigusnorme. Seetõttu oli rahandusministri määruse § 11 lg 5 Riigikohtu seisukoha järgi formaalses vastuolus põhiseadusega.

Lisaks ülalmainitud 2009. a riigieelarve seaduse § 20 puudutavale menetlusele, viis õiguskantsler 2008. a läbi 46 Rahandusministeeriumi valitsemisalaga seotud menetlust. Nendest ühel juhul juhtis õiguskantsler Rahandusministeeriumi tähelepanu vajadusele muuta audiitortegevuse seadust audiitorite vanusepiirangu osas, et tagada kooskõla põhiseadusega (Audiitorite vanusepiirangu põhiseaduspärasus, asi nr 6-1/080180). Riigikogu on vastava seadusesätte (AudS § 29 lg 1 p 1, mille kohaselt lõppes audiitori kutsetegevus audiitori 70aastaseks saamisele järgneva aasta 1. jaanuarist) tänaseks kehtetuks tunnistatud. Nimetatud menetlust on pikemalt kajastatud aastaülevaate IV osas.

60 Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõu, nr 366 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

61 RKPJKm 26.06.2008, nr 3-4-1-5-08.

62 RHS § 38 lg 1 p 4 hetkel kehtiv redaktsioon sätestab, et hankija ei sõlmi hankelepingut isikuga ja kõrvaldab hankemenetlusest mis tahes ajal pakkuja või taotleja, kelle õigusaktidest tulenevad riiklike maksude, tema elu- või asukoha kohalike maksude või sotsiaalkindlustuse maksete tasumise kohustused ei ole nõuetekohaselt täidetud.



## X REGIONAALMINISTRI VASTUTUSALA

### 1. Üldiseloostus

Regionaalministri vastutusalasse kuuluvad kohaliku omavalitsuse arendamine, regionaalhalduse ja -arengu kavandamine ning koordineerimine, ruumilise planeerimise alase tegevuse üleriigiline korraldamine ja järelevalve, perekonna-seisualaste küsimuste ning kirikute ja kogudustega seotud asjade korraldamine, samuti vastavate õigusaktide eelnõude koostamine. Regionaalministri vastutusalasse kuuluvad maavalitsused.

Õiguskantsler viitas nii 2006. kui 2007. aasta tegevuse ülevaates asjaolule, et rikkudes kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatud, ei saada kõik kohalikud omavalitsused üldist tähtsust omavaid volikogu määruseid avaldamiseks Riigi Teatajale. Tuleb tõdeda, et ka kohalike omavalitsuste kodulehtedelt on õigusaktide leidmine sageli keeruline, kui mitte võimatu. Kohaliku omavalitsuse õigusaktide kättesaadavus praeguses e-ühiskonnas on õigusriiklikult tähtis probleem, mis vajab tähelepanu ja lahendamist. Seetõttu tuleb tunnustada, et Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. aasta tegevusprogrammis on ette nähtud infoühiskonna edendamise poliitika, mille raames kinnitas regionaalminister 04.11.2008 kohalike omavalitsuste infoühiskonna arengukava<sup>63</sup> ning selle tegevuskava aastateks 2008–2009.<sup>64</sup> Arengukavas kujundatakse valitsuse strateegia riigi ja kohalike omavalitsuste avalike teenuste sidumiseks koosvõimeliseks tervikuks, samuti on võetud põhimõtteline seisukoht oluliselt suurendada riigipoolset tähelepanu ja tuge infoühiskonna arendamisele kohalikes omavalitsustes. Avalike teenuste koordineeritud arendamine kogu riigis (arvestades terviklikult nii eri ministereeriumide kui ka kohaliku omavalitsuse tasandit) on tähtis samm kodanikusõbraliku riigi suunas, et lähendada inimesi ja avalikku võimu ning tagada PS §-st 14 tulenevat põhiõigust heale haldusele.

Õiguskantsler on korduvalt oma tegevuses juhtinud tähelepanu Eesti kodanikuühiskonna nõrkusele või vähesele kaasatusele.<sup>65</sup> Vabariigi Valitsus on oma 2007.–2011. a tegevusprogrammis võtnud üheks eesmärgiks kodanikuühiskonna tugevdamise, kaasates senisest enam kodanikke ja kodanikeühendusi riigivalitsemisse. Vastavalt Riigikantselei poolt avaldatud ülevaatele Vabariigi Valitsuse 2007.–2011.a. tegevusprogrammi täitmisest 2008. aastal, on Vabariigi Valitsus kodanikuühiskonna ja riikluse valdkonnas püstitanud kokku 14 eesmärki, millest täielikult on täidetud kuus ja osaliselt kaks.

Antud ülevaate raames väärrib esiletõstmist, et 2008. a detsembris sai valitsuse põhimõttelise heakskiidu kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioon,<sup>66</sup> mille peamiseks eesmärgiks on ühtlustada erinevate ministereeriumide poolt vabaihendustele antavate toetuste ja delegeeritavate teenuste põhimõtteid ja üldiseid reegleid. Samuti on võetud eesmärgiks, et kodanikeühenduste rahastamine peab olema senisest paremini seotud riigi strateegilistes arengukavades seotud eesmärkidega.

Regionaalhalduse osas ei toimunud ülevaateastal hüppelisi arenguid, kui välja arvata juba eespool mainitud kohalike omavalitsuste infoühiskonna arengukava kinnitamine. Peeti aktiivset diskussiooni (territoriaalse) haldusreformi teemadel, kuid konkreetseid väljundeid ülevaateasta lõpuks ei olnud. Samas võttis Riigikogu 20.11.2008 vastu kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse muutmise seaduse (jõustus 01.01.2009), millega suurendati ühinevatele kohaliku omavalitsuse üksustele eraldatava ühinemistoetuse määra, anti kohaliku omavalitsuse üksusele võimalus lisaks ühinemisele liituda naaberomavalitsusega (st valida ühinemise ja liitumise vahel) ning jäeti seadusest välja teeninduspunkti mõiste, andes sellega kohaliku omavalitsuse üksusele valiku avalike teenuste osutamise vormi osas seniste valla- või linnavalitsuste ühinemiseelses asukohas.

Regionaalministri, maavalitsuste või nende hallatavate asutuste tegevuse kontrollimiseks algatas õiguskantsler ülevaateastal 19 asjamenetlust, millest kuue puhul alustas õiguskantsler sisulise menetluse. Neist kolmel juhul tuvastas õiguskantsler õiguspärasuse ja hea halduse tava rikkumise ning ühel juhul vastuolu põhiseaduse või seadustega. Kohalike omavalitsuste tegevuse kontrollimise seoses algatas õiguskantsler ülevaateastal 296 asjamenetlust, millest 93 juhul alustas õiguskantsler sisulise menetluse. Neist neljal juhul tuvastas õiguskantsler vastuolu seadus(t)e ja/või põhiseadusega ning 31 juhul õiguspärasuse ja hea halduse tava rikkumise.

Järgnevalt on esitatud kokkuvõtted olulisematest kohalike omavalitsuste suhtes läbiviidud ning ülevaateastal lõpetatud menetlustest, mis ei puuduta lähemalt ühegi ministereeriumi valitsemisala.<sup>67</sup> Esimesed kaks käsitlemist leidvat menetlust puudutavad planeerimisküsimusi.

63 Kohalike omavalitsuste infoühiskonna arengukava. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.siseministeerium.ee/public/KOVIYA\\_23\\_09\\_08.rtf](http://www.siseministeerium.ee/public/KOVIYA_23_09_08.rtf).

64 Kohaliku omavalitsuste infoühiskonna arengukava tegevuskava 2008–2009. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.siseministeerium.ee/public/KOV\\_info\\_hiskonna\\_arengukava\\_tegevuskava\\_2008\\_2009.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/KOV_info_hiskonna_arengukava_tegevuskava_2008_2009.pdf).

65 Nr õiguskantsleri 28.09.2006 ettekanne Riigikogus 2005. a tegevustest, kõne Eesti Omanike Keskliidu teabepäeval 09.12.2006, kõne Avatud Eesti Fondi Koosmeele auhinna vastuvõtmisel 20.04.2007, kõne puuetega inimeste päevale pühendatud konverentsil 02.12.2007, õiguskantsleri 27.09.2007 ettekanne Riigikogus 2006. aasta tegevustest. Kättesaadavad arvutivõrgus: [www.õiguskantsler.ee](http://www.õiguskantsler.ee).

66 Valminud lähtuvalt Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. aasta tegevusprogrammi punktist 19.6.2., kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.siseministeerium.ee/public/Rahkon\\_260309.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/Rahkon_260309.pdf) (05.04.2009). Siinkohal tuleb esile tõsta ka 2008. aasta alguses Kodanikuühiskonna Sihtkapitali asutamist, mille tegevuse eesmärgiks on kodanikuühiskonna arengu toetamine. Sihtkapital loodi Vabariigi Valitsuse poolt asutatud sihtasutuseks, mille nõukogu moodustavad võrdsetel alustel riigi ja vabaihenduste esindajad.

67 Regionaalministri vastutusalas jaos kajastatakse kohaliku omavalitsuste suhtes läbiviidud menetlust vaid juhul, kui kaasuses käsitletud küsimus oli seotud kohaliku omavalitsuse poolt kohaliku elu küsimuse otsustamisega ja probleem ei puuduta konkreetsemalt ühegi teise ministereeriumi valitsemisala küsimust (juhul kui menetlusalune probleem seondus riiklike ülesannete täitmisega või kohaliku elu küsimuse otsustamisel konkreetselt mõne ministereeriumi valitsemisalaga, esitatakse menetluse kokkuvõtte vastava ministereeriumi all).

Õiguskantsleri poole pöördusid avaldajad taotlusega kontrollida Lauluväljaku ja Maarjamäe lossi vahelise ala struktuurplaani koostamisel Tallinna Linnavalitsuse tegevuse vastavust põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõttele ning hea halduse tavale (Struktuurplaani rakendamine Tallinnas, asi nr 7-5/080958).

Õiguskantsler leidis, et detailplaneerimine on planeerimiseaduse järgi avalik ja demokraatlik menetlus, milles võib osaleda igäüks. Õigele tulemusele jõutakse avatud menetluse käigus. Sellise avaliku ja demokraatliku menetluse eesmärki saab saavutada vaid siis, kui tegelikkuses tagatakse isikutele õigus olla otsustusprotsessi kaasatud, et nende arvamuste ja ettepanekutega arvestatakse jne. Tallinna Linnavalitsus koostas Lauluväljaku ja Maarjamäe vahelise ala detailplaneerimiseks struktuurplaani. Planeerimiseaduse järgi kehtestab kohalik omavalitsus aga üldplaneeringu ja detailplaneeringu. Struktuurplaani planeerimiseaduse ette ei näe. Õiguskantsler analüüsis struktuurplaani olemust ning leidis, et selle akti näol on tegemist haldusesisese dokumendiga, milles on sõnastatud konkreetse maa-ala suhtes esinev avalik huvi. Õiguskantsler asus seisukohale, et põhimõtteliselt on taolise akti koostamine lubatav, kuna selles sõnastab omavalitsus iseenda jaoks avaliku huvi, mida edasiselt planeerimismenetluse käigus kaaluda. Selline haldusesisene dokument võib kujutada endast aga ka ohtu, et kohalik omavalitsus on kõik detailplaneerimisel tekkivad olulised küsimused juba ette ära otsustanud ning detailplaneerimisel jäetakse teised (isikute esitatud) argumendid automaatselt arvestamata. Vastaval juhul muutuksid isikute õigused näilisteks, mis poleks kooskõlas õigusriigi põhimõttega.

Kuna õiguskantsler leidis, et Tallinna Linnavalitsuse tegevus Lauluväljaku ja Maarjamäe vahelise ala struktuurplaani koostamisel võib kujutada ohtu põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtte ning hea halduse tava järgimisele, esitas õiguskantsler Tallinna Linnavalitsusele järgnevad soovitusel: 1) detailplaneeringu algatamise üle otsustamisel tuleb Tallinna Linnaplaneerimise Ametil põhjendatud juhtudel struktuurplaani täiel määral järgimisest taanduda, 2) pärast detailplaneeringu algatamist tuleb Tallinna Linnaplaneerimise Ametil põhjendatud juhtudel struktuurplaani vajalikus ulatuses taanduda, s.t teostada planeerimisdiskretsiooni täiel määral; 3) detailplaneeringu menetlemise käigus tuleb tagada puudutatud isikutele nende õigused sisuliselt, sh kuulata kõik puudutatud isikud ära ning isikute seisukohti tegelikult kaaluda; 4) avalikult peab olema üheselt mõistetavalt tehtud teatavaks struktuurplaani olemus (nt Tallinna linna veebilehel, struktuurplaani seletuskirjas, struktuurplaani ideed selgitavas ajaleheartiklis) ning detailplaneeringu algatamist taotlevatele isikutele tuleb eraldi selgitada, et tegemist on haldusesisese üksikaktiga, millest Tallinna Linnaplaneerimise Amet kaldub põhjendatud juhtudel kõrvale.

Tallinna Linnavalitsus nõustus õiguskantsleriga. Ühtlasi avalikustas linnavalitsus Tallinna koduleheküljel struktuurplaani olemust tutvustava teksti.<sup>68</sup>

Ülevaateastal analüüsis õiguskantsler ka Rapla Vallavalitsuse tegevuse õiguspärasust ühe detailplaneeringu menetlemisel (Detailplaneeringu menetlemine Rapla vallas, asi nr 7-5/080431). Õiguskantsleri poole pöördunud avaldaja leidis, et Rapla Vallavalitsus oli jätnud detailplaneeringu õigusvastaselt Rapla Vallavolikogule vastuvõtmiseks esitamata. Avaldaja juhtis õiguskantsleri tähelepanu asjaolule, et ka Maanteeamet polnud detailplaneeringu kooskõlastamata jätmisel käitunud õiguspäraselt ja kooskõlas hea halduse tavaga.

Õiguskantsler leidis talle laekunud teabele tuginedes, et Rapla Vallavalitsusel oli olnud piisavalt aega koguda teavet detailplaneeringu vastuvõtmise üle otsustamiseks. Ometigi polnud vallavalitsus seda aega kasutanud eesmärgipäraselt, mistõttu jäi piisav teave otsustuse langetamiseks Rapla Vallavalitsusel selle aja jooksul välja selgitamata. Passiivsuse ülesnäitamiseega detailplaneeringu menetlemisel oli Rapla Vallavalitsus sattunud viivitusse, s.t teostatud menetlusele oli kulunud rohkem aega, kui seda võib mõistlikuks pidada. Kõnealuse detailplaneeringu menetlemiseks oli aga kulunud juba üle kahe aasta, sh koostatud planeerimislahendusele hinnangu andmiseks oli kulunud pea aasta. Õiguskantsler asus seisukohale, et Rapla Vallavalitsuse käitumine oli õigusvastane selles osas, et Rapla Vallavalitsus oli jätnud detailplaneeringu Rapla Vallavolikogule vastuvõtmise üle otsustamiseks mõistliku aja jooksul esitamata. Õiguskantsler tegi Rapla Vallavalitsusele ettepaneku kontrollida planeeringulahenduse vastavust avalikule huvile ning teha Rapla Vallavolikogule ettepanek detailplaneeringu vastuvõtmiseks või sellest keeldumiseks. Rapla Vallavalitsus vastas õiguskantslerile, et detailplaneeringu Rapla Vallavolikogule vastuvõtmiseks esitamisel tekkis uus takistus, mida koostöös planeeringust huvitatud isikuga püütakse kõrvaldada.

Mis puutub Maanteeameti tegevuse õiguspärasusse, siis leidis õiguskantsler, et planeerimismenetluse toiminguid tuleb teostada eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Maanteeameti käitumine oli menetluse kestel aga vastuoluline: kord anti kooskõlastus, siis aga võeti see tagasi. Lisaks kujundas Maanteeamet oma lõpliku seisukoha pea üheksa kuu jooksul. Seejuures ei põhjendanud Maanteeamet kooskõlastuse andmata jätmist õiguslike ning otstarbekuse argumentidega, vaid viitas umbmääraselt tulevikus aset leida võivatele tegevustele. Konkreetne Maanteeameti kooskõlastuskiri ei sisaldanud ka selle pädevusvaldkonna/eriala seisukohalt olulist teavet, mis aidanuks planeeringu koostajal langetada õiguspärasest otsust. Maanteeamet polnud loogiliselt selgitanud, milliste õigusaktidega läheb planeeringulahendus vastuollu ning miks asjaomane planeeringulahendus polnud Maanteeameti pädevusvaldkonda/erialateadmisi arvestades sobiv.

Kokkuvõttes asus õiguskantsler seisukohale, et Maanteeamet käitus kõnealuse detailplaneeringu kooskõlastamisel õigusvastaselt ning vastuolus hea halduse tavaga. Õiguskantsler leidis, et asjaomast rikkumist on Maanteeametil

<sup>68</sup> Tallinna Linnavalitsus. Linnaruumilise arengu ettepanekud, seisuga 16.03.2009, kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.siseministeerium.ee/public/Rahkon\\_260309.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/Rahkon_260309.pdf).

võimalik kõrvaldada, esitades Rapla Vallavalitsusele nõuetele vastav kooskõlastus või kooskõlastamisest keeldumine. Maanteeamet esitas Rapla Vallavalitsusele uue kirja, milles keeldus detailplaneeringule kooskõlastust andmast. Kirjas tõi Maanteeamet välja konkreetsed normid, millega oli planeeringulahenduse koostamisel jäetud arvestamata.

Ülevaateastal pöördus õiguskantsleri poole ka avaldaja, kes esitas kaebuse Viimsi Vallavalitsuse tegevusetuse peale teabenõudele vastamisel (Teabenõudele vastamatajätmine kollektiivpuhkuse ajal Viimsi vallas, asi nr 7-5/081359). Avaldaja väitis, et ta esitas 23.07.2008 Viimsi Vallavalitsusele teabenõude, millega soovis ära kirju Viimsi Vallavolikogu ja Vallavalitsuse poolt vastuvõetud teatud otsustest ning korraldustest, ja lisaks kahe volikogu liikme majanduslike huvide deklaratsioonide andmeid. Avaldaja pöördus teabenõudega Viimsi Vallavalitsuse poole põhjusel, et vallavalitsuse veebipõhine dokumendiregister oli uuendamisel ja sellele ligipääs takistatud. Avaldaja sõnul ei saanud ta teabenõudele vastust. Seepeale helistas ta vallavalitsusse, kust talle öeldi, et personal on kollektiivpuhkusel ajavahemikul 07.07–04.08.2008. Avaldaja ei ole saanud oma teabenõudele vastust ka pärast kollektiivpuhkuse lõppu, mil ta 12.08.2008 otsustas õiguskantsleri poole pöörduda.

Õiguskantsler leidis, et avaldaja teabenõude menetlemine ei vastanud avaliku teabe seadusest tulenevatele tähtaegadele. Samuti ei saanud õiguskantsleri hinnangul lugeda avaldaja palvet edastada talle volikogu kahe liikme majanduslike huvide deklaratsioonide andmed selgitustaotluseks, vaid seda tulnuks käsitleda teabenõudena. Kuna avaldaja sai teda huvitavad materjalid kätte rohkem kui kuu möödudes, palus õiguskantsler õigusrahu saavutamiseks Viimsi Vallavalitsusel avaldaja ees kirjalikult vabandada.

Õiguskantsler soovitas Viimsi Vallavalitsusel ka edaspidi hoiduda kollektiivpuhkuse kasutamisest ning planeerida puhkuste ajakava selliselt, et need avalikud ülesanded, mis seadus seob kindla tähtajaga, saaksid täidetud HMS § 5 sätestatud põhimõtteid – eeskätt menetluse kiirust, efektiivsust ja tõhusust – silmas pidades. Viimsi Vallavalitsus vastas, et nad analüüsivad asutuse töökorraldust ja valla õigusakte lähtuvalt õiguskantsleri ettepanekutest ning võtavad vastu vajalikud muudatused.

2008. a analüüsis õiguskantsler ka seda, kas Rae valla ametlikus väljaandes võlgnike nimede avalikustamine on õiguspärane (Rae valla ametlikus väljaandes võlgnike nimede avalikustamine, asi nr 7-8/081253). Nimelt avaldati juunis 2008 Rae Vallavalitsuse poolt välja antavas ajalehes Rae Sõnumid jäätmevõlglaste ning vallale võlgu olevate isikute isikuandmed.<sup>69</sup>

Rae Vallavalitsus põhjendas isikuandmete avalikustamist sellega, et võlglaste nimekirjas avalikustatud isikute näol on tegemist väga pikaaegsete võlglastega, kes ei ole vaatamata korduvatele meeldetuletustele oma võlgnevust likvideerinud. Seetõttu lähtus Rae Vallavalitsus inkassofirmade levinud praktikast, millega tuletatakse võlgnikele võlgnevust meelde ajalehe vahendusel. Võlgnike nimede avalikustamise eesmärk on saada võlgnevused kätte kohtuvälisel teel.

Ajalehte Rae Sõnumid annab välja Rae Vallavalitsus. Õiguskantsler asus seisukohale, et Rae Sõnumid on Rae Vallavalitsuse ametlik väljaanne, mistõttu lasub Rae Vallavalitsusel põhiseaduslik kohustus tagada isikute õigused ja vabadused (PS § 14). Õiguskantsler rõhutas, et kohaliku omavalitsuse poolt välja antav kohalik leht ei ole vaba ajakirjanduse põhimõttel toimiv väljaanne, vaid tegu on infokanaliga, mille kaudu edastatakse teavet vastava omavalitsuse inimestele. Rae valla kohalikus lehes avaldatakse ka ametlikke teadaandeid ja valla õigusakte valla põhimäärusest tulenevalt. Isegi see, kui ametlikku teavet esitatakse ajakirjanduslikult loetavas vormis ning lehes on ka meelelahutuslikke uudiseid, kuulutusi ning teateid, ei muuda kohaliku omavalitsuse ametlikku väljaannet ajakirjandusväljaandeks tavapärasest mõttes. Kohalikkude lehte annab välja kohalik omavalitsus, lehte toimetab kohaliku omavalitsuse ametnik või ametnikest kolleegium, seetõttu ei saanud Rae vald isikuandmete avalikustamisel tugineda IKS § 11 lõikele 2.

Õiguskantsler tegi Rae Vallavalitsusele ettepaneku lõpetada edaspidi võlglaste nimede avalikustamine ajalehes Rae Sõnumid ja kõrvaldada internetis kättesaadavas väljaandes Rae Sõnumid juunis 2008 avaldatud artiklid “Jäätmeveo võlglaste”. Rae Vallavalitsus kinnitas oma vastuses, et täidab õiguskantsleri ettepaneku.

Ülevaateastal viis õiguskantsler läbi ka menetluse, mis puudutas tagastatud eluruumide üürnike õigusi Tartu linnas (Tagastatud eluruumide üürnike õigused, asi nr 7-8/071653).

Õiguskantsleri poole pöördusid Tartus elavad endised tagastatud eluruumide üürnikud, kes tõstasid nendega sõlmitud sotsiaaleluruumide üürilepingute lõpetamise ja üürilepingute pikendamise keeldumise küsimuse. Algselt anti avaldajatele munitsipaalaluruumid, kuid mõni aeg hiljem muudeti paljud Tartu linna omandis olevad eluruumid sotsiaaleluruumideks ja erastamisele mittekuuluvaks. Seetõttu sõlmis Tartu Linnavalitsus endiste tagastatud eluruumide üürnikega seniste üürilepingute lõppemisel sotsiaaleluruumide üürilepingud. Seejärel keeldus Tartu Linnavalitsus aga endiste tagastatud eluruumide üürnike üürilepinguid pikendamast põhjusel, et üürnike sissetulekud on piisavad eluaseme üürimiseks kinnisvaraturult.

69 Artiklid kandis pealkirju: “Jäätmeveo võlglaste: jäätmeveo tellija nimi ja jäätmete äraveo asukoht” (lk 11) ja “Vallale võlgu olevad isikud” (lk 12). Nendel kahel leheküljel avaldati isikute nimed ja ühel juhul (leheküljel 11) oli lisaks isiku nimele toodud välja ka jäätmete äraveo asukoht, mis annab viite isiku elukohale.

Õiguskantsler asus menetluse käigus seisukohale, et tagastatud eluruumi üürnikele munitsipaalruumide üürile andmine on olnud üks võimalus lahendada tagastatud eluruumide üürnike eluasemeprobleeme ning seega tagada ka erinevate huvide tasakaalustatus. Selle menetluse tulemusena leidis õiguskantsler, et Tartu Linnavalitsus rikkus endiste tagastatud eluruumide üürnikega sotsiaaleluruumide üürilepingute sõlmimisel ning sellest johtuvalt nendega sotsiaaleluruumide üürilepingute lõpetamisel ja üürilepingute pikendamisest keeldumisel õiguskindluse, õiguspärase ootuse, inimväärikuse ja võrdse kohtlemise põhimõtteid. Samuti ei järginud Tartu Linnavalitsus oma tegevuses õiguste ja vabaduste tagamise kohustust ning omandireformi eesmärki. Õiguskantsler tegi Tartu Linnavalitsusele ettepaneku vabandada ning leida õiged ja õiglased meetmed endiste tagastatud eluruumide üürnike kaitseks. Tartu Linnavalitsus vabandas ja nõustus rikkumise heastamiseks võtma kasutusele meetmed endiste tagastatud eluruumide üürnike õiguste kaitseks.

Vaadates, kuidas on regionaalministri valitsemisalas täidetud õiguskantsleri eelmiste ülevaateastate soovitusi ja ettepanekuid, saab märkida järgmist.

2007. aasta tegevuse ülevaate regionaalministri vastutusala peatükis juhtis õiguskantsler tähelepanu mitmetele vajakajäämistele Vabariigi Valitsuse seaduses, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses, planeerimisseaduses ning ehitusseaduses.<sup>70</sup> Selles osas ei ole ülevaateasta jooksul paraku märkimisväärseid edasiminekuid toimunud. Erandina võiks välja tuua Vabariigi Valitsuse seaduse ning sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, milles muuhulgas reguleeritakse täpsemalt maavanema pädevust (see oli üks probleem, millele õiguskantsler 2007. a ülevaates tähelepanu osutas). Paraku ei ole eelnõu pärast 2008. aasta alguses nn suure kooskõlastusringi läbimist järgmisesse menetlusetappi jõudnud.

Maavanema järelevalvapädevuse korrastamine võib olla vajalik ka seetõttu, et kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse regulatsioon ei taga piisavalt kohaliku omavalitsuse volikogu liikme õigust kuuluda vähemalt ühe volikogu komisjoni koosseisu. Õiguskantsler on viidanud sellele juba 2007. a ülevaates.<sup>71</sup> Nimelt jõustus 07.06.2006 kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muudatus, mille kohaselt on volikogu igal liikmel õigus kuuluda vähemalt ühte volikogu komisjoni. Vastav muudatus tehti seepärast, et muuta kohaliku omavalitsuse otsustusprotsess demokraatlikumaks ning parandada komisjonide töö kvaliteeti. Teisisõnu peab iga kohaliku omavalitsuse volikogu koalitsioon austama seadust ja demokraatlikke mängureegleid, tagades volikogu opositsioonile proportsionaalse esindatuse komisjonide koosseisus. Õiguskantsler on seisukohal, et regulatsioon peab looma menetlusõigused (sh õiguskaitsevahendid) selliselt, et tagatud oleks ka vähemuse (opositsiooni) kaitse, ning võimaldama mõjutada demokraatlikke meetodeid kasutades tehtavaid otsuseid. Tuleb tõdeda, et selles osas ei ole kohaliku omavalitsuse seaduse regulatsioon osutunud piisavaks ning seda ei ole ka täiendatud, mistõttu on mõnedes kohalikes omavalitsustes endiselt kasutusel praktika, millega hälbitakse seaduse mõttest ja demokraatlikest otsustusmehhanismidest.

Nii 2006. kui 2007. aasta tegevuse ülevaadetes juhtis õiguskantsler tähelepanu asjaolule, et kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse algredaktsioon pärineb aastast 1993. Seda on muudetud lugematu arv kordi, et tagada regulatsiooni ajakohasus ja kooskõla uuemate õigusaktidega ning lahendada üleskerkinud kitsaskohti. Paraku ilmneb jätkuvalt probleeme ning õiguskantsleril tuleb endiselt tõdeda vajadust uue kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse järele, mis vastaks tänase päeva õiguslikele vajadustele.<sup>72</sup> Paraku ei ole ülevaateasta lõpuks vastavat eelnõu esitatud.

Õiguskantsler tuvastas 2008. a probleeme veel järgmistes menetlustes:

Loksa Linnavolikogu määruste põhiseaduspärasus, asi nr 6-15/80448

Viivistasu otsuse kättetoimetamine Tallinnas, asi nr 7-6/071637

Ehitusloa andmise ja detailplaneeringu algatamise taotluste menetlemine Rae vallas, asi nr 7-5/080074

Volikogu liikmete nimetamine vallavolikogu komisjoni liikmeks Viimsi vallas, asi nr 7-5/080118

Kinnipeetavatele vastamine Kohtla-Järve linnas, asi nr 7-5/080333

Tallina Kesklinna Linnaosavalitsuse tegevus eestkostetasutusena, asi nr 7-5/080043

Rakvere Linnavalitsuse tegevus eestkostetasutusena, asi nr 7-5/080747

Eluruumidele esitatavad nõuded, asi nr 7-5/081037

70 Vt Õiguskantsleri 2007. a tegevuse ülevaade, lk 170-172.

71 Vt Õiguskantsleri 2007. a tegevuse ülevaade, lk 6-9.

72 Tollane regionaalminister Jaan Õunapuu kinnitas 2007. aastal õiguskantsleri poolt külvavõime tegevuse regulatsiooni puudutavas menetluses, et Siseminister teeb kindlaks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse mitmetiõlgendatavad regulatsioonid ja alustab uue seaduse tervikteksti koostamisega.

## XI SISEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldiseloostus

Siseministeeriumi valitsemisalasse kuuluvad riigi sisejulgeoleku tagamine ja avaliku korra kaitsmine, riigipiiri valvamine ja kaitsmine, piirirežiimi tagamine, kriisireguleerimine, riigi tegevusvaru ning tuletõrje- ja päästeala tööde, kodakondsuse ja migratsiooni ning kirikute ja kogudustega seotud asjade korraldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Siseministeeriumi valitsemisalas on järgmised ametid: Kaitsepolitseiamet, Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, Piirivalveamet, Politseiamet ja Päästeamet.

2008. a algatati mitmed olulised eelnõud, mis mõjutavad Siseministeeriumi valitsemisala õiguslikku korraldust.

2008. a toimusid ettevalmistused Politseiameti, Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ühendamiseks. 18.09.2008 kiitis Vabariigi Valitsus heaks ja esitas Riigikogule erinevate seaduste muudatuste paketi ühendasutuse loomiseks. Kolme asutuse ühendamine on kavandatud 2010. aastaks. Muudatuse eesmärk on vähendada avaliku korra rikkumisi ja süütegusid ning viia kuritegude kohtueelset menetlust läbi tulemuslikumalt, parandada kodanikule suunatud teenuste kvaliteeti ja rakendada piiratud ressursse optimaalsemalt turvalisuse tagamisel. Ühendasutuse loomine arvestab ka sellega, et politsei ja piirivalve tegevuskeskkond on oluliselt muutunud ning et Schengeni õigusraumiga liitumine on toonud kaasa ka kattuvaid tegevusi. Politseiameti, Piirivalveameti ja Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ühendamise näeb ette ka Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. a tegevusprogramm.

Ühendasutuse loomise aluseks olev politsei ja piirivalve seaduse eelnõu algatati Riigikogus 24.09.2008. Eelnõu eesmärk on koondada ühte seadusesse politsei korraldust, ülesandeid ja teenistust puudutavad küsimused. Õiguskantsler juhtis kõnealuse eelnõu osas tähelepanu vajadusele arvestada õiguskantsleri varasemate märgukirjadega, mis puudutavad eelnõu reguleerimisalasse jäävaid küsimusi.

Nimelt pöördus õiguskantsler 2008. a siseministri poole märgukirjaga, milles leidis, et kehtivas piirivalveteenistuse seaduses sätestatud eripensioni puudutav regulatsioon on vastuolus õiguspärase ootuse põhimõtte, üldise võrdsuspõhiõiguse, proportsionaalsuse põhimõtte ning põhiõigusega tõhusale õiguskaitsele (Piirivalvurite pensioni regulatsiooni muutmise kooskõla õiguspärase ootusega, asi nr 6-1/070655). Õiguskantsleri menetluse aluseks oli avaldus, milles inimene leidis, et PVTs § 50 lg 1, mis annab piirivalveametnikule õiguse eripensionile 55-aastaselt, on vastuolus põhiseadusest tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega, kuna varasemalt (kuni 01.07.2007) piirivalveametnike suhtes kehtinud KVTS § 196 lg 1 järgi oli piirivalveametnikel õigus eripensionile juba 50-aastaselt. Samuti osutas avaldaja PVTs § 53 lg 1 punkti 1, mille kohaselt piirivalveteenistuse seaduse alusel saab eripensioniõiguse vaid juhul, kui isik läheb eripensionile otse piirivalveteenistusest, vastuolule põhiseadusega.

Õiguskantsler asus seisukohale, et PVTs § 86 on PS §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega vastuolus, kuna ei sätesta eripensioniõiguse andmisel paindlikku üleminekuregulatsiooni isikute puhul, kellel jääb PVTs jõustumise hetkel varem kehtinud tingimuste kohaselt eripensioniõiguse tekkimiseni rohkem kui 5 aastat. Lisaks leidis õiguskantsler, et PVTs § 50 lg 1 ja § 86 lg 1 on vastuolus PS § 12 lg 1 esimesest lausest tuleneva üldise võrdsuspõhiõigusega ning kaalutusõiguse puudumise osas PS §-st 11 tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega ja PS §-st 14 tuleneva põhiõigusega tõhusale õiguskaitsele, kuna automaatne (konkreetsed juhtumid asjaolude kaalumist mitte võimaldav) ja täielik eripensioniõiguse välistamine isiku suhtes, kes lahkuvad piirivalveteenistusest enne eripensioniea saabumist ja täidab kõik teised eripensioniõiguse saamise eelduseks olevad tingimused, ei ole mõistlikult ja asjakohaselt põhjendatud.

Õiguskantsler osutas märgukirjas, et on teadlik, et Siseministeerium on välja töötanud politsei ja piirivalve seaduse eelnõu, mille § 95 lg 1 kohaselt tekib eripensioniõigus eripensioniea saabumisel teenistuses olemisest sõltumatult ning § 127 lg 3 sätestab: "Isikul, kes oli enne käesoleva seaduse jõustumist piirivalveteenistuses ja kellel on vähemalt 20-aastane piirivalveteenistuse staaž või vähemalt 25-aastane üldine pensionistaaž, millest piirivalveteenistuse staaži on vähemalt 12 aastat ja 6 kuud, tekib 50-aastaselt õigus käesolevas seaduses sätestatud politseiametniku väljateenitud aastate pensionile." Sellest tulenevalt ei teinud õiguskantsler siseministrile ettepanekut vastavasisulise (uue) eelnõu väljatöötamiseks, kuid palus analüüsida, kas mainitud eelnõu kohaldub kõigile õiguskantsleri märgukirjaga puudutatud isikutele/juhtudele (ehk ega piirivalveametnike õiguspärase ootuse tagamise osas ei jää n-ö ajalist tühikut kahe soodsa regulatsiooni vahele) ja kõrvaldab märgukirjas väljatoodud vastuolud põhiseadusega, ning vajadusel eelnõu vastavalt täiendada.

Siseminister vastas, et nõustub analüüsis välja toodud järeldustega ning Politseiameti, Piirivalveameti ja Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ühendamist puudutava seaduseelnõu väljatöötamisel jälgib, et märgukirjas kirjeldatud puudused oleksid kõrvaldatud ja et oleks tagatud asjaomase regulatsiooni vastavus põhiseadusele.

Samuti juhtis õiguskantsler 2007. a märgukirjaga siseministri tähelepanu sellele, et politseiteenistuse seaduse regulatsioon, mis keelab politseiametnikul teenistussuhte peatamise korral töötada teise tööandja juures, on põhiseadusega vastuolus.



Siseminister lubas mõlemad küsimused lahendada ühendatud eelnõu väljatöötamisel, nii et oleks tagatud õigus- selgus ja inimeste subjektiivsete õiguste kaitse. Vabariigi Valitsuses 18.09.2008 heakskiidetud politsei ja piirivalve seaduse eelnõu redaktsioonis ei olnud õiguskantsleri osundatud vastuolud lahendatud.<sup>73</sup> Õiguskantsler esitas 2009. a alguses Riigikogu õiguskomisjonile ka arvamuse eelnõu eripensioni puudutavate sätete kohta.

Olulise muudatusena politseiõiguse valdkonnas tuleb välja tuua 11.06.2008 Riigikogus vastu võetud politseiseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus. Seaduse väljatöötamise üks peamine eesmärk oli õigus selguse tagamine politsei poolt isikute põhiõigusi riivavate meetmete rakendamisel. Eelnõu ettevalmistamise vajadus tulenes eelkõige 2007. a aprillisündmuste järgest analüüsist. Seaduse ettevalmistamisel arvestati ka nende ettepanekutega, millele juhtis õiguskantsler 2007. a siseministri tähelepanu seoses mitmete puudustega politseiseaduse õiguslikus regulatsioonis.<sup>74</sup> Seadusemuudatusega korrastati isikutelt vabaduse võtmisega seotud sätteid, sh loodi selge alus isikute halduskorras kinnipidamiseks. Samuti täiendati politseiseadust (vahetu) sunni mõistega, mis on oluline, et määratleda isiku liikumisvabaduse piiramisega kaasneva sunni rakendamine. Seadus täpsustas ka erivahendite ja relvade kasutamist politsei poolt ja nende kasutamise dokumenteerimist, ning piiranguid, mida võib vajaduse korral avalike koosolekute puhul rakendada, et tagada avalik kord ja koosolekul osalejate turvalisus.

Märkimist väärib ka, et Riigikogu võttis 10.06.2008 vastu otsuse “Eesti turvalisuspoliitika põhisuundade aastani 2015 heakskiitmine”.

2008. a lõpus esitas Siseministeerium kooskõlastusringile uue välismaalaste seaduse eelnõu. Välismaalaste seaduse uue tervikteksti väljatöötamise raames korrastatakse välismaalaste Eestisse saabumise, Eestis viibimise, elamise ja töötamise ning Eestist lahkumise, samuti menetluslike küsimuste ja õigusliku vastutuse regulatsiooni. Kuna eelnõuga reguleeritakse terviklikult vastava valdkonna nii materiaalsoiguslikud kui menetluslikud põhimõtted, mis puudutavad ka isikute põhiõigusi ja vabadusi, on kõnealuse eelnõu menetlemine samuti õiguskantsleri tähelepanu all.

Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist tulenevalt tuli Siseministeeriumil 2008. a välja töötada hädaolukorraks valmisoleku seadus. Koostöös Justiitsministeeriumiga ette valmistatud hädaolukorra seaduse eelnõu algatati Riigikogus 06.03.2009. Selle eelnõu põhisisuks on reguleerida hädaolukordadeks valmistumise ja hädaolukordade lahendamise ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise õiguslikud alused. Eelnõu rakendussätetega tehakse muudatusi eriseadustes, millel on kokkupuude hädaolukordade lahendamise ning elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldusega, ning tunnistatakse kehtetuks hädaolukorraks valmisoleku seadus ja eriolukorra seadus. Lisaks töötati koostöös Justiitsministeeriumiga välja erakorralise seisukorra seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muudatused, mis seonduvad hädaolukorra seaduse eelnõuga, Riigikogu menetluses olevast korra- ja seisukorra seaduse eelnõust tulenevaga ning üldise vajadusega ajakohastada erakorralise seisukorra õiguslikku regulatsiooni.<sup>75</sup>

Ülevaateaastal esitati õiguskantslerile 133 avaldust, mis puudutasid Siseministeeriumi valitsemisala. Kõige enam kaebusi esitati Politseiameti ja politseiprefektuuride suhtes (70 avaldust, millest sisuliselt menetleti 25 pöördumist). Õiguskantsler menetles kokku 41 Siseministeeriumi valitusala puudutavat kaebust, millest 7 juhul tuvastati õiguspärasuse ja/või hea halduse tava rikkumine ja ühel juhtumil vastuolu põhiseadusega.

2008. a lahendas õiguskantsler politsei tegevusega seonduvalt eelkõige küsimusi, mis olid seotud isiku suhtes sunni rakendamise ja kinnipidamise õiguspärasuse hindamisega. Lisaks käsitles õiguskantsler n-ö liiklustrahvide hinnakirja kehtestamise õiguspärasust ja politsei poolt sõlmitud halduslepingute teemat korra- ja seisukorras.

Ülevaateaastal viis õiguskantsler läbi mitmed kontrollkäigud politsei- ning piirivalveasutustesse. Kontrollkäikude kokkuvõtteid on kajastatud ülevaate III (OPCAT-i) osas.

Järgnevalt on toodud ülevaate olulisematest 2008. a õiguskantsleri menetluses olnud probleemidest, mis puudutasid Siseministeeriumi valitsemisala.

Ülevaateaastal jätkas õiguskantsler 2007. a alustatud menetlust<sup>76</sup>, et uurida põhiõiguste ja -vabaduste järgimist avaliku korra tagamisel seoses turvaettevõtja ja mittetulundusühingute (MTÜ) kaasamisega politsei ülesannete täitmisele politsei ja kohalike omavalitsuste poolt (Politsei sõlmitud halduslepingud, asi nr 7-7/070431).

Riigikogu menetluses olevas korra- ja seisukorra seaduse eelnõus kavandatakse luua volitusnormid eraõiguslike turvaettevõtjatega ja ka MTÜ-dega halduslepingute sõlmimiseks, et anda neile üle teatud avaliku korra tagamise ülesanded. Ühe argumendina erasektori kaasamiseks korra- ja seisukorra seadusesse on kõlanud praeguse olukorra legitimeerimise vajadus, mistõttu pidas õiguskantsler vajalikuks tutvuda senise olukorra põhjalikumalt.

73 Riigikogus 06.05.2009 vastu võetud ja 01.01.2010 jõustunud politsei ja piirivalve seaduses (RT I 2009, 26, 159) on lahendatud teenistusala seaduse piirangutega seonduv (vt § 68). Eripensioniõiguse regulatsiooni põhiseaduspärasus vajab täiendavat analüüsi.

74 Vt õiguskantsleri 2007. aasta ülevaate lk 185–194.

75 Hädaolukorra seaduse eelnõu (447 SE) ning erakorralise seisukorra seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu (448 SE). Kätesaadavad arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

76 Vt 2007. aasta ülevaate lk 184–185.



2007. a analüüsis õiguskantsler turvaettevõtja AS G4S (menetlustoimingute läbiviimise ajal veel AS Falck Eesti; edaspidi AS G4S) ja korrakaitsega tegelevate MTÜ-de tegevuspraktikat omavalitsuste ja MTÜ-de veebilehtedel oleva info põhjal. Õiguskantsler tutvus põhjalikult Põhja Politseiprefektuuri ja AS G4S vahel sõlmitud koostöölepinguga. Analüüsi tulemusel jõudis õiguskantsler 2008. a seisukohale, et Põhja Politseiprefektuuri ja AS G4S vaheline leping sisaldab sätteid, mis kujutavad endast selgesõnalist volitusnormi eeldavat täidesaatva riigivõimu volituste üleandmist. Näiteks reguleeriti eelviidatud lepingus Põhja Politseiprefektuuri poolt AS G4S juhtimiskeskusele isikuandmete edastamist. Selline tegevus mõjutab kolmandate isikute õigusi ning kujutab endast täidesaatva riigivõimu volitusi üleandvaid sätteid, milleks puudus õiguslik alus. Samuti sisaldas leping turvalisuse tagamise, õiguserikkumiste tõkestamise, avaliku korra rikkumiste ennetamise ja tõkestamise ülesannet, mille täitmiseks võis muu hulgas peatada sõidukit, teostada turvakontrolli, võtta hoiule ohtlikke esemeid või kasutada muid abinõusid õigusrikkumise tõkestamiseks. Õiguskantsler selgitas, et avaliku korra kaitse on osa täidesaatva riigivõimu ülesannetest, mis hõlmab nii avalikku korra ähvardava ohu ennetamist, ohu väljaselgitamist ja tõrjumist kui ka rikkumise kõrvaldamist. Seega kujutab avaliku korra kaitse endast möödapääsmatult põhiõiguste riivet ning kolmandate isikute subjektiivsete õiguste mõjutamist ja avaliku võimu teostamist, mida ei saa lepinguga reguleerida igaiühõigustest lähtudes, kuna see toob sisuliselt kaasa hädakaitseõiguse muutmise ärilisi huve teenivaks kaubaks ning avalik võim hakkab riigi võõrandamatu ülesande täitmiseks sisse ostma teenust.

Menetluse lõpptulemusena leidis õiguskantsler, et Põhja Politseiprefektuuril puudus seaduslik alus turvaettevõtjale täidesaatva riigivõimu volituste andmiseks. Põhja Politseiprefektuuri ja AS G4S vahel sõlmitud koostöölepingu klauslid, mis kujutavad endast täidesaatva võimu volituste üleandmist, on õigusvastased.

Õiguskantsler tegi Põhja Politseiprefektuurile ja AS-le G4S ettepaneku viia leping põhiseaduse ja seadustega kooskõlla, jättes lepingust välja õigusvastased sätted (näiteks turvaettevõtja juhtimiskeskusele abipolitseinike juhtimise ülesande andmine, õigusrikkumiste tõkestamine). Põhja Politseiprefektuur nõustus õiguskantsleri seisukohaga ning alustas uusi lepingueelseid läbirääkimisi AS-ga G4S.

Õiguskantsler viis läbi ka menetluse, et kontrollida abipolitseiniku seaduse (APoS) kooskõla põhiseadusega (Abipolitseiniku seaduse põhiseaduspärasus, asi nr 7-7/070431).

Kahtlus abipolitseiniku seaduse regulatsiooni puudulikkusest tekkis seoses eelnevalt kajastatud omaalgatusliku menetlusega.

Õiguskantsler asus menetluse tulemusena seisukohale, et abipolitseiniku seadus ei vasta põhiseadusele, ning esitas siseministrile järgnevad ettepanekud. Esiteks palus õiguskantsler viia abipolitseiniku seadusesse politseipeadirektori 28.04.2003 käskkirja nr 86 punktis 2.3 sisalduvad põhimõtted, milles täpsustatakse abipolitseiniku politsei tegevuses osalemise mõistet. Teiseks soovitas õiguskantsler jätta abipolitseiniku seadusest välja sätteid, mis lubavad abipolitseinikul kasutada isikute suhtes füüsilist jõudu, erivahendeid ja tulirelva, ning täpsustada seaduses, et abipolitseinik on vahetu sunni teostamisel igaiühõigustes. Kolmandaks tegi õiguskantsler siseministrile ettepaneku töötada korrakaitse seaduse eelnõus sisalduvaid volitusnorme eeskujuks võttes välja abipolitseiniku meetmete kataloog, mis lähtub samas ka riigi jõumonopoli, seadusliku aluse, õiguselguse ja olulisuse põhimõttest ning proaktiivse politseitöö kontseptsioonist.

Lisaks märkis õiguskantsler, et abipolitseiniku seadust tuleks muuta viisil, et välistada turvatöötajate võimalus abipolitseinikuna töötada põhitöö ajal ja näha ette, et abipolitseinikuna võib töötada üksnes väljaspool tööaega. Samuti palus õiguskantsler siseministril täpsustada abipolitseinike õiguslikku staatust ning kaaluda nende suhtes teatavat eri liiki teenistussuhte kasutuselevõtmist. Õiguskantsler juhtis ministri tähelepanu ka vajadusele reguleerida õigustloovas aktis abipolitseiniku vormi küsimus. Lähtudes asjaolust, et abipolitseinikud võivad oma tegevusega riivata haldusväliste isikute õigusi, tegi õiguskantsler ettepaneku näha ette abipolitseiniku seaduses abipolitseinike välja- ja täiendõppe põhiküsimused, sh koolituse piisav kestus, mille tulemusena on abipolitseinik võimeline iseseisvalt abipolitseiniku ülesandeid täitma. Tulenevalt asjaolust, et abipolitseinikel on õigus teatud meetmeid kohaldada isikute suhtes ka ilma politseiametniku juuresolekuta, saades politseiametnikult juhiseid sidevahendi kaudu, tegi õiguskantsler ettepaneku abipolitseiniku seaduses näha ette politseiametnikega võrreldavad eeltingimused abipolitseiniku staatuse saamiseks. Kiirendatud korras soovitas õiguskantsler üle vaadata abipolitseinike sotsiaalsete tagatiste regulatsioon. Lõpetuseks märkis õiguskantsler, et ei toeta ettepanekut luua volitusnorm turvaettevõtjale lepinguga avaliku korra tagamise ülesannete üleandmiseks, sest riigi jõumonopoli põhimõttest tulenevalt ei oleks sellise volitusnormi loomine põhiseadusega kooskõlas.

Siseminister nõustus, et abipolitseiniku seaduse regulatsioon on puudulik ning vajab tervikuna läbivaatamist ja uuendamist, et nimetatud seadus vastaks ühiskonna ootustele ning kehtivatele õiguspõhimõtetele. 2008. a lõpus saatiski Siseministerium kooskõlastusringile uue abipolitseiniku seaduse eelnõu, milles on seletuskirja kohaselt arvestatud ka õiguskantsleri märgukirjas tooduga.

2008. a pöördus õiguskantsleri poole avaldaja, kes tundis muret sehes sellega, et Politseiamet on kehtestanud liiklusväärtegede eest määratavate karistuste juhendi (Liikluustrahvide "hinnakirja" kehtestamine, asi nr 7-4/080037). Avaldaja leidis, et juhendi (nn trahvide hinnakirja) rakendamisel võib tekkida vastuolu karistusseadustikus sätestatud süüühõimõttega.

Menetluse raames analüüsis õiguskantsler, kas Politseiameti poolt politseiasutustele saadetud kiri “Politseitegevuse ühtlustamine”, millega sooviti liiklusrikkujatele määratavate karistuste jt meetmete kohaldamist ühtlustada, on õiguspärane.

Õiguskantsler leidis, et Politseiameti poolt allasutuste praktika ühtlustamine teenib põhiseadusest tulenevaid väärtusi, nagu võrdne kohtlemine ja õiguskindlus. Tegeledes põhjalikult liiklusjärelvalve efektiivsemaks muutmise, aitab Politseiamet kaasa inimeste elu ja tervise kaitse põhiõiguse tagamisele. Sel eesmärgil on politseipeadirektori poolt juhiste andmine legitiimne, kuid seejuures tuleb jälgida, et ametnik oleks teadlik, et ta võib teatud juhtudel otsustada ka asutusesisestest kehtestatud juhtnööridest erinevalt. Halduseeskirjaga ei tohi takistada ega välistada kaalutusõigust. Lisaks juhtis õiguskantsler tähelepanu Riigikohtu praktikast tulenevale nõudele, mille järgi kolmanda isiku õigusi mõjutada võivad halduseeskirjad tuleks avalikustada.

Eelnevast tulenevalt soovitas õiguskantsler Politseiametil ringkiri uuesti üle vaadata ning sõnastada halduseeskirjas üheselt mõistetavalt, et karistusotsuse määramisel on ametnikul kaalutusõigus.

Politseiamet nõustus õiguskantsleri seisukohaga ning uue juhise koostamisel võeti õiguskantsleri ettepanekuid arvesse. Uus juhend kehtestati politseipeadirektori 30.01.2009 käskkirjaga nr 32 “Liiklusjärelvalve 2009. a plaani kinnitamine”.

Õiguskantsler menetles ka avaldust, mis puudutas kaebust Viljandi politseiosakonna ja Julgestuspolitsei ametnike tegevuse peale seoses avaldaja kinnipidamise, ohjeldusmeetmete kasutamise ning kainenemisele paigutamise (Politsei poolt kainenemisele toimetamine, asi nr 7-4/071245).

Avaldaja väitis oma pöördumises, et viibis umbes kella kahe ajal öösel autos, mille politseinikud peatasid, et kontrollida autojuhi joovet. Tagaistmel istunud avaldaja väljus autost ja pildistas mobiiltelefoniga politseinikke. Politseiametnikud nõudsid piltide kustutamist ja keeldumise peale käskisid korralduse eiramise eest istuda politseiautosse. Väidetavalt kasutati politseijaoskonnas avaldaja suhtes vägivalda, talle pandi peale käeraud ja jalaraud ning riputati käeraudasid pidi 15 minutiks seina külge. Hiljem viidi avaldaja kambrisse, kus oli juba neli inimest, ja ruumipuuduse tõttu pidi avaldaja magama põrandal. Hommikul umbes kell 11.30 avaldaja vabastati, kuid kinnipidamise kohta ei koostatud väidetavalt mingeid dokumente. Kinnipidamisel rikuti väidetavalt avaldaja riided ning tekitati kerge tervisekahjustus.

Õiguskantsler leidis avaldust lahendades, et avaldaja kainenemisele toimetamisel ei järginud Julgestuspolitsei ametnikud kõiki menetlus- ja vorminõudeid ning avaldaja suhtes ohjeldusmeetmete kombineeritud viisil kasutamisel ja avaldaja paigutamisel kainenemisele Viljandi arestimaja kainenestuskambrisse rikuti inimvääriskust alandava kohtlemise keeldu.

Õiguskantsler tegi Politseiametile järgnevad ettepanekud. Esiteks soovitas õiguskantsler Politseiametil võtta tarvitusele vajalikud abinõud, sh vastavate protokollivormide täpsustamise näol, eesmärgiga tagada, et isiku kainenemisele toimetamisel oleks tuvastatud ja fikseeritud kõik seadusest tulenevad kainenemisele toimetamise eeldused. Samuti palus õiguskantsler Politseiametil juhtida veel kord politseiametnike tähelepanu kohustusele kaaluda isiku kainenemisele toimetamisel PolS § 15<sup>2</sup> lõikes 7 kirjeldatud leebema meetme kohaldamise võimalust. Õiguskantsler pidas ka vajalikuks, et arestimaja töötajatele selgitataks kinnipeetud isikute, sh kainenemisele toimetatud isikute eraldihoidmise printsiibi paindliku kohaldamise võimalust tingituna erandlikest asjaoludest (nt suurehulgaline rahvaüritus) eesmärgiga hoida ära kinnipeetud isikute inimvääriskust alandav kohtlemine. Lisaks juhtis õiguskantsler tähelepanu vajadusele tagada politseiosakonnades kontroll olemasolevate jalaraudade kasutamise seaduslikkuse üle. Lõpetuseks tegi õiguskantsler Politseiametile ettepaneku vabandada avaldaja ees.

Politseiamet nõustus õiguskantsleri ettepanekutega ja korraldas erinevatele politseistruktuuriüksustele koolitused ning koostas kainenemisele paigutamist puudutava kirjaliku juhendi<sup>77</sup>, lähtudes õiguskantsleri seisukohas toodud asjaoludest. Samuti vabandati avaldaja ees.

Õiguskantsler algatas 2008. a menetluse ka kaebuse alusel, kus avaldaja väitis, et politseiametnikud kasutasid tema suhtes tarbetult erivahendit ja füüsilist jõudu, seejuures arvestamata tema tervislikku olukorda (Politsei poolt sunni kasutamine, asi nr 7-4/080228). Nimelt märkis avaldaja, et põeb epilepsiat ning oli kinnipidamise hetkel teel haiglasse raviprotseduurile.

Isiku avalduse menetlemiseks esitas õiguskantsler teabe nõudmise Põhja Politseiprefektuurile. Viimane leidis, et isiku kinnipidamine ning tema suhtes jõu ja erivahendi kasutamine oli õiguspärane.

Kõnealusel juhul oli õiguskantsleril vaja leida vastus sellele, kas politseiametnike poolt füüsilise jõu ja erivahendite kasutamine oli proportsionaalne ning kas avaldaja kinnipidamine oli õiguspärane. Avalduse lahendamisel ei eristanud õiguskantsler jõu ja erivahendi kasutamist, vaid analüüsis neid koos. Nimelt nähtus Põhja Politseiprefektuuri poolt esitatud materjalidest, et füüsilise jõu kasutamine oli vajalik erivahendi (käeraudade) kohaldamiseks.

77 Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.politsei.ee/files/dokumendid/Juhised/Isiku\\_kainenemisele\\_paigutamine1.pdf](http://www.politsei.ee/files/dokumendid/Juhised/Isiku_kainenemisele_paigutamine1.pdf)

Õiguskantsler leidis, et avaldaja kinnipidamisel ei pruukinud erivahendi ja jõu kasutamine olla proportsionaalne, arvestades esinenud faktilisi asjaolusid. Samuti vormistati politseiametnike poolt avaldaja kinnipidamise kohta vormiliselt vale kinnipidamise protokoll.

Õiguskantsler tegi menetluse lõppedes Põhja Politseiprefektuurile ettepaneku selgitada korrakaitset teostavatele politseiametnikele erivahendi kasutamisel proportsionaalsuse printsiibi hindamise vajalikkust ning selle põhimõtte sisu, samuti eri liiki menetluste (väärteo-, kriminaal-, haldusmenetluse) eristamise vajadust õiguspäraste menetlusotsuste langetamiseks ja vormistamiseks.

Politseiamet nõustus õiguskantsleri ettepanekuga ning koostas kõikidele politseistruktuuriüksustele ringkirja<sup>78</sup>, milles kajatas õiguskantsleri seisukohta.

2008. a pöördus õiguskantsleri poole ka avaldaja, kes leidis, et rahvastikuregistri volitatud töötleja AS Andmevara juhatuse liikme 23.07.2007 korraldusega kehtestatud “Isikuandmete väljastamise kord füüsilistele ja juriidilistele isikutele õigustatud huvi korral” võib sisaldada rahvastikuregistri seadusega vastuolus olevat piirangut (Rahvastikuregistrisse kantud andmete väljastamine õigustatud huvi korral, asi nr 6-8/080597). Menetluse käigus tõusetus küsimus rahvastikuregistri seaduse sätete, mis võimaldavad juriidiliste ja füüsiliste isikute juurdepääsu rahvastikuregistri andmetele ning nendelt andmete väljastamise eest tasu küsimist, põhiseadusele vastavusest.

Õiguskantsler asus seisukohale, et rahvastikuregistri seaduses sätestatud kujul juriidilisele ja füüsilisele isikule õigustatud huvi korral rahvastikuregistri andmetele juurdepääsu võimaldamine ning selle eest tasu küsimine ei vasta põhiseaduse nõuetele.

Eeltoodust tulenevalt tegi õiguskantsler siseministrile ettepanekud muuta rahvastikuregistri seadust ning luua vajadusel rahvastikuregistrist andmete väljastamiseks eesmärkidel, mis ei ole hõlmatud RRS §-ga 2, põhiseaduse nõuetele vastavad õiguslikud alused. Samuti tegi õiguskantsler ettepaneku viia põhiseadusega kooskõlla RRS § 90 lg 2, mis näeb ette võimaluse volitatud töötlejal nõuda tasu andmete väljastamise eest, ning tunnistada kehtetuks regionaalministri 07.01.2005 määrus nr 1 “Rahvastikuregistrist andmete väljastamise hindade kinnitamine”.

Siseminister tunnistab rahvastikuregistri seaduse muutmise vajadust. Lisaks korraldas Siseminister nõupidamise Justiitsministeeriumi, Andmekaitse Inspeksiooni ja Õiguskantsleri Kantslei esindajatega, arutamaks rahvastikuregistrist andmete väljastamist õigustatud huvi korral, rahvastikuregistri seaduse muutmise vajadust ja võimalikke muudatusi, et viia õigustatud huvi korral andmete väljastamine vastavusse põhiseadusega. Eelnõu väljatöötamiseni 2008. a siiski ei jõutud.<sup>79</sup>

Lisaks tuvastas õiguskantsler ülevaateastal õigusakti vastuolu põhiseaduse või rikkumise avaliku võimu kandja tegevuses järgnevates asjades:

Sünnijärgse Eesti kodaniku kodakondsuse kaotamiseks lugemine, asi nr 6-1/080515

Arvamus eelnõu kohta seoses Euroopa Liidu kodanike politseiteenistusse võtmisega, asi nr 18-2/080782

Isikuandmete avaldamine KAPO aastaraamatus, asi nr 7-4/061065

Rahvastikuregistrisse kantud andmete väljastamine, asi nr 7-4/071633

Riigilõivu tagastamine taotluse läbi vaatamata jätmisel, asi nr 7-4/080970

Piirivalvurite eriarstiabi hüvitamine, asi nr 7-7/080283

78 Politseiameti 04.08.2008 ringkiri nr PA16-1.1/5608 ei ole veebis avalikult kättesaadav.

79 2009. aasta aprillis vastas siseminister õiguskantsleri järelepärimisele, et eelnõuga seotud põhimõttelisi küsimusi on kavas arutada valitsuse kabinetinõupidamisel.

## XII SOTSIAALMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldiseloostus

Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas on riigi sotsiaalprobleemide lahendamiskavade koostamine ja elluviimine, rahva tervise kaitse ja arstiabi, tööhõive, tööturu ja töökeskkonna, sotsiaalse turvalisuse, sotsiaalkindlustuse ja -hoolekande korraldamine, naiste ja meeste võrdõiguslikkuse edendamine ja koordineerimine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine. Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas olid 2008. a Raviamet, Sotsiaalkindlustusamet, Tervishoiuamet, Tervisekaitseinspeksioon, Tööinspeksioon ja Tööturuamet.

Sotsiaalministeeriumi valitsemisala ülevaade on jagatud töövaldkonnaks, sotsiaalvaldkonnaks, tervisevaldkonnaks ning lapse õiguste valdkonnaks.

### 2. Töövaldkond

Üheks prioriteediks Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. a tegevusprogrammis on seatud töajajõuturu ajakohastamine ja paindlikumaks muutmine. Juba 2007. a tegevuse ülevaates tundis õiguskantsler head meelt selle üle, et individuaalse tööõiguse reformiga on alustatud, ning osundas, et uus seadus peab kindlasti arvestama põhiseadusest ja ka rahvusvahelisest õigusest, muu hulgas parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalhartast tulenevate nõuetega.<sup>80</sup>

2008. a valmis Sotsiaalministeeriumi, Justiitsministeeriumi ning tööandjate ja töötajate esindajate koostöös uus töölepingu seaduse eelnõu. Uus töölepingu seadus võeti seadusena vastu 17.12.2008 ning see jõustub 01.07.2009. Uue seadusega laiendatakse muu hulgas tähtjaliste töölepingute sõlmimise võimalusi, lühendatakse töösuhte ülesütlelemise etteteatamistähtaegasid, vähendatakse koondamise korral makstavate hüvitiste suurusi ja jagatakse koondamishüvitiste maksamise kohustus tööandja ning töötukassa vahel, kaotatakse tööraamatu ja isikukaardi pidamise kohustus, lihtsustatakse õppepuhkuse saamise reegleid.

Uue töölepingu seaduse vastuvõtmisel muudeti ka töötuskindlustuse seadust. Sellega laieneb töötuskindlustushüvitise saajate ring alates 01.07.2009 – hüvitist hakkavad saama ka need töötajad, kes lahkuvad töölt omal soovil või poolte kokkuleppel, suureneb töötuskindlustushüvitise: esimese 100 päeva jooksul makstakse senise 50% asemel 70% töötasust ja alates 101. päevast senise 40% asemel 50%, töötuskindlustushüvitise alammäär tõuseb 50%-ni eelmise aasta valitsuse kehtestatud töötasu alammäärast. Töötuskindlustuse regulatsiooni muudatused aitavad tasandada uue töölepingu seaduse liberaalsemat iseloomu ning kindlustada inimestele turvalisus töötuse perioodil. Samas on 17.06.2009 seisuga Riigikogu menetluses töölepingu seaduse ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu, millega plaanitakse töötuskindlustuse seaduse 01.07.2009 jõustumata pidavaid regulatsioone muuta. Muu hulgas näeb eelnõu ette, et töötuskindlustushüvitisele ei ole õigust isikul, kes lahkub töölt omal soovil või poolte kokkuleppel.

Riik ja sotsiaalpartnerid sõlmisid töölepingu seaduse eelnõu ettevalmistamisel 24.04.2008 kokkuleppe tööturuinstitutsioonide ümberkorraldamiseks. 28.01.2009 võttis Riigikogu vastu seaduse, millega alates 01.05.2009 lõpetatakse Tööturuameti tegevus ning tööturuteenuste ja -toetuste seadusest tulenevad Tööturuameti kohustused võtab alates 01.05.2009 täies mahus üle Eesti Töötukassa. Ühendasutuste juhtimises osalevad võrdsetel alustel nii riik kui ka tööandjate ja töötajate esindajad.

Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis on aastaks 2008 sätestatud ka eesmärk kujundada välja tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse süsteem. Nii 2006. kui 2007. a tegevuse ülevaates märkis õiguskantsler, et endiselt on tegemata tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse reform.<sup>81</sup> Sotsiaalministeerium pidi tulenevalt tegevusplaani 2008. a I kvartalis esitama tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse kontseptsiooni. Valitsus arutas tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse süsteemi lähtealuseid 04.12.2008 valitsuskabineti nõupidamisel.<sup>82</sup> Nõupidamisel otsustati toetada rahandusministri ettepanekut luua erakindlustusel põhinev ja kõigile tööandjatele kohustuslik tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustus ning ühtlasi alustada vajalikke läbirääkimisi sotsiaalpartneritega. Asjakohane eelnõu plaanitakse esitada Vabariigi Valitsusele arutamiseks 01.11.2009. a. Seega tuleb veel kord loota, et lähiajal alustatakse reaalset tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse reformi läbiviimisega.

Õiguskantsleri poole pöördui ülevaateastal 32 töövaldkonna avaldusega. Nendest 29 puhul õiguskantsler sisuliselt menetlust ei alustanud, sest enamasti oli tegemist selgitustaotlustega. Kahel juhul oli tegemist normikontrolli avaldustega, kuid menetluse tulemusel ei tuvastanud õiguskantsler, et esineks vastuolu põhiseaduse ja seadustega. Üks töövaldkonda puudutav avaldus kuulus lahendamisele lepitusmenetluse raames, kuid menetlus katkestati, kuna vastustaja ei andnud nõusolekut menetluses osalemiseks.

Õiguskantsler on eelmiste aastate ülevaadetes<sup>83</sup> korduvalt viidanud, et nii toetusstreikide regulatsioon kui ka avaliku sektori streigireeglistik on vastuolus põhiseadusega. Vaatamata eelnevale ei muudetud nimetatud regulatsioone ka 2008. aastal.

<sup>80</sup> Vt õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade, lk 248.

<sup>81</sup> Vt õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade, lk 246.

<sup>82</sup> Käitresaadav elektrooniliselt aadressil <http://www.valitsus.ee/brf/index.php?id=294919&tpl=1006>.

<sup>83</sup> Vt Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade, lk 292-298; Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade, lk 26-29; Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade, lk 248.

### 3. Sotsiaalvaldkond

2008. a oli Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis nähtud ette mitmeid olulisi sotsiaalvaldkonna tegevusi. Sotsiaalpoliitika üheks eesmärgiks oli seatud muuta hoolekandeesutustes pakutava teenuse kvaliteeti, nähes selleks ette arendada hooldusteenuseid, luua vastavad standardid ning luua süsteem hooldusteenuse järelevalveks. Õiguskantsler on alates 2004. a juhtinud tähelepanu vajadusele muuta kehtivat hoolekandekorraldust. Erihoolekandega seonduvaid probleeme käsitles õiguskantsler pikemalt oma eelmises, 2007. a tegevuse ülevaates.<sup>84</sup>

Pärast mitmeastaseid lubadusi jõudis Sotsiaalministeerium 2008. a ette valmistada erihoolekande uue regulatsiooni ning sellega seoses võttis Riigikogu 17.12.2008 vastu sotsiaalhoolekande seaduse, puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse ja nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse. Seadusega sätestati täpsemalt erihoolekandeteenustele õigustatud isikud ja erihoolekandeteenustele esitatavad nõuded, mis peaks tagama, et edaspidi saavad inimesed ühtedel alustel ja sama kvaliteediga teenust igal pool Eestis. Samuti täpsustati seadusega erihoolekandeteenuste taotlemise ja osutamise ning rahastamise korda, tegevusjuhendajate kvalifikatsiooninõudeid, anti õiguslik alus riiklikel erihoolekandeteenustel viibimiseks raske, sügava või pikaajalise psüühikahäirega vanaduspensionistadele isikutele. Ühtlasi kehtestati ka erihoolekande teenuste osutajatele tegevusloa nõue.

Seadusemuudatustest vääriwad äramärkimist muu hulgas veel need, millega reguleeriti erihooldusteenust saavate isikute omandiõiguse ja liikumisvabaduse piirangud. Kuni 01.01.2009 olid nimetatud piirangud hoolekandeesutustes reguleeritud sotsiaalministri määrustega ja ka seal mitte vajaliku täpsusega. Kuna liikumisvabaduse ning omandiõiguse puhul on tegemist isiku peamiste põhiõigustega, peab PS § 20 lõike 2, § 34 lõike 1 ning § 32 järgi vastavad piirangud sätestama seaduses. Juba 2007. a tegevuse ülevaates juhtis õiguskantsler tähelepanu asjaolule, et pahatihti ei suuda järelevalvealused asutused tagada hooldamist vajavatele isikutele inimväärikat kohtlemist, kasutades sealhulgas seadusest mittetulenevaid liikumisvabaduse piiranguid.<sup>85</sup> Alates 01.01.2009 on seaduses sätestatud, mis määral ja tingimustel võib piirata sotsiaalteenust saava isiku õigust vabalt liikuda. Lisaks on seadusega sätestatud nimekiri ainetest ja vahenditest, milliseid hoolekandeesutuses sotsiaalteenust saav isik ei tohi vallata, ning nende isiku valdusest äravõtmise ja hävitamise kord.

2007. aasta tegevuse ülevaates osundas õiguskantsler, et sotsiaalhoolekande seaduse normid ei taga riiklikult rahastatava rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavust.<sup>86</sup> Teenuse parema kättesaadavuse huvides viidi sotsiaalhoolekande seadusesse alates 01.01.2009 sisse rida muudatusi. Sotsiaalkindlustusametile anti õigus rahaliste vahendite olemasolu korral sõlmida uusi halduslepinguid rehabilitatsiooniteenuse osutamiseks vajadusel ka aasta keskel. Haldusleping sõlmitakse üldreeglina kolmeks aastaks, rahalised mahud kinnitatakse igal eelarveaastal eraldi. Eeldatavasti tagab halduslepingute pikemaajalisem sõlmimine teenuse osutajale paremad võimalused tegevuste planeerimiseks, andes võimalusi uute ja püsivate spetsialistide kaasamiseks ning koolitamiseks, tagades seeläbi kvaliteetsema ja kiirema teenuse kättesaamise. Sotsiaalministeerium asus Sotsiaalkindlustusameti infosüsteemi arendamisele, eemärgiga jälgida ja hallata teenusele saamise järjekordasid, et nii Sotsiaalkindlustusamet kui rehabilitatsiooniasutused saaksid suunata inimesi kiiremini teenusele. Eelnimetatu on vaid algus kogu rehabilitatsioonisüsteemi muutmisel. 2009. a jätkab Sotsiaalministeerium rehabilitatsioonisüsteemi regulatsiooni täiendamise ja plaanides vastavaid seadusemuudatusi 2009. a lõpuks.

Ülevaateaastal oli Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumis arutusel üks oluline sotsiaalvaldkonda puudutav kaesus. Nimelt hindas Riigikohus RPKS § 28 lg 2 punkti 3 põhiseaduslikkust.<sup>87</sup> Täpsemalt hindas kohus, kas piirang, mille järgi arvestatakse kohustusliku sõjaväeteenistuse aeg pensioniõigusliku staaži hulka üksnes siis, kui isik suunati teenistusse Eestist, on põhiseadusega kooskõlas. Riigikohus otsustas tunnistada RPKS § 28 lg 2 punkti 3 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles see ei võimalda pensioniõigusliku staaži hulka arvata kohustusliku sõjaväe- või asendusteenistuse aega, kui isik elas Eestis enne ja pärast väljaspool Eestit toimunud sõjaväe- või asendusteenistuses suunamist ning on omandanud Eestis 15-aastase pensionistaaži. Riigikohus leidis, et juhtudel, kui isiku sõjaväe- või asendusteenistusele eelnev ja järgnev elukäik viitab sellele, et sõjaväeteenistus oli takistuseks pensionistaaži kogumisel Eestis, tuleks teenistuses viibimise aeg lugeda pensioniõigusliku staaži hulka. Ka isikul, kes asus asendus- või sõjaväeteenistusse väljastpoolt Eestit, oli piisav seotus Eestiga juhul, kui isik elas enne mujale õppima asumist Eestis ning tuli pärast asendus- või sõjaväeteenistust tagasi Eestisse ja kogus siin 15 aastat pensionistaaži.

Õiguskantsleri poolt ülevaateaastal läbiviidud menetlustest puudutasid sotsiaalvaldkonda 63 sisulist menetlust. Nendest 18 olid normikontrolli menetlused, milles ühel juhul kõrvaldati vastuolu normi vastuvõtja poolt, ülejäänud juhtudel normide vastuolu põhiseaduse ja seadustega ei tuvastatud. Lisaks sellele andis õiguskantsler nii Riigikohtule kui ka Riigikogule ühe arvamuse sotsiaalvaldkonna asjades. Ülejäänud 43 menetlust olid *ombudsman*'imenetlused, milles 7 juhul tuvastati õiguspärasuse ja hea halduse tava rikkumine, 9 juhul lahendas probleemi asutus ise. Lisaks sellele ei võetud 79 sotsiaalvaldkonda käsitletavat avaldust menetlusse, enamasti põhjusel, et tegemist oli selgitustaotluse (sellisel juhul selgitati avaldajale avaldusega seonduvat) või märgukirjaga (edastati pädevale asutusele). Ülevaateaastal viis õiguskantsler läbi ka 4 kontrollkäiku täiskasvanute hoolekandeesutustes: Kogula Hooldekodusse, Sõmera Hooldekodusse, Kohtla-Järve Vanurite Hooldekodusse ja Iru Hooldekodusse.

84 Vt Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade, lk 245-246.

85 Vt Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade, lk 246.

86 Vt Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade, lk 245.

87 RKPJKo 30.09.2008, nr 3-4-1-8-08.



Järgnevalt leiavad lühidat käsitlemist olulisemad õiguskantsleri sotsiaalvaldkonna menetlused.

Ülevaateastal pöördus õiguskantsleri poole ühe hooldekodu hoolealune kahe avaldusega, milles palus kontrollida hooldekodu tegevuse seaduslikkust tema vabaduse piiramisel ja tugevdatud järelevalvega osakonda paigutamisel (Nõusolekuta hooldamine Erastvere Hooldekodus, asi nr 7-4/080251).

Isiku tema tahte vastaselt kinnisesse asutusse paigutamise näol on tegemist isikult vabaduse võtmisega PS § 20 tähenduses.<sup>88</sup> Kuna isiku tahte vastaselt tugevdatud järelevalvega hooldamisele paigutamise korral on tegemist intensiivse isiku põhiõiguste riivega, saab selline riive toimuda üksnes kohtu loal ja äärmuslikel juhtudel, mis on seaduses selgelt määratletud. Antud juhul paigutati avaldaja vastu tema tahtmist kinnisesse osakonda tugevdatud järelevalvega hooldamisele hooldekodu direktori korraldusel. Seadusandja ei ole aga andnud teistele isikutele peale kohtu õigust hinnata isiku suhtes nõusolekuta hooldamise kohaldamise vajadust. Hooldekodu direktoril ei ole õigust paigutada isikut vastu tema tahtmist tugevdatud järelevalvega osakonda, kui selleks puudub kohtu luba. AS-i Hoolekandeteenused, kes haldab Erastvere Hooldekodu, selgituste kohaselt oli avaldaja kinnisesse osakonda paigutamise põhjuseks asjaolu, et ta oli teistele hooldekodu elanikele ohtlik. Sellisel juhul oleks hooldekodu direktoril tulnud avaldaja teistest hooldatavatest eraldada SHS § 20 lg 1 punkti 4 (kuni 01.01.2009 kehtinud redaktsiooni) alusel ja teavitada sellest kiirabi või politseid. Paraku ei kasutanud hooldekodu direktor antud juhul seadusega ette nähtud vahendit hooldekodus turvalisuse tagamiseks, vaid paigutas avaldaja oma volituse piire ületades tugevdatud järelevalvega hooldamisele 13 päevaks. Õiguskantsler leidis, et hooldekodu direktor ületas avaldaja vabaduse piiramisel oma pädevuse piire. Õiguskantsler asus seisukohale, et AS-il Hoolekandeteenused ja hooldekodul tuleb vastavalt hea halduse tavale kaaluda oma tegevuse parendamist ja tagada, et isikute vabadust ei piirataks AS-i Hoolekandeteenused poolt hallatavates hooldekodudes seadusliku aluseta. AS Hoolekandeteenused teenuste direktor vastas õiguskantsleri soovitusel ja teavitas, et on juhtinud kõikide hallatavate hooldekodude tähelepanu piirangute rakendamise ja eraldusmeetmete kasutamise seaduslikele alustele. Ühtlasi teavitas AS Hoolekandeteenused, et on asunud töötama välja ühtset korda piirangute ja eraldusmeetmete rakendamiseks. Alates 01.01.2009 jõustusid ka sotsiaalhoolekande seaduse muudatused, mille järgi on ööpäevaringse erihooldusteenuse osutaja kohustatud koostama rahutute ja vägivaldsete isikute probleemse käitumise juhtimise ja eraldamise juhendi.

Ülevaateastal läbi viidud kontrollkäikude pinnalt võib välja tuua üldisemaid probleeme, mis esinevad pea kõikides hooldekodudes. Õiguskantsler tuvastas, et kõikides tema poolt külastatud täiskasvanute hoolekandeesutustes pole töötajad saanud koolitust psüühikahäiretega isikutega suhtlemiseks. Õiguskantsler juhtis teenuse osutajate tähelepanu, et hoolealustega kokku puutuvad töötajad peavad läbima kohase koolituse psüühikahäirega isikute inimvärikuse, inimõiguste ja põhivabaduste kaitse kohta,<sup>89</sup> ning soovitas ühtlasi hooldekodudel vastavad koolitused lähiaastail korraldada. Kuutteist hooldekodu haldav AS Hoolekandeteenused lubas alustada hooldekodude töötajate koolitamisega, eesmärgiga tagada kõigile tegevusjuhendajatele, kellel puudub varasem ettevalmistus tööks psüühiliste erivajadustega inimestega, 40-tunnine koolitus.

Mitmetes hooldekodudes polnud maavanem täitnud nõuetekohaselt oma järelevalvepädevust. Nimelt SHS § 7 lõike 2 alusel teostab maavanem või tema volitatud isik järelevalvet maakonnas osutatavate sotsiaalteenuste ja muu abi kvaliteedi üle. SHS § 38 lõike 1 kohaselt kontrollib maavanem tema halduspiirkonnas osutatavate sotsiaalteenuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi kvaliteeti. Õiguskantsler leiab, et järelevalve kvaliteedi üle hõlmab ka järelevalvet põhiõiguste tagamise üle. Kvaliteetne teenus ei saa olla põhiõigusi rikkuv. Lisaks kaebuste lahendamise käigus teostatavale järelevalvetegevusele peab maavanem läbi viima süstemaatilist, sisulist ja üldistavat järelevalvet. Kontrollimisel selgus, et näiteks Saare maavanem ei olnud aastatel 2006–2007 läbi viinud Kogula ega Sõmera hooldekodus plaanilisi järelevalvemenetlusi (Kogula Hooldekodu kontrollkäik, asi nr 7-9/080865; Sõmera Hooldekodu kontrollkäik, asi nr 7-9/080866). Õiguskantsler leidis, et Saare maavanem ei ole nõuetekohaselt teostanud järelevalvet hooldekodus ning ei ole kasutanud oma pädevust isikute põhiõiguste kaitsmisel. Õiguskantsler soovitas Saare maavanemal teostada süstemaatilist, sisulist ja üldistavat järelevalvet hooldekodus osutatavate sotsiaalteenuste üle ning korraldada põhiõiguste ja -vabaduste tagamist ning järelevalve teostamist puudutav väljaõpe maavalitsuse sotsiaal- ja tervishoiuosakonna ametnikele. Saare maavanem teatas vastuseks õiguskantsleri soovitusel, et pärast õiguskantsleri kontrollkäiku liideti Kogula Hooldekodu Sõmera Hooldekoduga ja ajavahemikus 01.10.2008–17.11.2008 viis maavanem läbi järelevalve Sõmera Hooldekodus osutatavate sotsiaalteenuste üle.

Kogula Hooldekodu külastamisel pöördus õiguskantsleri poole hoolealune murega, et hooldekodu sotsiaaltöötaja võtab tema raha pangast (sotsiaaltöötajale on teada kaardi koodid) ja eraldab hoolealusele osade kaupa (Kogula Hooldekodu kontrollkäik, asi nr 7-9/080865). Hoolealune oli ise sellise korraldusega rahul, kuna avaldas kartust, et unustab kaardi koodid ära. Kontrollimisel selgus, et mõnede hoolealuste pangakaardid asuvad hooldekodu töötaja käes, kellele on teada ka pangakaartide koodid. Sealjuures ei olnud hoolealuste või nende esindajate ja hooldekodu vahel sõlmitud lepinguid pangakaartide ja -koodide hoidmise kohta ega ei selgunud, et hoolealused või nende esindajad oleks nõusoleku andnud muul viisil. Seega oli hooldekodu töötajale sisuliselt loodud võimalus teha tehinguid hoolealuse varaga ilma igasuguse seadusliku aluseta ning ilma et hoolealune oleks andnud selleks nõusoleku. Õiguskantsler juhtis Kogula Hooldekodu haldava AS Hoolekandeteenused juhatusel tähelepanu asjaolule, et hoolealuste pangakaa-

88 RKTkm nr 3-2-1-145-06 p 15.

89 Vt selle kohta ka: Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10, artikkel 11.2. Kätesaadav arvutivõrgus: <http://www.coe.int/?arc=&cop=body&LaID=1&cid=166&art=569&setlang=est>.



rtide ja -koodide hoidmine sellisel kujul ei ole õiguspärane, ning soovitas muuta sellist süsteemi viisil, mis tagaks tehingut teostava isiku ja tehingut kontrolliva isiku lahususe, ning täiendada hooldekodu sisekontrollisüsteemi sellisel, et oleks võimalik teostada sisulist kontrolli hoolealuste, kelle pangakaardid ja -koodid on hooldekodus hoidmisel, pangakontol oleva raha kasutamise üle. AS Hoolekandeteenused teavitas õiguskantslerit, et nüüdseks on sõlmitud kõigi klientide või nende esindajatega pangakaartide hoiustamise kohta lepingud, tegevusjuhendajad õpetavad ja toetavad kliente pangakaartide kasutamisel.

Sõmera hooldekodu kontrollkäigul pöördusid vastuvõtul õiguskantsleri poole 6 hoolealust, kes väitsid, et soovivad elada oma elukaaslasega ühes toas (*Sõmera Hooldekodu kontrollkäik, asi nr 7-9/080866*). Isikud kinnitasid, et siiani oli see hooldekodu poolt võimaldatud ajutiselt. Neist üks paar väitis, et on omavahel abielus. PS § 26 kohaselt on igapäev õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel. Perekonnaelu kaitseala hõlmab perekonnaliikmete suhete eri tahkusi, eelkõige õigust elada koos, et rahuldada üksteise emotsionaalseid ja sotsiaalseid vajadusi.<sup>90</sup> SHS § 32 lg 1 alusel arvestatakse sotsiaalteenuste andmisel isiku taht. Sõmera Hooldekodu kodukorra p 2 sätestab, et olenevalt võimalustest paigutatakse hoolealuseid ühe-, kahe- või kolmekohalisse tuppa. Arvestades ülaltoodud norme, tuleb hooldekodul esmalt ära kuulata hoolealuste tahe ja seejärel seda maksimaalselt arvestades otsustada hoolealuste paigutamine tubadesse. Õiguskantsler rõhutas, et kui hoolealused on omavahel abielus ja soovivad koos elada, siis hooldekodu on kohustatud seda üldjuhul võimaldama. Tulenevalt eeltoodust soovitas õiguskantsler AS-il Hoolekandeteenused paigutada omavahel abielus olevad hoolealused ühistuppa. Samuti soovitas õiguskantsler AS-il Hoolekandeteenused nende hoolealuste paigutamisel, kes ei ole omavahel abielus, aga soovivad elada oma elukaaslasega koos, arvestada võimaluste piires nende taht. AS Hoolekandeteenused teavitas, et paaride majutamisel arvestatakse ka alati teiste klientide õigusi, pikaajalistele paaridele on koos elamine võimaldatud.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et hooldekodusid puudutavate soovitude täitmisel on alates 2008. a lõpust aktiivselt tegutsenud AS Hoolekandeteenused, millele kuulub 16 hooldekodu. AS Hoolekandeteenused on asunud välja töötama kaebuste menetlemise korda ja mitmeid erihoolekandeteenuste osutamisega seotud juhendeid: teenuste osutamise töökorda, probleemse käitumise juhtimise ja piirangute rakendamise korda, kliendi rahadega tegelemise korda jne. Positiivne on ka AS Hoolekandeteenused ning Eesti Patsientide Esindusühingu vaheline koostöö, sealhulgas viimase poolt hooldekodudele koostatavad klientide õiguste alased juhendmaterjalid, sh voldik "Sinu õigused hooldekodus".

Lisaks eespool käsitletutele tuvastas õiguskantsler Sotsiaalministeeriumi valitsemisala sotsiaalvaldkonnas järgmised rikkumised:

Koha maksumus Karula Hooldemajas, asi nr 6-4/070892

Kinnipeetavatele vastamine Sotsiaalministeeriumis, asi nr 7-4/080085

Kontrollkäik Kohla-Järve Vanurite Hooldekodusse, asi nr 7-9/081087

Kontrollkäik Iru Hooldekodusse, asi nr 7-9/081388

#### 4. Tervisevaldkond

Aastal 2008 seisis Sotsiaalministeeriumi ees tervise valdkonnas rida olulisi ülesandeid.

Nähtuvalt Vabariigi Valitsuse 2008. a tegevusprogrammist on valitsuse eesmärgiks tervisevaldkonnas eelkõige tervena elatud eluea pikendamine. Vabariigi Valitsuse 17.07.2008. a istungil heaks kiidetud "Rahvastiku tervise arengukava 2009–2020"<sup>91</sup> seab üldeesmärgiks, et aastaks 2020 on tervena elatud Eesti meeste keskmine eluiga 60 ja naistel 65 eluaastat ning keskmine eeldatav eluiga on pikenenud meestel 75 ja naistel 84 aastani. Kummatigi oli juba 2008. aasta tegevusplaani kantud mitmeid Sotsiaalministeeriumi poolt läbi viidavaid ja arengukavast lähtuvaid tegevusi. Nii pidi näiteks esiteks suurenema tervise-edenduse programmide maht ning koostatama terviklik riiklik alkoholipoliitika, mis seab eesmärgiks alkoholi kuritarvitamisest tingitud negatiivsete tagajärgede olulise vähendamise. Need rahvastiku tervisele suunatud meetmed aga tegevusprogrammi täitmise ülevaate kohaselt ei realiseerunud.<sup>92</sup>

Teise olulise küsimusena seisis Sotsiaalministeeriumi ees ülesanne koostada töövõimetushüvitiste väljamaksmise süsteemi kontseptsioon, mille põhjal vaadatakse üle töövõimetushüvitiste väljamaksmise senine praktika eesmärgiga suurendada tervishoiuteenuste kättesaadavust. Vabariigi Valitsus arutas ettepanekuid valdkonna reguleerimiseks oma 03.07.2008. a istungil.<sup>93</sup> Konsensuslikult otsustati muuta ajutise töövõimetuse hüvitise suuruse arutamise korda, mis vähendab kunstlikult kalendripäeva keskmise tulu töstmist ning sellega kõrgema hüvitise saamist. Samuti võimaldataks edaspidi inimesel osalise koormusega töötamist ajutise töövõimetuse perioodil ja tehakse ettevalmistusi e-töövõimetusele rakendamiseks aastaks 2010. Sotsiaalministrile tehti ülesandeks esitada vajalikud seadusemuudatused 2009. aasta märtsi lõpuks ning muudatuste jõustumine on kavandatud alates 2010. aastast.

Kolmanda ning äärmiselt olulise valdkonnana, mille reguleerimise vajaduse Vabariigi Valitsus 2008. a tegevusplaanis välja tõi, on ravikindlustuseta isikutele perearstiteenusele juurdepääsu tagamine. Nimetatud küsimuse lahendamise

90 U. Lõhmus. Kommentaarid §-le 26. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 26 komm7.

91 Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.valitsus.ee/failid/Rahvastiku\\_tervise\\_AK\\_2009\\_2020.pdf](http://www.valitsus.ee/failid/Rahvastiku_tervise_AK_2009_2020.pdf).

92 Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.valitsus.ee/failid/VV\\_tegevusprogramm\\_est\\_final.pdf](http://www.valitsus.ee/failid/VV_tegevusprogramm_est_final.pdf).

93 Lähtekohad kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.valitsus.ee/?id=8373>.

kontseptsiooni pidi Sotsiaalministeerium esitama 2008. a I kvartalis ja kontseptsiooni elluviimiseks vajalike õigusaktide muudatuste paketi 2008. a IV kvartalis. Vajadusele tagada kõigile isikutele õigus tervise kaitsele on õiguskantsler tähelepanu juhtinud juba alates aastast 2005. Vabariigi Valitsus arutas ravikindlustuseta isikutele ravikindlustuse tagamise laiendamise võimalusi 24.04.2008. a istungil.<sup>94</sup> Sisuliselt pakuti välja kaks lahendusvarianti – ravikindlustamata isikutele lisaks vältimatule arstiabile ka perearstiteenuse ja ravimihüvitise tagamine ning ravikindlustamata isikutele kogu tervishoiu paketi näol 100%-lise ravikindlustuse tagamine, mis hõlmab vältimatut arstiabi, perearstiteenust, eriarstiabi ja ravimihüvitist. Vaatamata plaanidele jääb ravikindlustamata isikute tervise kaitse tase ka 2009. a sarnaseks eelnevaga, kuna tegevusprogrammi täitmise ülevaates toodud hinnangutel 2009. a riigieelarve seadusega ette nähtud rahalisest kattest kummagi väljapakutud lahendusvariandi elluviimiseks ei piisa. Mõistes riigi ees seisvat majandusliku kitsikust, on siiski kaheldav isikute põhiõiguste, nagu seda on õigus tervise kaitsele, piiramine vaid materiaalsete vahendite nappusest tulenevalt. Siinkohal tuleb vaadata Sotsiaalministeeriumi poole, kelle ülesandeks peaks olema välja pakkuda probleemi lahendamiseks ka muid, paindlikke alternatiive.

Ministeeriumi tegevuses on võrreldes 2007. a toimunud ka positiivseid arenguid. Aastaid on õiguskantsler juhtinud tähelepanu vajadusele kaasajastada psühhiaatrilise abi osutamise regulatsioon. Kehtiv psühhiaatrilise abi seadus on olemuselt äärmiselt napisõnaline ning jätab reguleerimata hulgaliselt isikute põhiõigustesse puutuvaid küsimusi. Eriti kiireloomuline on vajadus välja töötada ja kehtestada ammendav õiguslik baas tahtest olenematute sekkumiste puhuks. 2008. a töötati ministeeriumis välja uus vaimse tervise seaduse kontseptsioon, valmistati ette alused omandiõiguse piiramiseks psühhiaatrilise abi osutajate juures ning Tervishoiuameti algatusel koostati ja levitati parema praktikana ohjeldusmeetmete rakendamise juhend. 2009. a esimeseks poolaastaks on planeeritud vaimse tervise seaduse algteksti valmimine ja nii omandiõiguse piiranguid kui ka ohjeldusmeetmete kohaldamist puudutavate sätete kehtivasse õigusse lülitamiseks vajaliku eelnõu esitamine. Aktiviseerunud tegevus vaimse tervise valdkonna reguleerimisel on kiiduväärt ja võimaldab likvideerida kitsaskohad, millele ka rahvusvahelised organisatsioonid, nagu Maailma Terviseorganisatsioon<sup>95</sup> ning Euroopa Nõukogu piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee,<sup>96</sup> on Eesti tähelepanu juhtinud.

Endiselt püsivad suured probleemid ravimivaldkonna reguleerimisel. Juba oma 2006. a tervisevaldkonna ülevaates juhtis õiguskantsler tähelepanu menetluse ebaefektiivsusele ravimite juurdehindlustega seonduvate probleemide lahendamisel.<sup>97</sup> Ka 2008. a lõpuks ei suudetud viia Vabariigi Valitsuse 21.02.2005. a määrust nr 36 “Ravimite hulgi- ja jaemüügi juurdehindluse piirmäärad ning nende rakendamise kord” kooskõlla ravimiseaduse sätetega. Sisuliselt on aastaid aset leidnud ravimite hulgi- ja jaemüüjate ettevõtlusvabaduse piirang, millel puudub seaduslik alus. Lisaks kitsaskohtadele õigusruumis on ohtu sattunud ravimimüüjate tegevuse majanduslik jätkusuutlikkus.

2008. a pöördusid isikud õiguskantsleri poole ka avaldustega ravimiseaduse põhiseadusele vastavuse kontrolliks, näiteks RavS § 84 lg 9 punkti 4 põhiseaduspärasus (Ravimite välireklaami põhiseaduslikkusest, asi nr 6-1/080897). Osundatud norm keelab ravimireklaami välireklaamina, sealhulgas akendel suunaga väljapoole ja ühistranspordivahendi või takso sees ja väliskülgedel ning samuti ravimireklaam internetis. Samas on lubatud ravimireklaam televisioonis, raadios ja muudes meediumites. Asja menetlemisel selgus, et kehtestatud piirangud ei ole proportsionaalsed soovitud eesmärgi suhtes, milleks on ravimireklaami olulisus elanike ja Eesti Haigekassa ravimikulude mõjutamisel ja ravimikatsuse põhimõtete muutmisel. Samuti on kaheldav vaidlustatud sätete kooskõla Euroopa Ühenduse õigusega. Nimelt Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu poolt 06.11.2001 vastu võetud direktiivis 2001/83/EÜ “Inimtervishoiu kasutatavaid ravimeid käsitlevate ühenduse eeskirjade kohta” toodu ning Euroopa Kohtu 11.12.2003. a otsusega asjas nr C-322/01, *Deutscher Apothekerverband vs. 0800 DocMorris NV and Jacques Waterval* ja 08.11.2007 otsusega asjas C-374/05, *Gintec International Import-Export GmbH vs. Verband Sozialer Wettbewerb eV*. Sotsiaalminister nõustus vastuolu esinemisega ning lubas ravimireklaami piirangutesse puutuva Euroopa Liidu õigusele ning põhiseadusele vastavuse üle vaadata.

Ülevaateaastal viis õiguskantsler läbi 8 kontrollkäiku Sotsiaalministeeriumi haldusalasse kuuluvatesse tervisevaldkonna asutustesse. Neist 4 olid psühhiaatrilise abi osutajad – AS Wismari Haigla (Kontrollkäik Wismari haiglasse, asi nr 7-9/081685), SA Ahtme Haigla (Kontrollkäik Ahtme haiglasse, asi nr 7-9/080588), SA Läänemaa Haigla (Kontrollkäik Läänemaa haiglasse, asi nr 7-9/080022) ja SA Rapla Maakonna Haigla (Kontrollkäik Rapla maakonna haiglasse, asi nr 7-9/081401). Eeltoodud asutuste kontrollkäikude kokkuvõtteid on toodud aastaülevaate III osas. Ülejäänud asutustest 2 olid nakkushaiguste ravile spetsialiseerunud – AS Lääne-Tallinna Keskhaigla nakkuskeskus (Kontrollkäik Lääne-Tallinna Keskhaiglasse, asi nr 7-9/080352) ja SA Ida-Viru Keskhaigla nakkushaiguste ja tuberkuloosiravi osakond (Kontrollkäik Ida-Viru Keskhaiglasse, asi nr 7-9/081083) ning 1 asutus osutas rehabilitatsiooniteenust – SA Haapsalu Neuroloogiline Rehabilitatsioonikeskus (Kontrollkäik Haapsalu Neuroloogilise Rehabilitatsioonikeskusesse, asi nr 7-9/080023).

Hoolimata kontrollitud asutuste eriliigilisusest on siiski võimalik välja tuua teatud metoodilised puudujäägid. Näiteks esineb tihti kõrvalekaldeid sotsiaalministri 15.11.2002. a määrusega nr 132 “Haiglate majutuse standardtingimused” esitatud olmelistest nõuetest. Tavapäraseks puudusteks on hügieenisõlmede ebapiisavus ja korrashoid ning palatite ja

94 Lähtekohad kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.valitsus.ee/?id=8133>.

95 Policies and practices for mental health in Europe - meeting the challenges. WHO Regional Office for Europe; 2008. Lk 11. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.euro.who.int/Document/e91732.pdf>.

96 Komitee raportid Eesti kohta on kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/en/states/est.htm>.

97 Vt Õiguskantsleri 2006. a tegevuse ülevaade, lk 315-316.

nende sisustuse vastavus nõuetele. Infrastruktuuriliste küsimuste parandamiseks tegi õiguskantsler soovitusel SA-le Ahtme Haigla ja SA-le Ida-Viru Keskhaigla. Järelmenetluse käigus tuvastas õiguskantsler, et tervishoiuteenuse osutajad on esinenud puudused likvideerinud. Äärmiselt oluline ja levinud probleem on ka isikute ebapiisav teavitamine nende õigustest patsientidena. Sageli ei ole ravile saabuvatele isikutele kättesaadavaks tehtud piisaval määral teavet asutuse sisekorra, nende õiguste ja rakendatavate kaebemehhanismide kohta. Õiguskantsler tegi 2008. a soovitusel isikute teavitamise parandamiseks SA-le Läänemaa Haigla, SA-le Ahtme Haigla, SA-le Haapsalu Neuroloogiline Rehabilitatsioonikeskus, AS-ile Lääne-Tallinna Keskhaigla, SA-le Ida-Viru Keskhaigla, SA-le Rapla Maakonna Haigla ja AS-ile Wismari Haigla. Asutused, kelle suhtes järelmenetlus on läbi viidud, on parandanud teavitamise kvaliteeti – välja on töötatud patsiendi infomaterjalid ja avalikes kohtades on kättesaadavaks tehtud teave asutuse sisekorra ja kaebuste esitamise võimaluste kohta. Samuti on mõned asutused tutvumiseks välja pannud teavikuid patsientide õiguste ning erinevate järelevalvemetkondade pädevuse kohta.

Kontrollkäikude pinnalt võib sedastada, et eraldi probleemide ringi moodustab kahtlemata tahtest olenematu ravi kohaldamise ja ohjeldusmeetmete rakendamisse puutuv. Siin on aga küsimus eelkõige ebapiisavas õiguslikus regulatsioonis, mis ei võimalda ka kohasel rakendamisel piisava kindlusega vältida isikute põhivabaduste ebaproportsionaalseid piiranguid. Mõned teenuseosutajad on kehtestanud üksikasjalikud juhendid ja korra tahtvastasele sekkumisele allutatud isikute kohtlemiseks, kuid siin puudub ühtsus ning seetõttu võib isikute õiguste kaitse erinevate teenuseosutajate juures olla erineva tasemega. Universaalne regulatsioon tekib ilmselt alles peale 2009. a koostatava vaimse tervise seaduse jõustumist.

Lisaks eespool käsitletutele tuvastas õiguskantsler Sotsiaalministeeriumi valitsemisala tervisevaldkonnas järgmised rikkumised:

Ravikindlustuskaitse tekkimine välismaalastele, asi nr 6-3/070081

Üldapteegi tegevusloa piirangud, asi nr 6-1/071770

Ravi korraldus Põhja-Eesti Regionaalhaigla psühhiaatrikliinikus, asi nr 7-6/080678

## 5. Lapse õiguste valdkond

Sotsiaalministeeriumi valitsemisalasse kuulub ka lapse õiguste ja lastekaitse poliitika kujundamise koordineerimine ning rahvusvahelise lapsendamise korraldamine. Siiski kuulub lapse õiguste tagamine ka mitme teise ministeeriumi ülesannete hulka, näiteks Justiitsministeerium tegeleb alaealiste poolt ja vastu toime pandud kuritegude ja nende menetlemist puudutavate küsimustega, Haridus- ja Teadusministeerium vastutab õiguse haridusele tagamise eest. Sotsiaalministeeriumi valitsemisalasse kuulub alates 2007. a juunist ka riikliku perepoliitika koordineerimine. Eesti perepoliitika üldine eesmärk on lastele ja lastega peredele parima võimaliku elukvaliteedi tagamine.

Sotsiaalministeeriumi 2008.–2011. a arengukavas käsitleb lapse õigustega seotud eesmärgid meede 3.1, mille järgi on seatud aastani 2011 järgmised põhieesmärgid: lastega kaubitsemise vastase tegevuse elluviimine, lastele suunatud hooldekandeteenuste arendamine, tervist toetava ja turvalise arengukeskkonna loomine ja lapse õiguste tagamise strateegia elluviimine.<sup>98</sup>

Positiivse arenguna Sotsiaalministeeriumi töös tuleb märkida üleriigilise laste abitelefoni käivitamist. Alates 01.01.2009 on nii lastel kui ka täiskasvanutel võimalus pöörduda abi ja nõu saamiseks laste abitelefonile 116 111. Ministeerium on 2008. aastal ka palju tegelenud vanemahariduse edendamisega, toimunud on teemakohased konverentsid, ümarlauad ja kampaaniad.

Kohaliku omavalitsuse üksused tegelevad vahetult lastekaitsega: osutavad abi ning tagavad lastele ja peredele vajalike teenuste kättesaadavuse. Seetõttu on väga oluline, et kohalikes omavalitsustes oleks tööl piisaval hulgal asjakohaste teadmistega lastekaitse spetsialiste. Paljud kohalikud omavalitsused on lastekaitse paremaks korraldamiseks tööle võtnud lastekaitsetöötajad või andnud vastavad ülesanded sotsiaaltöötajale. Vastavalt Sotsiaalministeeriumi arengukavale kuni aastani 2011 on eesmärgiks suurendada lastekaitsetöötajate suhtarvu 1 töötajani 1000 lapse kohta. Kui 2007. a töötas kohalikes omavalitsustes 155 lastekaitsetöötajat, siis 2008. aastal 162 lastekaitsetöötajat.

Peamise negatiivse aspektina ministeeriumi töös tuleb esile tuua asjaolu, et lapse õiguste tagamisele suunatud seadusloomes 2008. a arenguid ei olnud. Uue lastekaitse seaduse koostamist alustati juba 2005. a, kuid siiani ei ole tulemusteni jõutud. Praegune lastekaitse seadus on ülimalt deklaratiivne ning raskesti rakendatav. Uus seadus peaks kujunema töövahendiks kohaliku omavalitsusüksuse lastekaitsetöötajatele ning juhendmaterjaliks nii lapsevanematele, lastega töötavatele isikutele kui ka kõikidele teistele lastega kokkupuutuvatele isikutele.

2008. a olid õiguskantsleri erilise tähelepanu all vanemliku hoolitsuseta lapsed. 2008. a viis õiguskantsler läbi kontrollkäigud Maidla Lastekodusse ja Haapsalu Väikelastekodusse ning järelkontrolli FIE Tamara Luigas Puudega Laste Halastuskodusse. Õiguskantsler leidis mitmeid puudusi nii kontrollitavate asutuste töös kui ka seda reguleerivates õigusaktides.

98 Sotsiaalministeeriumi arengukava. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.sm.ee/index.php?id=176>.

Maidla Lastekodus oli peamiseks probleemiks asenduskoduteenuse ja varjupaigateenuse osutamine samades ruumides (Kontrollkäik Maidla Lastekodusse, asi nr 7-9/080069). Lapse arengu seisukohalt on väga oluline stabiilsus, turva- ja kodutunne ning asenduskodu esmaseks ülesandeks on pakkuda vanemliku hoolitsuseta lastele püsivat ja peresarnast elukorraldust. Õiguskantsler leidis, et lapse huvidest lähtuvalt ei ole sobilik osutada samades ruumides ka varjupaigateenust täiskasvanutele. Samuti oli Maidla Lastekodus probleemiks laste sõnumisaladuse tagamine. Õiguskantsler leidis, et isegi juhul, kui asenduskodu töötaja kahtlustab, et lapsele adresseeritud kiri või saadetis võib sisaldada last traumaerivat infot, ei ole lastekodul õigust laste kirju avada või neid lastele mitte kätte toimetada. Õiguskantsler soovitas asenduskodul traumaeriva sõnumi kahtluse korral pakkuda lapsele vaimset tuge ning tagada lapsele võimalus pärast sõnumi lugemist aruteluks ning üheskoos lahenduse leidmiseks.

Õiguskantsler on pärast 2007. a toimunud kontrollkäiku Kuressaare Väikelastekodusse juhtinud sotsiaalministri tähelepanu sellele, et riik peab võtma kasutusele kõikvõimalikud abistavad ja toetavad meetmed, et soodustada lapse jäämist perekonda, ning mitte kunstlikult suurendama vanemliku hoolitsuseta laste osakaalu ühiskonnas. Nimelt jõudis õiguskantslerini sel kontrollkäigul teave, et kohaliku omavalitsuse üksused on soovitanud raske või sügava puudega lapse vanematel loobuda vanema õigustest (või nõustuda lapse kohtu korras äravõtmisega) selleks, et võimaldada lapse paigutamist riiklikult finantseeritavale asenduskoduteenusele.

Kui õiguskantsler viis ülevaateastal läbi kontrollkäiku Haapsalu Väikelastekodusse, viibis seal 17 last vanema avalduse alusel, mis tähendab, et nende laste vanemad ei saa mingil põhjusel oma puudega last kodus kasvatada ning on andnud lapse hooldamiseks asenduskodusse (Kontrollkäik Haapsalu Väikelastekodusse, asi nr 7-9/080582). Asenduskoduteenuse osutamisel vanema avalduse alusel on aga tegemist lapse erandkorras hooldusele võtmisega hoolkandetasust, misjuures jäävad vanemale alles vanemlikud õigused. Laste hooldamiseks on siiani raha erandkorras eraldatud riigieelarvest ning kokkuleppel kohalike omavalitsustega. Seaduslik alus nimetatud eraldisteks puudub ning raha eraldamine on toimunud üleminekuperioodil kokkuleppeliselt. Õiguskantsler leiab, et erilepingute alusel asenduskoduteenuse osutamine põhjustab isikute võimaliku ebavõrdse kohtlemise olukorra, sest õiguskorras ei tulene teenuse saamiseks õigustatud subjektide ringi. Ebasoodsamas olukorras on need vanemad, kes praegu vajavad puudega lapse ööpäevaringse hooldamise teenust suuremas mahus, kui seda võimaldab riiklik lapsehoiuteenus. Nende vanematega riik enam erikokkuleppeid ei sõlmi, samuti ei hüvita kohalikud omavalitsused üldjuhul asenduskoduteenuse maksumust, mistõttu on lapsevanemad sunnitud nõustuma kohtumenetlusega, mille käigus laps eraldatakse perekonnast kohtu otsusega. Arvestades käesoleval hetkel kohalike omavalitsuste suutlikkuse taset ning rahalisi võimalusi, ei ole nimetatud kohustuse kohalikele omavalitsustele ülekandmine soovitud tulemusi toonud. Õiguskantsler soovitas sotsiaalministril analüüsida ja uurida vajadust luua täiendav puudega lapse osalise hoolkandetasust hooldamise teenus. Samuti soovitas õiguskantsler sotsiaalministril analüüsida, milliseid täiendavaid ja toetavaid teenuseid vajavad vanemad, kes kasvatavad puudega lapsi, ning mil viisil motiveerida kohalikke omavalitsusi toetama perede toimetulekut, kus kasvab puudega laps. Sotsiaalminister lubas kaaluda võimalust kehtestada sotsiaalhoolekande seaduse muutmise raames uus teenus, mis annaks vajadusel võimaluse suunata raske ja sügava puudega laps päevase öendusabiga integreeritud ööpäevaringsele hooldusabiteenusele.

## XIII VÄLISMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

## 1. Üldisloomustus

Välisministeeriumi valitsemisalas on ettepanekute tegemine riigi välispoliitika kavandamiseks, välislepingute ja välismajandusega seotud küsimuste lahendamise, Eesti seisukohtade kaitsmine Euroopa Liidu Nõukogu alaliste esindajate komitees ning kohtumenetluses Euroopa Kohtus ja esimese astme kohtus, Eesti Vabariigi suhtlemise korraldamine välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega, sise- ja välisprotokollide korraldamine riiklike tähtpäevade tähistamiseks, riiklikult oluliste välisviisitide läbiviimise ning kõrgete külaliste vastuvõtmise korral, Eesti riigi ja kodanike huvide kaitsmine välisriikides, rahvusvahelise arengu- ja humanitaarabi andmise korraldamine, Eesti tutvustamine ja vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Välisministeeriumi struktuuri kuuluvad Eesti Vabariigi välisesindused (diplomaatilised esindused, konsulaarasutused ja Vabariigi Valitsuse moodustatud erimissioonid eriuülesande täitmiseks).

Vastavalt Riigikantslei poolt avaldatud ülevaatele Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. a tegevusprogrammi täitmisest 2008. a, on Vabariigi Valitsus välispoliitika valdkonnas püstitanud kokku 14 eesmärki, millest täielikult on täidetud 2 ja osaliselt 21. 2008. a jooksul toimunud olulisematest välispoliitikat puudutavatest ning isikute põhiõigusi ja -vabadusi mõjutavatest arengutest tuleb mainida Ameerika Ühendriikidega viisavabastuse jõustumist Eesti kodanikele, Schengeni õhupiiride avanemist Eestile, Eesti panust Euroopa Liidus energia siseturule aluse loomisel ning Lissaboni lepingu,<sup>99</sup> erinevate topelemtmaksustamise vältimise lepingute ja koostöökokkulepete ratifitseerimiseaduste jõustumist.<sup>100</sup> Ülevaateaastal said Vabariigi Valitsuse heakskiidu “Eesti majanduskasvu ja tööhõive kava 2008–2011 Lissaboni strateegia rakendamiseks” majanduse konkurentsivõime edendamiseks ja paremate töökohtade loomiseks<sup>101</sup> ning “Eesti-Läti-Vene piiriülese koostöö ühine rakenduskava aastateks 2007–2013” piiriäärsete regioonide arengu ja konkurentsivõime toetamiseks. Samuti on Eesti sõlminud mitmete riikidega digitaalallkirjade vastastikuse tunnustamise kokkulepped, mis muuhulgas võimaldavad asutada elektroonilises ettevõtlusportaalis uusi ettevõtteid.

Välisministeeriumi õigusloomealasest tegevusest tuleb märkida, et ülevaateaastal võttis Riigikogu vastu konsulaarseaduse muudatused (jõustumisajaga 01.01.2009). Muudatusega anti konsulaarametnikule pädevus Eesti kohtu korraldusel koguda välisriigis tõendeid menetlusseadustes ettenähtud korras (muu hulgas kuulata üle tunnistajaid) ning toimetada välisriigis kätte menetluskokkulepped, kui see ei ole välisriigi õiguse järgi keelatud.

2008. a algatas õiguskantsler viis menetlust Välisministeeriumi valitsemisala puudutavates küsimustes. Ühelgi juhul ei tuvastanud õiguskantsler õiguspärasuse või hea halduse tava rikkumist ega vastuolu põhiseaduse või seadustega.

99 Lissaboni lepingu, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut, ratifitseerimise seadus jõustus 11.07.2008.

100 Nt 30.12.2008 jõustus Eesti Vabariigi ja Bulgaaria Vabariigi vahelise tulumaksudega topelemtmaksustamise vältimise ning maksudest hoidumise tõkestamise lepingu ratifitseerimise seadus; 20.10.2008 jõustus Eesti Vabariigi valitsuse ja Aserbaidžani Vabariigi valitsuse vahelise tulu- ja kapitalimaksudega topelemtmaksustamise vältimise ning maksudest hoidumise tõkestamise lepingu ja selle juurde kuuluva protokollide ratifitseerimise seadus; 19.07.2008 jõustus Austria Vabariigi, Belgia Kuningriigi, Hispaania Kuningriigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi ja Saksamaa Liitvabariigi vahelise eelkõige terrorismi-, piiriülese kuritegevuse ja ebaseadusliku rände vastases võitluses piiriülese koostöö tõhustamise lepinguga ühinemise seadus.

101 Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.valitsus.ee/failid/MTTK\\_2008\\_2011\\_EST\\_kujundusega.pdf](http://www.valitsus.ee/failid/MTTK_2008_2011_EST_kujundusega.pdf) (05.04.2009).

## 3. OSA

### ÕIGUSKANTSLER ENNETUSASUTUSENA



## I SISSEJUHATUS

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) inimõiguste ülddeklaratsiooni art 5 kohaselt ei tohi kellegi suhtes rakendada piinamist või julma, ebainimlikku, tema väärikust alandavat kohtlemist või karistust. Kõnealust keeldu peetakse absoluutseks inimõiguseks ja demokraatliku ühiskonna fundamentaalseks väärtuseks, millest kõrvalekalded ei ole õigusriigis lubatavad.<sup>102</sup> Õigus mitte olla piinatud, julmalt, ebainimlikult või väärikust alandavalt koheldud või karistatud (edaspidi ka väärkohtlemine) on seetõttu lisaks ÜRO inimõiguste deklaratsioonile kajastamist leidnud nii ülemaailmsetes kui ka regionaalsetes inimõigusi käsitlevates rahvusvahelistes dokumentides, nt ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artiklis 7, ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastases konventsioonis, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 3, piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa konventsioonis, Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 4 jne.<sup>103</sup> Mõistagi sisaldub kõnealune õigus ka Eesti Vabariigi põhiseaduses, mille § 18 lg 1 sätestab, et kedagi ei tohi piinata, julmalt või väärikust alandavalt kohelda ega karistada.

ÜRO poolt 10.12.1984 vastuvõetud ja 26.06.1987 jõustunud piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooniga ühines Eesti 01.06.2002. Konventsiooni eesmärk on võidelda piinamisega igal pool maailmas.

Konventsiooni artikli 1 kohaselt tähendab piinamine tegevust, millega inimesele tahtlikult tekitatakse tugevat füüsilist või vaimset laadi valu või kannatust,

- et saada sellelt isikult või kolmandalt isikult teavet või ülestunnistusi;
- et karistada teda teo eest, mille on toime pannud tema ise või kolmas isik või mille toimepanemises teda kahtlustatakse;
- et hirmutada teda või kolmandat isikut või et neid millekski sundida
- või mis tahes diskrimineerimisel rajaneval põhjusel,

kui sellise valu või kannatuste tekitajaks on ametiisik või muu isik, kes täidab ametiisiku ülesandeid, või kui seda tehakse nende kihutusel või nende väljendatud või vaikival nõusolekul.

Seega koosneb mõiste “piinamine” kolmest elemendist: 1) füüsilist või vaimset laadi valu või kannatuste tekitamine (objektiivne koosseis); 2) tahtlikkus ja teatud kindel eesmärk (subjektiivne koosseis); 3) toimepanija seotus avaliku võimuga.

Samas ei ava konventsioon muude keelatud väärkohtlemise vormide mõisteid ehk ei selgita julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise sisu.<sup>104</sup>

Range piiri tõmbamist erinevate väärkohtlemise vormide vahel ei ole praktikas üldiselt peetud vajalikuks. Eristamine sõltub paljude asjaolude koostoimest – väärkohtlemise olemusest (milles see seisneb), eesmärgist (kuivõrd tegu on teadliku ja tahtliku kannatuste tekitamisega), karmusest (väärkohtlemise kestus, füüsilised ja psüühilised tagajärjed) ning konkreetse juhtumi asjaoludest (nt kannatanu sugu, vanus, tervislik seisund; raskendavate asjaolude koostoime jms).<sup>105</sup> Konventsioon kohustab osalisriike, muuhulgas ka Eestit, võtma tõhusaid seadusandlikke, haldus-, kohtu- ja

102 Vt nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 30.06.2008 otsus asjas nr 22978/05, *Gäfgen v. Saksamaa*, p 63: “Article 3 of the Convention enshrines one of the most fundamental values of democratic societies. Unlike most of the substantive clauses of the Convention, Article 3 makes no provision for exceptions and no derogation from it is permissible under Article 15 § 2 even in the event of a public emergency threatening the life of the nation [...]. The Convention prohibits in absolute terms torture and inhuman or degrading treatment or punishment, irrespective of the conduct of the person concerned [...]” Vt ka ÜRO Inimõiguste Komitee asjakohaseid selgitusi: HRC. General Comment No 20 “Replaces general comment 7 concerning prohibition of torture and cruel treatment or punishment”, 10.03.1992, p 3; M. Hion. Piinamise, väärkohtlemise ja karistamise keelamine. – *Juridica* 2003, Inimõigused ja nende kaitse Euroopas, lk 47 jj; R. Maruste. Väärkohtlemise käsitlus Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas. – *Juridica* 2003, nr 2, lk 120 jj; E. Hilgendorf. Piinamine õigusriigis? – *Juridica* 2004, nr 10, lk 661 jj.

103 Vt lähemalt nt: CEJIL, APT. Torture in International Law. A guide to jurisprudence, Genf 2008. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.apt.ch/component?option=com\\_docman/task.cat\\_view/gid.127/Itemid.59/lang.en/](http://www.apt.ch/component?option=com_docman/task.cat_view/gid.127/Itemid.59/lang.en/).

104 Tuleb tõdeda, et eri rahvusvahelised dokumendid toovad piinamise kõrval erinevaid muude väärkohtlemise vormide loetelusid, nt “julm, ebainimlik või inimväärikust alandav”, “ebainimlik või alandav” jne; PS § 18: “julm või väärikust alandav”.

105 Piinamisvastane Komitee on selgitanud, et piiri tõmbamine erinevate keelatud kohtlemise ja karistamise vormide vahel on praktikas sageli ebaselge, kuna need on omavahel vastastikku seotud ja üksteisest sõltuvad. Piinamist eristavat teistest väärkohtlemise vormidest valu ja kannatuste tugevus ning erinevalt piinamisest ei eelda teised väärkohtlemise vormid konventsioonis toodud eesmärgi olemasolu (vt CAT. General Comment No 2 “Implementation of article 2 by States parties”, 23.11.2007, p 3, 5). Sama on rõhutanud ÜRO Inimõiguste Komitee – vt HRC. General Comment No 20 “Replaces general comment 7 concerning prohibition of torture and cruel treatment or punishment”, 10.03.1992, p 4: “[...] nor does the Committee consider it necessary to draw up a list of prohibited acts or to establish sharp distinctions between the different kinds of punishment or treatment; the distinctions depend on the nature, purpose and severity of the treatment applied.” ÜRO piinamise eriraportöör on pidanud piinamise ja muude väärkohtlemise vormide eristamisel määravaks väärkohtlemise eesmärgi ja kannatanu abitust (“purpose of the conduct and the powerlessness of the victim”) – vt Report of the Special Rapporteur on the question of torture, 23.12.2005, nr E/CN.4/2006/6, p 39. Euroopa Inimõiguste Kohus eristab praktikas erinevaid väärkohtlemise vorme, andes neile konkreetse sisu: alandav kohtlemine – “when it was such as to arouse in its victims feelings of fear, anguish and inferiority capable of humiliating and debasing them and possibly breaking their physical or moral resistance, or when it was such as to drive the victim to act against his will or conscience”; ebainimlik kohtlemine – “it was premeditated, was applied for hours at a stretch and caused either actual bodily injury or intense physical and mental suffering”; piinamine kui ebainimliku kohtlemise n-õ raskem vorm – “It was the intention that the Convention should, by means of the distinction between torture and inhuman treatment, attach a special stigma to deliberate inhuman treatment causing very serious and cruel suffering” (vt nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 30.06.2008 otsus asjas nr 22978/05, *Gäfgen vs. Saksamaa*, p 66). Samas on kohus mõõnnud, et kuna konventsioon on

muid meetmeid (sh preventiivseid, näiteks koolituse või juhendite väljatöötamise näol), et ära hoida kõiki eelnimetatud väärkohtlemise vorme oma jurisdiktsiooni all oleval territooriumil.

Eeltoodust tuleneb, et õigus mitte olla piinatud, julmalt, ebainimlikult või väarikust alandavalt koheldud või karistatud kaitseb isikut mitte üksnes piinamise vastu selle tavatähenduses, vaid on suunatud laiemalt nii inimese inimväarikuse kui ka tema füüsilise ja psüühilise tervikkikkuse kaitsele. Seejuures on oluline rõhutada, et osundatud ÜRO konventsiooni artiklis 1 toodud piinamise mõistet on kasutanud oma praktikas ka Euroopa Inimõiguste Kohus.<sup>106</sup>

18.12.2002 võeti vastu ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväarikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivne protokoll. Eesti Vabariik kirjutas protokollile alla 21.09.2004 ning see jõustus Eesti suhtes 27.11.2006. Protokollil kohaselt loob või nimetab iga osalisriik piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväarikust alandava kohtlemise ja karistamise ennetamiseks vähemalt ühe külastusi tegeva riigisisese institutsiooni ehk riigi ennetusasutuse. Riigi ennetusasutuse ülesanded on järgmised:

- korrapäraselt kontrollida kinnipidamiskohtades vabaduse kaotanud isikute kohtlemist, et vajaduse korral tõhustada nende kaitset väärkohtlemise vastu;
- esitada asjaomastele ametiasutustele soovitusi, mille eesmärk on parandada vabaduse kaotanud isikute kohtlemist ja kinnipidamistingimusi ning ennetada väärkohtlemist, arvestades ÜRO asjakohaseid norme;
- teha õigusaktide ja nende eelnõude kohta ettepanekuid ja tähelepanekuid.

Silmas tuleb pidada, et lisaprotokollil kohaselt on kinnipidamiskohtadeks kõik kohad, kus hoitakse või võidakse hoida isikuid, kellel on võetud vabadus kas avalikku võimu teostava asutuse korralduse alusel, sellise asutuse toetusel või sõnaselgel või vaikival nõusolekul. Seejuures tähendab mõiste “vabaduse võtmine” kohtu-, haldus- või muu ametiasutuse korraldusel isiku mis tahes vormis kinnipidamist, vangistust või paigutamist riiklikku või eraõiguslikku järelevalveasutusse, kust isikul ei ole lubatud oma tahte kohaselt lahkuda. Teisisõnu, kinnipidamisasutuseks on lisaks riiklikele kinnipidamisasutustele ka kõik teised asutused sõltumata nende omandivormist, kus viibivate isikute vabadus on avaliku võimu korraldusel, toetusel või nõusolekul piiratud ning kust isikul ei ole lubatud oma tahte kohaselt lahkuda. Seega ei ole kinnipidamiskohaks mitte üksnes vangla või arestimaja, vaid ka kinnine osakond psühhiaatriaiglas, hoolekodus jms.

Eestis täidab riigi ennetusasutuse ülesandeid alates 18.02.2007 õiguskantsler. Ka mitmetes teistes riikides on ennetusasutuseks nimetatud *ombudsman* või *ombudsman*'i funktsioone täitev muu asutus.<sup>107</sup>

Eestis on lisaprotokollil mõttes kinnipidamiskohtadena kvalifitseeruvaid asutusi kokku veidi alla 150. Neist suurima osa moodustavad politsei kinnipidamiskohad ja sotsiaalhoolekandeesutused. 2008. aastal viis õiguskantsler läbi 18 kontrollkäiku<sup>108</sup>, mille käigus külastati 39 kinnipidamiskohta, neist 12 külastust viidi läbi korraliselt ja 27 erakorraliselt ehk etteteatamata<sup>109</sup>. Võrdlusena võib välja tuua, et aastal 2007 viidi läbi samuti 18 kontrollkäiku.

Kontrollitavate asutuste valikul lähtuti peamiselt vajadusest kontrollida kinnipidamiskohti süstemaatilisel ja kindlaksmääratud ajavahemike järel. Lisaks võeti arvesse õiguskantslerile teatavaks saanud ja viivitamatut kontrollimist vajavaid asjaolusid. Eraldi tuleb välja tuua kontrollkäikude seeria kohtadesse, kus inimesi peetakse kinni lühiajaliselt. Kõnealuse projekti eesmärk oli muu hulgas tutvuda kohapealsete tingimustega ning tuvastatud asjaolude pinnalt teha Siseministeriumile ettepanek töötada välja õiguslik regulatsioon lühiajalise kinnipidamise tingimuste kohta.

Kontrollitavad asutused liigitusid 2008. aastal järgmiselt:

1. politseiasutused – 6 kontrollkäiku, külastatud kinnipidamiskohti 15 (1 korraline ja 14 erakorralist);
2. kaitseväge – 2 kontrollkäiku, külastatud kinnipidamiskohti 2 (2 korralist);
3. vanglad – 2 kontrollkäiku, külastatud kinnipidamiskohti 2 (2 korralist);
4. piirivalveasutused – 1 kontrollkäik, külastatud kinnipidamiskohti 12 (12 erakorralist);
5. psühhiaatrilise abi osutajad – 4 kontrollkäiku, külastatud kinnipidamiskohti 4 (4 korralist);
6. nakkushaiguste ravi osutajad – 2 kontrollkäiku, külastatud kinnipidamiskohti 2 (2 korralist, 0 erakorralist);
7. erikoolid – 1 kontrollkäik, külastatud kinnipidamiskohti 2 (1 korraline, 1 erakorraline).

n-ö ajas arenev ja muutuv dokument, võib ka väärkohtlemise vormide sisu ajas muutuda: “[...] *certain acts which were classified in the past as “inhuman and degrading treatment” as opposed to “torture” could be classified differently in future. It takes the view that the increasingly high standard being required in the area of the protection of human rights and fundamental liberties correspondingly and inevitably requires greater firmness in assessing breaches of the fundamental values of democratic societies.*” (vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 28.07.1999 otsus asjas nr 25803/94, *Selmouni vs. Prantsusmaa*, p 101).

106 Esimest korda Euroopa Inimõiguste Kohtu 28.07.1999 otsuses asjas nr 25803/94, *Selmouni vs. Prantsusmaa*, p 100.

107 Ülevaade ennetusasutustest on kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.apt.ch/content/view/44/84/lang,en/>. Vt samas ka: APT. Guide to Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms. Guide. Genf 2006.

108 Kontrollkäikude statistika on asjamenetluste põhine. Asjamenetlus hõlmab toiminguid ja dokumentide loomist ühe teema/probleemi lahendamiseks, mis tähendab, et ühes ja samas küsimuses tehtavad kinnipidamiskohtade külastused liidetakse üheks asjamenetluseks ja on seega vaadeldavad ühe kontrollkäiguna, mille käigus aga võidakse külastada mitmeid kinnipidamiskohti.

109 Etteteatamata kontrollkäiguks peetakse nii sellist kontrollkäiku, millest üldse ette ei teatata, kui ka kontrollkäiku, mille toimumisest teavitatakse kontrollitavat asutust ette 1–2 päeva (reeglina julgeoleku kaalutlustel).

Eksperte kasutati 2008. aastal kontrollkäikudel kahel korral. Ekspertideks olid lastepsühhiaatrid ja psühholoogid, kes abistasid vestluste läbiviimisel erikoolis ja vanglas.

Nii korraliste kui ka erakorraliste kontrollkäikude korraldamist reguleerib õiguskantsleri 04.12.2007 käskkirjaga nr 1-4/28 kinnitatud "Õiguskantsleri kontrollkäikude läbiviimise juhend", mis näeb ette juhtnöörid kontrollkäigu ettevalmistamiseks, läbiviimiseks ja järelmenetluse teostamiseks. Muu hulgas sisaldab juhend ka kontrollnimekirja, millele tähelepanu pöörata kontrollkäigu ajal toimuva ringkäigu läbiviimisel.<sup>110</sup>

Oluline on rõhutada, et kontrollkäikude raames korraldab õiguskantsler vastuvõtu kõigile seda soovivatele kinnipidamiskohas viibijatele, nende lähedastele ja kinnipidamiskoha töötajatele. Samuti võidakse vestlusi läbi viia juhuvaliku teel. Kindlasti vesteldakse kinnipidamiskohas viibivate isikutega ka õiguskantsleri ringkäigu raames. Kõigisse kinnipidamiskohtadesse viiakse alati erinevat teabematerjali, mis aitab inimestel, kelle vabadust on piiratud, paremini aru saada nende põhiõigustest ja -vabadustest ning rakendada efektiivselt erinevaid kaebemehhanisme. Peamisteks kinnipidamiskohtades jagatavateks infomaterjalideks on buklett õiguskantsleri pädevuse kohta koos kaebuse formulariga, riigi õigusabi taotlemist tutvustav voldik ja brošüür patsiendi õiguste kohta.

Läbiviidud kontrollkäikude tulemusel koostatakse kokkuvõtte, milles tehakse soovitusel ja ettepanekud kontrollitud asutusele ja muudele asjaomastele ametkondadele. Aastal 2008 tegi õiguskantsler kontrollkäikude pinnalt kokku 40 ettepanekut ja 46 soovitust. Kontrollkäikude kokkuvõtted avaldatakse viivitamatult pärast väljasaatmist ka õiguskantsleri veebilehel<sup>111</sup>.

2008. aastal läbiviidud kontrollkäikude põhjal tehtud õiguskantsleri järeldusi on meedias kajastatud kokku ligi 150 korral. Nende hulgas on kesk- ja kohalike ajalehtede paberväljaannete uudised, artiklid, arvamused, intervjuud, kommentaarid ja juhtkirjad; väljaannete *online*-uudised ja uudislood; uudisteportaalide kajastused; erialahtede uudised ja artiklid.

Lisaks kontrollkäikudele on läbi viidud ka muud väärkohtlemist ennetavat tegevust, mis on suunatud nii kinnipidamiskohtades töötavate ja seal viibivate inimeste kui ka laiema avalikkuse teadlikkuse tõstmisele väärkohtlemise olemusest ja selle vastu võitlemise vajalikkusest.

2008. aastal korraldasid Õiguskantsleri Kantslei ametnikud koolitusi ja teabepäevi kinnipidamiskohtade töötajatele ning muudele asjassepuutuvatele isikutele. Nii toimus näiteks 3 teabepäeva laste õigustest, millel osalesid alaealiste komisjonide ja erikoolide töötajad. Samuti viidi läbi psühhiaatrilise abi osutajate juures töötavatele isikutele koolitus Istanbuli protokoll<sup>112</sup> kohta ning peeti ka üks ettekanne hoolekandeesutustes viibivate isikute õigustest.

Üldisemate ja laiahaardelisemate kitsaskohtade lahendamiseks on Õiguskantsleri Kantslei korraldanud ümarlaudu. Ülevaateastal toimus näiteks 2 ümarlauda arestimajade tervishoiu ja kinnipidamiskohtade toitlustamise teemadel. Lisaks on õiguskantsler loonud efektiivse koostöö Justiitsministeeriumi ja Siseministeeriumiga, uurimaks vanglates aset leidnud surmajuhumeid.

Põhiõiguste ja -vabaduste kaitse süvitsi analüüsimiseks ning väärkohtlemise ennetamiseks konkreetses valdkonnas avaldati erialaväljaannetes 7 põhjalikumad artiklid.

Ennetusasutusena tegutsedes peab õiguskantsler väga oluliseks rahvusvahelist koostööd teiste ennetusasutuste ja asjakohaste rahvusvaheliste organisatsioonidega. Seetõttu osalesid õiguskantsler ja tema nõunikud mitmetel selleteemalistel üritustel, sh tehes ka ettekandeid:

- 17.-19.01. Allar Jõks ja Mari Amos osalesid Pariisis konverentsil "Piinamise ennetamine Euroopas", tehes mh ka ettekande;
- 25.02. Mari Amos korraldas Leedu Seimi Ombudsmani kantsleis töötoa "Rahvusliku ennetusmehhanismi efektiivne toimimine";
- 31.03.-03.04. Eve Liblik, Kadri Soova, Raivo Sults ja Jaanus Konsa osalesid Šveitsis õppereisil Piinamise Ennetamise Assotsiatsiooni büroos (APT);
- 08.-10.04. Indrek-Ivar Määrits osales Paduas seminaril "Kinnipeetavate väärkohtlemine: OPCAT ennetusasutusteks saavate riiklike inimõiguste organisatsioonide vastutus ja teiste riiklike inimõiguste organisatsioonide vastutus";
- 19.-22.05. Jaanus Konsa osales Peterburgis seminaril "Riiklike inimõiguste organisatsioonide kaebused politsei suhtes. Kuidas lahendada politsei tegevuse kohta esitatud kaebusi";
- 21.-23.05. Raivo Sults osales Bratislavas seminaril "Vanglateenistuse organiseerimine ja juhtimine: kvaliteedinõuded";

110 Vt ka nt: APT. Monitoring Places of Detention: A Practical Guide. Genf 2004. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.apr.ch/content/view/44/84/lang/en/>.

111 Kontrollkäikude kokkuvõtted on kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/?menuID=148>.

112 ÜRO Kõrge Inimõiguste Komissar. Istanbuli protokoll. Piinamise ja muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise või karistamise tõhusa uurimise ja dokumenteerimise juhend. New York, Genf 2004. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training8Rev1en.pdf> (inglise keeles).

- 18.-20.06. Raivo Sults osales Barcelonas seminaril “Kinnipeetava sekkumisprogrammide parimad näited”;  
 23.-24.06. Mari Amos kohtus Genfis piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee (SPT) liikmetega;  
 24.-26.11. Nele Parrest ja Mari Amos osalesid Prahlas seminaril “OPCAT OSCE piirkonnas: selle tähendus ja rakendamine”, tehes mh ka kaks ettekannet.

Lisaks eeltoodule analüüsiiti 2008. aastal mitmeid vangistusõiguse regulatsiooni põhiseaduspärasusega seotud küsimusi ning probleeme tuvastati kolmel juhul (vt lähemalt 2. osa III jao Justiitsministeeriumi valitsemisala: Kinnipeetava kohustuste õigusselgus, asi nr 6-1/080252; Kohustusliku vaidemenetluse põhiseaduspärasus, asi nr 6-1/80197; Vanglasisekorraeeskirjas sätestatud mõiste “kiri”, asi nr 6-3/080628).

2008. aastal täpsustas seadusandja ka mitmeid omandiõiguse ja liikumisvabaduse piirangute regulatsioone, mille vajadusele oli õiguskantsler varem korduvalt tähelepanu juhtinud. Alates 01.01.2009 reguleeriti seadusega täpselt ja ammendavalt erihooldusteenust saavate isikute omandiõiguse piirangud ja liikumisvabaduse piirangud (vt lähemalt 2. osa XII jao Sotsiaalministeeriumi valitsemisala üldiseloostuse sotsiaalvaldkonna kirjeldus). Samuti töötati 2008. aastal välja uus vaimse tervise seaduse kontseptsioon, valmistati ette alused omandiõiguse piiramiseks psühhiaatrilise abi osutajate juures ning koostati parema praktika kujundamiseks ohjeldusmeetmete rakendamise juhend (vt lähemalt 2. osa XII jao Sotsiaalministeeriumi valitsemisala tervisevaldkonna kirjeldus).

Järgnevalt antakse ülevaade õiguskantsleri poolt 2008. aastal erinevatesse kinnipidamiskohtadesse korraldatud kontrollkäikudest, tuues muuhulgas esile kinnipidamiskohtades esinevad süstemaatilised kitsaskohad.

## II PSÜHHIAATRILISE ABI OSUTAJAD

Eestis osutab stationsaarse psühhiaatrilise abi teenust isiku tahtest olenemata kokku 12 teenuseosutajat. Aastal 2008 viidi psühhiaatrilise abi osutajate juurde läbi kokku 4 kontrollkäiku. Kontrollitavateks asutusteks oli SA Läänemaa Haigla psühhiaatriaosakond (Kontrollkäik Läänemaa Haigla psühhiaatriaosakonda, asi nr 7-9/080022), AS Ahtme Haigla (Kontrollkäik Ahtme Haiglasse, asi nr 7-9/080588), SA Rapla Maakonnahaigla psühhiaatriaosakond (Kontrollkäik Rapla Maakonnahaiglasse, asi nr 7-9/081401) ja Wismari Haigla AS (Kontrollkäik Wismari Haiglasse, asi nr 7-9/081685). Asutuste valik oli tööplaanijärgne ning lähtus eesmärgist lõpetada psühhiaatrilise abi osutajate esimene kontrollring hiljemalt 01.02.2009. Kontrollkäikude planeerimisel lähtuti ka regionaalsetest kaalutlustest – kõik kontrollitavad asutused asusid erinevates Eesti piirkondades. Käsitletavatesse asutustesse õiguskantsleri kontrollkäike varasemalt korraldatud ei olnud.

Õiguskantsleri poolt eelnevatel aastatel läbiviidud psühhiaatrilise abi osutajate kontrollimise tulemustega võrreldes võib nentida, et aastal 2008 avastati asutuste tegevuses isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamisega seonduvalt tunduvalt vähem puudujäärke. Kindlasti on oma osa siin ka ennetustööl ning kontrollkäikude kokkuvõtete aktiivsel levitamisel sarnaste teenuseosutajate seas. Siiski võib 2008. aastal saadud teabe üldistamise põhjal esile tuua teatud meetodilised puudujärgid.

Üheks peamiseks probleemiks, mis puudutab kõiki kontrollitud psühhiaatrilise abi osutajaid, oli ravil viibivate ja ravile saabuvate isikute ebapiisav teavitamine nende õigustest asutuses viibides. Lisaks on patsiente ebapiisavalt informeeritud nii haiglasisesest kaebemehhanismist kui ka muude järelevalveasutuste poole pöördumise õigusest ja korrast.

Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee (CPT) 8. üldaruande p 53<sup>113</sup> sätestab, et igale patsiendile ja tema perele tuleks raviasutusse saabumise järgselt väljastada tutvustav brošüür, milles on näidatud asutuse sisekord ja patsiendi õigused. Lisaks peab sotsiaalministri 15.12.2004 määruse nr 128 “Tervishoiuteenuste kvaliteedi tagamise nõuded” § 6 lg 4 kohaselt tervishoiuteenuste osutaja oma tegevuskohas teatavaks tegema patsiendi õiguse pöörduda tervishoiuteenuse osutamise suhtes tekkinud kaebusega tervishoiutöötajate tegevuse peale tervishoiuteenuse osutaja juhtkonna, haigekassa piirkondliku osakonna, Tervishoiuameti või maavanema poole ning nende kontaktandmed. Nimetatud asjaolude osas on õiguskantsler kõigile kontrollitud asutustele teinud soovitusel välja töötada ammendav ning arusaadav patsiendi õigusi käsitlev materjal ravil viibivate isikute jaoks, mis kirjeldab asutuse sisekorda, isiku õigusi ja kohustusi ning näitab ära võimalikud kaebemehhanismid (asutusesisesed menetlused, kohus, Tervishoiuamet, õiguskantsler jne) ja nende kasutamise võimalused. Soovitavaks tuleb pidada patsiendi infobrošüüri ka haiglasisesest kaebuste ja ettepanekute esitamise vormi liitmist, mis võimaldaks ravil viibival isikul või tema hooldajal kasutada kaebemehhanisme, hoolimata haiglas rakendatavatest liikumispiirangutest. Nimetatud dokument tuleb kirjalikult väljastada igale ravile saabunud isikule temale arusaadavas keeles ning vajadusel peab tervishoiuteenuse osutaja tagama ka dokumendi sisu täiendava suulise selgitamise. Asjakohane isikute õigusi ja kaebemehhanisme tutvustav teabematerjal peab olema avalikult välja pandud kõigis haigla osakondades.

Kõik tervishoiuteenuse osutajad, kellele õiguskantsler asjakohase soovitusel on teinud ning kelle suhtes on ülevaate koostamise ajaks järelmenetlus läbi viidud, on nõuetele vastava infomaterjali koostanud. Sageli on juhitud teiste tervishoiuteenuse osutajate juures kasutusel olevatest sobilikest teavikutest, samuti on väljatöötatud materjali sobivuse kohta hinnanguid ja soovitusi andnud õiguskantsleri nõunikud.

Lisaks eelnevale esines kolmes kontrollitud asutuses endiselt puudujäärke tahtest olenematu ravi määramise kohtumenetlusega seoses. Peamiseks probleemiks oli tahtest olenematule ravile määratavate isikute kohtu poolt ära kuulamata jätmine, esindaja mitterääramine ja kõrvalekaldeid kohtumääruse kättetoimetamise korrast. Eeltoodud kitsaskohtade osas on õiguskantsler pöördunud soovitustega Pärnu Maakohtu, Viru Maakohtu ja Harju Maakohtu esimeeste poole.

Menetluste pinnalt, milles on ülevaate koostamise seisuga läbi viidud järelkontroll, võib nentida, et õiguskantsleri soovitusel järgselt on kohtud oma töö efektiivselt ümber korraldanud ning hakanud täitma neile menetlusseadustega pandud ärakuulamiskohustust, kohustust määrata esindaja ning muid sarnaseid isiku protsessuaalsete õiguste tagamiseks ette nähtud tagatisi.

113 Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee 8. üldaruanne (CPT/Inf (98) 12). Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-08.htm>.



### III POLITSEI KINNIPIDAMISKOHAD

#### 1. Üldiseloostus

Eestis on politsei kinnipidamiskohti kokku 36. Aastal 2008 külastas õiguskantsler 15 politseihoonet, kus peetakse isikuid erinevatel õiguslikel alustel kinni. Kontrollitud asutused olid järgmised:

- 1) Lõuna Politseiprefektuuri Tartu arestimaja ([Kontrollkäik Tartu arestimajja, asi nr 7-7/080613](#));
- 2) Lõuna Politseiprefektuuri Jõgeva arestimaja ([Kontrollkäik Jõgeva arestimajja, asi nr 7-7/090027](#));
- 3) Ida Politseiprefektuuri Narva politseiosakonna arestimaja;
- 4) Lääne Politseiprefektuuri Paide arestimaja ([Kontrollkäik Paide arestimajja, asi nr 7-4/080871](#));
- 5) Lääne Politseiprefektuuri Rapla arestimaja ([Kontrollkäik Rapla arestimajja, asi nr 7-4/080763](#));
- 6) Lääne Politseiprefektuuri Haapsalu arestimaja ([Kontrollkäik Haapsalu arestimajja, asi nr 7-4/081663](#));
- 7) Põhja Politseiprefektuuri Kesklinna politseiosakond;
- 8) Põhja Politseiprefektuuri Lääne-Harju politseiosakond;
- 9) Lõuna Politseiprefektuuri Elva konstaablijaoskond;
- 10) Lõuna Politseiprefektuuri Otepää konstaablijaoskond;
- 11) Lõuna Politseiprefektuuri Räpina konstaablijaoskond;
- 12) Lõuna Politseiprefektuuri Mustvee konstaablijaoskond;
- 13) Lõuna Politseiprefektuuri Antsla konstaablijaoskond;
- 14) Ida Politseiprefektuuri Sillamäe konstaablijaoskond;
- 15) Ida Politseiprefektuuri Iisaku konstaablijaoskond.

Kontrollitavate asutuste valik lähtus peamiselt eesmärgist külastada seni kontrollimata politseihooneid ning vajadusest kaardistada kõigi politsei poolt kasutatavate kinnipidamiskambrite üldised olmetingimused (sh lühiajalise kinnipidamise puhul). Ka õiguskantslerile laekunud kinni peetud isikute avaldused (nii avalduste arv kui neis kajastatud probleemid) avaldasid mõju kontrollkäigu aja ja koha valikule. Samuti tehti üks kontrollkäik järelkontrolli raames – Ida Politseiprefektuuri Narva politseiosakonna arestimajja.

Lisaks olmetingimustele keskenduti õiguskantsleri kontrollkäikudel kolmele suuremale teemale: arestimajades tervishoiuteenuste osutamisega seonduvad küsimused, toitlustamine arestimajades ning isikute lühiajaline kinnipidamine.

Külastatud politseihooned võib tinglikult jagada kaheks: ühed on arestimajad, kus hoitakse isikuid kinni üle 48 tunni, ning teised on politseiosakonnad või konstaablijaoskonnad, kus üldjuhul hoitakse isikuid kinni lühiajaliselt (kuni 48 tundi).

Olmetingimuste puudujääke esines nii arestimajades kui ka isikute lühiajaliseks kinnipidamiseks mõeldud teistes politseihoonetes. Kontrollkäikude tulemusel on õiguskantsler jaganud politseihooned, kus isikuid kinni peetakse, kolme kategooriasse. Esiteks hooned, mille olmetingimused valdavalt ei täida õigusaktides sätestatud miinimumnõudeid; teiseks hooned, kus miinimumnõuded on täidetud, kuid on arenguruumi inimväarikuse ning teiste isiku põhiõiguste seisukohalt; kolmandaks politseihooned, kus valitsevad isikute kinnipidamiseks head olmetingimused. Lähtuvalt nimetatud jaotusest on õiguskantsler jaganud kontrollkäikude tulemina politseile antavad soovitusel ja ettepanekud valdavalt kahte kategooriasse. Esimesed on probleemid, kus lahendused nõuavad suuremahulisi investeeringuid ning erinevate politseistruktuuriüksuste koostööd. Selle alla mahuvad näiteks ulatuslikud renoveerimised kinnipidamiskambrites, jalutushoovide rajamine ning ka lisaametnike leidmine kinni peetud isikute julgeoleku tagamiseks. Teise valdkonna moodustavad kitsaskohad, mis on enamasti lahendatavad politseiosakonna tasandil, näiteks väikesemahulised remondid, politseihoone inventari hooldus ja remont jne.

Politsei poolt kasutatavate ruumide olmetingimuste seisukohalt saab negatiivses mõttes esile tuua Ida Politseiprefektuuri Narva politseiosakonna arestimaja (edaspidi Narva arestimaja). Viimane on üks kehvemate kinnipidamis- ja olmetingimustega arestimajasid Eestis. Õiguskantsler kontrollis Narva arestimaja 03.03.2008 järelkontrolli raames, selgitamaks välja olulisemad arengud pärast 01.02.2007 korraldatud kontrollkäiku.<sup>114</sup> Narva arestimaja varasemal kontrollimisel selgusid arvukad puudused arestimaja kinnipidamis- ja olmetingimustes ning tugev ülerahvastatus arestimaja kambrites, mis võimendas olemasolevaid probleeme veelgi.

Järelkontrolli raames pidi õiguskantsler tõdema, et kinnipidamis- ja olmetingimused ei ole Narva arestimajas võrreldes varasemaga märkimisväärselt paranenud. Ülerahvastatusega siiski enam probleeme ei olnud ning see leevendas mõnevõrra kehva olmetingimustest tingitud vajakajäämisi. Lisaks kinnitati Ida Politseiprefektuurist, et pärast Viru Vangla avamist 2008. aasta kevadsuvel ning koos sellega ka uue Ida Politseiprefektuuri Jõhvi arestimaja rajamist muutub Narva arestimaja töökorraldus oluliselt. Nimelt hakkab Narva arestimaja täitma üksnes isikute lühiajalise kinnipidamise funktsiooni ning pikemaajalised kinnipidamised viiakse täide kas Jõhvi arestimajas või Viru Vanglas.

Tõsisid puudujääke olmetingimuste osas tuvastas õiguskantsler ka kontrollkäikudel Lõuna Politseiprefektuuri Jõgeva politseiosakonna arestimajja (edaspidi Jõgeva arestimaja) ja Lääne Politseiprefektuuri Haapsalu politseiosakonna arestimajja (edaspidi Haapsalu arestimaja).

114 Vt ka Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn 2008, lk 226.



Jõgeva arestimaja puhul on tegemist Lõuna Politseiprefektuuri kindlasti ühe kõige kehvemate olme- ja kinnipidamistingimustega arestimajaga. Kontrollkäigul kinnitasid Lõuna Politseiprefektuuri ametnikud, et neile on kõnealuse arestimaja kasinad tingimused teada ja prioriteetide hulka kuulub kiiremas korras probleemidele lahenduse leidmine.

Haapsalu arestimaja puhul on tegemist hoonega, kus olme- ja kinnipidamistingimused täidavad põhimõtteliselt õigusaktides sätestatud minimaalsed nõuded, kuid inimväärkuse austamise seisukohalt on arenguruumi küllalt palju.

Positiivsest küljest saab siiski märkida, et Haapsalu arestimaja on astunud hulgaliselt väikesed, kuid olulisi samme kinni peetavate isikute olukorra parandamiseks. Näitena saab tuua muust kambrist madala seinaga eraldatud hügieeninurga, mille puudumine paljudes teistes arestimajades on endiselt oluliseks probleemiks.

Haapsalu arestimaja olmetingimused saab samuti eelnevalt kirjeldatud liigituse kohaselt jagada kaheks: need, mille parandamine eeldab suuremahulisi investeeringuid, ning need, mille puudujääke on võimalik kõrvaldada lihtsalt, sh lühemaajalises perspektiivis. Eelkõige väljenduvad puudujäägid arestimaja amortisatsioonis.

Olmetingimuste osas esindab Eesti keskmist taset Lõuna Politseiprefektuuri Tartu politseiosakonna arestimaja (edaspidi Tartu arestimaja). Olme- ja kinnipidamistingimused on suhteliselt head ning viimane suurem remont teostati mõne aasta eest.

Olmetingimuste osas keskmise tasemega on lisaks Tartu arestimajale ka Lääne Politseiprefektuuri Paide ja Rapla politseiosakonna arestimajad (edaspidi Paide arestimaja ja Rapla arestimaja).

Kontrollkäikudel politsei kinnipidamiskohtadesse tuvastati, et läbivaks probleemiks, mis on osaliselt seotud ka olmetingimustega, on jalutusvõimaluse puudumine politseihoonetes. Jalutushoovid puuduvad näiteks Narva ja Haapsalu arestimajas. Samas Tartu, Jõgeva ja Paide arestimajas on jalutushoov isenesest küll olemas, kuid jalutusvõimaluse mittevõimaldamise põhjuseks on ametnike vähesus ning sellega kaasnevad julgeolekuriskid.

Õiguskantsler tegi Tartu arestimajale ettepaneku koos Lõuna Politseiprefektuuriga (vajadusel Politseiameti ja Siseministeeriumiga) leida vahendeid jalutushoovi kasutamiseks. Samuti tegi õiguskantsler ettepaneku koostada juhend selgete kriteeriumitega jalutamisevõimaluse andmiseks juhul, kui objektiivsetel põhjustel ei ole võimalik kõigile arestimajas viibivatele isikutele jalutamiseõigust tagada.

Politseiamet vastas õiguskantsleri ettepanekule, et Politseiamet koostab juhendi, mille alusel korraldatakse erinevatele kinni peetud isikute gruppidele (arestialused, vahistatud) jalutamisevõimaluse tagamist.

Ametnike vähesus võib tingida lisaks jalutamisevõimaluse puudumisele ka tõsiseid julgeolekuriske, seda eriti öisel ajal. Näiteks vestlusest Paide politseiosakonna ülemaga ilmses, et üheks kitsaskohaks politseiosakonna tegevuses on ametikohtade vähendamine. Osaliselt on see põhjustatud politseiprefektuuri töö ümberkorraldamisest, kuid osaliselt on ametikohti ära kaotatud ka põhjusel, et neid ei suudetud täita.

Kõnealusel korral tegi õiguskantsler Paide arestimajale ettepaneku Lääne Politseiprefektuuril ja Politseiametil (vajadusel ka Siseministeeriumil) koostöös leida võimalusi Paide politseiosakonna arestimajas ametnike vähesusest tingitud julgeolekuriskide maandamiseks.

Lääne Politseiprefektuur märkis oma vastuses, et täiendavate ametnike leidmine on eelarveliste vahendite nappusest tulenevalt keeruline. Samuti on plaanis politseisüsteemi ümberkujundamine seoses politsei, piirvalve ja migratsioonisutuste ühendamise lõpuleviimisega aastaks 2010. Lisaks selgitas Lääne Politseiprefektuur, et vajadusel kaasatakse Paide arestimaja julgeoleku tagamiseks politseiosakonna teeninduspiirkonna korrakaitsetoimkondi (politseipatrulle).

Ametnike vähesusest tingitud julgeolekuriske on õiguskantsler tuvastanud kontrollkäikudel ka teistesse arestimajadesse (nt Jõgeva arestimaja).<sup>115</sup>

Süsteemilisi ja tõsiseid kitsaskohti on lisaks olmetingimustele ja ametnike vähesusele politseihoonetes veelgi. Üheks valdkonnaks, millega õiguskantsler 2008. aastal põhjalikumalt tegeles, on tervishoiuteenuste korraldusega seonduvad küsimused. Kuna tegemist on laiema puudusega, korraldas õiguskantsler 04.02.2008 ümarlaua Siseministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Tervishoiuameti ja Politseiameti esindajatega. Kõnealuse ümarlaua tulemusena palus õiguskantsler asjaomastel asutustel töötada välja politseihoonetes viibivatele kinnipeetud isikutele tervishoiuteenuste osutamise täpne kord, sh kokku leppida tervishoiuteenuste osutamise ulatus ning vajadusel muuta asjakohaseid õigusakte.

Teine enamikku politseihooneid puudutav probleem on toitlustamine. Õiguskantsleri poole on korduvalt pöördunud kinnipeetud isikud erinevatest arestimajadest ja politseiosakondadest väitega, et pakutav toit ei vasta õigusaktides sätestatud nõuetele. Toitlustamisega seotud probleeme on tuvastatud ka kontrollkäikudel. Seetõttu korraldas õiguskantsler 01.10.2008 ümarlaua Tervisekaitseinspeksiooni ametnikega. Viimastel lasub õigusaktidest tulenevalt järelevalve kohustus toitlustamise küsimustes. Kohtumisel vahetati kogemusi ja teavet kontrollimistel täheldatud probleemide osas.

115 Vt ka nt Pärnu arestimaja kontrollkäigu kokkuvõtet – Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn 2008, lk 242 jj.

Septembrist 2008 kuni jaanuarini 2009 korraldas õiguskantsler seeria kontrollkäike piirvalvekordonitesse ja -punktidesse, samuti politseiosakondadesse ning konstaablijaoskondadesse. Kontrollkäikude eesmärk oli kaardistada isikute lühiajalise kinnipidamisega seonduvad praktikad ning teha selle pinnalt Siseministeeriumile ettepanek lühiajalise kinnipidamise õigusliku regulatsiooni väljatöötamiseks. Lühiajalise kinnipidamise regulatsiooni väljatöötamine on vajalik eelkõige seetõttu, et Eesti õiguskorras ei eksisteeri normistikku, milles oleks üheselt sätestatud õigused, mis tuleb isikule tagada, kui teda hoitakse kinni maksimaalselt 48 tundi.

Kontrollkäikude raames külastati erinevaid Põhja, Lõuna ja Ida Politseiprefektuuri kinnipidamiskambreid, mis paiknevad politseiosakondades või konstaablijaoskondades<sup>116</sup>, ning piirivalvehooneid, kus isikuid kinni peetakse<sup>117</sup>.

Menetlus ettepaneku tegemiseks lühiajalise kinnipidamise regulatsiooni väljatöötamiseks jätkub aastal 2009.

Järgnevalt on arestimajade kaupa lühidalt kirjeldatud kontrollkäikudel tuvastatud muud, eelnevalt nimetatata kitsaskohad.

## 2. Tartu arestimaja

Õiguskantsler kontrollis 12.06.2008 Tartu arestimaja. Tartu arestimajas viiakse täide isikute lühiajalist kinnipidamist (nt kaineistamine) ja väärteoareste. Menetlustoimingute sooritamiseks tuuakse Tartu arestimajja ka kriminaalmenetluse raames vahistatud isikuid, samuti samal eesmärgil süüdimõistetuid. Varasemalt õiguskantsler kõnealusesse arestimajja kontrollkäike korraldanud ei ole.

Suurimad kontrollkäigul tuvastatud probleemid leidsid kirjeldamist eelnevalt. Lisaks selgus mõningaid probleeme seoses valgustusega.

Kontrollimisel ilmnes, et päevasel ajal ei ole kambrites piisavalt valgust, et kinni peetud isikud saaksid tegeleda lugemise või kirjutamisega. Kambrite lagedes olevatest lampidest olid vaid mõned varustatud elektripirnidega ning kambresse läbi akna paistev loomulik valgus ei taganud ruumi piisavat valgustatust.

Seetõttu tegi õiguskantsler ettepaneku varustada kambrid piisava valgustusega, mis võimaldaks kinni peetud isikutel tegeleda lugemise ja kirjutamisega.

Ka selgus vestlusel arestimajas kinni peetud isikutega, et öösel kustutatakse ametnike poolt kambrites tuled.

Kuna valgustuse olemasolu öisel ajal on oluline julgeoleku kaalutlustest lähtudes, tegi õiguskantsler ettepaneku jätta arestikambrites pimedal ajal tööle valgusallikas viisil, mis tagaks järelevalve kambri toimuva üle, kuid ei segaks kinnipeetud isikute und. Vajadusel tuleks kambrid varustada vastava valgusallikaga. Samuti tegi õiguskantsler ettepaneku selgitada arestimaja ametnikele valgustuse vajalikkust julgeoleku aspektist lähtudes.

Politseiamet vastas õiguskantsleri ettepanekutele, et otsitakse lahendusi uute valgustite soetamiseks ning nende järkjärguliseks ümbervahetamiseks. Samuti viidi Tartu arestimaja personalile läbi koolitus kinni peetud isiku julgeoleku tagamise teemal.

Vestlusel arestimaja ülemaga ning vestlustel kinni peetud isikutega selgus ka, et kõigile kinni peetud isikutele ei ole võimalik tagada õigusaktides ettenähtud telefoni kasutamise võimalust. Arestimaja ülem selgitas, et Lõuna Politseiprefektuur on aktiivselt otsinud lahendusi (kuid seni tulemuseta), et tagada õigusaktidega sätestatud ulatuses telefoni kasutamise võimalus ka nendele kinni peetud isikutele, kellele on kriminaalasja menetleja poolt rakendatud telefoni kasutamise piirangut (nt suhtlemisel lähedastega).

Eelnevast tulenevalt tegi õiguskantsler ettepaneku jätkata probleemiga tegelemist.

Politseiamet vastas õiguskantsleri ettepanekule, et kinni peetud isikutele on tagatud telefoni kasutamine ning ametnikele teadvustatakse telefoni kasutamise võimaldamisega seonduvaid aspekte õppepäevadel ja nõupidamistel.

Arestimaja kambrite kontrollimisel selgus ka, et hinnanguliselt ei ole õhuringlus enam kui kahe kinni peetud isikuga kambrites piisaval määral tagatud.

Seetõttu tegi õiguskantsler ettepaneku vältida kambrite ülekoormamist kinni peetud isikutega, mis tõstab veelgi esile ventilatsioonüsteemi puudujäike. Samuti palus õiguskantsler arvestada isikute kambri paigutamisel suitsetajate ja mittesuitsetajate eraldi hoidmise vajadust ning võimalusel parandada Tartu arestimaja kambrite ventilatsiooni.

<sup>116</sup> Külastati järgmisi politseihooneid: Põhja Politseiprefektuur: Keslinna politseiosakond, Ida politseiosakond, Ida-Harju politseiosakond, Lääne-Harju politseiosakond; Lõuna Politseiprefektuur: Mustvee konstaablijaoskond, Elva konstaablijaoskond, Räpna konstaablijaoskond, Antsla konstaablijaoskond, Otepää konstaablijaoskond; Ida Politseiprefektuur: Sillamäe konstaablijaoskond ja Iisaku konstaablijaoskond.

<sup>117</sup> Külastati järgmisi piirivalvehooneid: Narva maanteepiiripunkt, Narva kordon, Vasknarva kordon, Narva-Jõesuu kordon, Alajõe kordon, Mustvee kordon, Värskas kordon, Saatses kordon, Koidula maanteepiiripunkt, Piusa kordon, Luhamaa kordon, Luhamaa maanteepiiripunkt.

Politseiamet nõustus õiguskantsleriga ning kinnitas, et isikute kambritesse paigutamisel lähtutakse muuhulgas ka suitsetamise faktist. Samuti otsib Politseiameti logistikaosakond võimalusi Tartu arestimaja ventilatsiooni parandamiseks.

### 3. Paide arestimaja

Õiguskantsler korraldas 12.06.2008 kontrollkäigu Paide arestimajja. Tegu on arestimajaga, kus viibivad lühiajaliselt kinni peetud isikud, arestialused ning teatud juhtudel ka vahistatud ja süüdimõistetud. Varasemalt õiguskantsler Paide arestimaja kontrollinud ei olnud.

Lisaks eelnevalt kirjeldatud Eesti arestimajade n-ö tüüpprobleemidele selgus kontrollimisel, et kainestuskambrites puuduvad muust kambrist eraldatud WC ning kraan. Samuti ei töötanud kontrollkäigu ajal pesumasin, mis on mõeldud kinni peetud isikute pesu pesemiseks. Ilmnes ka, et kinni peetud isik saab ennast pesta vaid üks kord nädalas.

Õiguskantsler tegi ettepaneku leida võimalusi eraldatud WC ja kraani paigaldamiseks kainestuskambritesse. Lisaks palus õiguskantsler parandada kinni peetud isikute isikliku hügieeni võimalusi, sh võimaldada lisapesemiskordi. Samuti tegi õiguskantsler ettepaneku parandada kinni peetud isikute pesu pesemiseks ettenähtud pesumasin.

Lääne Politseiprefektuur märkis vastuseks õiguskantsleri ettepanekutele, et kainestuskambrite olmetingimusi parandatakse esimesel võimalusel, ning lisas, et kinni peetud isikute kasutuses olev pesumasin on parandatud. Samuti selgitas prefektuur, et kinni peetud isikutele pakutakse täiendavaid pesemiskordi.

### 4. Rapla arestimaja

Õiguskantsler korraldas 10.07.2008 kontrollkäigu Lääne Politseiprefektuuri Rapla politseiosakonna arestimajja. Kontrollkäik oli ajendatud õiguskantslerile laekunud isiku avaldusest, kes väitis, et tema puhul kasutati 26.11.2006 Rapla arestimajas viibides jalaraudu. Varasemalt õiguskantsler Paide arestimaja kontrollinud ei olnud.

Kontrollkäigul tuvastati jalaraudade olemasolu Rapla arestimajas. Paraku ei olnud võimalik tuvastada nende kasutamise fakti konkreetse avaldaja puhul.

Kaebuse esitanud isiku kinnipidamise ajal ei olnud Eesti õigusaktides sätestatud politseile õigust jalaraudu kasutada. Õiguskantsler siiski loobus Rapla arestimajale ettepanekute tegemisest, kuna 13.07.2008 muutus politseiseaduse regulatsioon ning jalaraudade kasutamine legaliseeriti.

Samuti korraldati kontrollkäigu ajal ringkäik arestimajas, kuid olulisi rikkumisi ei tuvastatud ning olmetingimused kõnealuses arestimajas on head.

### 5. Haapsalu arestimaja

Õiguskantsler korraldas kinni peetud isiku kaebustest tulenevalt 03.10.2008 kontrollkäigu Haapsalu arestimajja. Isiku kaebus oli ajendatud toidu käitlemisest arestimajas. Kuna kaebused kõnealusest arestimajast on harvad ning õiguskantsler ei ole Haapsalu arestimaja varasemalt kontrollinud, siis korraldati hoones ka põhjalik ringkäik.

Kontrollkäigu tulemusel asus õiguskantsler seisukohale, et lähitulevikus on kindlasti hädavajalik teostada väiksema eelarvega sanitaarremond kambrite värskendamiseks. Lisaks puudus arestimajas pesumasin, millega saaks kinni peetud isikute riideid pesta. Pesumasina soetamine ei ole samuti kuigivõrd ressursimahukas.

Kontrollkäigul nähtust tulenevalt tegi õiguskantsler Haapsalu politseiosakonnale ettepaneku leida koostöös Lääne Politseiprefektuuriga eelarvelisi vahendeid arestimaja kambrite värskendusremondiks ja pesumasina soetamiseks.

Lääne Politseiprefektuur vastas õiguskantsleri ettepanekutele, et sanitaarremondi on Haapsalu arestimajas tehtud kambrite kaupa ja sellega jätkatakse. Lääne Politseiprefektuur kinnitas, et tegeleb esinevate puuduste likvideerimisega vastavalt võimalustele.

Pesumasina soetamise küsimuses selgitas Lääne Politseiprefektuur, et Haapsalu arestimaja hoone asub amortiseerunud majas miljööväärtuslikus piirkonnas. Uue tarbija ühendamine vooluvõrku tähendab täiendavat koormust hoone elektrisüsteemile, sest juba praegu on prefektuur tõsistes raskustes olemasolevate tarbijate elektrienergiaga varustamisel. Olukorra parandamiseks on tehtud olulisi investeeringuid ning 2007. aastal sai muretsetud igasse territoriaalsesse struktuuriüksusesse generaatorid, samuti on püütud n-ö tasakaalustada olemasolevaid süsteeme.

## 6. Jõgeva arestimaja

Õiguskantsler korraldas 08.12.2008 kontrollkäigu Jõgeva arestimajja. Jõgeva arestimajja ei ole õiguskantsler varasemalt kontrollkäike korraldanud.

Nagu eelnevalt märgitud, on suurimaks probleemiks arestimaja olmetingimused. Hinnanguliselt vastavad need formaalselt küll õigusaktides sätestatud miinimumnõuetele, kuid nendega rahulejäämiseks siiski paraku põhjust kindlasti ei ole. Näiteks hoitakse kinni peetud isikuid kambrites, kus ei ole loomulikku valgust (puudub aken), ventilatsioon on puudulik, hügieeninurk on eraldatud üksnes kinni peetud isikute enda poolt üles riputatud riidega jne. Samuti jätab kambri seinte ja põrandate olukord paljuski soovida. Lisaks halvendab üldhinnangut tõsiasi, et isikud viibivad taolistes tingimustes ööpäev läbi päevade kaupa.

Õiguskantsler asus seisukohale, et kirjeldatud tingimused koostoimes kambriis veedetud aja pikkusega kujutavad endast inimväärikust alandavat kohtlemist.

Vestlusel prefektuuri ametnikega selgus, et lähitulevikus on plaanis Jõgeva politseiosakonna ja arestimaja tingimuste parandamine. Politseiosakonna ametnike töötingimuste ja kinni peetud isikute kinnipidamistingimuste seisukohalt on kindlasti vajalik ulatuslik hoone renoveerimine.

Kontrollimisel selgus ka, et kinni peetud isikutele ei võimaldata arestimajas telefonikõnesid. Viimane on eelkõige tingitud asjaolust, et arestimaja ei saa kontrollida kinni peetud isikute poolt valitud telefoninumbreid. Prefektuuri ametnikud kinnitasid, et kõnealuse probleemiga tegeletakse ning lahendust otsitakse.

Õiguskantsler tegi ettepaneku jätkata probleemiga tegelemist.

## IV KAITSEVÄGI

### 1. Üldiseloostus

Eestis oli ülevaateperioodil 7 väljaõppekeskust, milles Eesti kodanikud täitsid enda kaitseväeteenistuskohustust ajateenistuses. Kõik väljaõppekeskused, kus Eesti kodanikud täidavad kaitseväeteenistuskohustust, kuuluvad õiguskantsleri kui ennetusasutuse järelevalve alla, kuna kaitseväeteenistuskohustuse täitmisel on inimese vabadust ulatuslikult tema tahte vastaselt piiratud.

Õiguskantsler teostas ülevaateperioodil 2 kontrollkäiku kaitseväge väljaõppekeskustesse: jalaväge väljaõppekeskusesse Üksik-vahipataljon (edaspidi vahipataljon) (Kontrollkäik JVÕK Üksik-vahipataljoni, asi nr 7-7/071854) ja jalaväge väljaõppekeskusesse Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljon (edaspidi Kuperjanovi pataljon) (Kontrollkäik JVÕK Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljoni, asi nr 7-7/ 081060).

Õiguskantsler on varasemalt Kuperjanovi pataljonis kontrollkäigul käinud 2005. aastal.<sup>118</sup> Vahipataljoni kontrollkäik oli esmakordne.

Kontrollitavate asutuste valikul lähtus õiguskantsler eelkõige väljaõppekeskuses viibivate ajateenijate arvust ehk sellest, kui paljude inimeste põhiõigusi ja -vabadusi järelevalveluses asutuses piiratud on. Kontrollkäikude toimumise aja planeerib õiguskantsler tavaliselt ajateenijate väljaõppekeskusesse esmakordse saabumise aja lähedusse, teisisõnu ajale, mis vahetult järgneb uute ajateenijate väljaõppekeskusesse saabumisele. Lisaks arvestab õiguskantsler vajadust korraldada üks kontrollkäik samasse väljaõppekeskusesse vähemalt iga 3 aasta tagant.

Ülevaateasta jooksul tehtud kontrollkäikudest väljaõppekeskustesse ilmnes kahjuks juba jalaväge väljaõppekeskuses Viru Üksik-jalaväepataljon<sup>119</sup> selgunud õigusvastaste inimväärikust alandavate karistuste kohaldamise praktika. Nimetatud rikkumisi tuvastas õiguskantsler ka vahipataljonis ja Kuperjanovi pataljonis. Nimelt karistati ajateenijaid kätekõverdustega või sundasendis viibimisega kaitsevägealaste õigusaktide rikkumise eest. Lisaks selgus, et ühe ajateenija eksimuse eest karistati sageli tervet allüksust ehk kohaldati kollektiivset karistamist. Õiguskantsleri hinnangul on sellised karistusviisid keelatud ning nende rakendamine tuleb lõpetada.

Õiguskantsler tegi vahipataljonile ettepaneku tagada, et selliseid karistusi edaspidi enam ei kasutataks.

Vahipataljon kinnitas, et keskuse juhtkond ja kaaderkoosseis on erilise tähelepanu alla võtnud probleemi olemasolu. Vahipataljon lubas tarvitusele võtta kõik vajalikud meetmed, et füüsilise koormamise ning kollektiivse karistamise keeld oleks kõikide tasemete ülematele jätkuvalt arusaadav.

Kuperjanovi pataljoni kontrollkäigu kokkuvõttes mõnis õiguskantsler, et õigusvastaste karistuste näol ei ole tegemist üksnes konkreetses väljaõppekeskuses esineva probleemiga. Tulenevalt probleemi olemusest (vajaliku õigusliku raamistiku puudumine), sellest, et väljaõppekeskus ei tegele õigusloomega ning et kõnealuses küsimuses on õiguskantsler pöördunud Kaitseministeeriumi poole, ei pidanud õiguskantsler siiski vajalikuks kõnealusel küsimusel Kuperjanovi pataljoni kontrollkäigu raames pikemalt peatuda.

Järgnevalt on väljaõppekeskuste kaupa lühidalt kirjeldatud kontrollkäikudel tuvastatud muud, eelnevalt nimetatud kitsaskohad.

### 2. Vahipataljon

Vahipataljon on maaväge ülema vahetus alluvuses olev väljaõppekeskus, milles antakse hetkel väljaõpet linnalahingu ja sõjaväepolitsei üksustele. Lisaks täidab vahipataljon Eesti Kaitsejõudude esindusfunktsiooni. Tseremoniaalväljaõpet saanud sõdurid käivad nii maa-, mere- kui ka õhuväge vormis Kadriorus Presidendi Kantselei ruume valvamas.

Kontrollkäigul avastas õiguskantsler mitmeid vajakajäämisi ning tegi vahipataljonile 5 ettepanekut erinevate rikkumiste kõrvaldamiseks. Lisaks tegi õiguskantsler kaitseministrile ühe ettepaneku.

Kontrollkäigul selgus, et vahipataljoni olme- ja väljaõppetingimused ei vasta õigusaktides sätestatud nõuetele. Seejuures võib vajakajäämisi jagada kaheks: ühed, mille kõrvaldamine eeldab suuri investeeringuid, ja teised, mille kõrvaldamine on lihtsam ega eelda põhjalikke ümberehitusi või suuri kulutusi. Vestluses juhtkonnaga ilmnes ka, et pataljon on puudujääkidest teadlik ning on esitanud Kaitsejõudude Peastaabile detailse nägemuse sellest, kuidas väljaõppekeskuse olme- ja väljaõppetingimusi muuta. Seega oli vahipataljon aktiivselt olemasolevate võimaluste piires olme- ja väljaõppetingimuste vajakajäämiste kõrvaldamisega tegelemas.

Kuna ruumipuudusest tingitud rikkumiste kõrvaldamine ei ole üksnes vahipataljoni võimuses, tegi õiguskantsler kaitseministrile ettepaneku töötada välja tegevuskava ülerahvastatuse probleemi lahendamiseks, tagamaks ajateenijatele

118 Vt lisaks Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn 2006, lk 200 jj. Kättesaadav arvutivõrgus: [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee).

119 Vt lisaks Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn 2008, lk 137jj. Kättesaadav arvutivõrgus: [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee).

õigusaktides sätestatud minimaalne põrandapind, ning leida piisavad rahalised ressursid tegevuskava elluviimiseks. Kaitseminister vastas õiguskantslerile, et nimetatud probleemi lahendamise võimalikele variantidele pööratakse tähelepanu sõjalise riigikaitse arenguplaani 2009–2018 väljatöötamisel. Lisaks kinnitas kaitseminister, et ajateenijate inimväärika majutamise edendamine on sõjalise riigikaitse süsteemi arendamise seisukohalt prioriteetne.

Kontrollkäigul selgus, et vahipataljonis on küll olemas pesumasinad ja pataljoniülema sõnusti saavad neid pesu pesumiseks kasutada ka ajateenijad, kuid tegelikkuses ei olnud pesumasinaid piisavalt ning ajateenijatel pesumasinate kasutamise võimalus puudus. Õiguskantsler tegi ettepaneku tagada, et pesumasinaid saaksid kasutada ka ajateenijad. Selle tagamiseks oleks vaja neid juurde hankida.

Vahipataljon selgitas vastuseks ettepanekule, et ajateenijatel võimaldatakse edaspidi pesumasinaid kasutada. Samas sedastas vahipataljon, et ruumipuuduse tõttu ei ole võimalik pesumasinaid juurde hankida.

Samuti ilmnas kontrollkäigu raames, et ruumipuuduse tõttu on ajateenijate vaba aja sisustamine raskendatud, kuna vahipataljonis puudub vajalik olmeruum. Selgus, et eseseisvaks õppimiseks peab osa ajateenijaid koridoris püsti seisma, kuna ei jätku istekohti. Samal ajal ei olnud ajateenijatel võimalik kasutada tühjalt seisvaid õppeklasse tunnivälisel ajal, kuna need olid lukustatud. Õiguskantsler tegi ettepaneku võimaldada ajateenijatel olmeruumi puudumisest tuleneva ruumikitsikuse leevendamiseks kasutada õppeklasse ka vabal ajal.

Vahipataljoni ülem vastas, et edaspidi on ajateenijatel võimalik õppeklasse kasutada ka vabal ajal.

Mõningaid probleeme ilmnas lisaks ajateenijate poolt sisseostude tegemisel. Selgus, et vahipataljoni territooriumil on võimalik sisseostude sooritamise üksnes sularahaga arveldades. Kuna aga ajateenijatele makstakse toetust arvelduskontole ning vahipataljoni territooriumil puuduvad võimalused arvelduskontolt sularaha võtta, oli tekkinud olukord, kus ajateenijatel sisuliselt puudus võimalus sisseostude tegemiseks. Õiguskantsler tegi ettepaneku leida ilmnenu probleemile lahendus.

Vastuseks ettepanekule selgitas vahipataljon, et rühmaülem kogub edaspidi kokku ajateenijad, kellel on vaja sularaha, ning kaadrikaitseväelase juhtimisel viiakse ajateenijad lähima pangautomaadini.

Ilmnas ka, et esinevad mõningad probleemid ajateenijatele väljalubade võimaldamisega. Nimelt selgus, et on juhtunud, et ajateenijatel, kellele on väljaluba välja antud, on see hilisemalt ära võetud ning äravõtmist ei ole kohaselt põhjendatud. Õiguskantsler selgitas vahipataljonile, et väljaloo äravõtmist on vajalik ilmtingimata ajateenijatele põhjendada; mh selleks, et neil oleks võimalik hinnata äravõtmise õiguspärasust ning selle alusel langetada otsus, kas äravõtmine kohases korras vaidlustada või mitte. Õiguskantsler tegi vahipataljonile ettepaneku edaspidi järgida väljaloo andmisel ja äravõtmisel õigusaktides sätestatud nõudeid.

Vahipataljoni ülem võttis õiguskantsleri ettepaneku teadmiseks ning kinnitas, et kui väljaluba on sõdurile kätte antud ning korrapidaja juures registreeritud, siis seda enam ära ei võeta.

### 3. Kuperjanovi pataljon

Kuperjanovi pataljon on maaväe ülema vahetus alluvuses olev väljaõppekeskus, mille ülesanneteks on õpetada välja ja komplekteerida sõjaaja üksused vastavalt formeerimisülesandele ning vastavalt väljaõppeplaanile õppeaasta jooksul valmistada ajateenijatest sõjaaja allüksused: jalaväekompanii, miinipildujapatari, jalaväepataljoni luurerühmad. Samuti on Kuperjanovi pataljoni ülesandeks viia läbi vastavalt väljaõppe plaanile õppekogunemised pataljoni baasil moodustatavate ja reservväelastest komplekteeritavate üksustega ning hoida ja hooldada pataljoni rahu- ja sõjaaja, samuti formeeritavate üksuste tehnikat, relvastust, laskemoona, riide- ja muud varustust.

Kontrollkäigul avastatu tulemusel tegi õiguskantsler Kuperjanovi pataljoni 2 ettepanekut, mis mõlemad seonduvad delikaatsete isikuandmete töötlemise nõuete rikkumisega.

Nimelt selgus kontrollkäigul, et ajateenijate tervisliku seisundi kohta küsivad andmeid (delikaatsed isikuandmed) ka need kaitseväelased, kellel nimetatud andmete töötlemise õigus puudub. Samuti ilmnas, et ajateenijate esmase tervisekontrolli läbiviimise ajal viibis samas ruumis kõrvalisi isikuid ehk peale ajateenija ja meditsiinitöötaja ka teisi kaitseväelasi. Sellest tulenevalt võis juhtuda, et ajateenija terviseandmed võisid saada teatavaks ka kõrvalistele isikutele.

Õiguskantsler tegi Kuperjanovi pataljoni ettepaneku keelata nendel kaitseväelastel, kellel ei ole oma ülesannete täitmiseks tarvis teada ajateenijate tervisliku seisundi kohta delikaatseid isikuandmeid, vastavate andmete küsimine. Lisaks tegi õiguskantsler ettepaneku võtta tarvitusele meetmed, et tervisekontrolli läbiviimisel ei saaks delikaatsed isikuandmed teatavaks kõrvalistele isikutele.

Kuperjanovi pataljon vastas, et on ajateenijate delikaatsete isikuandmete töötlemise valdkonnale pööranud tõsist tähelepanu ning piüdnud selgitada ajateenijatega tegelevatele kaitseväelastele isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid reegleid, vältimaks võimalikke rikkumisi.



## V VANGLAD

### 1. Üldisloomustus

2008. aasta lõpu seisuga oli Eesti Vabariigis 5 vanglat, mis on kõik Justiitsministeeriumi valitsemisalas. Õiguskantsler tegi 2008. aastal kahte vanglasse põhjaliku kontrollkäigu. 21.02.2008 külastati Tallinna Vanglat ja 02.12.2008–03.12.2008 Viru Vanglat (Kontrollkäik Tallinna Vanglasse, asi nr 7-7/080046; Kontrollkäik Viru Vanglasse, asi nr 7-7/081558).

Õiguskantsler kavandab oma iga-aastases tegevuskavas kontrollkäike vanglatesse sellise intervalliga, et riigi igasse vanglasse korraldataks põhjalik kontrollkäik vähemalt üks kord kolme aasta jooksul. Lisaks sellele kogutakse igapäevaselt infot vanglates toimuva kohta õiguskantslerile esitatud kaebustest ning vajadusel on võimalik konkreetset vanglat külastada tihedamini.

Õiguskantsleri eelmine põhjalik kontrollkäik Tallinna Vanglasse toimus 2005. aasta märtsis. Viru Vangla avati 29.07.2008, mistõttu ei ole sinna varasemaid kontrollkäike tehtud. Neis kahes vanglas viibib kokku üle poole kogu riigi kinnipeetavatest ja vahistatutest.<sup>120</sup>

2008. aasta kontrollkäikudest võib kokkuvõtlikult esile tõsta kolm süsteemsemat probleemi.

Esiteks, viimastes Eestis veel alles olevates nõukogude ajast pärinevates ja renoveerimata vanglates valitsevad olud ei võimalda kinni peetud isikute põhiõiguste realiseerumist tasemel, mida tuleb eeldada 21. sajandi Euroopas. Üheks selliseks vanglaks on Tallinna Vangla, mille mitmed ruumid ei vastanud õiguskantsleri kontrollkäigu ajal nõuetele. Tallinna Vangla püüab oma vastuse kohaselt võimaluste piires ruumide seisukorda parandada, samuti on kavandatud uue Tallinna Vangla hoone ehitus.

Teiseks on kinni peetud isikutel jätkuvalt keeruline oma õigusi vangla ja teiste riigiasutuste poole pöördumisega kaitsta, kuna puudub info, milline vanglaametnik isiku õigusi rikkus ja millised üldse on isiku õigused. Samuti eiratakse avaldustele vastamise korda ja vangla ning kinni peetud isiku vahel peamiseks sidepidajaks oleva kontaktisiku poole pöördumine on tihti raskendatud. Õiguskantsler on neile probleemidele tähelepanu juhtinud ja koostöös Justiitsministeeriumi ning vanglatega on olukord tasapisi paranenud.

Kolmandaks on jätkuvalt probleeme ka ööpäevaringselt kambrisse suletud isikute (vahistatud, julgeolekukaalutlustel lukustatud kambritesse paigutatud isikud) igapäevategevuste mitmekesisamisega. Alaealised isikud ei saa lukustatud kambrites viibides küllaldaselt õppida ja osaleda huviringides, vahistatud isikutel pole küllaldaselt võimalusi sihipäraseks tegevuseks. Vanglate vastustest õiguskantsleri soovitudele ilmses, et igapäevategevuste mitmekesisamist takistavad oluliselt nii kriminaalmenetluse huvid (isikute eraldi hoidmise vajadus) kui ka julgeolekukaalutlused.

Järgnevalt on vanglate kaupa lühidalt kirjeldatud kontrollkäikudel tuvastatud muud, eelnevalt nimetamata kitsaskohad.

### 2. Tallinna Vangla

Tallinna Vangla on Justiitsministeeriumi valitsemisalas olev valitsusasutus, mis viib täide vabadusekaotust ja eelvangistust ning korraldab kriminaalhooldust. Tallinna Vangla on kinnine vangla, milles on eelvangistusosakond. Vanglas on 1159 kohta.

Kontrollkäigul ilmses, et paljud vanglaametnikud ei kandnud märgistust, mis võimaldaks identifitseerida, millise konkreetse ametnikuga on tegemist. Mitmetel ametnikel puudusid nimesildid või muu vastav märgistus, mis võimaldaks neid eristada.

Õiguskantsler leidis, et avalik võim ei tohi tegutseda omavaliselt. Seaduste järgimise tagatiseks on reaalne, mitte üksnes teoreetiline võimalus välja selgitada, kes avaliku võimu nimel tegutsejatest on seadust rikkunud. Ka eeldab tavapärase inimsõbralik suhtlus, et osapooled teavad, kellega on tegemist. See annab olulise panuse probleemidevabaks ja usalduslikuks kontaktiks ametniku ja inimese vahel. Seetõttu tegi õiguskantsler ettepaneku varustada Tallinna Vanglas kinni peetavate isikutega kontaktis olevate vanglaametnike vormirõivastus nimesiltide või muude identifitseerimist võimaldavate märgistustega (nt personaalne numbrikombinatsioon) ning tagada, et vanglaametnikud oleksid kinni peetavatele isikutele identifitseeritavad.

Tallinna Vangla nõustus õiguskantsleri seisukohaga, et teenistuses olev ametnik peab olema identifitseeritav. Igale vanglaametnikule on rinnas kandmiseks ette nähtud nimesilt. Lisaks on vangla juhtkonna sõnul vanglaametniku uuel vormil koht takjapaelaga kinnituvale rinnasildile jaoks. Vangla on kontrollinud ja kontrollib edaspidi rinnasildi kandmist. Vestlustel vahistatutega selgus, et vastuvõtmisel vanglasse peavad nad andma allkirja õigusaktidega tutvumise kohta enne, kui tutvumine/tutvustamine realselt aset leiab. Samuti väitsid vahistatud, et on esinenud juhtumeid, kus vanglaametnikud on väljastanud õigusaktide kehtetuid redaktsioone ega ole teadnud õigusaktide muudatuste jõustumisest.

Õiguskantsler leidis, et õigusnormide avaldamise nõue tuleneb õigusriigi printsiibist. Isikutelt ei saa nõuda normide

120 Eesti vanglates on ligikaudu 3550 kinnipeetavat. Andmed on kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.vangla.ee/>.

täitmist, mille eksisteerimise kohta neil puudub informatsioon ja võimalus nendega tutvumiseks ning selle abil oma käitumise kujundamiseks. Õigusnormide tundmine on vajalik ka oma õiguste tõhusaks kaitsmiseks. Seetõttu tegi õiguskantsler Tallinna Vanglale ettepaneku juhtida vanglaametnike tähelepanu õigusaktide korrektse tutvustamise vajadusele, samuti tegi õiguskantsler ettepaneku töötada välja vanglaametnike tööd suunav kord/metoodika, milles sisalduvate põhimõtete alusel kinni peetavatele isikutele õigusakte tutvustatakse.

Tallinna Vangla vastas, et kinni peetavatele isikutele õigusaktide tutvustamise kord vaadatakse üle, et kinni peetaval isikul oleks sisulisemalt võimalik tutvuda vangistust reguleerivate õigusaktide loeteluga ja nendes aktides sisalduvate põhimõtetelega enne allkirjalehele allkirja andmist. Lisaks on koostamisel infoteatmik kinni peetavatele isikutele vangistuse korraldusest, mis edastatakse kõikidele saabuvatele uutele kinni peetavatele isikutele.

Samuti ilmnis kontrollkäigul, et vanglas viibivatel vahistatutel on võimalusi sihipäraseks tegevuseks (õppimine, töötamine) kas vähe või puuduvad need üldse. Reeglina on vahistatud 23 tundi ööpäevas oma kambris ja ülejäänud tund kulub jalutuskäigule.

Õiguskantsler leidis, et üheks isiku edaspidist õiguskuulekat elu soodustavaks teguriks on kinni peetavatele isikutele sihipärase tegevuse võimaldamine. Sellisteks tegevusteks on eelkõige hariduse omandamine, töötamine ja erinevad huviringid kinni peetud isikutele. Õiguskantsler tegi soovitusi leida võimalusi, et vahistatud saaksid tegeleda õppetöö, töötamise või huviringidega sarnaselt süüdimõistetutele.

Tallinna Vangla vastuse kohaselt pärsib vahistatute hõive organiseerimist paljuski õiguslik olukord (sh uurimisorganite poolt seatud suhtlemispiirangud vahistatutele) ja ka Tallinna Vangla arhitektuuriline lahendus. Vangla otsib oma sõnutsi aktiivselt vabatahtlikke, kes oleksid huvitatud vahistatute kambrivälise tegevuse korraldamisest.

Kontrollkäigul toimunud vestlustes väitsid kinni peetud isikud, et teatud juhtudel ei vastata vangla poolt nende pöördumistele õigusaktides sätestatud tähtaegade jooksul. Samuti märgiti, et on esinenud juhtumeid, kus pöördumistele on jäetud sootuks vastamata.

Õiguskantsler leidis, et isikutel peab olema võimalik pöörduda asutuste poole liigsete formaalsusteta ning saada oma pöördumisele võimalikult kiire vastus. Kuna Eesti õigus sätestab, et kinni peetav isik suhtub vanglaga kirjalikult, siis on kirjaliku pöördumise menetlemise eeltingimuseks selle registreerimine haldusorgani poolt. Tulenevalt vangla ressursist ning kinni peetavate isikute pöördumiste arvust, on õiguskantsleri arvates mõistlik kasutada nende registreerimiseks ning menetlemiseks elektroonilise asjaajamise võimalusi. Elektroonilise asjaajamise korraldamine aitaks vähendada vanglaametnike töökoormust ning kiirendaks kinni peetavate isikute pöördumistele vastamist, mis omakorda oleks kooskõlas hea halduse tavaga. Eeltoodust tulenevalt tegi õiguskantsler vanglale ettepaneku koos Justiitsministeeriumiga töötada välja kinni peetud isikute pöördumiste fikseerimiseks ning menetlemise kiirendamiseks elektrooniline asjaajamissüsteem.

Tallinna Vangla vastas õiguskantslerile, et kinni peetavate isikute kirjalikud pöördumised registreeritakse asjaomases registris. Rakendamisel on infotehnoloogiline lahendus e-kontakt, mis põhineb MS Outlookil ja mida on edukalt kasutatud teistes Eesti vanglates.

Kontrollkäigu raames toimunud ringkäigul Tallinna Vanglas selgus, et kartserikaristuse täideviimiseks kasutatav kamber nr 89 on vähese valguse ja õhu liikumisega ning võrreldes teiste kartserikambritega oluliselt halvemate üldiste olmetingimustega. Ilmnis ka, et keskeltläbi on selles kambris kantava kartserikaristuse pikkuseks 10 päeva.

Õiguskantsler leidis, et kambris nr 89 kinni peetud isikute hoidmine kambris nr 89 on vastuolus inimvääriskust alandava kohtlemise keeluga. Õiguskantsler tegi vanglale ettepaneku kasutada Tallinna Vangla kartserihoone kambrist nr 89 vaid kinni peetavate isikute väga lühiajaliseks paigutamiseks. Tungiva vajaduseta tuleks õiguskantsleri arvates vältida kambri kasutamist enne, kui ei ole parandatud selle üldtingimusi.

Tallinna Vangla vastas, et kambrisse nr 89 paigutatakse inimesi vaid äärmise vajaduse korral ning isikud ei viibi selles kambris rohkem kui paar päeva. Ühtlasi lubas vangla muuta nimetatud kambrist kohasemaks kinni peetavate isikute lühiajaliseks hoidmiseks.

Tallinna Vangla kontrollkäigul tuvastati puudujääke olmetingimustes ka I ja II eelvangistushoone ruumides, mida kasutatakse peamiselt kinni peetud isikute kohtumiseks kaitsjatega. I eelvangistushoone puhul oli probleemiks eba-piisav ventilatsioon. Õhuringlust ei saanud parandada ka akna avamisega, kuna väljast kostev vali muusika muutis võimatuks ruumis vestlemise. II eelvangistushoone puhul oli kaitsjatega kohtumise ruum ebasanitaarses olukorras ning vajab hädasti renoveerimist.

Õiguskantsler tegi ettepaneku, et renoveeritaks eelvangistushoonete kaitsjatega kohtumiste ruume ning leitaks lahendus vähesele õhuringlusele.

Tallinna Vangla vastas, et eelvangistushoonetes on 2008. aasta aprillis vahetatud ventilatsioonisüsteemi filtrid, mis peaks ventilatsioonisüsteemi töö efektiivsust tõstma. Vangla on teinud firmale OÜ Hooldus Pluss ettepaneku lülitada II eelvangistushoone remont 2009. aastal Tallinna Vanglas tehtavate erakorraliste tööde hulka. Vangla osutas siiski

oma vastuses, et Tallinna Vanglas teostatavate remonditööde protsess on reguleeritud OÜ-ga Hooldus Pluss sõlmitud üürilepingu lisas n-ö kriitiliste tööde mahus. Kriitilistest töödest tehakse nimekiri ja tööd teostatakse vastavate vahendite olemasolul.

Vestlustel kaebasid mõned Tallinna Vangla vahistatud, et eelvangistushoonete duširuumides esineb probleeme sooja veega. Nimelt juhul, kui kõik pesemisruumi dušid on korraga tööle pandud, ei tule kõigist sooja vett ning mõned kinni peetavad isikud peavad seetõttu ennast pesema külma veega.

Õiguskantsler juhtis vangla tähelepanu vajadusele duširuumide renoveerida ja vangla kinnitas ka oma vastuses õiguskantslerile, et eelvangistushoone duširuumid remonditakse 2008. aasta suvel.

### 3. Viru Vangla

Viru Vangla on Justiitsministeeriumi valitsemisalas olev valitsusasutus, mis viib täide vabadusekaotust ja eelvangistust ning korraldab kriminaalhooldust. Viru Vangla on kinnine vangla, milles on lisaks eelvangistusosakonnale ka avavangla ja töötavate kinnipeetavate osakonnad. Kinnises vanglas on 1000 kohta ja avavanglas 75 kohta.

Õiguskantslerile saadetud avaldustest ja ka Viru Vanglas toimunud vestlustest kinnipeetavatega tugevdatud järelevalvega eluosakondadest ilmnes, et nendes eluosakondades viibivad kinnipeetavad avaldavad üsna suurt rahulolematust seoses sellega, et neile ei ole võimaldatud kasutada kõiki Viru Vangla poolt pakutavaid tegevusi ja teenuseid sellises mahus ja viisil, nagu teistele kinnipeetavatele samas vanglas. Õiguskantsleri vastuvõtul käinud tugevdatud järelevalvega osakonna kinnipeetavatest ei teadnud keegi kuigi täpselt, millisel põhjusel on nad paigutatud nn *super-max* (tugevdatud järelevalvega) osakonda. Isikud nentisid, et nende kokkupuuted teiste osakondade kinnipeetavatega on minimaalsed. Tugevdatud järelevalvega osakondade kinnipeetavad käivad osakonna territooriumilt väljas oma sõnutsi reeglina vaid jalutamas sama hoone katusel asuvates jalutusboksides. Kõiki muid tegevusi ja teenuseid peab viljelema ja saama osakonna territooriumil (kehakultuuriga tegelemine, usuliste vajaduste rahuldamine, hariduse saamine). Esmast arstiabi osutatakse osakonna vahetus läheduses olevas toas, milles puudub vastav erisisustus (on vaid laud ja mõned toolid) ning kinnipeetavate sõnutsi tuleb arstiabi oodata nädal või paar. Kaevati ka selle üle, et kinnipeetavate päevaruum on väike ning selles peab üheaegselt vaatama telerit, tegelema kehakultuuriga ja tegema telefonikõnesid.

Õiguskantsler nentis, et kehtiv õigus ei anna kinnipeetavale alust nõuda, et tema vangistusseadusest tulenevad õigused peavad olema tagatud täpselt samal viisil nagu teistelgi kinnipeetavatel samas vanglas või mõnes teises riigi kinnipidamiskohas. Tähtis on see, et õiguse realiseerimine oleks tagatud vähemalt õigusaktiga ette nähtud miinimumtasemel. Oluline on, et õiguse teostamise tegelikud tingimused ei moonutaks õiguse olemust sellisel, et sisuliselt võib muutuda selle realiseerimine võimatuks. Õiguskantsler mõõnis, et kontrollkäigul ei olnud võimalik sedastada, et kinnipeetavad ei oleks tugevdatud järelevalvega osakondades saanud realiseerida oma vangistusseadusest tulenevaid õigusi. Küll tegi õiguskantsler vanglale ettepaneku koostöös Tervishoiuameti asjatundjatega hinnata, kas tervishoiuteenuste kvaliteedile avaldab negatiivset mõju asjaolu, et kinnipeetava esmane arstlik läbivaatus viiakse reeglina läbi ilma erisisustuseta ruumis, ning vajadusel teha vastavad muutused ruumide sisustuses. Samuti tegi õiguskantsler ettepaneku hoiduda võimalusel tugevdatud järelevalvega osakondade maksimaalsest täitmisest, leida võimalusi suurendada vaba aja veetmiseks kasutatavaid ruume ja neis olevaid võimalusi ning kui julgeolekuolukord seda võimaldab, pakkuda nende osakondade kinnipeetavatele aeg-ajalt tegevusi ka väljaspool tugevdatud järelevalvega osakondi. Lisaks tegi õiguskantsler ettepaneku võimalusel selgitada isikutele kas või piiratud ulatuseski, millistel kaalutlustel nad sellistesse osakondadesse paigutatud on.

Kinnipeetavatega peetud vestlustel kaebasid kinnipeetavad, et Viru Vanglas võimaldatakse isikutele pikaajalisi kokkusaamisi üsna harva ja sageli ei sobi kokkusaamisele tulijatele selleks ette nähtud kokkusaamise päevad. Vestlusel vangla juhtkonnaga ilmnes, et keskmiselt saavad isikud Viru Vanglas küll pikaajalisi kokkusaamisi enam, kui kinnipeetaval seaduse järgi minimaalselt õigus on saada, ent reeglina toimuvad kokkusaamised tööpäevadel ja kokkusaamisi soovivate isikute ring on võrdlemisi kitsas. Kokkusaamisi võimaldatakse vaid tööpäevadel peaaegselt järelevalvet teostavate vanglaametnike ressursi nappuse tõttu.

Õiguskantsler rõhutas positiivsete perekontaktide tähtsust kinnipeetava resotsialiseerimisel ning tegi soovitusi leida võimalused lubada pikaajalisi kokkusaamisi laiemale isikute ringile ja väljastpoolt tulevatele kokkusaajatele eelduslikult sobivamal ajal (eeskätt nädalavahetustel ja puhkepäevadel).

Kontrollkäigu raames peetud vestlustel täiskasvanud kinnipeetavatega ilmnes ka, et Viru Vangla kinnipeetavad hindavad suhteid kinnipeetavate ja vangla vahel esmaseks vahendajaks olevate inspektor-kontaktisikutega kesisteks. Sama hinnangu andsid suhetele kontaktisikutega ka alaealised kinnipeetavad. Kinnipeetavad kurtsid, et vahel ei suuda vene emakeelega kontaktisikud piisavalt selgitusi jagada eesti keeles ja eesti emakeelega kontaktisikud vene keeles.<sup>121</sup> Töötavad täiskasvanud kinnipeetavad kurtsid, et kontaktisiku vastuvõtuajad on seatud ajale, mil nemad on tööl, ja nii on äärmiselt keerukas pääseda kontaktisiku jutule. Alaealised kurtsid, et vahel on kontaktisiku vastuvõtuajad seatud ajale, mil nad on koolis. Ka jätvat soovida mõnede kontaktisikute suhtlemisioskused.

121 Ligi 70%-l Viru Vanglas kinni peetud isikutest on emakeeleks vene keel.

Õiguskantsler nentis, et kambertüüpi vanglate (nagu ka Viru Vangla) igapäevatöös kinnipeetavatega on just inspektor-kontaktisik see, kes kõige enam kinnipeetavatega kokku puutub, kelle kaudu liigub suurem osa kirjavahetust ja taotlusi ning kes on kinnipeetava esmaseks infoallikaks vanglas toimuva kohta. Õiguskantsler tegi vanglale ettepaneku analüüsida kontaktisikute vastuvõtuaeasid erinevates eluosakondades koostöös päevakavast tulenevate kinnipeetavate tegevustega ning vajadusel kohandada kontaktisikute vastuvõtuaeagu selliselt, et võimalus inspektor-kontaktisiku jutule pääseda ei oleks oluliselt takistatud nt seetõttu, et kontaktisiku vastuvõtuaeag langeb samale ajale kinnipeetavate töö- või õppeajaga. Samuti tegi õiguskantsler ettepaneku panustada ressursse inspektor-kontaktisikute kvalifikatsiooni tõstmisse, võimaldades neile erinevaid kutseoskuste tõstmise seisukohalt vajalikke koolitusi (sh keealaseid) ning soodustades kontaktisikute osalemist nimetatud koolitustel.

Kontrollkäigul selgus, et mitte kõigil kooliealistel kinnipeetavatel ei võimaldata Viru Vanglas haridust omandada ja koolikohustust täita ning seda väga erinevatel põhjustel.

Õiguskantsler tegi ettepaneku, et Viru Vanglal tuleb astuda vajalikke samme selleks, et kõigil kooliealistel kinnipeetavatel ja vahistatutel, kes on olnud eelvangistuses vähemalt üks kuu, oleks võimalik kinnipidamisasutuses viibimise ajal koolikohustust täita. Viru Vanglal, Justiitsministeeriumil ning Haridus- ja Teadusministeeriumil tuleb koostöös tagada, et ka seaduslikult Eestis elavate välisriikide kodanike ja kodakondsuseta isikute lastel oleks võimalik Viru Vanglas haridust omandada.

Ka ilmnes kontrollkäigul, et resotsialiseerimise eesmärgil on Viru Vangla noorte (sealhulgas ka alaealiste) kinnipeetavate osavõtul plaanis läbi viia mitmeid erinevaid sotsiaalprogramme. Samas nähtus õiguskantslerile saadetud tabelist alaealiste kinnipeetavate sotsiaalprogrammides osalemise kohta, et kontrollkäigu toimumise ajal osales sotsiaalprogrammides ainult 2 alaealist kinnipeetavat, 17 alaealist kinnipeetavat oli kavas kaasata algavatesse sotsiaalprogrammidesse ning 10 alaealist kinnipeetavat ei osalenud kontrollkäigu ajal üheski sotsiaalprogrammis ning vanglal ei olnud plaanis neid kaasata ka lähiajal algavatesse programmidesse. Vestlustest vangla töötajatega selgus, et enamik alaealistest kinnipeetavatest, keda sotsiaalprogrammidesse ei ole kaasatud, viibivad eraldatud lukustatud kambris. Vangla töötajad põhjendasid nende kinnipeetavate mittekaasamist sotsiaalprogrammidesse taas turvalisuse kaalutlustega. Vangla töötajate sõnul ei saa eraldatud kambris viibivaid kinnipeetavaid teistega kokku lasta.

Õiguskantsleri hinnangul vajaksid just lukustatud kambrisse paigutatud kinnipeetavad erinevaid sotsiaalprogramme (näiteks agressiivsuse asendamise treening, eluviisitreening, sotsiaalsete oskuse treening jne) ehk isegi kõige rohkem. Eralduskambrisse paigutatakse kinnipeetavad, kes süstemaatiliselt rikuvad vangistusseaduse või vangla sisekorraeeskirja nõudeid, kahjustavad oma tervist või on suitsiidi- või põgenemiskalduvustega, samuti kinnipeetavad, kes on ohtlikud teistele isikutele või vangla julgeolekule. Õiguskantsler asus seisukohale, et kirjeldatud kriteeriumidele vastavate alaealiste kinnipeetavate pelgalt eraldatud kambris hoidmisest ei piisa, et saavutada vangistuse täideviimise eesmärki, milleks on kinnipeetava suunamine õiguskuulekale käitumisele ja õiguskorra kaitsmine. Eraldatud kambris hoidmine aitab tagada küll vangla julgeolekut, kuid samal ajal ei tohi jätta tegelemata alaealise kinnipeetava resotsialiseerimisega. Kontrollimisel selgus, et mitu alaealist kinnipeetavat viibivad eraldatud lukustatud kambris omal soovil enda turvalisuse huvides. Need alaealised, kes on sattunud kiusamise või muu vaimse või füüsilise vägivalda ohvriks teiste kinnipeetavate poolt, vajavad kindlasti sotsiaaltöötaja ja psühholoogi abi. Seega tuleks ka nendele kinnipeetavatele välja töötada individuaalsed tegevused või programmid, mis oleksid suunatud nende sotsiaalsete oskuste arendamisele ja resotsialiseerimisele. Õiguskantsler tegi soovitusi leida ka eraldatud lukustatud kambris viibivate alaealiste kinnipeetavate jaoks sobivad resotsialiseerivad tegevused ja programmid. Kui vangla julgeoleku tagamise eesmärgist lähtuvalt ei ole võimalik lukustatud kambrites viibivaid kinnipeetavaid kaasata sotsiaalprogrammidesse, kus osalevad ka teised kinnipeetavad, siis on sotsiaaltöötajal ja psühholoogil võimalik nende kinnipeetavatega tegeleda individuaalselt.

Kontrollimisel selgus, et Viru Vanglas on noorel kinnipeetaval võimalik tegeleda huvitegevusega, osaledes muusika-, tantsu- või kunstiringis. Vene keelt kõnelevatel noortel on võimalus osaleda arvutiringis. Vangla direktori sõnul on lähiajal plaanis arvutiringi avamine ka eesti keelt kõnelevatele kinnipeetavatele. Kõikidel kinni peetavatel isikutel on võimalus individuaalvestluse käigus anda huvijuhile ülevaade sellest, millised on tema soovid huvitegevusega tegelemiseks vanglas, täpsustades sealjuures enda oskusi ja taset soovitud huvialal. Huvitegevuse korraldamiseks saab kasutada seda aega, kui noor kinni peetav isik ei ole hõivatud üldharidusõppe, kutseõppe või mõne rehabilitatsiooniprogrammi läbimisega. Enamik alaealistest kinnipeetavatest, kellega õiguskantsleri nõunikud vestlesid, kurtsid vähesete võimaluste üle tegeleda huvitegevusega ja avaldasid soovi tegeleda rohkem spordiga. Sportimisvõimaluste vähesuse üle kurtsid peaaegu kõik intervjueritud alaealised kinnipeetavad. Vestlustest selgus, et spordiga saavad alaealised kinnipeetavad tegeleda enamasti kehalise kasvatus tunni raames. Ühtegi eraldi spordiringi loodud ei ole ja spordisaali kasutamise võimalust vabal ajal samuti ei ole. Lisaks mainisid paar intervjueritud kinnipeetavat, et on esinenud juhtumeid, kus valvur lihtsalt unustab lapse õigel ajal eluosakonnast huviringi toimetada.

Alaealiste kinnipeetavate puhul on õiguskantsleri hinnangul tegemist lastega, kes ei ole oma arengutaseme poolest veel võrreldavad täiskasvanutega ja vajavad seetõttu arenemiseks täiskasvanute abi ja tuge. Eakohase huvitegevuse võimaldamine on lapse arengu seisukohast väga oluline. Seetõttu tegi õiguskantsler soovitusi pakkuda alaealistele kinnipeetavatele täiendavaid võimalusi huvitegevusega tegelemiseks. Samuti soovitas õiguskantsler pakkuda alaealistele kinnipeetavatele võimalust senisest tihemini tegeleda spordiga. Spordiga tegelemise võimaluste avardamine võib õiguskantsleri hinnangul mõningal määral kaasa aidata ka kinnipeetavate omavahelise füüsilise vägivalda vähendamisele, pakkudes alaealistele kinnipeetavatele alternatiivse viisi tekkinud pingete maandamiseks ja energia kulutamiseks.

## VI ERIKOOLID

Eestis on hetkel kolm kasvatus eritingimusi vajavate õpilaste kooli: Kaagvere Erikool, Tapa Erikool ja Puiatu Erikool. 2008. aastal külastasid õiguskantsleri nõunikud kahel korral Puiatu Erikooli. Puiatu Erikooli on külastatud ka varem – eelmine õiguskantsleri nõunike kontrollkäik toimus 22.11.2007.

Puiatu Erikool on Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatav põhikool kasvatus eritingimusi vajavatele õpilastele. Kooli võetakse vastu 10–17aastaseid lapsi, kes on kooli suunatud kas alaealiste komisjoni taotlusel kohtumääruse alusel või kohtuotsusega.

12.05.2008 viisid õiguskantsleri nõunikud ja erialaasjatundjad (2 lastepsühhiaatrit ja 1 lastepsühholoog) läbi erakorralise etteteatamata kontrollkäigu Puiatu Erikooli (Kontrollkäik Puiatu Erikooli, asi nr 7-9/080729). Kontrollkäigu ajendiks oli mitmetest allikatest õiguskantslerini jõudnud informatsioon, et Puiatu Erikoolis rikutakse laste põhiõigusi ning et kool ei ole täitnud õiguskantsleri varasemaid ettepanekuid rikkumiste kõrvaldamiseks.

Õiguskantsleri nõunikest ja ekspertidest koosnev meeskond intervjueris koolis viibivast 43 lapsest 28 last ning vestles 6 kooli endise ja praeguse töötajaga.

Õiguskantsleri nõunikud tuvastasid etteteatamata kontrollkäigul ohtralt rikkumisi, mis puudutasid eraldusruumi kasutamist, koolikeskkonna turvalisust ning õpilaste õigust haridusele ja tervise kaitsele.

Kontrollimisel selgus, et Puiatu Erikool oli eraldusruumi kasutamisel rikkunud mitmeid alaealise mõjutusvahendite seaduses sätestatud nõudeid. Samuti ei vastanud Puiatu Erikooli eraldusruum sotsiaalministri 08.02.2002 määrusele nr 33 “Eraldusruumi ja selle sisustuse tervisekaitse- ning ohutusnõuded”.

Õiguskantsler tegi Puiatu Erikooli direktorile ettepaneku lõpetada viivitamatult eraldusruumi kasutamine karistuslikel eesmärkidel. Ühtlasi soovitas õiguskantsler Puiatu Erikooli direktoril edaspidi järgida eraldusruumi kasutamisel alaealise mõjutusvahendite seaduses sätestatud nõudeid. Samuti palus õiguskantsler haridus- ja teadusministril tagada, et tema juhitava ministeeriumi hallatav asutus järgiks eraldusruumi kasutamisel seadust.

Kontrollimisel ilmnes ka, et Puiatu Erikool ei suuda tagada õpilaste koolis viibimise ajal nende vaimset ja füüsilist turvalisust ning tervise kaitset. Koolikeskkond ei olnud kontrollimise ajal turvaline ei seal õppivate laste ega ka koolis töötavate pedagoogide jaoks. Riigipoolse piisava abi ja juhendamise puudumine ning kooli juhtkonna oskamatus ja suutmatuse rakendada kohaseid abinõusid vaimse ja füüsilise vägivalla ennetamiseks oli viinud olukorrani, kus vägivald Puiatu Erikoolis oli igapäevane.

Õiguskantsler palus kooli direktoril astuda viivitamatult vajalikke samme selleks, et tagada koolis viibivate laste vaimne ja füüsiline turvalisus ning tervise kaitse. Ühtlasi palus õiguskantsler haridus- ja teadusministril kontrollida, kas praegune kooli juhtkond suudab tagada koolis viibivate laste vaimse ja füüsilise turvalisuse ning tervise kaitse, ning vajadusel astuda ise viivitamatult samme selleks, et laste turvalisus oleks Puiatu Erikoolis kaitstud.

Lisaks selgus kontrollimisel, et paljudel Puiatu Erikooli õpilastel on käitumis- või psüühikahäire, mistõttu nad vajavad nii medikamentooset ravi kui psühhoteeraapiat, mida kasvatus eritingimusi vajavate õpilaste koolis ei ole võimalik lastele pakkuda. Samuti ilmnes, et kasvatus eritingimusi vajavate õpilaste kooli on suunatud vähemalt 5 vaimse alaarengu ja närvisüsteemi kahjustusega last, kes vajaksid toimetulekuks ja koolikohustuse täitmiseks hoopis individuaalset õppekava ja ravi. Kasvatuse eritingimusi vajavate õpilaste kool ei suuda käesoleval ajal tagada psüühikahäiretega õpilastele piisavat psühhiaatrilist abi ja nende rehabilitatsiooni soodustavat keskkonda.

Õiguskantsler pöördus haridus- ja teadusministri ning sotsiaalministri poole märgukirjaga, milles juhtis ministrite tähelepanu asjaolule, et käesoleval hetkel õpib Puiatu Erikoolis suur hulk psüühikahäiretega õpilasi, kes ei saa koolis viibimise ajal vajalikku ravi. Ühtlasi palus õiguskantsler haridus- ja teadusministril ja sotsiaalministril koostöös selgitada, kas ja kuidas on hetkel kehtiva regulatsiooni alusel võimalik praktikas tagada kasvatus eritingimusi vajavale psüühikahäirega õpilasele nii vajalik ravi ja rehabilitatsioon kui ka võimetekohase hariduse ja sotsiaalsete oskuste omandamine.

Kontrollimisel ilmnes ka, et Puiatu Erikool ei järginud liitklassi moodustamise seadust ning moodustas liitklassi väga erineva vanuse ja teadmistega õpilastest, mistõttu ei olnud kõikide liitklassis õppivate laste õigus haridusele tagatud.

Õiguskantsler tegi Puiatu Erikooli direktorile ettepaneku järgida liitklassi moodustamise seadust. Õiguskantsler soovitas kooli direktoril liitklasside moodustamisel ja abiõppe korraldamisel lähtuda lapse huvidest ning tagada, et kõigi Puiatu Erikoolis õppivate laste õigus haridusele oleks tagatud.

19.11.2008 viis õiguskantsler koos nõunikega läbi järelkontrollkäigu Puiatu Erikooli, et kontrollida, kuidas on Puiatu Erikool täitnud 12.05.2008 toimunud erakorralise kontrollkäigu järel tehtud ettepanekuid rikkumiste kõrvaldamiseks.



Järelkontrolli tulemusena pidi õiguskantsler kahjuks tõdema, et Puiatu Erikooli töös esineb endiselt olulisi puudusi. Puiatu Erikooli juhtkond ei olnud suutnud midagi ette võtta vägivalla vähendamiseks ning füüsilise ja vaimse turvalisuse tagamiseks koolis. Puiatu Erikoolis ei olnud vaimse alaarengu ja psüühikahäiretega õpilastele endiselt tagatud PS § 28 lõikest 1 tulenev põhiõigus tervise kaitsele. Lisaks tuvastas õiguskantsler järelkontrollkäigul rikkumisi seadusliku aluseta õiguste piiramisel.

Positiivsena saab siiski välja tuua, et järelkontrollkäigu ajal järgis Puiatu Erikool liitklasside moodustamisel seadust ja oli ka eraldusruumi kasutamise osas õiguskantsleri ettepanekutega peaaegu täielikult arvestanud. Siiski ei saa märkimata jätta, et Puiatu Erikooli eraldusruum ei vastanud endiselt tervisekaitse- ja ohutusnõuetele.

Järelkontrolli tulemusena pöördus õiguskantsler kooli direktori, haridus- ja teadusministri, justiitsministri, Riigikogu sotsiaalkomisjoni ning Riigikogu kultuurikomisjoni poole. Õiguskantsler juhtis eelnimetatute tähelepanu nii tuvastatud puudustele Puiatu Erikooli töös kui ka probleemidele kasvatusel eritingimusi vajavate õpilaste koole puudutavas regulatsioonis tervikuna.



## 4. OSA

ÜLEVAADE ÕIGUSKANTSLERILE SEADUSEGA PANDUD  
MUUDE ÜLESANNETE TÄITMISEST

## I SISSEJUHATUS

Õiguskantsleri põhiülesanded on teostada normikontrolli ja tegutseda *ombudsman*'ina. Samas on õiguskantsleril ka mitmeid teisi pädevusi:

- Riigikogule ettepaneku tegemine Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolööri, Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks (PS § 139 lg 3, ÕKS § 1 lg 3);
- Euroopa Parlamendi presidendile ettepaneku tegemine Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmelt Euroopa Ühenduste privileegide ja immunitetide protokolliga ettenähtud immuniteedi võtmiseks (ÕKS § 1 lg 3<sup>1</sup>);
- Riigikohtu üldkogule taotluse tegemine tunnistada Vabariigi President kehtvalt võimetuks oma ülesandeid täitma (ÕKS § 1 lg 4, Vabariigi Presidendi töökorra seaduse § 11, PSJKS § 25 lg 3);<sup>122</sup>
- piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikut alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokolliga artiklis 3 sätestatud riigi ennetusametuse tegevuse tegemine (ÕKS § 1 lg 7);
- sõnaõigusega Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungitel osalemine (PS § 141 lg 2, ÕKS § 2 lg 1, RKTS § 71, VVS § 18 lg 4);
- Riigikogu liikmete arupärimistele ja kirjalikele küsimustele vastamine (PS § 74, ÕKS § 3, RKTS § 139 lg 1, § 147 lg 1);
- eraõiguslike isikute vahelise diskrimineerimisvaidluse lahendamine (ÕKS § 1 lg 5);
- võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamine (ÕKS § 35<sup>16</sup>);
- kohtunike suhtes distsiplinaarmenetluse algatamine (KS § 91 lg 2 p 2);
- kohtute haldamise nõukojas liikmena osalemine (KS § 40 lg 1);
- arvamuse andmine põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses (PSJKS § 10 lg 1 p 5);
- arvamuse andmine Euroopa Kohtu kohtuniku kandidaadile, Euroopa Kohtu esimese astme kohtu kohtuniku kandidaadile ja kohtujuristide kandidaatidele (VVS § 20<sup>2</sup> lg 2).

2008. aastal tuli õiguskantsleril ühel korral kasutada oma eelnimetatud pädevust teha ettepanek kõrge ametikandja kriminaalvastutusele võtmiseks. Tegu oli Riigikogu liikmega. Pikemalt on seda käsitletud ülevaate 4. osa 3. jaos.

Seoses immuniteedi äravõtmise menetlusega tuleb ka rõhutada, et õiguskantsler on korduvalt juhtinud Riigikogu tähelepanu sellele, et Eesti seadusandlik baas immuniteedi äravõtmisel on puudulik.<sup>123</sup> Käesoleva ajani puudub kriminaalmenetluse seadustikus näiteks erikord kõrge ametikandja vastu algatatud kriminaalmenetluseks olukorras, kus süüdistusakt on juba koostatud ja kohtumenetlus alanud. Samuti ei ole selge immuniteedi laienemine väärteomenetluses tehtavate toimingutele. Käesolevaks hetkeks on lisaks ilmnunud probleem, et mahukamate kriminaalmenetluste puhul on õiguskantslerile seadusega jäetud 10-päevane tähtaeg Riigiprokuratuuri taotluse tagastamiseks liialt lühike (KrMS § 378 lg 7). Kiirustamine asja sisulise lahendamise õigsuse arvelt ei ole kindlasti põhjendatud. Paraku ei ole seadusandja kõnealuseid puudujäike kahjuks veel kõrvaldanud.

Õiguskantsleri kui ennetusametuse tegevust on kajastatud ülevaate 3. osas. Seal on esitatud nii kontrollkäikude kokkuvõtteid kui ka kirjeldus õiguskantsleri võetud muude meetmete kohta piinamise, julma, ebainimliku või inimväärikut alandava kohtlemise ja karistamise ennetamiseks.

Õiguskantsleri suhtlust Riigikoguga ja seda, kuidas ta on oma sõnaõigust Riigikogus kasutanud, on kajastatud ülevaate 1. osas. Sõnaõiguse kasutamisest Vabariigi Valitsuse istungitel on antud ülevaate 2. osas.

2008. aastal paluti õiguskantsleril alustada lepitusmenetlus kolmel korral. Istungini ega kokkuleppe sõlmimiseni kaks neist ei jõudnud ning üks on töös. Nii kõnealust pädevust kui ka õiguskantsleri poolt võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamist on pikemalt käsitletud ülevaate 4. osa IV jaos.

Põhiseadusest tulenevalt on kohtud õigusemõistmisel sõltumatud ning teised organid või asutused ei või sellesse sekkuda. Siiski näeb kohtute seadus ette võimaluse algatada kohtuniku vastu distsiplinaarmenetlus, kui ilmnevad distsiplinaarsüüteo tunnused. Algamisõigust omavad isikud ja organid on loetletud KS § 91 lõikes 2 ning nende hulka kuulub ka õiguskantsler. Sellekohane õiguskantsleri praktika 2008. aastal on kirjas ülevaate 4. osa II jaos.

Õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse võivad lisaks õiguskantslerile algatada ka Vabariigi President, kohaliku omavalitsuse volikogu ning kohus. Neil juhtudel kaasatakse õiguskantsler kohtumenetluse menetlusosalisena ning ta annab Riigikohtule arvamuse vaidlustatud akti põhiseadusele vastavuse kohta. 2008. aastal andis õiguskantsler Riigikohtule 17 sellekohast arvamust:

1. Tartu Maakohtu Jõgeva kohtumaja taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks seadusesätte puudumine karistusseadustikus ja kriminaalmenetluse seadustikus, mis annab aluse isiku vabastamiseks karistuse kandmiselt olukorras, kus on muutunud karistust ette nägev seadus;
2. Maksu- ja Tolliameti Lõuna maksu- ja tollikeskuse kassatsioon Tartu Maakohtu 18.07.2007 kohtuotsuse peale Serhiy Mulyari väärtetoasjas tolliseaduse § 73 lg 1 järgi;

<sup>122</sup> Lisaks sätestab Vabariigi Presidendi töökorra seaduse § 5 lg 2, et kui Vabariigi President on võimetu esitama avaldust Riigikogu esimehele selle kohta, et ta on ajutiselt võimetu oma ülesandeid täitma (selgitades ka põhjust), teeb seda õiguskantsler.

<sup>123</sup> Vt Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade, lk 379; Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade, lk 300.

3. Toomas Tiiki kaitsja vandeadvokaadi abi Anti Aasmaa kassatsioon Viru Ringkonnakohtu 22.03.2007 kohtuotsuse peale kriminaalasjas Toomas Tiiki süüdistuses KarS § 424 järgi;
4. Harju Maakohtu taotlus kontrollida TsMS § 390 lg 1 vastavust põhiseadusele;
5. Indrek Eiche kaitsja vandeadvokaadi vanemabi Alar Eiche kassatsioon Harju Maakohtu 19.06.2007 kohtuotsuse peale Indrek Eiche väärtetasjas ühistranspordiseaduse § 54<sup>7</sup> lg 1 järgi;
6. Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks justiitsministri 18.12.2003 määrusega nr 71 kehtestatud ja 03.02.2006 määrusega nr 3 ning 17.08.2007 määrusega nr 34 muudetud "Pankrotihalduri ja ajutise pankrotihalduri tasude piirmäärade ja hüvitamisele kuuluvate kulutuste arvestamise korra" § 2 lõiked 8 ja 9;
7. Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks riigihangete seaduse § 38 lg 1 p 4 osas, mis ajavahemikul 01.05.2007 kuni 27.03.2008 kehtinud redaktsioonis nägi ette tingimuse, et hankija ei sõlmi hankelepingut isikuga ja kõrvaldab hankemenetlusest mis tahes ajal pakkuja või taotleja, kellel on olnud maksuvõlg viimase 12 kuu jooksul enne vastava tõendi esitamist hankijale kokku rohkem kui 30 päeva vältel;
8. Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks lennunduseaduse § 7<sup>1</sup> lg 2 lause 2, millega on pandud ettevõtjale kontrolli teostamise kulude tasumise kohustus;
9. Tallinna Halduskohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks riikliku pensionikindlustuse seaduse § 28 lg 2 p 3;
10. Ardi Šuvalovi kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 30.04.2007 otsuse peale haldusajanduse nr 3-06-1451 kaebuses justiitsministri 26.06.2006 käskkirja nr 233-k tühistamiseks;
11. Tallinna Halduskohtu taotlus tunnistada maksukorralduse seaduse § 84 põhiseadusega vastuolus olevaks;
12. Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks riigihangete seaduse § 129 lg 2;
13. Raivo Paala taotlus tuvastada, et menetlus Tartu Maakohtu kriminaalasjas nr 1-07-2186 on olnud ebamõistlikult pikk, mis rikub tema õigust menetlusele mõistliku aja jooksul; et õigustloova akti andmata jätmine ebamõistlikult pika menetlusaja kohta esitatud kaebuste läbivaatamiseks ja õiglase hüvitise määramiseks on vastuolus põhiseaduse ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga; ning määrata õiglane hüvitis põhiõiguste rikkumisega põhjustatud moraalse kahju eest;
14. Tallinna Halduskohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks Vabariigi Valitsuse 22.02.2007 määruse nr 50 "Maareformi seaduse" § 22 lõikes 1<sup>2</sup> sätestatud maa erastamise kord" § 1 lg 4, § 6 lg 2 ja 3 lause 1 ja § 6 lg 1 lause 1 tekstiosad "[...] ja kõigile teistele piirnevate kinnisasjade omanikele [...] ning annab neile ühekuulise tähtaja kinnisasjaga liitmiseks sobiva maa oma kinnisasjaga liitmiseks erastamise avalduste esitamiseks";
15. Tallinna Linnavolikogu taotlus tunnistada kehtetuks raamatupidamise seaduse § 32 lg 1 ja rahandusministri 11.12.2003 määruse nr 105 "Riigi raamatupidamise üldeeskiri" § 11 lg 5 ning tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks raamatupidamise toimekonna juhend RTJ 17 "Teenuste kontsessioonikokkulepped" seoses vastuoluga kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste ja õigusselguse põhimõttega;
16. Tallinna Halduskohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks relvaseaduse § 43 lg 1 p 2;
17. Tallinna Linnavolikogu taotlus tunnistada kehtetuks riigikontrolli seaduse § 7 lg 1 p 1, § 7 lg 2 ja § 7 lg 2<sup>1</sup> seoses vastuoluga kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste ja õigusselguse põhimõttega.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse järgi võib õiguskantsler anda arvamuse ka menetluses, milles otsustatakse erakonna tegevuse lõpetamise üle. Sama kehtib menetluse kohta, milles Riigikohus lahendab Riigikogu esimehe Vabariigi Presidendi ülesannetes taotlust anda nõusolek erakorraliste valimiste väljakuulutamiseks või seaduse väljakuulutamisest keeldumiseks. Viidatud pädevusi ei ole Riigikohus veel kordagi kasutanud.

## II DISTIPLINAARMENETLUSE ALGATAMINE KOHTUNIKU VASTU

### 1. Üldisloomustus

Kohtute seaduse järgi on õiguskantsler ainus kohtusüsteemiväline organ kohtute esimeeste ja Riigikohtu üldkogu kõrval, kellele on antud pädevus algatada distsiplinaarmenetlus (s.t koostada distsiplinaarsüüdistus) kohtuniku vastu. Taoline pädevus lisandus õiguskantslerile 2002. aastal uue kohtute seaduse jõustumisel.<sup>124</sup> Seejuures on oluline ka rõhutada, et õiguskantsleri õigus algatada distsiplinaarmenetlus laieneb kõikidele kohtunikele (KS § 91 lg 2 p 2). Lõpliku otsuse kohtuniku õigeks- või süüdimõistmiseks distsiplinaarsüüdistuses teeb Riigikohtu juures töötav distsiplinaarkollegium (KS § 94 lg 1).<sup>125</sup>

KS § 91 lg 1 järgi algatatakse distsiplinaarmenetlus juhul, kui ilmnevad distsiplinaarsüüteo tunnused. See tähendab kohtuniku süülist tegu, mis seisneb ametikohustuste täitmata jätmises, mittekohases täitmisel või vääritud teos (KS § 87 lg 2).

Distsiplinaarsüüteo mõiste sisustamine on praktikas sageli keeruline. Probleemseks muudab selle põhiseadusest tulenev keeld sekkuda sisulisse õigusemõistmisesse, mille ainupädevus kuulub PS § 146 järgi kohtule. Õiguskantsler on kujundanud kriteeriumid ja põhimõtted, millest ta oma tegevuses kohtute üle kontrolli teostamisel lähtub. Pikemalt on neid tutvustatud õiguskantsleri 2005. aasta ülevaates<sup>126</sup>.

Selgitamaks distsiplinaarsüüteo tunnuste esinemist, võib õiguskantsler algatada menetluse nii omal initsiatiivil kui ka isiku avalduse alusel. Menetluse käigus pöördub õiguskantsler vastava kohtu esimehe poole, küsides teavet ja paludes esimehe vastusele lisada ka asjakohase kohtuniku selgituse toimunu kohta. Sel viisil teabe palumine tagab kohtu esimehe informeerimise ning väldib võimalikku menetluse dubleerimist. Probleem seisneb asjaolus, et kohtute seaduse kohaselt ei ole välistatud, et samaaegselt algatavad distsiplinaarmenetluse erinevad distsiplinaarmenetluse algatamise õigust omavad ametiisikud. Laekunud teabe alusel kujundab õiguskantsler seisukoha distsiplinaarmenetluse algatamise ja distsiplinaarsüüdistuse koostamise põhjendatuse kohta. Ajalised piirid seisukoha kujundamiseks tulenevad KS § 90 lõikest 1, mis sätestab, et distsiplinaarmenetlust ei algatata, kui distsiplinaarsüüteo toimepanemisest on möödunud kaks aastat või avastamisest kuus kuud.

Ülevaate perioodil laekus õiguskantslerile 11 avaldust (2007. aastal esitati 18 avaldust, 2006. aastal 12), milles taotleti kohtuniku vastu distsiplinaarmenetluse algatamist. Omaalgatuslikult alustas õiguskantsler ühe menetluse, mis puudutas kohtute infosüsteemis (KIS) andmete avalikustamist. 2008. aastal ei tulnud õiguskantsleril kordagi pöörduda distsiplinaarsüüdistusega Riigikohtu juures asuva distsiplinaarkollegiumi poole. Õiguskantsler edastas kohtutele siiski 5 soovitusi kohtute töö parandamiseks – 4 kohtutele ja ühe Justiitsministeeriumile.

Levinuimaks põhjuseks, miks õiguskantsleri poole kaebusega kohtuniku vastu pöörduti, oli sarnaselt eelmiste aastatega mõistliku aja põhimõtte mittejärgimine.

Ühel korral tuvastas õiguskantsler Tartu Maakohtu eksimuse väärteomenetluse seadustikus sätestatud 5-päevase tähtaja järgimisel. Kohus oli kaebuse lahendanud 5 päeva asemel enam kui kuu aega pärast selle saamist (Väärteomenetluses menetlustähtaja mittejärgimine, asi nr 11/081519). Probleem sai alguse asjaolust, et kohtu kantselei oli suunanud kaebuse lahendamiseks puhkusel viibinud kohtunikule. Kuid ka pärast puhkuselt naasmist ei lahendanud kohtunik kaebust kohe.

Õiguskantsler soovitas kohtunikul vabandada avaldaja ees, mida viimane ka tegi.

Teisel juhul oli tegemist Viru Maakohtu menetluses olnud kriminaalajaga, kus kohtu alla andmise määruse tegemisest kuni õiguskantsleri seisukoha kujundamiseni oli möödunud kaks ja pool aastat, kuid maakohus ei olnud senini jõudnud lõpplahendini (Kohtumenetluse toimumine mõistliku aja jooksul, asi nr 11/081704). Kohtuasi oli oma olemuselt keeruline: seda arutati üldmenetluses, kohtumenetluse käigus ühendati põhikohtuasjaga kolm kriminaalaja, süüdistatavaid oli viis ning süüdistus oli esitatud erinevate isiku-, vara- ja õigusemõistmisesvastastes ning liikluskuritegudes (nende hulgas oli ka esimese astme kuritegusid). Kohtumenetluse ajal viibis mitu süüdistatavat vahi all.

Õiguskantsler asus seisukohale, et kõnealuse kohtumenetluse pikkus on lähenemas piirile, mis võib kaasa tuua inimese õiguse õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul rikkumise. Seejuures rõhutas õiguskantsler, et

- kohtunikud peaksid asjade ühendamise muu hulgas kindlasti arvestama ka sellega, milliseid tagajärgi võib ühendamine kaasa tuua õigusemõistmise toimumise mõistliku aja põhimõtet silmas pidades. Keeruliste kriminaalajade (sh kinnisel istungil) arutamine võib ka muudes aspektides oluliselt komplitseerida lihtsamate asjade (nt liiklusrikkumine) läbivaatamist;

<sup>124</sup> Seejuures nägi kohtute seaduse eelnõu esimene versioon ette, et vastav õigus on õiguskantsleri asemel justiitsministril. Minister asendati õiguskantsleriga eelnõu 2. lugemise käigus Riigikogus (17.04.2002). Vt kohtute seaduse eelnõu seisuga 06.12.2000, nr 607 SE, kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

<sup>125</sup> Vt lähemalt: <http://www.nc.ee/?id=99> (08.03.2009).

<sup>126</sup> Vt Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade, lk 346–347.

- kohtuasjades, kus isikud viibivad vahi all, tuleb mõistliku aja põhimõtte järgimisele pöörata erilist tähelepanu;
- kohus vastutab korrakohase menetluse läbiviimise eest, mis muu hulgas tähendab kohtu kohustust vajadusel kohaldada õigusliku aluse olemasolul nt tunnistaja suhtes sundtoomist ning kontrollida sundtoomise määruse täitmist uurimisasutuse poolt. Samuti saab ja peab kohus vajadusel kaaluma asja arutamise võimalikust tunnistaja, kannatanu või eksperdita (KrMS § 271) ning arvestama tunnistaja või eksperdi kutsumisel kohtuliku arutamise kulgu (s.t nende osalus kõigil istungitel ei pruugi olla vajalik) (alates 15.07.2008 kehtiv KrMS § 265 lg 3).

Viru Maakohtu esimees vastas, et õiguskantsleri seisukoht edastati kõigile Viru Maakohtu kohtunikele elektrooniliselt ning seda arutatakse ka maakohtu üldkogul.

Samuti tegeles õiguskantsler ülevaate perioodil kohtuasjaga, kus mõistliku aja põhimõtte rikkumine tulenes kohtukutsete kättetoimetamisel tekkinud viivitustest (Viivitused kohtukutse kättetoimetamisel, asi nr 11/081472).

Tegu oli tsiviilvaidlusega, kus hagejaks olev avaldaja nõudis kostjatelt võlgnevuse tasumist. Avaldaja hagi võeti Harju Maakohtus menetlusse 18.05.2007, kuid avaldaja poolt õiguskantslerile esitatud avalduse esitamise hetkeks 10.09.2008, s.t pärast 1 aasta ja 4 kuu möödumist, ei olnud kohus kohtuasja sisulise lahendamiseni jõudnud.

Vaidlust ei olnud küsimuses, et kohus oli teinud kohtumenetluse käigus hulgaliselt toiminguid – kohus ei olnud täiesti tegevusetu. Paraku olid pea kõik kohtu toimingud olnud seotud hagi kättetoimetamisega kostjatele. Siiski asus õiguskantsler seisukohale, et asjaolu, et kohus on sooritanud mitmeid toiminguid, ei tähenda iseenesest veel seda, et mõistliku aja põhimõtet on järgitud. Esiteks tuleb arvestada, et konkreetsel juhul oli menetluse venimine tingitud mh ka kohtu enda veast esmakordsel kättetoimetamisel. Teiseks ei sooritanud kohus 19.06.2007 ja 13.11.2007 vahelisel perioodil ühtegi toimingut. Kolmandaks tuleb rõhutada, et kohtul on dokumentide kättetoimetamisel võimalik valida erinevate kättetoimetamisviiside vahel. Seejuures lasub kohtul ametiülesannetest tulenev kohustus konkreetse viisi valikul alati kaaluda, milline võimalikest viisidest on see, mis tagaks kõige tõhusamalt eesmärgi saavutamise.

Seetõttu asus õiguskantsler seisukohale, et arvestades konkreetse juhtumi asjaolusid, on konkreetse kohtumenetluse eelmenetlus ületanud mõistliku aja piiri ja avaldaja õigusi on sellega seoses rikutud.

Harju Maakohtu kohtunik vabandas avaldaja ees.

Õiguskantsleril on ka varasematel aastatel oma järelevalvetegevuses tulnud korduvalt sedastada, et kohus eksib mõistliku aja põhimõtte vastu. Kuna rikkumine ei ole sageli etteheidetav konkreetsele kohtunikule, vaid probleemid on enamjaolt kogu kohtusüsteemi töökorralduses, siis ei ole distsiplinaarmenetluse algatamine olnud põhjendatud.

Õiguskantsler juhtis juba 2007. aastal Justiitsministeeriumi tähelepanu sellele, et kahjuks puudub Eestis regulatsioon, mis võimaldaks tõhusalt vältida (nt viivitamisel määruskaebuse esitamise õigus vms) või heastada (nt rahaline kompensatsioon, kohtuotsuse tegemisel mõistliku aja rikkumisega arvestamine vms) kohtupoolse mõistliku aja põhimõtte vastu eksimise tõttu tekkivat või tekitatud kahju.<sup>127</sup> Paraku ei ole ministeerium senini asjakohast eelnõud algatanud.

Mõistliku aja põhimõttega seotud probleemidest Eestis annavad tunnistust ka Euroopa Inimõiguste Kohtu<sup>128</sup> ja Riigikohtu<sup>129</sup> praktika.

Lisaks mõistliku aja põhimõtte järgimisele tegeles õiguskantsler 2008. aastal kohtunike distsiplinaarmenetluse valdkonnas ka mitmete teiste probleemidega. Näiteks tuvastas õiguskantsler rikkumise õigeksmõistva kohtuotsuse täitmisele pööramisel (Õigeksmõistva kohtuotsuse täitmisele pööramine, asi nr 11/071847).

Kõnealusel juhul tegi Viru Ringkonnakohtus avaldaja suhtes õigeksmõistva kohtuotsuse, mis jõustus 05.06.2007. Otsusega mõisteti avaldaja kasuks välja menetluskulud. Kohtuotsus laekus Viru Ringkonnakohtust Viru Maakohtusse 14.06.2007. Viru Maakohus saatis kohtuotsuse täitmiseks Kohtute Raamatupidamiskeskusesse 22.06.2007, s.o kaheksandal päeval pärast apellatsioonikohtust tagastamist. Tegu ei olnud aga pädeva asutusega – otsus oleks tulnud saata Rahandusministeeriumile. Viimasele edastati kohtuotsus alles pärast avaldaja pöördumist kohtu poole 04.09.2007, s.o rohkem kui kaks ja pool kuud pärast otsuse apellatsioonikohtust tagastamist.

Õiguskantsler taunis Viru Maakohtu tegevust õigeksmõistva kohtuotsuse täitmisele pööramisega viivitamisega. Juhtumi muutis eriti kahetsusväärseks asjaolu, et varasemalt oli õiguskantsler kritiseerinud sama kohtuasja lahendamist Viru Maakohtus, asudes seisukohale, et isiku õigust õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul on rikutud.<sup>130</sup>

Viru Maakohus vabandas juhtumi pärast avaldaja ees.

127 Vt Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade, lk 78 jj.

128 Nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 02.12.2003 otsus asjas nr 48129/99, *Treial vs. Eesti*; 18.01.2007 otsus asjas nr 35062/03, *Štšiglitsov vs. Eesti*; 08.11.2007 otsus asjas nr 11548/04, *Saarekallas OÜ vs. Eesti*; 29.01.2009 otsus asjas nr 43276/06, *Missenjov vs. Eesti*.

129 Põhiseaduslikkuse järelevalve asjadest vt nt RKPJKo 30.12.2008, nr 3-4-1-12-08. Ka teised kolleegiumid on pidanud tegelema mõistliku aja põhimõttega, vt nt RKKKo 07.11.2008, nr 3-1-1-28-08 (p 16 viited ka varasematele Riigikohtu kriminaalkolleegiumi lahenditele); RKKHKm 06.02.2006, nr 3-3-1-4-06.

130 Vt Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade, lk 307-309.

Omal initsiatiivil tegeles õiguskantsler taas kord<sup>131</sup> isikuandmete avalikustamisega kohtute infosüsteemis (KIS) (Isikuandmete avalikustamine kohtute infosüsteemis, asi nr 6-8/080719).

Tutvudes KIS avalike andmetega, avastas õiguskantsler, et selles avalikustatakse rohkelt alaealiste isikuandmeid. Nii näiteks sisaldus KIS avalikus andmebaasis Pärnu Maakohtu määrus, milles olid avalikustatud nii alaealise nimi, isikukood kui ka lahendis esitatud perekonnaelu puudutavad andmed. Samuti olid avalikus andmebaasis kättesaadavad ja avalikud teised sarnased juhtumid, kus koos nime ja isikukoodiga olid avalikud alaealist iseloomustavad andmed, tema tervise seisundi ja tema perekonnaliikmete andmed.

Kohtud olid alaealise andmete avalikustamisel aluseks võtnud KrMS § 408<sup>1</sup> lg 2, mis sätestab, et avaldatud kohtulahendis avalikustatakse süüdistatava nimi ja isikukood, isikukoodi puudumisel sünniaeg; teiste isikute nimed ja muud isikuandmed asendab kohus initsiaalide või tähemärgiga; kohtulahendis ei avalikustata isiku elukohta.

Õiguskantsler asus seisukohale, et KrMS § 408<sup>1</sup> lõikes 2 kaalutlust mittevõimaldav regulatsioon ei ole kooskõlas põhiseaduses ja rahvusvahelises õiguses tunnustatud alaealise õiguste erilise kaitse vajadusega. Justiitsministeerium tunnistab, et tuleb tagada alaealise isiku eriline kõrgendatud kaitse ning et KrMS § 408<sup>1</sup> lg 2 on vastuolus PS § 24 lõikega 4 selles osas, mis ei võimalda kohtul teostada kaalutusõigust alaealise eraelu puutumatuse kaitsmiseks. Ministeerium lubas välja töötada asjakohased seadusemuudatused. Kuigi normide vastuolu kõrvaldamine on Justiitsministeeriumi pädevuses, pidas õiguskantsler oluliseks teavitada probleemi olemasolust ka kohtute esimehi.

Avaldused kohtuniku vastu distsiplinaarmenetluse algatamiseks, kus õiguskantsler menetluse käigus rikkumist ei tuvastanud, puudutasid selliseid teemasid nagu kohtuistungis protokolliga tutvumine, kohtuasja kajastamine ajakirjanduses, kohtuniku taandamine jms.

Kohtuid puudutava õigusliku regulatsiooniga seoses tuleb ka välja tuua, et ülevaate perioodil tegeles õiguskantsler mitme normikontrolli asjaga, kus küsimuse all oli kohtuniku või kohtunikuabi staatust puudutava regulatsiooni põhi-seaduspärasus. Viide neile kaasustele on esitatud ülevaate 2. osa III jaos Justiitsministeeriumi valitsemisala all.

Õiguskantsler saab kohtuid puudutavate küsimuste otsustamisel kaasa rääkida ka kohtute haldamise nõukoja töös, mille liikmeks ta on KS § 40 lg 1 järgi. Kohtute haldamise nõukoja ülesandeks on anda nõusolek või arvamus kohtusüsteemi puudutavate põhimõteteliste otsuste tegemisel.

Kohtunike täiskogu võttis 09.02.2007 vastu otsuse "Kohtusüsteemi arengu põhimõtted"<sup>132</sup>. Kõnealuse otsuse elluviimiseks (sh kohtute haldamise eraldamiseks täidesaatvast võimust) ja kohtusüsteemi kaasajastamiseks moodustati justiitsministri poolt Riigikohtu esimehe juhtimisel töögrupp uue kohtute seaduse eelnõu väljatöötamiseks. Kõnealuse eelnõu kohta andis oma arvamus ka õiguskantsler. Viide arvamusele ja lühike ülevaade selle sisust on esitatud ülevaate 2. osa III. jaos Justiitsministeeriumi valitsemisala all. Eelnõu arutati ka kohtute haldamise nõukoja 11.–12.12.2009 istungil.<sup>133</sup> Õiguskantsler pidas positiivseks seda, et eelnõu pakkus lahenduse mitmetele praktikas esile kerkinud probleemidele, sh neile, millega õiguskantsleril on tulnud kokku puutuda. Samas nägi õiguskantsler kavandatavas regulatsioonis ka mitmeid probleeme, nt kohtuvõimuse võimu kontsentratsioon, kohtute haldamise lahutamisel täidesaatvast võimust vastutusega seoses tekkivad küsitavused jms.

Tervitatav on, et kohtunikud on üha enam hakanud rääkima õigusemõistmise hea tava teemadel. Nii näiteks oli 18.06.2008 toimunud Riigikohtu ja Euroopa Nõukogu Kohtunike Konsultatiivnõukogu koostöös peetud rahvusvaheline konverents pühendatud teemale kohtuotsuse kvaliteet ja selle hindamine.<sup>134</sup> Nii nagu õiguskantsleri poolt kontrollitav hea halduse tava põhimõte on midagi enam kui üksnes küsimus täidesaatva võimu tegevuse seaduslikkusest, nii ei peaks ka kvaliteetset kohtumenetlust võrdsustama üksnes menetluse tulemuse (kohtuotsus, kohtumäärus) sisulise õigsusega.

131 Vt ka Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade, lk 382.

132 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/?id=749> (08.03.2009).

133 Istungi protokoll on kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=40710/38\\_protokoll\\_11\\_-12\\_12\\_2008.pdf](http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=40710/38_protokoll_11_-12_12_2008.pdf).

134 Vt lähemalt: <http://www.riigikohus.ee/?id=63> (08.03.2009).



### III IMMUNITEEDIMENETLUS

#### 1. Üldisloomustus

Õiguskantslerile esitati 2008. aastal 3 taotlust Riigikogule ettepaneku tegemiseks Riigikogu liikmelt saadikupuutumatause äravõtmiseks ja tema kohta süüdistusakti koostamiseks nõusoleku saamiseks. Kuna 2 taotlust laekusid õiguskantslerile 2008. aasta detsembris, jätkus nendes asjades immuniteedimenetlus 2009. aastal.

Varasemalt on õiguskantsler viinud läbi 4 immuniteedimenetlust. Kõik immuniteedimenetlused on olnud seotud Riigikogu liikmelt saadikupuutumatause äravõtmisega.<sup>135</sup> Õiguskantsler ei ole kordagi pidanud lahendama taotlusi teiste kõrgete ametikandjate osas.

PS § 76 sätestab, et Riigikogu liige on puutumatu ja et Riigikogu liiget saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.

Riigikogu liikme immuniteet ei ole absoluutne keeld. Riigikogu liikme karistamatus oleks vastuolus õigusriiklike üldpõhimõtetega. PS § 12 lg 1 lause 1 kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. Immuniteedi eesmärk on seada üksnes edasilükkav menetluslik takistus, kaitsmaks parlamendi liikmeid (eeskätt opositsiooni esindajaid) parlamendis koalitsioonile tugineva valitsuse (täidesaatva võimu) võimalike püüete eest neid ebaausate võtetega kõrvaldada poliitilisest debatist. Põhiseaduse ekspertiisikomisjon on märkinud, et: "immuniteet on õigus, mis kaitseb parlamenti kui tervikut ja tema funktsioneerimist, mitte iga üksikut parlamendi liiget."<sup>136</sup> Immuniteet on vaba mandaadi üheks tagatiseks, mis peab võimaldama Riigikogu liikmel täita oma südametunnistuse järgi tal lasuvaid ülesandeid.

Immuniteedimenetluse käivitamiseks esitab Riigiprokuratuur KrMS § 378 alusel õiguskantslerile vastava taotluse. Õiguskantsler kontrollib kohtueelse menetluse kokkuvõtte ja toimetatud kriminaalmenetluse seaduslikkust, kuid ei kontrolli ega hinda kogutud tõendeid. Tuleb rõhutada, et õiguskantsler ei saa asuda kohtu asemel õigust mõistma – see oleks vastuolus põhiseadusega. Seetõttu saab õiguskantsleri kontroll piirduda üksnes ilmselgete ja oluliste formaalsete nõuete eiramisega. Õiguskantsler ei otsusta ka süü küsimust.

#### 2. Riigikogu liikmelt Villu Reiljanilt saadikupuutumatause äravõtmine

Riigiprokuratuur esitas 29.02.2008 õiguskantslerile taotluse teha Riigikogule ettepanek anda nõusolek süüdistusakti koostamiseks Riigikogu liikme Villu Reiljani kohta.

Taotlusest nähtus, et 15.02.2008 laekus Kaitsepolitsei ametist Riigiprokuratuuri kohtueelse menetluse kokkuvõttega kriminaalasi nr 0670000067. Selles kriminaalasjas kahtlustati Villu Reiljanit KarS § 293 lg 2 punktide 2 ja 4 järgi Tarmo Silla vahendamisel Aivo Pärnalt pistise nõudmises suures ulatuses.

Pistise võtmise kuritegu seisneb KarS § 293 lg 1 kohaselt ametiisiku poolt talle vara või muu soodustuse lubamisega nõustumises või vara või muu soodustuse vastuvõtmises vastutasuna selle eest, et ametiisik on oma ametiseisundit kasutades toime pannud või on alust arvata, et ta edaspidi paneb toime seadusega lubatud teo, või on seaduslikult jätnud teo toime panemata või on alust arvata, et ta jätab selle toime panemata edaspidi.<sup>137</sup> Pistise võtmine, kui see on toime pandud pistise nõudmisega ja suures ulatuses, on KarS § 293 lg 2 kohaselt karistatav kuni viieaastase vangistusega.

Kooskõlas KrMS § 378 lõikega 5 kontrollis õiguskantsler kohtueelse menetluse kokkuvõtte ja toimetatud kriminaalmenetluse seaduslikkust ning tutvus kõigi kriminaaltoimiku materjalidega, samuti kriminaalasja kohtueelse menetluse käigus läbiviidud jälitusmenetluse jälitustoimiku ning jälitustoiminguteks vastavalt eeluurimiskohtuniku ja prokuratuuri loa andmise materjalidega.

Õiguskantsler veendus, et kohtueelse menetluse kokkuvõtte on koostatud vastavalt KrMS §-des 153 ja 222 esitatud nõuetele. Villu Reiljanile ja teistele kahtlustatavatele tutvustati nende menetlusõigusi ja -kohustusi ning nad kuulati kaitsja juuresolekul üle kahtlustuse sisu suhtes. Kriminaaltoimiku koopiad anti kaitsjatele üle vastavalt KrMS § 223 lõikele 3 ja § 224 lõikele 1 ajavahemikul 15.02.–18.02.2008. Kriminaalasja toimikusse tõendina lisatud jälitustoimingute protokollid kirjeldasid sõnumisaladust piiravaid toiminguid ja nende tulemusel saadud teavet, mille kogumiseks oli olemas seaduses ettenähtud kohtu luba. Õiguskantsler ei tuvastanud, et kõnealuse kriminaalmenetluse läbiviimisel oleks kaitsepolitsei või prokuratuur rikkunud kriminaalmenetluse seadustiku norme.

Kooskõlas PS §-ga 76 ja § 139 lõikega 3, ÕKS § 1 lõikega 3 ja KrMS §-ga 379 tegi õiguskantsler 17.03.2008 Riigikogule ettepaneku anda nõusolek Riigikogu liikmelt Villu Reiljanilt saadikupuutumatause äravõtmiseks ning tema kohta süüdistusakti koostamiseks seoses kohtueelse menetluse kokkuvõttes kirjeldatud asjaoludega (Riigikogu liikme immuniteedi äravõtmine, 8-1/080346).

<sup>135</sup> KrMS § 375 lg 2 alusel järgitakse seadustiku 14. ptk sätteid, sh taotletakse Riigikogu nõusolekut süüdistusakti koostamiseks isikute suhtes, kes on Riigikogu nõusoleku andmise otsustamise ajal Riigikogu liikmed, sõltumata sellest, kas tegu on pandud toime enne Riigikogu liikme ametikohale asumist või Riigikogu liikmeks oleku ajal.

<sup>136</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10716>.

<sup>137</sup> KarS 293 redaktsioon kuni 27.07.2008 kehtinud sõnastuses.

## IV VÖRDÕIGUSLIKKUSE JA VÖRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÕTE

### 1. Üldiseloostus

Võrdse kohtlemise põhimõte on üks Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtteid. PS § 12 lg 1 sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu.

2008. aasta detsembris vastu võetud ja 01.09.2009 jõustunud võrdse kohtlemise seadust on kajastatud ülevaate 2. osa III jaos Justiitsministeeriumi valitsemisala all. Olgu siinkohal märgitud, et vaatamata vastuvõetud seaduse mõnevõrra kitsale rakendusala on võrdse kohtlemise seaduse vastuvõtmise näol tegu väga olulise lünga täitmisega Eesti õiguskorras, millele õiguskantsler on ka varasemates ülevaadetes tähelepanu juhtinud.<sup>138</sup>

Vastavalt õiguskantsleri seadusele on võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise küsimustes õiguskantsleri pädevuses õigusakti põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine (nn normikontrolli pädevus), avaliku võimu esindaja tegevusega tekitatud diskrimineerimise kontrollimine (nn *ombudsman*'i pädevus) ning lepitusmenetluse läbiviimine eraõiguslike isikute vahelise diskrimineerimisvaidluse lahendamiseks.

ÕKS 4. peatüki 4. jagu sätestab õiguskantsleri tegevuse võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamisel. Õiguskantsler täidab võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamiseks järgmisi ülesandeid: 1) analüüsib, kuidas mõjutab õigusaktide kohaldamine ühiskonna liikmete seisundit; 2) teavitab Riigikogu, Vabariigi Valitsust, valitsusasutusi, kohaliku omavalitsuse asutusi ja organeid ning teisi asjast huvitatud isikuid ja avalikkust võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamisest; 3) teeb Riigikogule, Vabariigi Valitsusele, valitsusasutustele, kohaliku omavalitsuse asutustele ja organitele ning tööandjatele ettepanekuid õigusaktide muutmiseks; 4) võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise huvides arendab koostööd, mida üksikisikud ning juriidilised isikud ja asutused teevad siseriiklikul ja rahvusvahelisel tasandil; 5) koostöös teiste isikutega edendab võrdse kohtlemise ja võrdõiguslikkuse põhimõtet (ÕKS § 35<sup>16</sup>).

2008. aastal esitati õiguskantslerile kokku 52 pöördumist, mis puudutasid võrdse kohtlemise põhimõtet. Nimetatud pöördumised käsitlesid nii õigusaktide kooskõla põhiseadusega, avaliku võimu kandja tegevust kui ka lepitusmenetluse läbiviimist.

Õiguskantsler tuvastas õigusakti vastuolu PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega seoses eesti keelt kõnelevate laste eelistamisega lasteaeda vastuvõtmisel (asi nr 6-12/081296), audiitori vanusepiiranguga (asi nr 6-1/080180), ajateenija sõidukulude hüvitamisega (asi nr 6-3/080721)<sup>139</sup> ning menetluskulude regulatsiooniga kriminaalasja kassatsioonimenetluses (asi nr 6-1/071831).

Järgnevalt on esitatud lühidalt nende kaasuste asjaolud, mida ei ole kajastatud käesoleva ülevaate teistes jaotistes.

Õiguskantsler viis laekunud teabe alusel läbi menetluse, et kontrollida Paldiski Linnavalitsuse 29.09.2003 määrusega nr 6 kinnitatud "Laste Paldiski lasteaeda Naerulind vastuvõtu ja sealt väljaarvamise korra" p 2 lause 1 kooskõla PS § 12 lõikega 1 ning Euroopa Nõukogu direktiiviga 2000/43/EÜ. Kõnealuse korra järgi võeti lasteaeda vastu Paldiski linna haldusterritooriumil alaliselt elavaid koolieast nooremaid eesti keelt kõnelevaid lapsi, kui lapse ja tema vanema elukoht on rahvastikuregistri andmetel Paldiski. Vabade kohtade olemasolul võeti lasteaeda vene keelt või muud keelt kõnelevaid lapsi. Seega koheldi lapsi lasteaeda vastuvõtmisel erinevalt sõltuvalt sellest, kas laps kõneleb eesti keelt või mõnda muud keelt. Õiguskantsler pöördus Paldiski Linnavalitsuse poole järelepärimisega, et selgitada välja erineva kohtlemise põhjused. Paldiski Linnavalitsus teatas, et nõustub õiguskantsleri kirjas toodud kaalutlustega, ning muutis vastava korra sõnastust, jättes välja piirangud, mis puudutasid laste eelistamist tulenevalt kõneldavast keelest. Arvestades, et Paldiski Linnavalitsus viis vastava korra põhiseadusega kooskõlla, lõpetas õiguskantsler kõnealuse menetluse.

Õiguskantsler kontrollis talle esitatud avalduse alusel audiitoritegevuse seaduse (AudS) § 29 lg 1 punkti 1, mis sätestas, et audiitori kutsetegevus lõpeb audiitori 70-aastaseks saamisele järgneva aasta 1. jaanuarist, kooskõla PS § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega. Kõnealusest audiitoritegevuse seaduse sätestest tulenevalt ei olnud 70-aastastel ja vanematel isikutel võimalik tegeleda vanuselisel põhjusel enam audiitorina ja seda ka juhul, kui sisulisi etteheiteid või takistusi audiitori tegevusele ei olnud. Õiguskantsler pöördus järelepärimisega rahandusministri poole, et selgitada välja, mis põhjusel koheldi kutsetegevuse lõpetamise olukorras 70-aastaseid ja vanemaid audiitoreid erinevalt võrreldes nooremate audiitoritega. Rahandusminister möönis oma vastuses, et audiitorite erinevaks kohtlemiseks ei ole mõistlikku põhjust, mistõttu on AudS § 29 lg 1 p 1 vastuolus PS § 12 lõikega 1. Sellest tulenevalt palus õiguskantsler rahandusministril ette valmistada eelnõu, et kõrvaldada AudS § 29 lg 1 p 1 vastuolu PS § 12 lõikega 1. Rahandusminister teavitas õiguskantslerit, et 02.06.2008 algatas Riigikogu rahanduskomisjon audiitoritegevuse seaduse muutmise seaduse eelnõu (283 SE), millega tunnustati kehtetuks audiitoritegevuse seaduses kehtinud vanusepiirang. Seadusemuudatus jõustus 18.07.2008.

<sup>138</sup> Vt Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade, lk 424.

<sup>139</sup> Menetlust on põhjalikumalt kajastatud ülevaate 2. osa IV jaos Kaitseministeeriumi üldiseloostustes.

Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kelle suhtes läbiviidud kriminaalmenetlus lõpetati Riigikohtu otsusega KrMS § 199 lg 1 p 5 (topeltkaristamise keeld<sup>140</sup>) alusel. KrMS § 186 lg 1 alusel jäeti menetluskulud avaldaja kanda. Avaldaja juhtis tähelepanu sellele, et kohtukulude jätmine tema kanda kujutab ebavõrset kohtlemist. Kui kriminaalasi oleks samal õiguslikul alusel lõpetatud maakohtus või ringkonnakohtus, oleksid kohtukulud jäänud tulenevalt KrMS §-st 183 ja § 185 lõikest 1 riigi kanda. Avaldaja taotluse – kontrollida KrMS § 186 lõike 1 vastavust põhi-seadusele – lahendamiseks tuli leida vastus küsimusele, mis kaalutlustel on seadusandja pidanud vajalikuks sätestada kassatsioonimenetluses menetluskulude tasumise eriregulatsioon. Õiguskantsler ei tuvastanud oma menetluses ühtegi mõistlikku põhjust, millest lähtudes on seadusandja sisustanud KrMS § 186 lg 1 selle kehtival kujul. Ka justiitsminister asus oma arvamuses seisukohale, et selline erisus ei ole põhjendatud ja rikub võrdse kohtlemise põhimõtet. Justiitsminister nõustus õiguskantsleri ettepanekuga algatada 2008. aasta jooksul seaduseelnõu, millega viidaks KrMS § 186 lg 1 kooskõlla PS § 12 lõikest 1 tuleneva õigusloome võrdsuse põhimõttega. 2008. aastal justiitsminister vastavasisulist eelnõu siiski veel ei jõudnud algatada.<sup>141</sup>

2008. aastal ei tuvastanud õiguskantsler võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist riigiasutuse või muu avaliku võimu kandja tegevuses (nn *ombudsman*'i menetluse raames). Siiski tekkis küsimus võrdse kohtlemise põhimõtte järgimisest mitmetes menetlustes, mis puudutasid nt juhiloa vahetamist, viisa taotlemist, vanglas eritoidu võimaldamist jm.

Ühe olulise küsimusena kontrollis õiguskantsler talle esitatud avalduse alusel puudega lapse võimalust saada alusharidust kodulähedases lasteaias. Nimetatud menetluse tulemusena nentis õiguskantsler, et puudega lastele tuleb üldjuhul võimaldada haridust tavalisest raames. Iga konkreetse lapse vajadusi hindavad erialaspetsialistid ning lõpliku otsuse lapsele parima õppeasutuse kohta teeb lapsevanem. Kehtiva õiguse kohaselt on lapsevanemal õigus otsustada, millises koolis või lasteaias laps käib ning kas ta järgib valiku tegemisel nõustamiskomisjoni soovitusi. Valitud koolis vajalike tingimuste loomise eest vastutab asutuse omanik, munitsipaallasteasutuse puhul valla- või linnavalitsus, ning asutuse juhataja. Õiguskantsler osutas, et tuleb vältida puudega laste suunamist üksikutesse kindlatesse lasteasutustesse, mis süvendaks puudega laste eraldamist muust ühiskonnast ega arvesta lapse erilisi võimeid ning vajadusi. Juhul, kui lapsevanem seda soovib, tuleks esimese valikuna luua lapsele võimalused kasvada ja õppida sobitusrühmas. Samuti tuleb kasutada muid toetavaid teenuseid, sh tugisõiduki teenus ning erispetsialistide konsultatsioonid. Lasteasutus peab korraldama ka tavapedagoogide koolituse ning vajadusel kaasama eripedagoogi. Alles seejärel, kui nimetatud meetmed ei ole tulemuslikud, tuleb lapse huvide prioriteetsuse printsiibist lähtudes kaaluda muid võimalusi. Kuna kõnealune küsimus lahenes menetluse käigus ning lapsel võimaldati käia koos tugisõidukiga tavalisest lasteaias, luges õiguskantsler küsimuse lahendamiseks menetluse käigus ning lõpetas selles menetluse.

2008. aastal esitati õiguskantslerile kolm taotlust lepitusmenetluse läbiviimiseks. Neist kahel juhul lepitusmenetlus katkestati, sest vastustaja ei nõustunud menetluse läbiviimisega ning ühel juhul lõppes lepitusmenetlus kokkuleppele mitte jõudmise tõttu.

Üks avaldus puudutas isiku väidetavat ahistamist tema rahvusliku päritolu tõttu korteriühistu juhataste liikme poolt. Avaldaja osutas, et vastustaja riputas korduvalt korteriühistu teadetetahvli teateid, mis olid adresseeritud avaldajale ja kus oli märgitud tema nimi, kodakondsus, korteri number ning alusetud süüdistused. Avaldaja heitis vastustajale ette, et viimane kuritarvitas oma võimu, lubades hoones ebaseaduslikke toiminguid, ning täitis oma kohustusi hooletult, jättes tegemata elementaarsed hooldustööd. Kõnealusel juhul ei vastanud vastustaja õiguskantsleri pöördumisele lepitusmenetluse alustamise kohta, mistõttu õiguskantsler katkestas lepitusmenetluse.

Teine taotlus puudutas väidetavat ebavõrset kohtlemist töösuhtes seoses preemia maksimisega. Tööandja oli maksnud töötajatele preemiat kütuse kokkuhoiu eest. Avaldajale vastustaja nimetatud preemiat ei maksnud. Avaldaja leidis, et tööandja kohtles teda töötasustamisel ebavõrdselt. Ka kõnealusel juhul ei vastanud vastustaja õiguskantsleri pöördumisele lepitusmenetluse alustamise kohta, mistõttu katkestas õiguskantsler lepitusmenetluse.

Kolmas taotlus puudutas avaldaja väidetavat diskrimineerimist teenuse osutamisel tema poliitiliste veendumuste tõttu. Avaldaja soovis avaldada kohalikus kaabeltelevisioonis kahte kuulutust, millest vastustaja keeldus põhjendusel, et need olid poliitilise sisuga. Avaldaja leidis, et kuulutuste avaldamisest keelduti tema poliitiliste veendumuste tõttu. Kõnealusel juhul nõustus vastustaja lepitusmenetluse läbiviimisega. Õiguskantsler esitas pooltele oma põhjendatud seisukoha diskrimineerimise puudumise kohta ning tegi ettepaneku leppimiseks ja vastava kokkuleppe sõlmimiseks. Avaldaja teavitas, et ei nõustu õiguskantsleri käsitlusega ning sellest tulenevalt lõpetas õiguskantsler lepitusmenetluse kokkuleppele mitte jõudmise tõttu.

Nagu õiguskantsler on varasemates ülevaadetes märkinud, lähtub lepitusmenetlus ideest, et inimesel (või ka juriidilisel isikul) oleks võimalikult lihtne oma õiguste kaitsmiseks õiguskantsleri poole pöörduda. Lepitusmenetluse konfidentsiaalsuse tõttu on pöörduja õigused ja huvid kogu uurimise vältel kaitstud. Menetluse tulemiks ei ole kellegi karistamine, vaid õiguskantsleri kui vahemehe poolt mõlema poole ärakuulamine, asjaolude selgitamine ja poolte lepitamine. Kogu lepitusmenetlusega seonduv info avaldatakse üksnes anonüümsel kujul, mis ei võimalda menetluses osalevate isikute tuvastamist.

<sup>140</sup> KrMS § 199 lg 1 p 5: "samas süüdistuses on isiku suhtes jõustunud kohtulahend või kriminaalmenetluse lõpetamise määrus [...]."

<sup>141</sup> Asjakohane muudatus on lisatud Justiitsministeeriumis ettevalmistatud ja 08.05.2009 kooskõlastamisele saadetud kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule. Kätesaadav arvutivõrgus: [http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC\\_W=255891](http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=255891).

Menetluse vabatahtlikkus ja konfidentsiaalsus peaksid olema olulisteks argumentideks, mis võiksid mõjutada ka vastustajat lepitusmenetluse läbiviimisega nõustuma. Selliselt on võimalik vältida vaidluse jõudmist kohtusse ning sellega kaasnevaid kulutusi ja võimalikku ebasoodsat tähelepanu.

Lepitusmenetluse üks eesmärk on õigusrahu saavutamine, et mõlemad vaidluse pooled võiksid vajadusel koostööd jätkata ning õiguste kaitsmise tõttu ei kaasneks poolele negatiivseid tagajärgi (nn ohvrustumist).

Siiski on senine praktika näidanud, et vastustajad ei ole reeglina nõustunud lepitusmenetluses osalemisega. Kuigi õiguskantsleri pädevuses on lepitusmenetluse läbiviimine diskrimineerimisvaidluse lahendamiseks juba alates 2004. aastast, ei ole õiguskantsler seni kinnitanud ühtegi lepitusmenetluse kokkulepet. 2008. aastal algatatud lepitusmenetluse puhul nõustus vastustaja esmakordselt lepitusmenetluse läbiviimisega, nii et õiguskantsleril oli võimalik anda põhjendatud seisukoht diskrimineerimise osas.

See omakorda tähendab, et isikute võimalused diskrimineerimise korral vaidluse kohtuväliseks lahendamiseks on väga piiratud. Seetõttu on tervitatav, et võrdse kohtlemise seaduse alusel laiendati soolise võrdõiguslikkuse voliniku pädevust ning loodi soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku institutsioon. Voliniku pädevuses on muuhulgas anda arvamus diskrimineerimise asetleidmise kohta ning inimesi nõustada ja abistada kaebuse koostamisel. See võimaldab kannatanul saada enam selgust võimaliku diskrimineerimise toimumise ja selle õiguslike asjaolude kohta ning hõlbustab õiguste kaitsmise eesmärgil kohtusse pöördumist.

Õiguskantsler on oma tegevuses pööranud tähelepanu ka teavitustöö tegemisele võrdse kohtlemise põhimõtte tutvustamiseks. Õiguskantsleri nõunik tutvustas võrdse kohtlemise põhimõtet ning sellekohast seadusandlust 27.–28.02.2008 toimunud kodanikuühenduste esindajatele suunatud diskrimineerimise vastasel seminaril ning 13.03.2008 toimunud ettevõtetele ja personalitöötajatele suunatud seminaril. Samuti osaleb õiguskantsleri esindaja tööalase soolise võrdõiguslikkuse võrgustiku tegevuses ning Euroopa Komisjoni algatatud töögrupis “Erinevuste poolt. Diskrimineerimise vastu”.

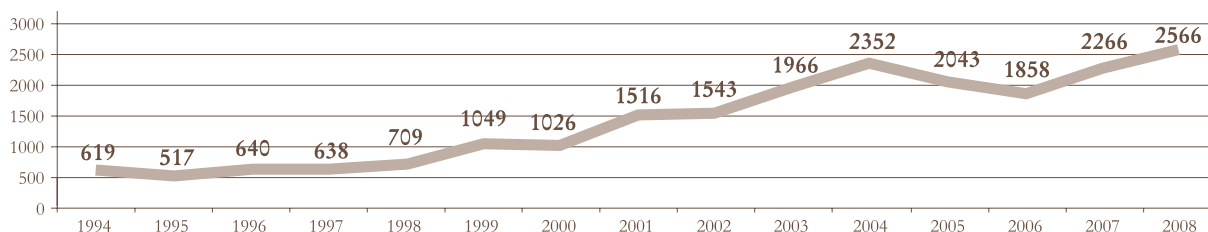
## 5. OSA

### MENETLUSSTATISTIKA

## 1. Menetlusstatistika üldandmed

### 1.1. Avaldustepõhine statistika

2008. aastal esitati õiguskantslerile 2566 avaldust, mille põhjal algatati 1944 asjamenetlust. Avalduste arv on võrreldes 2007. aastaga tõusnud 11,3%.



Joonis 1. Avalduste arv aastatel 1994–2009

### 1.2. Asjamenetluste põhine statistika

Alates 2005. aastast põhineb Õiguskantsleri Kantslei statistika asjamenetlustel. Asjamenetlus hõlmab toiminguid ja dokumentide loomist ühe põhifunktsiooni asjaajamises oleva küsimuse lahendamiseks, mis tähendab, et isikute avaldused ühes ja samas küsimuses liidetakse üheks asjamenetluseks.

Õiguskantsler alustab asjamenetluse kas avalduse alusel või omaalgatusena. Need jagunevad sisulisteks ja sisulise menetluseta asjamenetlusteks. Sisulise menetlusega asjamenetlused jagunevad õiguskantsleri pädevusest tulenevalt järgmiselt:

- õigustloovate aktide põhiseaduse ja seadustega kooskõla kontrolli menetlus ehk normikontrolli menetlus;
- riigi, kohaliku omavalitsuse, muu avalik-õigusliku juriidilise isiku või avalikke ülesandeid täitva eraisiku, organi või asutuste tegevuse seaduslikkuse kontrolli menetlus ehk *ombudsman*i menetlus;
- õiguskantsleri seadusest ja teistest seadustest tulenevad ülejäänud sisulised menetlused ehk erimenetlused.

Õiguskantslerile saabunud avalduste lahendamisel lähtutakse vormivabaduse ja eesmärgipärasuse põhimõtetest, tehes tõhusa ja erapooletu uurimise tagamiseks vajalikud uurimistoimingud. Asjamenetluste tulemid jagunevad menetlusliigiti alljärgnevalt:

Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimisel liigitatakse menetluse tulemit vastavalt sellele, kas vastuolu on tuvastatud või mitte.

Vastuolu on tuvastatud, kui on esitatud:

- + ettepanek seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks;
- + ettepanek määruse põhiseadusega ja seadusega kooskõlla viimiseks;
- + taotlus Riigikohtule õigustloova akti põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamiseks;
- + ettekanne Riigikogule;
- + märgukiri täitevvõimule seaduseelnõu algatamiseks;
- + märgukiri täitevvõimule õigustloova akti vastuvõtmiseks;
- + lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus;

Vastuolu ei ole tuvastatud, kui on esitatud:

- seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta.

Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse seadustele vastavuse kontrollimisel liigitatakse menetluse tulemit vastavalt sellele, kas rikkumine on tuvastatud või mitte.

Rikkumine on tuvastatud, kui on esitatud:

- + ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks;
- + soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks;
- + lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus;

Rikkumine ei ole tuvastatud, kui on esitatud:

- seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta.

Erimenetlused liigitatakse menetluse tulemi järgi alljärgnevalt:

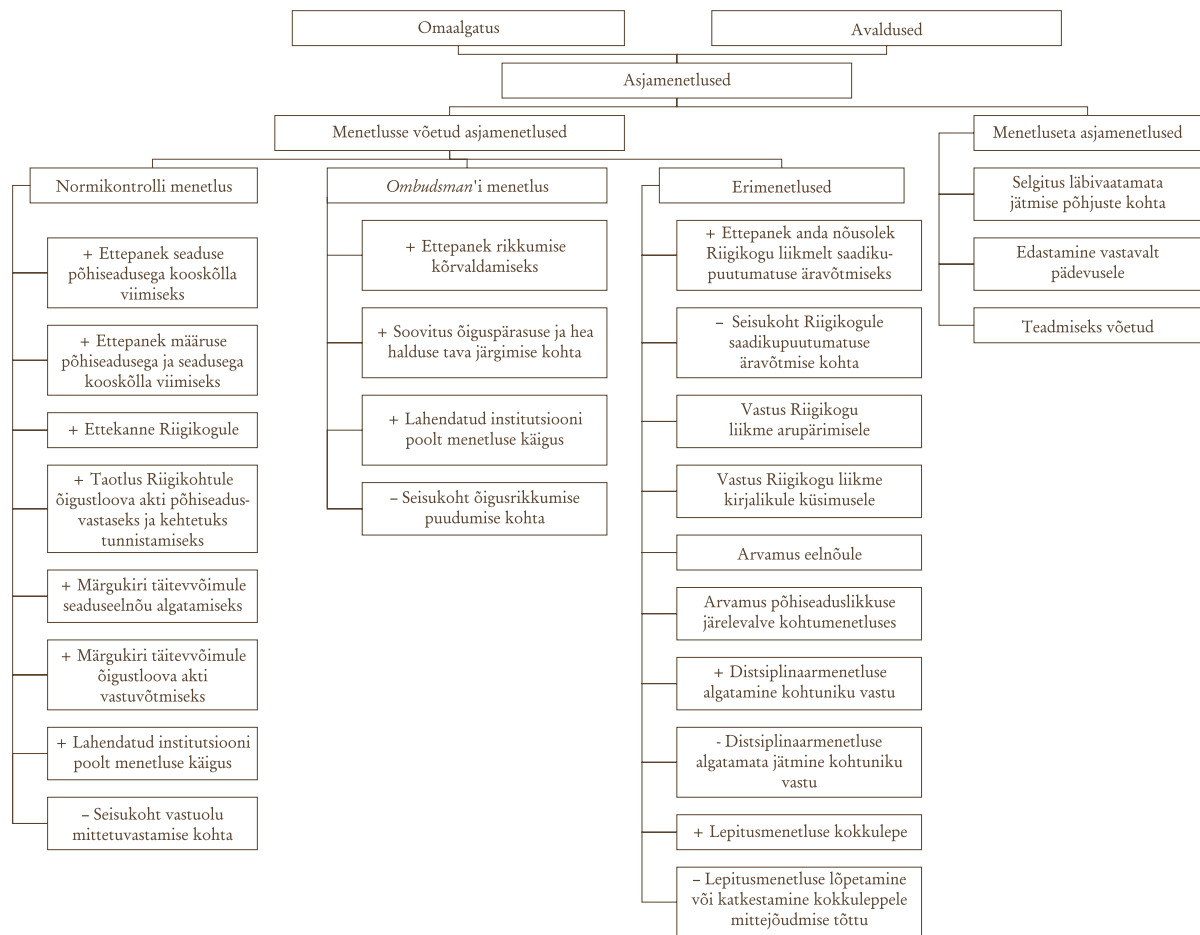
- arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses;



- vastus Riigikogu liikme arupärimisele;
- vastus Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele;
- arvamus eelnõule;
- + ettepanek anda nõusolek Riigikogu liikmelt saadikupuutumatase äravõtmiseks ja tema kohta süüdistusakti koostamiseks;
- seisukoht Riigikogule saadikupuutumatase äravõtmise kohta;
- + distsiplinaarmenetluse algatamine kohtuniku vastu;
- distsiplinaarmenetluse algatamata jätmise kohtuniku vastu;
- + lepitusmenetluse kokkulepe;
- lepitusmenetluse lõpetamine või katkestamine kokkuleppele mitte jõudmise tõttu.

Menetlusse võtmata jäetud avalduste puhul liigitatakse menetluse tulem järgmiselt:

- selgitus läbivaatamata jätmise põhjuste kohta;
- edastamine vastavalt pädevusele;
- teadmiseks võetud.



Joonis 2. Asjamenetluste jaotus ja menetluste tulem

Aruandeaastal algatati 1944 asjamenetlust, mis on 11,7% rohkem kui 2007. aastal. Seisuga 01.02.2009 oli neist lõpetatud 1794 menetlust, 52 menetlust on järelmenetluses ning 98 veel töös. Aruandeaastal algatatud asjamenetlustest 480 korral toimus sisuline menetlus, 1464 asjas jäeti menetlus erinevatel põhjustel algatamata. Aruandeaastal toimus omal algatusel 66 asjamenetlust. Korraldati 33 kontrollkäiku.

2008. aastal on asjamenetluste arv suurenenud eelkõige menetluseta asjamenetluste arvel. Sisuliste menetluste osakaal on jäänud samale tasemele ja seda nii normikontrolli-, ombudsmani- kui ka erimenetluste osas.

Tabel 1. Asjamenetluste jaotus sisu järgi

	2005	2006	2007	2008
Menetlusse võetud asjamenetlusi	725 43,5%	551 34,6%	474 27,2%	480 24,7%
sh normikontrolli menetlusi	247 14,8%	207 13%	150 8,6%	151 7,8%
sh ombudsmani menetlusi	372 22,3%	258 16,2%	252 14,5%	258 13,3%
sh erimenetlusi	106 6,4%	86 5,4%	72 4,1%	71 3,7%
Menetluseta asjamenetlusi	941 56,5%	1043 65,4 %	1266 72,8%	1464 75,3%
Asjamenetlusi kokku	1666	1594	1740	1944
sh omaalgatuslikke menetlusi	57 3,4%	35 2,2 %	70 4%	66 3,5%
sh kontrollkäike	12	8	28	33

## 2. Asjamenetluste tulem

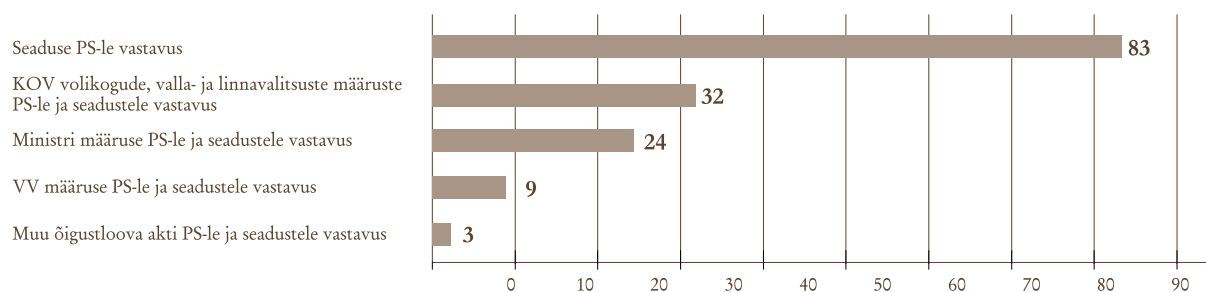
Asjamenetluste tulem näitab seda, milliste lahendusteni või toiminguteni õiguskantsler oma menetluste tulemusena jõudis. Algatatud menetluste ja tulemite arv ei ole täpselt vastavuses, kuna tulem saab olla üksnes lõppenud asjamenetlusel, samas kui asjamenetluste jaotus sisu järgi hõlmab kõiki aruandeaastal algatatud menetlusi.

### 2.1. Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine

Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimiseks algatati 151 asjamenetlust ehk 7,8% asjamenetluste üldarvust, 31,5% sisuliste menetluste üldarvust. Neist 140 algatati isiku avalduse alusel ning 11 omal algatusel.

Põhiseaduslikkuse järelevalve menetlustes kontrolliti:

- seaduste põhiseadusele vastavust (83 menetlust, neist 76 isiku avalduse alusel ning 7 omal algatusel);
- Vabariigi Valitsuse määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (9 menetlust isiku avalduse alusel);
- ministrite määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (24 menetlust, neist 21 isiku avalduse alusel ning 3 omal algatusel);
- kohaliku omavalitsuse volikogude ning valla- ja linnavalitsuste määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (32 menetlust, neist 4 maavanema avalduse alusel, 27 isiku avalduse alusel ning 1 omal algatusel);
- muu õigustloova akti õiguspärasust (3 menetlust isiku avalduse alusel).



Joonis 3. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluste jagunemine

Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimise tulemusel jõudis õiguskantsler järgmistele tulemiteni:

- ettepanek seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks (3);
- ettepanek määruse põhiseadusega ja seadusega kooskõlla viimiseks (1);
- taotlus Riigikohtule õigustloova akti põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamiseks (2008. aastal ei esitanud õiguskantsler Riigikohtule ühtegi taotlust);
- ettekanne Riigikogule (2008. aastal ei teinud õiguskantsler Riigikogule ühtegi ettekannet);
- märgukiri täitevvõimule seaduseelnõu algatamiseks (12);
- märgukiri täitevvõimule õigustloova akti vastuvõtmiseks (5);

- lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus (7);
- seisukoht vastuolu mittevastamise kohta (68).



Joonis 4. Põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimiseks algatatud asjamenetluste tulemid

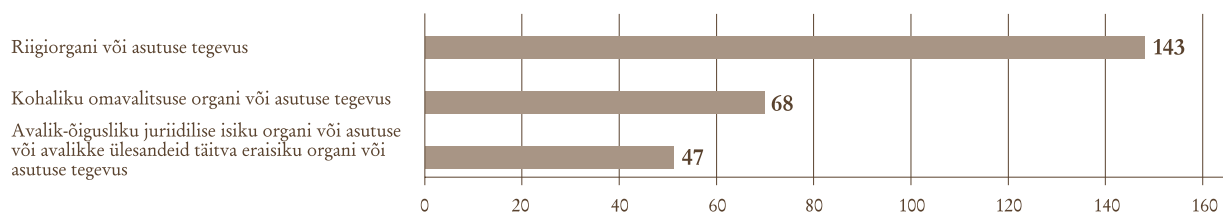
Põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimiseks algatatud menetluste puhul tuvastati vastuolu põhiseaduse või seadustega kokku 19% juhtudest. 2007. aastal oli see näitaja 22%.

## 2.2. Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse seadustele vastavuse kontrollimine

Riigi, kohaliku omavalitsuse, muu avalik-õigusliku juriidilise isiku või avalikke ülesandeid täitva eraisiku, organi või asutuse tegevuse seaduslikkuse kontrolliks algatati 258 menetlust ehk 13,3% asjamenetluste üldarvust ja 53,8% sisuliste menetluste üldarvust. Neist 203 algatati isiku avalduse alusel ning 55 omal algatusel.

Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse kontrollimiseks algatatud menetlustes kontrolliti:

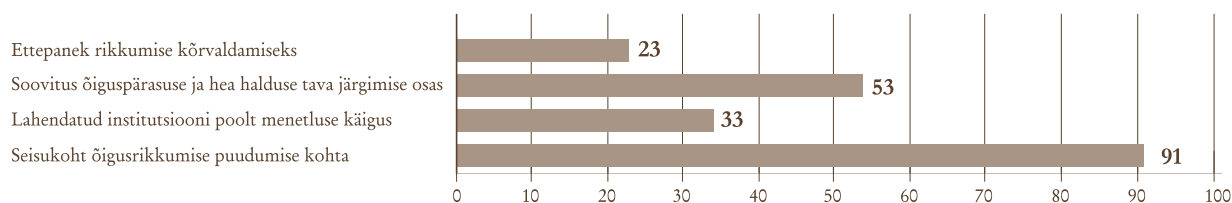
- riigiorgani või asutuse tegevust (143 menetlust, neist 122 isiku avalduse alusel ning 21 omal algatusel);
- kohaliku omavalitsuse organi või asutuse tegevust (68 menetlust, neist 61 isiku avalduse alusel ning 7 omal algatusel);
- avalik-õigusliku juriidilise isiku organi või asutuse või avalikke ülesandeid täitva eraisiku organi või asutuse tegevust (47 menetlust, neist 20 isiku avalduse alusel ning 27 omal algatusel).



Joonis 5. Isikute, asutuste ja organite tegevuse kontrollimiseks algatatud asjamenetluste jagunemine

Järelevalve tulemused avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse üle:

- ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks (23);
- soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks (53);
- lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus (33);
- seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta (91).



Joonis 6. Isikute, asutuste ja organite tegevuse kontrollimiseks algatatud asjamenetluste tulemid

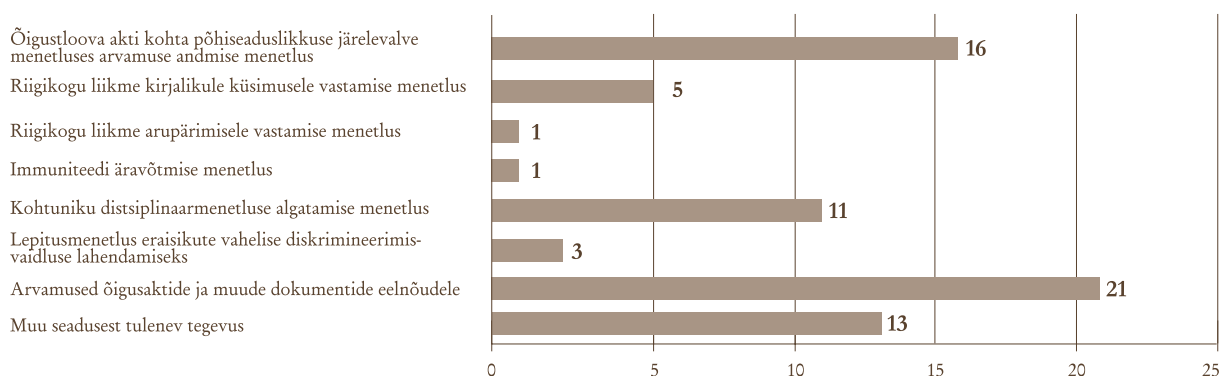
Isikute, asutuste ja organite tegevuse kontrollimiseks algatatud menetluste puhul tuvastati hea halduse ja õiguspärasuse rikkumine 38% juhtudest. 2007. aastal oli see näitaja 43%.

### 2.3. Erimenetlused

Erimenetlusi oli aruandeaastal 71 ehk 3,7% asjamenetluste üldarvust ja 14,8% sisuliste menetluste üldarvust, jäädes samale tasemele nagu eelneval aastal.

Erimenetlused jagunevad järgmiselt:

- õigustloova akti kohta põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses arvamuse andmise menetlus (16 menetlust);
- Riigikogu liikme arupärimisele vastamise menetlus (1 menetlus);
- Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele vastamise menetlus (5 menetlust);
- immuniteedi äravõtmise menetlus (1 menetlus);
- kohtuniku distsiplinaarmenetluse algatamise menetlus (11 menetlust);
- lepitusmenetlus eraisikute diskrimineerimisvaidluse lahendamiseks (3 menetlust);
- arvamused õigusaktide ja muude dokumentide eelnõudele (21 menetlust);
- muu seadusest tulenev tegevus (13 menetlust).



Joonis 7. Erimenetluste jagunemine

Kuigi õiguskantsleri ülesanne normikontrolli menetluses on eelkõige järelkontrolli teostamine juba jõustunud seaduste üle, on võrreldes eelnevate aastatega jätkuvalt kasvanud nende menetluste arv, kus õiguskantsleril palutakse teostada eelkontrolli õigusaktide eelnõudele arvamuse andmise teel. Õigusaktide eelnõudele arvamuse andmise menetlused moodustavad suurima osa erimenetlustest, ligi 30%.

Aruandeaastal algatati kolm lepitusmenetlust eraisikute vahelise diskrimineerimisvaidluse lahendamiseks. Neist kaks katkestati osapoolte soovimatuse tõttu lepitusmenetluses osaleda ja üks on endiselt töös.

Sarnaselt eelneva aastaga ei pidanud õiguskantsler ka 2008. aastal pöörduma kohtuniku distsiplinaarmenetluse algatamise menetluse raames Riigikohtu poole ühegi distsiplinaarsüüdistusega, küll aga edastas õiguskantsler kohtule ühe soovitusliku õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks.

### 2.4. Menetluse võtmata jäetud asjamenetlused

Avalduse laekumisel hindab õiguskantsler avaldust. Ta jätab avalduse läbi vaatamata, kui selle lahendamine ei kuulu tema pädevusse. Sel juhul selgitab ta avaldajale, milline institutsioon või asutus antud küsimusega tegeleb. Avalduse võib läbi vaatamata jätta, kui see on ilmselgelt alusetu või kui avaldusest ei selgu, milles avaldaja õiguste või hea halduse tava rikkumine seisneb.

Õiguskantsler jätab avalduse läbi vaatamata ka siis, kui avalduses käsitletud asjas on jõustunud kohtuotsus, samal ajal toimub kohtumenetlus või kohustuslik kohtueelne kaebemenetlus (nt kui kaebust menetleb individuaalse töövaidluse lahendamise komisjon või muu selline kohtueelse kaebemenetluse organ). Õiguskantsler ei saa ega tohi dubleerida nimetatud menetlusi, kuna õiguskantsleri poole pöördumise võimalus ei ole õiguskaitsevahend. Pigem on tegemist petitsiooniorganiga, kellel puudub otsene võimalus kasutada sunnivahendit. Õiguskantsler lahendab isikute õiguste rikkumise asju, kui isikul ei ole õiguskaitsevahendeid või neid ei ole võimalik mingil põhjusel kasutada (nt kohtusse kaebamise tähtaeg on möödunud).

Õiguskantsler võib jätta avalduse läbi vaatamata ka juhul, kui isikul on võimalik esitada vaie, kasutada muid õiguskaitsevahendeid või kui toimub vaidemenetlus või muu mittekohustuslik kohtueelne menetlus. Nendel juhtudel on tegu kaalutusõiguse alusel tehtava otsustusega, mis arvestab iga konkreetse pöördumise asjaolusid.

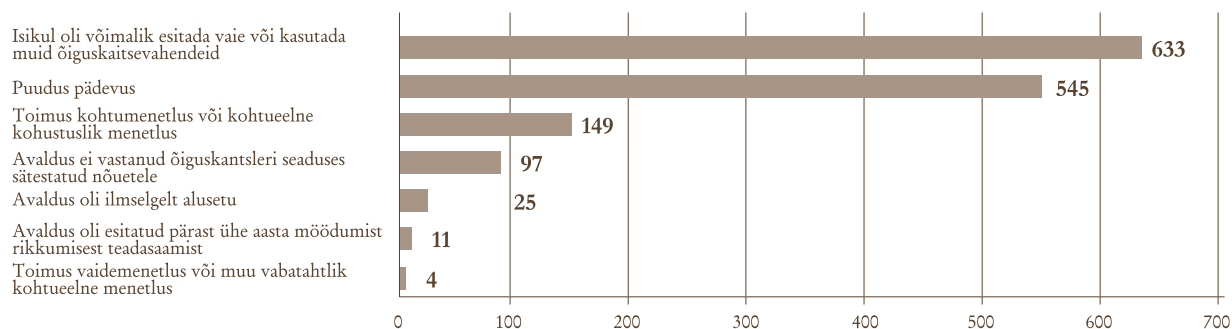
Õiguskantsler võib jätta avalduse läbi vaatamata samuti siis, kui see on esitatud pärast ühe aasta möödumist ajast, mil isik sai või pidi saama teada oma õiguste rikkumisest. Üheaastase tähtaja kohaldamine on õiguskantsleri otsustada

ning sõltub juhtumi asjaoludest: kui raske oli rikkumine, milliseid tagajärgi see kaasa tõi, kas rikkumine mõjutas kolmandate isikute õigusi või kohustusi jne.

Õiguskantsler jättis 2008. aastal menetluse algatamata 1464 asjas, mis on 75,3% asjamenetluste üldarvust.

Menetlus jäeti algatamata alljärgnevatel põhjustel:

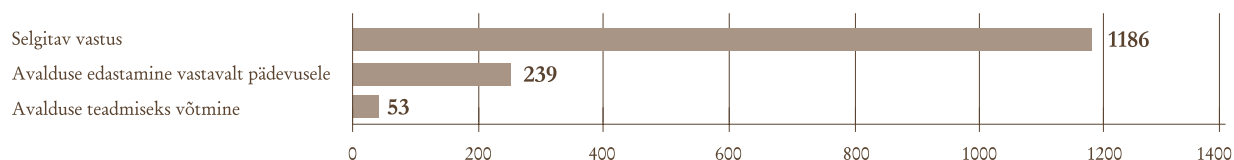
- isikul oli võimalik esitada vaie või kasutada muid õiguskaitsevahendeid (633 menetlust);
- puudus pädevus (545 menetlust);
- toimus kohtumenetlus või kohtueelne kohustuslik menetlus (149 menetlust);
- avaldus ei vastanud õiguskantsleri seaduses sätestatud nõuetele (97 menetlust);
- avaldus oli ilmselgelt alusetu (25 menetlust);
- avaldus oli esitatud pärast ühe aasta möödumist rikkumisest teadasaamist (11 menetlust);
- toimus vaidemenetlus või muu vabatahtlik kohtueelne menetlus (4 menetlust).



Joonis 8. Avalduse menetluse võtmata jätmise põhjused

Menetlemata avalduste puhul selgitati avaldajale õiguskantsleri pädevust, seadusi ja teisi õigusakte. Avalduste põhjal tehtud toimingud 2008. aastal:

- selgitav vastus (1186 menetlust);
- avalduse edastamine vastavalt pädevusele (239 menetlust);
- avalduse teadmiseks võtmine (53 menetlust).

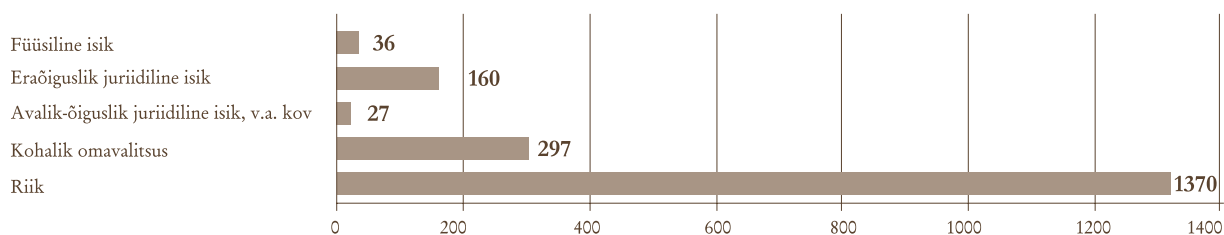


Joonis 9. Vastuste jaotus avalduste menetluse võtmata jätmiste korral

### 3. Asjamenetluste jaotus vastutusosalade järgi

Asjamenetlused jagunevad vastustajate järgi alljärgnevalt:

- riik (1370 menetlust);
- kohalik omavalitsus (297 menetlust);
- avalik-õiguslik juriidiline isik, v.a kohalik omavalitsus (27 menetlust);
- eraõiguslik juriidiline isik (160 menetlust);
- füüsiline isik (36 menetlust).



Joonis 10. Asjamenetluste jaotus vastustajate järgi

2008. aastal algatatud asjamenetluste jaotumine valitsemisalade ja menetluste lõikes on nähtav tabelites 2 ja 3. Menetlused on jaotatud valitsemisalade kaupa valitsusasutuste ning muude institutsioonide vahel selle põhjal, kelle pädevusse probleemküsimuse lahendamine kuulus või kelle tegevuse peale kaevati<sup>142</sup>.

Tabel 2. Asjamenetluste jaotus vastutajate järgi riigi tasandil

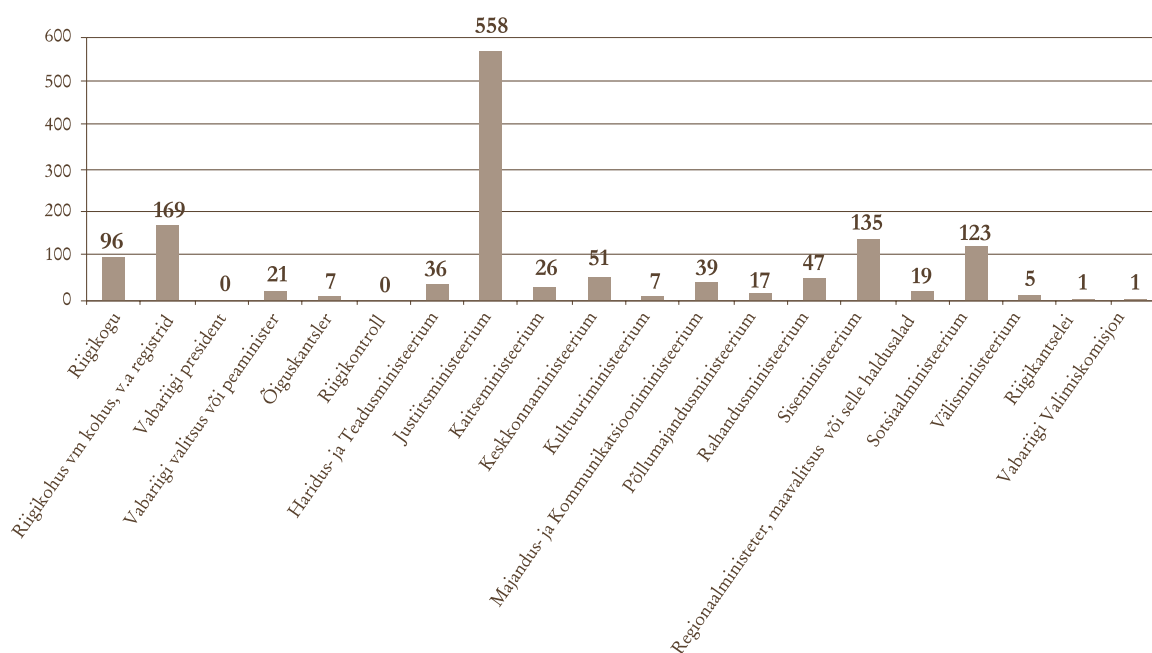
Asutus, organ, isik	Asja- menetluste üldarv	Menetluste võetud	Tuvastatud vastuolu põhiseaduse või seadustega	Tuvastatud õiguspärasuse ja hea halduse tava rikkumine	Menetlemata jätetud
<b>Riigikogu</b>	96	41	3	0	55
<b>Riigikohus vm kohus, v.a registrid</b>	169	18	0	2	151
<b>Vabariigi President või Vabariigi Presidendi Kantselei</b>	0	0	0	0	0
<b>Vabariigi Valitsus või peaminister</b>	21	3	0	0	18
<b>Õiguskantsler või Õiguskantsleri Kantselei</b>	7	2	0	0	5
<b>Riigikontroll</b>	0	0	0	0	0
<b>Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala</b>	<b>36</b>	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>21</b>
Haridus- ja Teadusministeerium	23	8	1	1	15
Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatav asutus	12	7	1	4	5
Keeleinspeksioon	1	0	0	0	1
<b>Justiitsministeeriumi valitsemisala</b>	<b>560</b>	<b>94</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>466</b>
Justiitsministeerium	123	52	1	2	71
Justiitsministeeriumi hallatav asutus	22	3	1	0	19
Tallinna Vangla	114	5	0	2	109
Tartu Vangla	82	8	0	0	74
Murru Vangla	53	6	0	1	47
Harku Vangla	4	2	0	0	2
Viru Vangla	106	11	0	0	95
Prokuratuur	29	3	0	1	26
Kohtutäiturid	21	3	0	0	18
Notarid	4	0	0	0	4
Andmekaitse Inspeksioon	2	1	0	0	1
<b>Kaitseministeeriumi valtsemisala</b>	<b>26</b>	<b>15</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>11</b>
Kaitseministeerium	10	9	1	3	1
Kaitseministeeriumi hallatav asutus	14	6	0	3	8
Kaitseressursside Amet	2	0	0	0	2
<b>Keskkonnaministeeriumi valitsemisala</b>	<b>51</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>42</b>
Keskkonnaministeerium	41	6	0	1	35
Keskkonnaministeeriumi hallatav asutus	3	2	0	1	1
Maa-amet	2	0	0	0	2

142 Seadusi käsitlevate normikontrolli menetluste puhul on vastustajaks enamasti Riigikogu.



Keskkonnainspektsioon	5	1	0	0	4
Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus	0	0	0	0	0
<b>Kultuuriministeeriumi valitsemisala</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>7</b>
Kultuuriministeerium	7	0	0	0	7
Kultuuriministeeriumi hallatav asutus	0	0	0	0	0
Muinsuskaitseamet	0	0	0	0	0
<b>Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala</b>	<b>39</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>26</b>
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	22	8	1	1	14
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hallatav asutus	7	2	0	0	5
Tarbijkaitseamet	4	1	0	0	3
Tehnilise Järelevalve Amet	0	0	0	0	0
Maanteeamet	4	2	1	0	2
Patendiamet	1	0	0	0	1
Konkurentsiamet	1	0	0	0	1
<b>Põllumajandusministeeriumi valitsemisala</b>	<b>17</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>15</b>
Põllumajandusministeerium	5	1	0	0	4
Põllumajandusministeeriumi hallatav asutus	0	0	0	0	0
PRIA	11	0	0	0	11
Taimetoodangu Inspektsioon	0	0	0	0	0
Veterinaar- ja Toiduamet	1	1	0	1	0
<b>Rahandusministeeriumi valitsemisala</b>	<b>47</b>	<b>13</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>34</b>
Rahandusministeerium	32	9	1	0	23
Rahandusministeeriumi hallatav asutus	0	0	0	0	0
Maksu- ja Tolliamet	14	4	0	0	10
Riigihangete Amet	1	0	0	0	1
<b>Siseministeeriumi valitsemisala</b>	<b>133</b>	<b>41</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>92</b>
Siseministeerium	20	8	1	1	12
Siseministeeriumi hallatav asutus	15	1	0	0	14
Politseiamet	70	25	0	6	45
Kodakondsus- ja Migratsiooniamet	18	3	0	0	15
Kaitsepolitseiamet	4	2	0	0	2
Päästeamet	1	0	0	0	1
Piirivalveamet	5	2	0	0	3
<b>Regionaalminister, maavalitsus või selle haldusalas olev asutus</b>	<b>19</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>13</b>
<b>Sotsiaalministeeriumi valitsemisala</b>	<b>123</b>	<b>43</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>80</b>
Sotsiaalministeerium	60	25	0	1	35

Sotsiaalministeeriumi hallatav asutus	14	3	0	2	11
Sotsiaalkindlustusamet	32	12	0	1	20
Tervisekaitseinspeksioon	5	2	0	0	3
Tööinspeksioon	5	0	0	0	5
Tervishoiuamet	6	0	0	0	6
Tööturuamet	1	1	0	0	0
Ravimiamet	0	0	0	0	0
<b>Välisministeerium</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>
<b>Riigikantselei</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Riigikantselei hallatav asutus	0	0	0	0	0
<b>Vabariigi Valimiskomisjon</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>



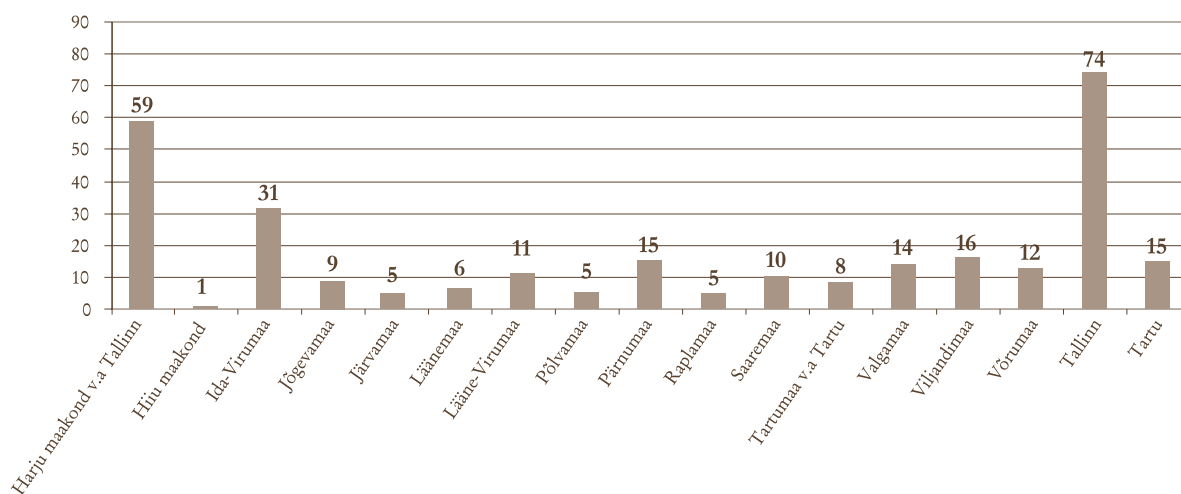
Joonis 11. Asjamenetluste jaotus vastustajate kaupa riigi tasandil

Sarnaselt eelnevate aastatega on endiselt kõige rohkem asjamenetlusi Justiitsministeeriumi valitsemisalas, mille arv võrreldes 2007. aastaga on kasvanud 10%. Suurem osa Justiitsministeeriumi valitsemisalasse jäävatest asjamenetlustest on seotud kriminaalaitemenetluse ja vangistusõigusega (vt tabel 4) ja on algatatud kinnipeetavate avalduste põhjal. Justiitsministeeriumi valitsemisalasse jäävatest menetlustest 83% juhtudel jäeti sisuline menetlus algatamata. Vastuolu põhiseaduse või seadustega või õiguspärasuse ja hea halduse tava rikkumine tuvastati kokku 8 korral, mis jääb teiste suuremate ministeeriumitega võrreldes samasse suurusjärku.

Tabel 3. Asjamenetluste jaotus vastustajate kaupa kohaliku omavalitsuse tasandil

Vastustaja kohaliku omavalitsuse tasandil	Asjamenetluste üldarv	Menetlusse võetud	Tuvastatud vastuolu põhiseaduse või seadustega	Tuvastatud õiguspärasuse ja hea halduse tava rikkumine	Menetlemata jäetud
Harju maakonna kohalik omavalitsus, v.a Tallinn	59	24	1	10	35
Hiiu maakonna kohalik omavalitsus	1	0	0	0	1
Ida-Viru maakonna kohalik omavalitsus	31	8	0	3	23
Jõgeva maakonna kohalik omavalitsus	9	2	0	1	7

Järva maakonna kohalik omavalitsus	5	1	0	1	4
Lääne maakonna kohalik omavalitsus	6	2	0	0	4
Lääne-Viru maakonna kohalik omavalitsus	11	6	1	1	5
Põlva maakonna kohalik omavalitsus	5	1	0	0	4
Pärnu maakonna kohalik omavalitsus	15	3	1	2	12
Rapla maakonna kohalik omavalitsus	5	3	0	2	2
Saare maakonna kohalik omavalitsus	10	3	0	1	7
Tartu maakonna kohalik omavalitsus, v.a Tartu	8	3	0	1	5
Valga maakonna kohalik omavalitsus	14	4	0	0	10
Viljandi maakonna kohalik omavalitsus	16	8	0	2	8
Võru maakonna kohalik omavalitsus	12	2	0	0	10
Tallinn	74	18	0	7	56
Tartu	15	5	1	0	10



Joonis 12. Asjamenetluste jaotus vastustajate kaupa kohaliku omavalitsuse tasandil

Tabel 4 annab ülevaate normikontrolli- ja ombudsmani menetluste väljunditest kohaliku omavalitsuse tasandil konkreetsete omavalitsuste lõikes<sup>143</sup>.

Kohalike omavalitsuste õigusaktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimisel tuvastas õiguskantsler vastuolu kokku 20 korral, 13 juhul pöördus õiguskantsler kohaliku omavalitsuse poole märgukirjaga, 7 juhul lahendas kohalik omavalitsus vastuolu menetluse käigus.

Kohalike omavalitsuste tegevuse seaduslikkuse kontrollimisel tuvastas õiguskantsler rikkumise kokku 35 korral, neist 9 juhul pöördus õiguskantsler kohaliku omavalitsuse poole ettepanekuga rikkumise kõrvaldamiseks, soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks tegi õiguskantsler kohalikele omavalitsustele 17 juhul, ning 9 juhul lahendati probleem kohaliku omavalitsuse poolt menetluse käigus.

<sup>143</sup> Tabel 4 Normikontrolli ja ombudsmani menetluste väljundid kohaliku omavalitsuse tasandil on koostatud seisuga 31.05.2009 lõpetatud asjamenetluste arvu alusel. Kogu ülejäänud menetlusstatistika on koostatud seisuga 01.02.2009 lõpetatud asjamenetluste arvu alusel.

Tabel 4. Normikontrolli ja ombudsmani menetluste väljundid kohaliku omavalitsuse tasandil

## Normikontrolli menetlused

## Märgukiri täitevvõimule õigustloova akti vastuvõtmiseks

1	Kaarma Vallavalitsus	Kaarma Vallavalitsuse 25.03.2008 määruse nr 1 "Veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise teenuse hinna kehtestamine Kaarma vallas" kehtestamise vastuolu ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadusega, Kaarma Vallavolikogu on 26.05.2000 kehtestanud määrusega nr 13 "Kaarma valla veevarustuse ja heitvete ärajuhtimise teenuse hinna reguleerimise korra kinnitamine" ja põhiseadusega ning Kaarma Vallavolikogu 26.05.2000 määruste nr 12 ja 13 vastuolu ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadusega ja põhiseadusega
2	Loksa Linnavolikogu	Loksa Linnavolikogu istungitel ajavahemikus 18.09.2006 kuni 19.01.2007 vastuvõetud määruste kehtestamise vastuolu kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega ja põhiseadusega
3	Narva Linnavolikogu	Narva Linnavalitsuse 28.12.2007 määruse nr 1962 "Veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise teenuse hinna kehtestamine" § 1 kehtestamise vastuolu ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadusega, Narva Linnavolikogu 03.08.2006 määrusega nr 31 "Veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinna reguleerimise kord" ning põhiseadusega
4	Narva-Jõesuu Linnavolikogu	Narva-Jõesuu Linnavolikogu 01.03.2006 määruse nr 11 "Narva-Jõesuu linnas teenuste osutamise eest võetavad tasumäärad" lisa 1 punktide 2.4 ja 2.5 vastuolu kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega, kohalike maksude seadusega, haldusmenetluse seadusega ja põhiseadusega
5	Pärsti Vallavolikogu	Pärsti Vallavolikogu 21.05.2008 määruse nr 13 "Pärsti Vallavolikogu 29.06.2006 määruse nr 22 muutmine" § 1 kehtestamise vastuolu põhiseadusega
6	Püssi Linnavalitsus	Märgukiri joogiveele juurdepääsu korra väljatöötamiseks
7	Saarde Vallavolikogu	Saarde Vallavolikogu 21.12.2005 määruse nr 7 "Saarde valla heakorraeeskiri" punktide 24-25 <sup>3</sup> vastuolu põhiseadusega
8	Saue Vallavolikogu	Saue Vallavolikogu 25.05.2006 määruse nr 7 "Saue valla ehitusmäärus" § 19 lg 5 vastuolu ehitusseadusega, planeerimisseadusega ja põhiseadusega
9	Tallinna Linnavolikogu	Tallinna Linnavolikogu 07.02.2008 määruse nr 5 "Alkohoolse joogi jaemüügil hoolsuskohustuse täitmise abinõu rakendamine" vastuolu alkoholiseadusega ja põhiseadusega
10	Tartu Linnavolikogu	Tartu Linnavolikogu 28.09.2006 määruse nr 40 "Tartu linna ehitusmäärus" § 30 lg 2 vastuolu ehitusseadusega ja põhiseadusega
11	Tapa Vallavolikogu	Tapa Vallavolikogu 12.04.2007 määruse nr 55 "Tapa valla koerte ja kasside pidamise eskiri" § 5 vastuolu põhiseadusega
12	Torma Vallavolikogu	Torma Vallavolikogu 21.08.2007 määruse nr 42 "Vee- ja kanalisatsiooniteenuste piirhindade kehtestamine" kehtestamise vastuolu ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadusega ja põhiseadusega
13	Torma Vallavolikogu	Torma Vallavolikogu 21.12.2001 määruse nr 21 "Torma valla ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga liitumise ning kasutamise eskiri" § 21 lg 6 vastuolu ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadusega ja põhiseadusega

## Lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus

1	Karula Vallavolikogu	Karula Vallavolikogu 26.04.2007 määruse nr 6 "Iseseisvale toimetulekule suunatud sotsiaalteenuse kord" vastuolu põhiseadusega
2	Karula Vallavolikogu	Karula Vallavolikogu 05.04.2005 määruse nr 5 "Puuetega inimeste sotsiaalhoolekandeks eraldatud vahendite kasutamise ja hooldajatoetuse määramise kord" vastuolu põhiseadusega

3	Kohila Vallavolikogu	Kohila Vallavolikogu 27.02.2007 määruse nr 41 "Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord" § 10 vastuolu sotsiaalhoolekande seadusega
4	Kuusalu Vallavolikogu	Kuusalu Vallavolikogu 29.09.2005 määruse nr 23 "Kuusalu valla põhimääruse kehtestamine" § 55 lg 6 vastuolu kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega
5	Paldiski Linnavalitsus	Paldiski Linnavalitsuse 29.09.2003 määruse nr 6 "Laste Paldiski lasteaeda Naerulind vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord" p 2 ls 1 vastuolu põhiseadusega
6	Suure-Jaani Vallavolikogu	Suure-Jaani Vallavolikogu 18.12.2006 määruse nr 66 "Suure-Jaani valla sotsiaaltoetuste liigid, maksmise tingimused ja kord" § 5 lg 2 vastuolu põhiseadusega
7	Võhma Linnavalitsus	Märgukiri koolieelse lasteasutuse töötajate palgamäärasid reguleeriva korra väljatöötamiseks

## Ombudsmani menetlused

## Ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks

1	Jõelähtme Vallavalitsus	Jõelähtme Vallavalitsuse tegevus maa erastamisel
2	Kiili Vallavalitsus	Kiili Vallavalitsuse tegevus isiku avaldusele vastamisel
3	Laimjala Vallavalitsus	Laimjala Vallavalitsuse tegevus maa tagastamisel
4	Rae Vallavalitsus	Rae Vallavalitsuse tegevus ehitusloa andmise ja detailplaneeringu algatamise taotluste menetlemisel
5	Rae Vallavalitsus	Rae Vallavalitsuse tegevus võlgnike nimede avalikustamisel vallavalitsuse ametlikus väljaandes
6	Rapla Vallavalitsus	Rapla Vallavalitsuse tegevus detailplaneeringu menetlemisel
7	Rõngu Vallavalitsus	Rõngu Vallavalitsuse tegevus ehitusjärelvalve teostamisel
8	Tallinna Linnavalitsus	Tallinna Linnaplaneerimise Ameti tegevus ehitusjärelvalve teostamisel
9	Viimsi Vallavolikogu, Viimsi Vallavalitsus	Viimsi Vallavolikogu tegevus volikogu liikmete vallavolikogu komisjonidesse kuumisel ning vallavalitsuse ja vallavolikogu tegevus volikogu liikmete pöördumistele mittevastamisel

## Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks

1	Jõelähtme Vallavalitsus	Jõelähtme Vallavalitsuse tegevus isiku avaldusele vastamisel
2	Karksi Vallavalitsus	Karksi Vallavalitsuse tegevus ehitusjärelvalve teostamisel
3	Kehtna Vallavalitsus	Kehtna Vallavalitsuse tegevus lihtsustatud õppekava määramisel
4	Keila Linnavalitsus	Keila Linnavalitsuse tegevus munitsipaalkoolide ümberkujundamisel erakoolideks
5	Kiili Vallavalitsus	Kiili Vallavalitsuse tegevus isiku avaldusele vastamisel
6	Kohtla-Järve Linnavalitsus	Kohtla-Järve Linnavalitsuse tegevus elamu peremehetuks tunnistamisel, selle hõivamisel ning lammutamisel
7	Paide Linnavalitsus	Paide Linnavalitsuse tegevus isiku avaldusele vastamisel
8	Pärnu Linnavalitsus	Pärnu Linnavalitsuse tegevus seoses õigusega valida kooli
9	Pärnu Linnavolikogu	Pärnu Linnavolikogu tegevus maa erastamisel
10	Rae Vallavalitsus	Rae Vallavalitsuse tegevus avaliku tee rajamisel
11	Rakvere Linnavalitsus	Rakvere Linnavalitsuse tegevus seoses eestkostega
12	Tallinna Linnavalitsus	Tallinna Kesklinna Linnaosavalitsuse tegevus seoses eestkostega

13	Tallinna Linnavalitsus	Pirita Linnaosavalitsuse tegevus isiku avaldusele vastamisel
14	Tallinna Linnavalitsus	Tallinna Linnavalitsuse tegevus vanalinna parkimiskorralduse kehtestamisel
15	Tallinna Linnavalitsus	Tallinna Linnavalitsuse tegevus planeeringute algatamise üle otsustamiseks struktuurplaani koostamisel
16	Tallinna Linnavalitsus	Tallinna Linnavalitsuse tegevus isiku avaldusele vastamisel
17	Viimsi Vallavalitsus	Viimsi Vallavalitsuse tegevus isiku avaldusele vastamisel

Lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus

1	Kuressaare Linnavalitsus	Kuressaare Linnavalitsuse tegevus isikuandmeid sisaldavate dokumentide avalikustamisel linnavalitsuse koduleheküljel
2	Kõo Vallavalitsus	Kõo Vallavalitsuse tegevus asenduskodu teenuse osutamise lõpetamisel
3	Rõngu Vallavalitsus	Rõngu Vallavalitsuse tegevus sotsiaalkorteri taotlemisel
4	Tallinna Linnavalitsus	Põhja-Tallinna Linnaosavalitsuse tegevus sotsiaalkorteri taotlemisel
5	Tartu Linnavalitsus	Tartu Linnavalitsuse tegevus sotsiaaleluruumide tervistsäästvaks muutmisel
6	Tartu Linnavalitsus	Tartu Linnavalitsuse tegevus erivajadusega lapse elukohajärgses lasteaias käimise tagamisel
7	Vasalemma Vallavalitsus	Vasalemma Vallavalitsuse tegevus olmejäätmeveost vabastamisel
8	Viiratsi Vallavalitsus	Viiratsi Vallavalitsuse tegevus eluruumi taotlemisel
9	Võru Linnavalitsus	Võru Linnavalitsuse tegevus puuetega isikutele invatranspordi korraldamisel

#### 4. Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa

Sarnaselt eelnevate aastatega algatati 2008. aastal kõige enam asjamenetlusi kriminaaltäitemenetluse- ja vangistusõigusega seondult. Teistest oluliselt enam oli asju ka kriminaal- ja väärteo kohtumenetluse, sotsiaalhoolekandeõiguse ja terviseõigusega seonduvates küsimustes. Endiselt on palju ka omandireformi temaatikaga seonduvaid pöördumisi.

Tabel 5. Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa

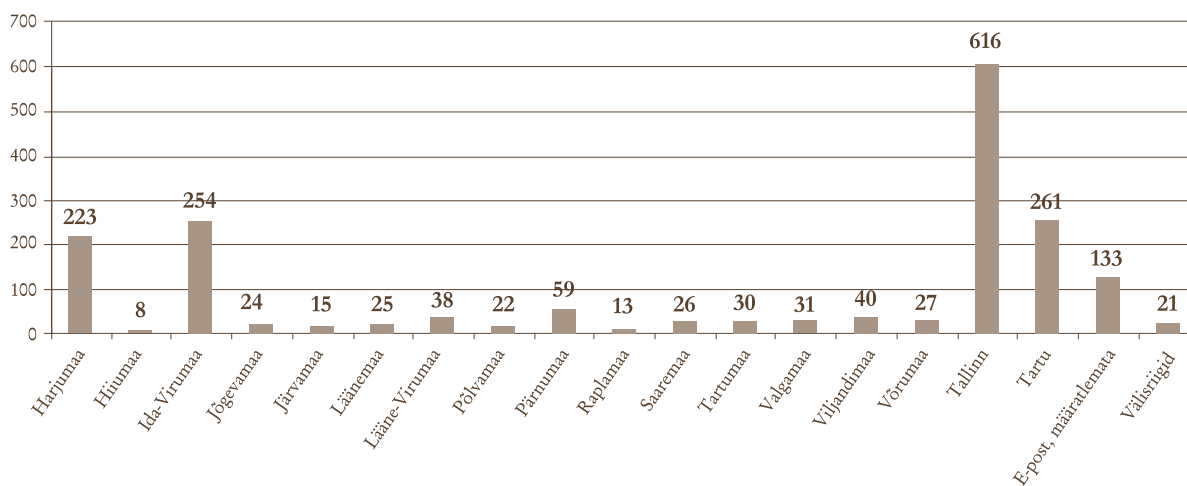
Õigusvaldkond	Menetluste arv
Kriminaaltäitemenetlus ja vangistusõigus	450
Kriminaal- ja väärteo kohtumenetlus	89
Sotsiaalhoolekandeõigus	88
Terviseõigus	84
Omandireformiõigus	80
Haldusõigus (halduskorraldus, haldusmenetlus, haldustäide, avalik asjaõigus jms)	62
Finantsõigus (sh maksu- ja tolliõigus, riigieelarve, riigivara)	61
Haridus ja teadusõigus	61
Tsiviilkohtumenetluse õigus	56
Kohaliku omavalitsuse korraldusõigus	54
Sotsiaalkindlustusõigus	54
Kohtueelne kriminaalmenetlus	53
Ehitus- ja planeerimisõigus	49
Avalik teenistus	46



Isikuandmete kaitse, andmekogude ja avaliku teabe, riigisaladuse õigus	45
Õigusabi ja notariõigus	45
Täitemenetluse õigus	36
Keskkonnaõigus	35
Võlaõigus	35
Muu avalik õigus	33
Tööõigus (sh kollektiivne tööõigus)	33
Riigikorraldusõigus	31
Energeetika-, ühisveevärgi ja kanalisatsiooniõigus	30
Omandiõigus, sealhulgas intellektuaalse omandi õigus	29
Kodakondsus-, migratsiooni- ja keeleõigus	26
Väärteomenetlus	25
Mittetulundusühingu- ja sihtasutuseõigus	23
Riigikaitseõigus	22
Transpordi- ja teedeõigus	22
Perekonnaõigus	18
Liikluskorraldusõigus	17
Politsei ja korrakaitseõigus	17
Majandushaldus, kaubandushaldus ja konkurentsõigus	16
Muu eraõigus	16
Telekommunikatsiooni-, ringhäälingu- ja postisideõigus	11
Äriühingu-, pankroti- ja krediitiasutusteõigus	11
Halduskohtumenetluse õigus	10
Rahvusvaheline õigus	9
Valimis- ja rahvahääletusõigus, erakonnaõigus	8
Põllumajandusõigus (sh toidu-, veterinaarõigus)	7
Loomakaitse-, jahindus- ja kalandusõigus	6
Pärimisõigus	5
Tarbijakaitseõigus	5
Materiaalne karistusõigus	4

## 5. Asjamenetlused regionide lõikes

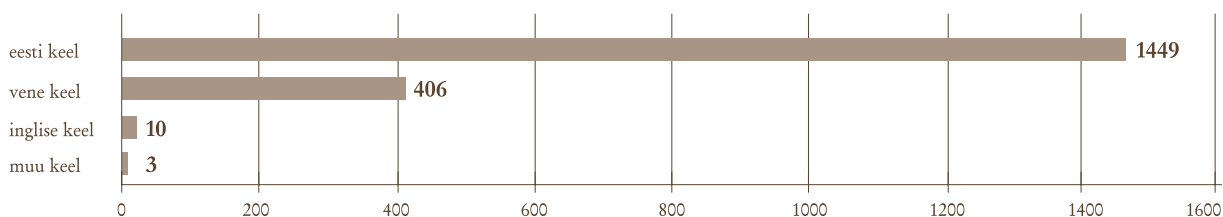
Aruandeaastal oli kõige rohkem pöördumisi ja nende alusel algatatud asjamenetlusi Tallinnast (616 menetlust), Tartust (261 menetlust), Ida-Virumaalt (254 menetlust) ja Harjumaalt (223 menetlust). Võrreldes 2007. aastaga on Ida-Virumaalt saanud avalduste alusel algatatud menetluste arv oluliselt tõusnud, seda peaaegu neli korda (vastavalt 67 ja 254 menetlust). See hüppeline tõus on seletatav eelkõige Viru vangla rajamisega Ida-Virumaale. Üldiselt on aga suurem menetluste arv, nagu ka eelnevatel aastatel, regionaalses lõikes seotud endiselt peamiselt suuremate linnadega. Sarnaselt eelnevate aastatega oli ka aruandeaastal kõige vähem menetlusi Hiiu maakonnast (8 menetlust). E-posti teel saabus täpselt sama palju avaldusi nagu eelmisel aastal (133 menetlust). Välisriikidest saanud avalduste alusel menetleti 21 asja ehk siis peaaegu sama palju kui 2007 aastal Teiste piirkondade puhul jäi ajamenetluste arv enam-vähem samasse suurusjärku nagu 2007. aastal.



Joonis 13. Asjamenetluste jaotus avaldaja asukoha järgi

## 6. Asjamenetluste keel

Asjamenetlused algatati enamasti eestikeelsete avalduste alusel. Eestikeelsete avalduste põhjal algatati 1449 asjamenetlust ehk 74,5% menetluste üldarvust. Venekeelsete avalduste põhjal algatatud menetlusi oli 406 ehk 20,9% menetluste üldarvust. Võrreldes 2007. aastaga on venekeelsete avalduste hulk oluliselt suurenenud. 2007. aastal oli venekeelsete avalduste alusel algatatud menetlusi 274, ehk 15,7% asjamenetluste üldarvust.



Joonis 14. Asjamenetluste jaotus avalduse keele järgi

## 7. Kontrollkäigud

Õiguskantsleril on õigus teha kontrollkäike vanglasse, väeossa, arestimajja, väljasaatmiskeskusse, varjupaigataotlejate vastuvõtukeskusse või registreerimiskeskusse, psühhiaatriaiglasse, erihooldekodusse, erivajadustega õpilaste kooli, üldhooldekodusse, lastekodusse ja noortekodusse, samuti kõikidesse muudesse järelevalvealustesse asutustesse.

Kontrollkäigud liigituvad korralisteks ja erakorralisteks. Korralised kontrollkäigud määratakse kindlaks Õiguskantsleri Kantslei aasta tegevusplaanis ja nende toimumisest teavitatakse järelevalvealust ette. Erakorralised kontrollkäigud ei kajastu aastaplaanis. Nendest järelevalvusele ette teada ei anta või tehakse seda vahetult enne kontrollkäigu toimumist.

Kuna alates 18.02.2007 on õiguskantsler ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokoll (inglisekeelne lühend: OPCAT) artiklis 3 sätestatu järgi riigi ennetusasutus, siis on kontrollkäikude objektiks lisaks riiklikele kinnipidamisasutustele ka kõik teised asutused, kus võidakse piirata isikute vabadust.

Kontrollkäigud jagunevad kolmeks selle põhjal, millist asutust kontrollitakse:

- kinniste asutuste kontrollimine – asutused, kus isikud viibivad tahtvastasel ja kus viibivate isikute vabadust võidakse piirata (OPCAT-i asutused);
- lahtiste asutuste kontrollimine – asutused, kus isikud viibivad vaba tahte alusel (koolid, lastekodud);
- ametiasutuste kontrollimine – riigi- või kohaliku omavalitsuse asutused, kus kontrollitakse hea halduse tava järgimist (ministeeriumid, maavalitsused, kohaliku omavalitsuse üksused).

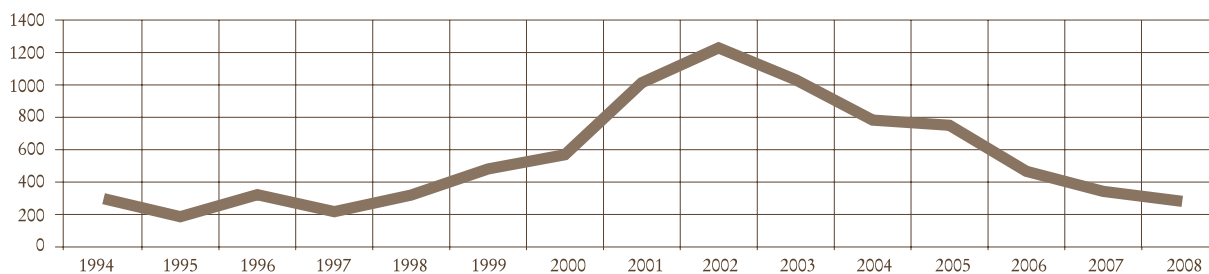
Aruandeaastal tegi õiguskantsler kokku 33 kontrollkäiku, neist 18 kinnistesse asutustesse, 11 lahtistesse asutustesse ja 4 ametiasutustesse. Erakorralisi kontrollkäike oli 8, neist 7 kinniste asutuste kontrollimiseks ja 1 lahtise asutuse kontrollimiseks.

Tabel 6. Õiguskantsleri poolt läbi viidud kontrollkäigud

	2007	2008
kontrollkäigud kinnistesse asutustesse (OPCAT)	18	19
kontrollkäigud lahtistesse asutustesse	5	10
kontrollkäigud ametiasutustesse	5	4
kontrollkäigud kokku	28	33
neist erakorralised kontrollkäigud	6	8

## 8. Isikute vastuvõtt

2008. aastal käis Õiguskantsleri Kantseleis ja maakondades vastuvõttudel 299 isikut. Isikuid võeti vastu lisaks Tallinnale veel Tartus, Jõhvis, Narvas ja Pärnus. Õiguskantsleri nõunikud korraldasid vastuvõtte teenistuslähete ajal ka Järva Maavalitsuses ja Paide Linnavalitsuses, kus viidi läbi kontrollkäigud.



Joonis 15. Vastuvõtul käinud isikute arv aastatel 1994–2008

Võrreldes 2007. aastaga on vastuvõttudel käinud isikute hulk mõnevõrra langenud. 2007. aastal käis vastuvõttudel 343 isikut.

Kõige rohkem käis isikuid vastuvõttudel Tallinnas (187 isikut), Tartus (36 isikut) ja Pärnumaal (35 isikut). Ida-Virumaal ja Narvas käis vastuvõttudel mõnevõrra vähem isikuid (29 isikut), mida on võrreldes 2007. aastaga peaaegu poole vähem. Alates 2008. aasta sügisest ei toimunud seal ka regulaarseid õiguskantsleri nõunike vastuvõtte, kuna vastuvõtule registreerunuid oli tavapärasest vähem ja nende probleemidele leiti lahendus kas telefoni teel või algatati küsimuse lahendamiseks asjamenetlus.

Vastuvõttudel küsiti kõige enam omandireformiõiguse ja omandiõiguse valdkonda jäävaid küsimusi (vastavalt 64 ja 20 isikut), teistest enam oli pöördumisi ka sotsiaalhoolekandeõigusega (25 isikut), võlaõigusega (18 isikut), tsiviilkohtumenetlusega (13 isikut) ning kohaliku omavalitsuse korraldusega seoses (12 isikut). Eelnevatele aastatele sarnaselt oli endiselt kõrge huvi ka kohtueelse kriminaalmenetlusega seotud küsimuste vastu (kokku 12 isikut). Peamiselt vajadid vastuvõtule tulnud isikud erinevate õigusaktide selgitamist ning juriidilist nõu.

## 9. Kokkuvõte

Õiguskantslerile esitatud avalduste hulk näitab jätkuvalt kasvavat tendentsi. Aruandeaastal esitati õiguskantslerile 2566 avaldust, mis on võrreldes eelneva aastaga 11,3% enam.

Aruandeaastal algatas õiguskantsler 1944 asjamenetlust. 2008. aastal suurenes asjamenetluste arv eelkõige menetlusega asjamenetluste arvel. Sisuliste menetluste osakaal jäi võrreldes eelmise aastaga samale tasemele ja seda nii normikontrolli, *ombudsman*'i kui ka erimenetluste osas.

Normikontrolli menetluste käigus tuvastas õiguskantsler 18 korral (19%) vastuolu põhiseaduse või seadustega. *Ombudsman*'i menetlustes esines õiguspärasuse ja hea halduse tava rikkumisi mõnevõrra rohkem, õiguskantsler pöördus kokku 76 korral (38%) ettepanekuga või soovitusel järelevalvealuse asutuse poole. Võrreldes 2007. aastaga on nimetatud näitajad jäänud enam-vähem samale tasemele.

Kõige enam asjamenetlusi algatati aruandeaastal Justiitsministeeriumi valitsemisalasse jäävate küsimuste lahendamiseks, seda kinnipeetavate avalduste alusel ja kriminaalmenetluse ja vangistusõiguse valdkonda jäävate küsimuste

lahendamiseks. Kriminaaltäitemenetlus ja vangistusõigus oli sarnaselt eelnevate aastatega õigusvaldkond, millega seoses algatati 450 asjamenetlust, mis on peaaegu ¼ asjamenetluste koguarvust.

Regionaalses löikes on asjamenetlusi enam taas suurematest linnadest. Aruandeaastal algatati kõige rohkem asjamenetlusi Tallinnast ja Tartust laekunud avalduste alusel. Maakondadest tõusis asjamenetluste poolest esimesele kohale aga Ida-Virumaa, kust laekunud avalduste alusel algatatud asjamenetluste arv on tõusnud koguni üle kolme korra. Ida-Virumaalt saabunud avalduste alusel algatatud menetluste hüppeline tõus on seletatav Viru vangla rajamisega. Kui Ida-Virumaalt oli kokku 254 asjamenetlust, siis neist peaaegu pooled puudutasid Viru vanglat.

74,5% asjamenetlustest algatati eestikeelsete avalduste alusel. Venekeelsete avalduste põhjal algatatud menetlusi oli 20,9%, mis on 5% enam kui 2007. aastal.

Kontrollkäikude arv on võrreldes 2007. aastaga kasvanud viie võrra, seda eelkõige lahtistesse asutustesse korraldatud kontrollkäikude arvelt. Lahtiste asutuste kontrollimiseks viis õiguskantsler aruandeaastal läbi kaks korda enam kontrollkäike, kinnistesse asutustesse korraldati üks kontrollkäik rohkem.

2008. aastal käis Õiguskantsleri Kantseleis ja maakondades vastuvõttudel 299 isikut. Võrreldes 2007. aastaga on vastuvõttudel käinud kodanike arv mõnevõrra langenud. Vastuvõttudel küsiti kõige enam omandireformiõiguse, sotsiaalhoolekandeõiguse, võlaõiguse tsiviilkohtumenetluse ning kohaliku omavalitsuse korralduse valdkonda jäävaid küsimusi.

## 6. OSA

ÓIGUSKANTSLERI KANTSELEI TEGEVUS

## I ORGANISATSIOON

Õiguskantsleri Kantslei (edaspidi kantslei) on õiguskantslerit kui põhiseaduslikku institutsiooni teenindav asutus. Kantslei juht on õiguskantsler.

### 1. Struktuur

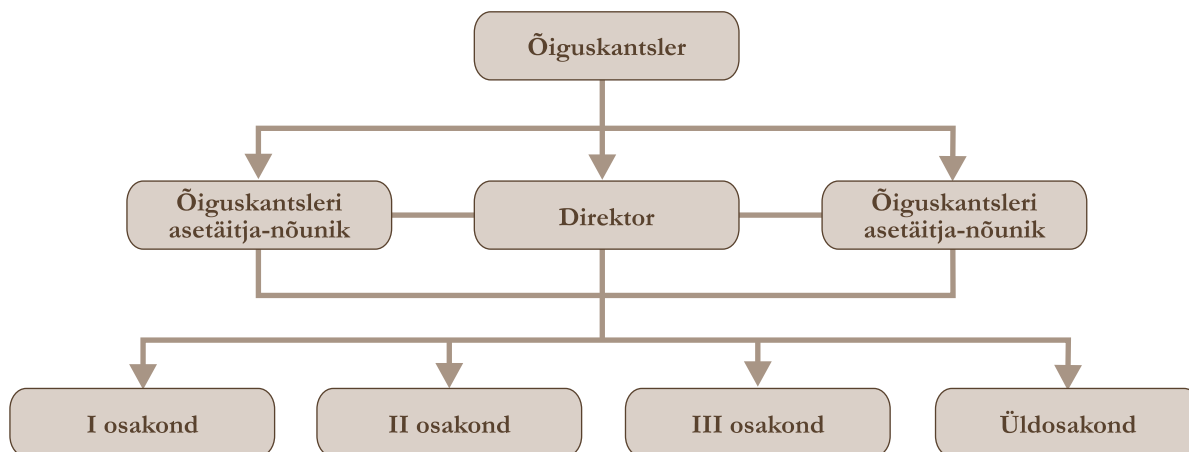
Kantslei struktuuri kuuluvad õiguskantsler, kaks õiguskantsleri asetäitja-nõunikku, direktor ning neli osakonda – üldosakond ja kolm põhitegevuse osakonda, mille pädevuse jaotuse aluseks on ministriumide valitsemisalad. Igat osakonda juhib osakonnajuhataja-õiguskantsleri nõunik.

Esimese osakonna tegevusvaldkonda kuuluvad kõik Sotsiaalministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Kultuuriministeeriumi valitsemisalasse ning nende valitsemisalas olevate asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad asjad.

Teise osakonna tegevusvaldkonda kuuluvad kõik Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja Keskkonnaministeeriumi valitsemisalasse ning nende valitsemisalas olevate asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad asjad; samuti Eesti Panga, Finantsinspeksiooni ja Riigikontrolli pädevusse kuuluvad küsimused.

Kolmanda osakonna tegevusvaldkonda kuuluvad kõik Siseministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Välisministeeriumi ja Justiitsministeeriumi valitsemisalasse ning nende valitsemisalas olevate asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad asjad; samuti peaministri, portfelli ministrite ja Riigikantslei pädevusse kuuluvad küsimused; distsiplinaarmenetluse algatamine kohtuniku suhtes ja asjad, mis ei kuulu esimese või teise osakonna tegevusvaldkonda.

Üldosakond korraldab kantslei organisatsioonilist tööd, isikute vastuvõttu, koostab eelarve eelnõu, jälgib ja analüüsib eelarvehendite sihipärast kasutamist, korraldab raamatupidamist ja majandusarvestust, avalikku- ja rahvusvahelist suhtlust, personali- ja koolitustegevust ja asutuse asjaajamist ning tagab muud tööks vajalikud organisatsioonilised, majanduslikud ja tehnilised tingimused.



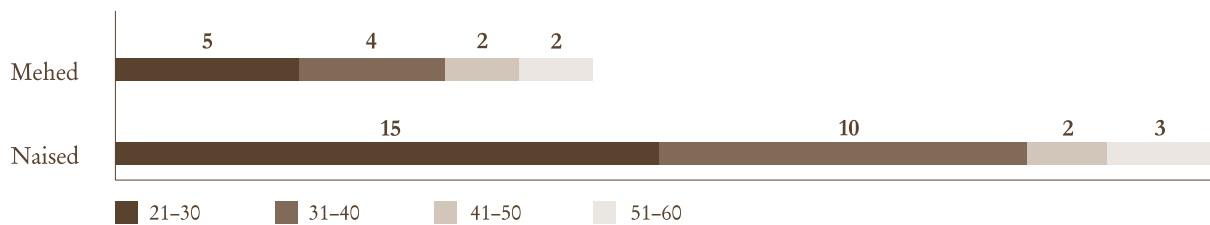
Joonis 16. Õiguskantsleri Kantslei struktuur

### 2. Ametkonna sooline, vanuseline ja hariduslik koosseis

Kantslei struktuuris oli 31.12.2008 seisuga kokku 52 ametikohta, millest oli täidetud 43, neist omakorda neljal ametnikul teenistussuhe peatatud. Kantsleis töötas kokku 30 naist ja 13 meest. Täidetud ametikohtadest 32 olid kõrgemad ametnikud ning 11 vanemametnikud. Põhifunktsiooni täitis kokku 27 ja tugifunktsiooni 12 ametnikku.

Enamik kantslei töötajatest olid vanuses 21–30 eluaastat. Noorim ametnik oli 23-aastane ning vanim 60-aastane. Kantslei ametnike keskmine vanus oli 34 aastat.





Joonis 17. Kantselei ametnike vanuseline koosseis seisuga 31.12.2008

Kantselei töotajast oli 41 ametnikul kõrgharidus, neist 25-l magistrikraad (sh magistrikraadiga võrdsustatud bakalaureusekraad) ja kolmel doktorikraad. 2008. aastal jätkas oma õpinguid kas bakalaureuse-, magistri- või doktoriõppes 8 ametnikku.

### 3. Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne

Tabel 7. Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne kroonides

		31.12.2008	31.12.2008
		Eelarve	Täitmine
<b>KULUD</b>			
<b>Tegevuskulud</b>		<b>26 402 370</b>	<b>26 368 868</b>
50	Tööjõukulud	19 600 550	19 600 550
500	Töötasud	14 400 000	14 400 000
505	Erisoodustused	200 000	175 385
506	Maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed	5 000 550	5 025 165
55	Majandamiskulud	6 801 820	6 768 318
5500	Administreerimiskulud	1 280 600	1 278 896
5502	Uurimis- ja arendustööd	28 400	28 320
5503	Lähetuskulud	418 500	388 423
5504	Koolituskulud	380 300	380 282
5511	Kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulud	3 210 000	3 209 737
5513	Sõidukite ülalpidamiskulud	269 000	268 383
5514	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud	1 149 600	1 149 170
5515	Inventarikulud	47 000	46 700
5522	Meditsiinikulud	14 320	14 310
5540	Spordikulud	4 100	4 097
<b>Sihtotstarbelised eraldised jooksvateks kuludeks</b>		<b>15 000</b>	<b>7 663</b>
4500	Rahvusvaheliste organisatsioonide liikmemaksud (Rahvusvaheline Ombudsman'i Instituut)	15 000	7 663
<b>Välisabi ja projektid, 2007. aastast üle toodud kulud</b>		<b>438 859</b>	<b>438 859</b>
55	Välisabi Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöö Fondi programmi 2007. aasta jäägi kasutamine	188 822	188 822
55	Administreerimiskulud 2007. a jäägi kasutamine	208 121	208 121
55	Meede 1.4 "Haldussuutlikkuse tõstmine"	41 916	41 915
<b>Õppelaenude kustutamine</b>		<b>164 359</b>	<b>164 359</b>
505	Õppelaenu põhiosa kustutamine	97 547	97 547
506	Erisoodustuse tulu- ja sotsiaalmaks	66 812	66 812
<b>Kulud kokku ( kõik allikad)</b>		<b>27 020 588</b>	<b>26 979 749</b>

## II AVALIKUD SUHTED

### 1. Avalike suhete eesmärgid ja põhimõtted

Õiguskantslerile ei ole seadusega antud otseseid sunnivahendeid oma seisukohtade ja ettepanekute täitmisele pööramiseks. Õiguskantsler on edukas siis, kui valdav osa tema ettepanekutest täidetakse kontrollitavatega arvamustevahetuses ja koostöös. Siin on määrava tähtsusega õiguskantsleri autoriteet ja usaldusväärsus. Usaldusväärsus ja autoriteet on aga õiguskantsleri põhitöö kõrval olulisel määral saavutatav läbi suhtekorralduse ja partneritega koostöö, läbi mõjuvate ja kaalukate ning vajaliku sagedusega esinemiste avalikkuse ees ja ajakirjanduses. Ilma avalikkust õiguskantsleri tegevusest ja seisukohtadest läbimõeldult ja tasakaalukalt informeerimata ei saavuta õiguskantsler piisavalt oma töö eesmärki – riigi toimimise põhiseaduspärasust.

Seoses õiguskantsleri kui *ombudsman*'i ülesandega tegeleda isikute subjektiivsete põhiõiguste kaitsega on äärmiselt oluline kasvatada iga ühiskonnaliikme teadlikkust tema põhiõigustest ja -vabadustest ning võimalustest oma põhiõigusi kaitsta. Ühiskonnaliikmete õigusteadlikkuse tõstmiseks on vajalik õiguskantsleri suhtlemine avalikkusega ning esinemine meedias.

Alates 2007. aastast on õiguskantsler uue ülesandena riigi ennetusamet piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastases tegevuses. Inimväärikust alandava kohtlemise ennetamiseks ja rikkumiste vähendamiseks on oluline teadlik ja nii laiemale avalikkusele kui ka sihtrühmadele suunatud teavitustöö.

Avalikustamist kui kaudset sunnivahendit õiguskantsleri seisukohtade täitmiseks on silmas pidanud ka seadusandja, sätestades õiguskantsleri seaduses võimaluse pöörduda ajakirjanduse poole – õiguskantsler võib oma soovitusel või ettepanekust ning selle täitmisest või mittetäitmisest informeerida avalikkust. Vastavalt menetluse tulemustele kaalub õiguskantsler igal konkreetsel juhul avalikustamise vajadust ja stiili.

Õiguskantsler kujundab teadlikult oma avalike suhete strateegiat ja taktikat ning paneb olulist rõhku õiguskantsleri institutsioonile kui kontrolliasutusele sobivale avalike suhete laadile. Õiguskantsler võtab avalikkuse ees sõna eelkõige tema pädevusest tulenevatel põhjendatud puhkudel ning menetlusest tuleneva õiguslikult põhistatud seisukoha olemasolul. Õiguskantsleri sõnum on tasakaalukas ja objektiivne ning õiguslikult täpne, selge ja arusaadav.

Õiguskantsleri avalike suhete eesmärgid võib olulisemas kokku võtta järgnevalt:

- isikute informeerimine põhiseaduse nõuetest, põhiõigustest ja -vabadustest ning oma õiguste kaitsmise võimalustest;
- õiguskantsleri pädevuse ja tegevuse teadvustamine;
- põhiõiguste kaitse, õiguskorra ja õigusloome põhiseadusele vastavuse parandamine;
- alandava kohtlemise ennetamine ja vähendamine;
- õiguskantsleri autoriteedi ja usaldusvääruse tõstmine;
- mõju avaldamine õiguskantsleri seisukohtade paremaks täitmiseks;
- sotsiaalse kindlustunde, riigi ja kodaniku vahelise usalduse ning õigluse suurendamine;
- väärtushinnangute ja põhiseaduskultuuri arendamine;
- demokraatia eest seismine.

Suhtekorralduse edukuse üks oluline näitaja on institutsiooni maine ja usaldusväärsus ühiskonnas. Õiguskantsleri usaldusväärsus ulatus Turu-uuringute AS-i küsitlustulemuste põhjal 2007. aastal 78-79%-ni. Seoses õiguskantsleri vahetusega langes õiguskantsleri usaldusväärsus 2008. aasta jaanuaris 73%-ni ning veebruaris-märtsis 67%-ni. 2008. aasta 10. märtsil ametisse asunud uue õiguskantsleri tegevuse suhtes ei osanud pea neljandik küsitletutest ametiaja algul seisukohta võtta ning 2008. aastal oli õiguskantsleri usaldusvääruse madalaim näitaja 62-63%. Teise poolaasta jooksul tõusis õiguskantsleri usaldusväärsus 66-68% piiridesse.

## 2. Meediasuhted

### 2.1. Artiklid ja arvamused

J. Konsa. Haridus toob eksinu ühisellu tagasi. – *Õpetajate Leht* 11.01.2008.

M. Amos. Psühhiaatrilise abi osutamise problemaatika Eestis. – *Meditsiiniuudised* 15.01.2008 23/122.

L. Mälksoo. Väikeriik ja rahvusvaheline õigus. – *Diplomaatia* nr 2 (2008).

A. Jõks. *Ombudsman* ja demokraatia kvaliteet. – *Jurista Värd* nr 6 (510), 12.02.2008.

N. Parrest. Hea halduse tava ja *ombudsman*. – *Jurista Värd* nr 9 (513), 04.03.2008.

A. Jõks. Kellele kuulub Eesti riik? – *Postimees* 07.03.2008.

N. Parrest. Õiguselgusest õigusriigis ehk "Kui ei saa aru, võta advokaat". – *Avaliku teenistuse aastaraamat* 2007.

M. Amos. Haiglavõrgu arengukavast lähtunud menetlus. – *Lege Artis* nr 6 (74) (2008).

- I. Teder. Igal riigieelarvel on piir. – Postimees 28.07.2008.  
 M. Amos. Muudatused tervishoiuteenuste ja meditsiiniliste abivahendite loetellu. – *Lege Artis* nr 8 (76) (2008).  
 M. Amos. Depressioonist. Ilustamata. – *Lege Artis* nr 8 (76) (2008).  
 M. Amos. Ravimireklaami piirangute põhiseaduspärasusest. – *Lege Artis* nr 10 (78) (2008).  
 I. Teder. Kas laps on asi? – Õpetajate Leht 31.10.2008.  
 K. Soova. Lapse õigused: millise tee valid, Eesti? – Märka Last nr 2 (2008).  
 S. Laos. Riigi sisejulgeolekut tagava jätustegevuse eesmärgid ja kontroll. I osa. – Akadeemia nr 11 (2008).  
 S. Laos. Riigi sisejulgeolekut tagava jätustegevuse eesmärgid ja kontroll. II osa. – Akadeemia nr 12 (2008).  
 I. Teder. Lubamatud karistused kaitseväes. – Eesti Päevaleht 17.12.2008.  
 A. Uritam. *Corporal punishment of children – accepted in some circumstances?* – *European Ombudsmen Newsletter* nr 10 (2008).  
 M. Amos. *The role of ombudsmen in the fight against torture.* – *European Ombudsmen Newsletter* nr 11 (2008).

## 2.2. Intervjuud ja persoonilood

Trükiväljaannetes ilmunud olulisemad intervjuud ja persoonilood.

- 22.01. Eesti Päevaleht, “Jöks: riigifirmasid tüürivad riigikogulased rikuvad teadlikult põhiseadust”.  
 01.02. SL Õhtuleht, “Tihti on riigikogu enamus käitunud viisil, mis mõjub avalikkusele näkku sülitamisena”.  
 09.02. Lääne Elu, “Allar Jöks: ükski seadus ei tee ausaks ega viisakaks”.  
 07.03 Äripäev, “Indrek Teder – poliitikute uus peavalu”.  
 08.03. SL Õhtuleht, “Riigikogulase palk ja selle määramine ei tohi rahvas tekitada suurt pahameelt”.  
 29.03. Postimees, “Indrek Teder: tagan õiguse ilusale ilmale”.  
 08.05. Postimees (Otsustaja), “Indrek Teder: riigis ei tohi olla teist riiki”.  
 10.05. Lääne Elu, “Õiguskantsler väisas Haapsalu lastekodu lapsi”.  
 15.05. Põhjarannik, “Õiguskantsler lubab Ida-Virumaale olulist tähelepanu pöörata”.  
 01.08. Oma Saar, “Indrek Teder: riik peab tagama ühistranspordi”.  
 23.09. Eesti Päevaleht, “Õiguskantsler Indrek Teder: inimese privaatsfäär peab säilima”.

Telekanalitele andis õiguskantsler aasta jooksul 74 intervjuud, sealhulgas pikema intervjuu ETV saatele “Aeg luubis” ning EV 90. aastapäevale pühendatud ETV saatesarja märtsikuu saatele “Selge vaatega”.

Raadioprogrammidele andsid õiguskantsler ja tema nõunikud Anu Uritam ja Saale Laos aasta jooksul 34 intervjuud, sealhulgas esines õiguskantsler neljal korral Vikerraadio otsesaates “Reporteritund” ning ühel korral Raadio Kuku saates “Nädala tegija”. Õiguskantsleri nõunik Monika Mikiver andis kommentaare Raadio Kuku saates “Tehnokrat”.

## 3. Üritused ja koostöö

### 3.1. Avatud uste päev

28.03. korraldas õiguskantsler Eesti Vabariigi 90. juubeliaasta raames esmakordselt avatud uste päeva Õiguskantsleri Kantsleis.

Avatud uste päeva keskne üritus oli kodanike kohtumine õiguskantsler Indrek Tederiga, kes tutvustas õiguskantsleri ülesandeid, isikute põhiseaduslikke õigusi, õiguskantslerile avalduse esitamise võimalusi ning oma tööprioriteete õiguskantsleri ametiajal. Kodanikel oli võimalus esitada küsimusi ning osaleda arvamustevahetuses õiguskantsleriga. Soovijad said registreeruda õiguskantsleri vastuvõtule ning esitada õiguskantslerile avalduse.

Avatud uste päeval oli eksponeeritud Õiguskantsleri Kantslei koostatud näitus “70 aastat õiguskantsleri institutsiooni Eestis” huvitavatest eksponaatidest läbi 70 aasta – dokumendid, fotod, väljaanded institutsiooni ajaloost ja ametisõlunud õiguskantslerite tegevusest. Kohaletulnud said tutvuda Kohtu 8 arhitektuuriajaloolise hoonega, mille huvitavaid arhitektuuri- ja kultuuriloolisi aspekte tutvustas Jüri Kuuskemaa.

Avatud uste päeval külastas Õiguskantsleri Kantsleid ligi sada kodanikku.

### 3.2. Ümarlauad

26.06. toimus õiguskantsleri eestvõttel Eesti Puuetega Inimeste Kojas ümarlaud “Kõigile isikutele võrdne juurdepääs avalikele kohtadele” liikumispuudega isikute liikumisvõimaluste parandamiseks. Ümarlaua eesmärk oli korraldada ametkondade ühisel osalusel juba lähemas tulevikus kõigile isikutele võrdne juurdepääs üldkasutatavatele ehitistele ja avalikele kohtadele ning võrdsed võimalused liikumiseks avalikus ruumis. Kuidas õigusaktides nõutud juurdepääsu-võimalused üldkasutatavatele kohtadele liikumiserivajadustega isikutele tagada, arutati ümarlaual Majandus- ja Kom

munikatsiooniministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi, regionaalministri, Kultuuri- ministeeriumi ning Eesti Liikumispuudega Inimeste Liidu esindajate osavõtul. Õiguskantsler saatis ümarlaua kokkuvõtted kõigile osapooltele edasises koostöös lahendamiseks.

25.11. korraldas õiguskantsler Õiguskantsleri Kantseleis ümarlaua “Kool – kas haridus- või karistusasutus?”, et arutada kõigi osapooltega munitsipaalkoolide direktoritele kohtuvälise väärtemenetleja õiguste andmise küsimust. Haridus- ja Teadusministeeriumi ettepanek Justiitsministeeriumile täiendada väärtemenetluse seadustikku sättega, mille kohaselt võiks tulevikus koolijuht määrata väärtekaristusi oma kooli õpilasele, ei sobinud õiguskantsleri hinnangul kehtivasse õiguskorda ning selle eesmärk ja tagajärjed vajasid tõsiselt ühiskondlikku arutelu. Ümarlual käsitleti peamiselt järgmisi küsimusi: milline eesmärk on seadusemuudatusel ning millistele uuringutele ja analüüsidele on tuginetud; kas ettepanek on kooskõlas ÜRO lapse õiguste konventsiooniga, selle alusel antud mitmete õigusaktidega ning Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusetega; kas koolijuht saab olla oma kooli õpilase rikkumise menetlemisel erapooletu ning kuidas tagada koolijuhist kohtuvälise menetleja kompetentsus; koolijuhile kohtuvälise menetleja õiguste andmise vastuolu Riigikohtu lahendiga. Ümarlual osalesid riiklikud institutsioonid, organisatsioonid ja erialaühendused: Riigikogu kultuurikomisjon, Haridusministeerium, Sotsiaalministeerium, Justiitsministeerium, Politseiamet, Põhja politseiprefektuur, Tartu Ülikooli sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika osakond, Eesti Koolide Ühendus, Lastekaitse Liit, UNICEF Eesti, Psühhiaatrite Selts, Eesti Haridustöötajate Liit, SOS Lasteküla Eesti Ühing, Eesti Õpilasesinduste Liit, Lapsevanemate Liit, Eesti Koolipsühholoogide Ühing, Eesti Kutseõppe Edendamise Ühing, Õpetajate Liit. Ümarlual osalejad nõustusid õiguskantsleri seisukohaga, et Haridus- ja Teadusministeeriumi ettepanek ei sobi Eesti õiguskorda.

### 3.3. Seminar laste õigustest

22.04. toimus Õiguskantsleri Kantseleis koostöös Euroopa Komisjoni tehnilise abi talitusega TAIEX korraldatud seminar “Lapsed ja nende õigused”. Seminari eesmärk oli tutvustada lapse õigustega tegelevatele Eesti riigi-, maavalitsuste ja kohaliku omavalitsuse ametnikele ning mittetulundusühingute esindajatele lapse õiguste rahvusvahelist mõõdet – rahvusvahelistest ja piirkondlikest lepingutest tulenevaid kohustusi ja teiste riikide kogemust nende täitmisel. Seminaril käsitletavate teemade hulgas puudutati laste õiguste kujunemislugu ning UNICEF-i ja Euroopa Nõukogu rolli laste õiguste tagamisel, samuti kooliskäivate laste õigusi. Õiguskantsleri nõunikud andsid ülevaate laste õiguste kaitsest Eestis ning haridusõiguse probleemidest läbi õiguskantsleri menetluste.

Seminari teemad valiti Õiguskantsleri Kantselei ja TAIEX-i koostöös. Seminaril esinesid Euroopa Nõukogu ning UNICEF-i laste õiguste asjatundjad, Euroopa kõrgkoolide õppejõud ning laste õiguste spetsialistid, õiguskantsleri laste õiguste ja haridusõiguse nõunikud.

Seminarile olid kutsutud osavõtjad kolmest Eesti erikoolist – Puiatu, Tapa ja Kaagvere Erikoolist, Haridus- ja Teadusministeeriumist, Sotsiaalministeeriumist, Justiitsministeeriumist ja Rahvastikuministri Büroost, Eesti Õpetajate Liidust, Eesti Haridustöötajate Liidust, maavalitsuste sotsiaalosakondadest, Eesti Linnade Liidust, Eesti Maomavalitsuste Liidust, Tallinna Ülikooli Kasvatusteaduste Instituudist, Eesti Lastekaitse Liidust, UNICEF-i Eesti organisatsioonist, Heateo Sihtasutusest, SOS Lasteküla Eesti Ühingust, Kasuperede Liidust ja mujalt.

### 3.4. Koostöö teiste institutsioonidega

Nele Parrest ja Indrek Teder võtsid osa kohtute haldamise nõukoja tööst.

Alo Heinsalu täitis ülesandeid Vabariigi Valimiskomisjoni aseesimehena ning Nele Parrest tema asendusliikmena.

Eve Liblik oli tegev Lastekaitse Liidu vanematekogus.

Monika Mikiver kuulus XXX Õigusteadlaste päevade korraldustoimkonda.

Mari Amos oli tegev Euroopa inimõiguste voliniku kontaktisikuna.

Eve Liblik osales eksperdina Euroopa Komisjoni meeste ja naiste võrdõiguslikkuse nõuandva komitee istungitel Brüsselis.

Nele Parrest osales nõukogu liikmena Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti haldusnõukogu töös.

### 3.5. Esinemised, erialaloengud ja teabepäevad

- 03.–05.01. A. Jõks, esinemine õiguskantsleri tegevusest ja õiguse õpetusest koolides ühiskonnaõpetuse õpetajate talvekoolis Taageperas.
- 11.02. A. Jõks, esinemine Eesti Rahvusringhäälingu ajakirjanikele õiguskantsleri tegevusest.
- 12. ja 13.02. S. Laos, kaks loengut teemal “Pedofiilia ja seadused” Lastekaitse Liidu seminaril “Pedofiilia ohustab lapsi” Tallinna koolide algklasside õpetajatele.
- 21.02. A. Jõks, kõne advokatuuri üldkogul.
- 22.02. A. Jõks, loeng Tartu Forseliuse Gümnaasiumis ja Tartu Descartes'i Lütseumis.
- 27.02. N. Parrest, ettekanne “Kokkuvõtte õiguskantsleri kontrolltegevusest kohalikes omavalitsustes 2005.–2007. aastal” linnade ja valdade päevadel.

- 07.03. A. Jõks, avakõne õiguskantsleri rahvusvahelisel teaduskonverentsil “Õiguskantsler Eestis ja Euroopas: järjepidevus ja tulevik”.
- 04.04. I. Teder, kõne Eesti Noorte Advokaatide Ühingu aastakoosolekul.
- 24.04. M. Amos, ettekanne õiguskantsleri pädevusest piinamise, ebainimliku ja alandava kohtlemise ennetamisel ning tervishoiutöötaja rollist Istanbuli protokolli kohaselt Tartu Ülikooli Kliinikumis koolitusel “Ohjeldamise regulatsioonist rahvusvahelises ja siseriiklikus õiguses”.
- 23.05. M. Mikiver, sõnavõtt isikuandmetest ja avalikust teabest V infopoliitika foorumil “Kellele kuulub avalik teave?”.
- 28.05. M. Amos, ettekanne “*Monitoring of Closed Institutions: Problems and perspectives*” Balti ombudsmanide konverentsil “*Evolving Trends in Ombudsman Work*” Vilniuses.
- 03.06. M. Amos, ettekanne “*Flexible procedures in complaint-handling*” seminaril “*The European Network of Ombudsmen Liaison officers*” Strasbourgis.
- 16.08. I. Teder, kõne endise riigisekretäri ja õiguskantsleri Artur Mägi mälestuskivi avamisel Ramma külas.
- 24.09. E. Liblik, I. Aljošin, A. Aru, loeng-koolitus hooldajatoetusest omavalitsusametnikele teabepäeval Viljandi Maavalitsuses.
- 26.09. S. Laos, ettekanne Andmekaitse Inspektsiooni ümarlual “Kui avalik teave põrkub isikuandmete kaitsega – millal saab dokumendist AK?”.
- 07.10. I. Teder, kõne “Jõuetu demokraatia?” kohtumisel ohvitseridega Kaitsejõudude Peastaabis.
- 08.10. I. Teder, esinemine õiguskantsleri tegevusest Tauruse klubis.
- 20.10. I. Teder, loeng ELSA Estonia tudengitele õiguskantsleri institutsioonist ja tegevusest.
- 25.10. I. Teder, avakõne Euroopa Noorteparlamendi 9. sessiooni avamisel Tartus.
- 28.10. I. Teder, loeng ELSA Estonia tudengitele õiguskantsleri institutsioonist ja tegevusest.
- 05.11. M. Ernits, loeng Tallinna Tehnikaülikooli haldusjuhtimise tudengitele õiguskantsleri institutsioonist ja õiguskantsleri rollist Eesti riigisüsteemis.
- 11.11. M. Ernits, loeng Saksamaa Liitvabariigi Avaliku Halduse Instituudi tudengitele ja õppejõududele Eesti õiguskantsleri institutsioonist ja tegevusest ning inimõiguste kaitsest Eestis.
- 11.11. I. Teder, ettekanne “Devalveerimatud väärtused – väärtus normi sees või väärtus normi ees” politsei 90. aastapäeva konverentsil “Politsei – paikapidavate väärtuste kandja”.
- 18.11. E. Liblik, ettekanne “Inimõigused hoolekandeaasutuses, sh elanike õigus privaatsusele ja konfidentsaalsusele” konverentsil “Hoolekandeaasutuste hea nimi ja praktika”.
- 24.-27.11. M. Amos, ettekanne “*Visiting psychiatric institutions in Estonia: main challenges*” seminaril “*OPCAT in the OSCE Region*” Prahas.
- 24.-27.11. N. Parrest, ettekanne “*The Concept of Prevention*” seminaril “*OPCAT in the OSCE Region*” Prahas.
- 27.11. I. Teder, loeng õiguskantsleri tegevusest õigustudengitele ja õppejõududele TÜ õigusteaduskonnas.
- 28.11. I. Teder, tervitussõnavõtt “Kas õigus on teoreetiline kirurgia?” Kohtunike Ühingu aastakoosolekul.
- 02.12. I. Teder, loeng õiguskantsleri tegevusest Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudis.

### III ÕIGUSTEADUSLIK TEGEVUS

#### 1. Teadusüritused

##### 1.1. Konverents “Õiguskantsler Eestis ja Euroopas: järjepidevus ja tulevik”

07.03. korraldas õiguskantsler Eesti Vabariigi 90. aastapäevale ja õiguskantsleri institutsiooni 70. aastapäevale pühendatud rahvusvahelise teaduskonverentsi “Õiguskantsler Eestis ja Euroopas: järjepidevus ja tulevik” Reval Hotel Olümpia konverentsikeskuses.

Allar Jõksi ametiaja lõpule ajastatud konverents võimaldas kokkuvõtteid ja hinnanguid Eesti õiguskantsleri rolli kujundamisele viimase seitsme aasta jooksul ning vaadet institutsiooni sisulisele arengule alates taasasutamisest 1993. aastal. Konverents andis laiema ülevaate ja võrdluse õiguskantsleri institutsiooni olemusest Eestis ja Euroopas, käsitledes ühiskondlik-poliitilisi ja riigiõiguslikke vaatenurki. Õiguskantsler soovis anda konverentsiga võimaluse avardada diskussiooni *ombudsman*'i euroopalikust rollist isikute põhiõiguste ja vabaduste kaitsel ning kriitiliselt analüüsida õiguskantsleri institutsiooni Eesti mudelit.

Konverentsi avas õiguskantsler Allar Jõks, tervitussõnadega esinesid Eesti Vabariigi President Toomas Hendrik Ilves ning Rahvusvahelise *Ombudsman*'i Instituudi asepresident Peter Kostelka.

Konverentsil oli kaks teemaplokki.

I teema: õiguskantsler ja Euroopa. Kuidas kaitses inimeste õigust heale haldusele Euroopa *ombudsman* ning milline on tema suhe kohtutega? Millised võimalused kohtute tegevuse kontrollimiseks on *ombudsman*'i institutsioonil Rootsis? Kas ka Taanis on olnud kirglike arutluste all, kust jookseb piir *ombudsman*'i volituste ja poliitiliste otsustuste vahel? Teemasid avades käsitles Euroopa *ombudsman*'i büroo peasekretär Ian Harden hea halduse põhimõtet kohtute ja *ombudsman*'ide töös; Rootsi parlamendi pea*ombudsman* Mats Melin peatus *ombudsman*'i järelevalvel kohtute tegevuse üle ning Taani parlamendi *ombudsman* Hans Gammeltoft-Hansen kõneles *ombudsman*'ist kui poliitika piirivalvurist. Teemat modereeris õiguskantsleri nõunik Lauri Mälksoo.

II teema: õiguskantsler ja Eesti. Kuidas kujunes ja milles seisneb Eesti õiguskantsleri institutsiooni originaalsus ja ainulaadsus? Kas õiguskantsleri ja *ombudsman*'i ülesandeid ühendav mudel on ennast õigustanud? Kuidas on õiguskantsler täitnud oma rolli põhiseaduslikkuse järelevalvajana ning põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve algatajana? Kas õiguskantsleri Riigikohtule esitatud taotlused on õigustamatult riivanud erakondade huve? Milline on õiguskantsleri suhe poliitikaga ning kuidas on õiguskantsler kujundanud Eesti demokraatlikku poliitilist kultuuri? Neid teemasid avades rääkis Riigikogu liige Mart Nutt õiguskantsleri institutsioonist ja poliitikast, Euroopa Kohtu kohtunik Uno Lõhmus analüüsis õiguskantsleri osa põhiseaduslikkuse kohtulikus järelevalves ning Tartu Ülikooli võrdleva poliitika professor Vello Pettai avas õiguskantsleri rolli poliitilise kultuuri kujundajana. Teemat modereeris õiguskantsleri ase-*täitja*-nõunik Madis Ernits.

Konverentsil avati Õiguskantsleri Kantselei koostatud näitus “70 aastat õiguskantsleri institutsiooni Eestis” huvitavatest eksponaatidest läbi 70 aasta – dokumendid, fotod, väljaanded institutsiooni ajaloost ja ametisolnud õiguskantslere tegevusest.

##### 1.2. Giesseni Justus Liebig'i ülikooli avaliku õiguse professori avalik loeng

Inimõiguste päeva ning inimõiguste ülddeklaratsiooni 60. aastapäeva tähistamiseks korraldas õiguskantsler koostöös Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöö Fondiga Õiguskantsleri Kantseleis avaliku loengu sotsiaal-majanduslikest põhiõigustest “*Fundamental Socio-Economic Rights: From Progressive Realization to Judicial Enforcement*”. Esineja oli prof dr Thilo Marauhn Giesseni Justus Liebig'i ülikoolist Saksamaalt. Loeng avas viimase aja arenguid sotsiaalsete põhiõiguste vallas.

Põhiõiguste teoorias tuntakse vahetegu klassikaliste, negatiivsete vabadus- ehk tõrjeõiguste ning positiivsete, riigi aktiivset tegevust nõudvate sotsiaalsete põhiõiguste vahel. Seejuures tähendavad negatiivsed õigused õigust olla vaba riigi sekkumisest oma õiguste teostamisse, nt riigi kohustust mitte sekkuda isiku usuvabaduse teostamisse, samal ajal kui sotsiaalsed põhiõigused on midagi, mille alusel võib kodanik riigilt midagi nõuda. Klassikaliseks positiivseks sotsiaalseks õiguseks on näiteks õigus haridusele, mis kohustab riiki pakkuma tasuta haridust ning pidama selleks ülal vajalikul arvul õppeasutusi. Kui klassikaliste liberaalsete põhiõiguste puhul ei ole tavaliselt kahtlust, et need õigused on kohtutes kaitsavad, siis sotsiaalsete õiguste puhul on see vähemasti vaieldav. Professor Thilo Marauhn arendas sotsiaalsete põhiõiguste kontseptsiooni vastutava kodaniku jaoks. Ta avas individuaalseid õiguspositioone ning näitas sotsiaalseid põhiõigusi kui õigusi korraldusele ja menetlusele. Autori konstruktsiooni kohaselt on sotsiaalsed põhiõigused kohtus vaidlustatavad, ilma et parlamendi finantssuveräänsus saaks kahjustatud.



## 2. Kogumik “15 kaasust”

Eesti Vabariigi 90. aastapäeva, õiguskantsleri institutsiooni 70. aastapäeva ning taasiseseisvunud Eesti Õiguskantsleri Kantselei 15. aastapäeva puhul andis õiguskantsler välja kogumiku “15. kaasust”. Õiguskantsleri Kantselei koostatud ja 26.03.2008 avalikkusele esitletud kogumik sisaldab 15 olulisemat ja pretsedentiloovamat kaasust kahe õiguskantsleri – Eerik-Juhan Truuvälja ja Allar Jõksi 15 aasta tööst.

Kogumik on adresseeritud õigusest ja õiguskantslerist huvitatutele ning annab kokkuvõtva pildi õiguskantsleri institutsioonist ja tegevusest. Kaante vahele koondatud õiguskantslerite 15 aasta töö olulisimad kaasused kajastavad Eesti õigusliku mõtte arengut aastatel 1993–2008 läbi õiguskantsleri prisma. Kogumik algab Eesti territoriaalse terviklikkuse säilitamise kaitseks peetud vaidlusega ning lõpeb kogumiku koostamise hetkel veel lõplikult otsustamata erakondade rahastamise kaasusega. Lisaks enam teadaolevatele teemadele, nagu Riigikogu liikmed ettevõtete nõukogudes, valimisliidud kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel või riigikogulaste kuulumine samaaegselt kohaliku omavalitsuse volikokku, on kogumikus kaasus kaitsepolitsei töös kasutatavate operatiivtehniliste erimeetmete rakendamise regulatsioonist; kaasus sõidukite parkimise regulatsioonist ja autoratate lukustamisest Tallinnas; kaasused tudengite eluasemetoetusest, korralagedusest Tallinna avaliku korra eeskirjaga, toimetuleku- ehk vaesuspiirist, avalike koosolekute regulatsioonist ning veel mitmed huvitavad menetlused. Kogumik sisaldab ka õiguskantsleri institutsiooni kronoloogiat ja statistikat.

## 3. Ettekanded

16.04. M. Ernits, ettekanne “Preventiivhaldus kui tulevikumudel” Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi ettekandekoosolekul.

30.05. M. Ernits, ettekanne “Inimõigused ja demokraatlik põhiseadusriik” Riigikohtu konverentsil “Õigusriikluse areng Eestis: eilsed valikud tänases päevas”.

15.10. N. Parrest, ettekanne “Avalike ülesannete erasektorile üleandmise põhiseaduslikud piirid Eestis” Eesti XXX õigusteadlaste päeval.

15.10. M. Mikiver, ettekanne “Erasektori kaasamine korrakaitseülesannete täitmisele Eestis” Eesti XXX õigusteadlaste päeval.

06.11. N. Parrest, ettekanne “Igäihe õigused e-riigis õigusteaduslikust vaatekohast lähtuvalt” riigiametnike foorumi töötoas “Igäihe õigused e-riigis”.

06.11. M. Mikiver, ettekanne “Õiguskeskkonna muutus kui võimalus teenuste arendamiseks. Politsei ja piirivalve seaduse ja korrakaitseaduse eelnõud” Riigiametnike foorumi töötoas “Keskkonna muutus kui võimalus teenuste arendamiseks”.

## 4. Teadusartiklid

M. Amos. Tervishoiutöötaja kohustused piinamise ja ebainimliku kohtlemise tuvastamisel. – Eesti Arst 87 (4) 2008.

M. Ernits. Preventiivhaldus kui tulevikumudel. – Riigikogu Toimetised nr 17 (2008).

L. Mälksoo. Inimõiguste universaalsusest ehk mida teha “teistega”. – Riigikogu Toimetised nr 17 (2008).

M. Amos. Sotsiaalinterviuhoid mehe vanemas eas. – Eesti Arst 87 (6) 2008.

M. Amos. Eesti tervishoiusüsteemi piirid nihkuvad. – Eesti Arst 87(12) 2008.

A. Uritam. See keeruline Internet. – *Juridica* nr 9 (2008).

## IV RAHVUSVAHELISED SUHTED

### 1. Välisviisiidid

- 17.–19.01. Allar Jõks ja Mari Amos osalesid Pariisis konverentsil “Piinamise ennetamine Euroopas”.
- 29.–31.01. Mari Amos osales Brüsselis koolitusel, mis andis ülevaade viimastest Euroopa Liidu ühisturuga seonduvatest arengutest, muuhulgas ka isikute vaba liikumisega (sotsiaalsed õigused) seonduvast.
- 14.–16.02. Allar Jõks kohtus Riias ja Vilniuses Läti ja Leedu *ombudsman*’idega.
- 20.02. Allar Jõks ja Alo Heinsalu kohtusid Helsingis Soome *ombudsman*’iga.
- 25.02. Mari Amos osales Vilniuses koolitusel “Kuidas arendada efektiivseid riiklikke ennetusmehhanisme Leedus”.
- 26.–28.02. Kaheksa Õiguskantsleri Kantselei ametnikku osalesid Kopenhaagenis koolitusel Taani *ombudsman*’i büroos.
- 27.–29.02. Jaanus Konsa osales Strasbourgis seminaril “Integratsiooni ning rassismi ja rassilise diskrimineerimise vastu võitlemise vaheline seos”.
- 25.–27.03. Kadri Soova osales Varssavis Ida- ja Kesk-Euroopa foorumil “Euroopa orvud”.
- 30.03.–03.04. Nele Parrest osales Strasbourgis korruptsioonivastase võitlusega tegelevate riikide ühenduse (GRECO) 37. plenaaristungil.
- 31.03.–03.04. Eve Liblik, Kadri Soova, Raivo Sults ja Jaanus Konsa osalesid Šveitsis õppereisil Piinamise Ennetamise Assotsiatsiooni büroos (APT).
- 08.–10.04. Indrek-Ivar Määrits osales Paduas seminaril “Kinnipeetavate väärkohtlemine: OPCAT ennetus- asutusteks saavate riiklike inimõiguste organisatsioonide vastutus ja teiste riiklike inimõiguste organisatsioonide vastutus”.
- 13.–15.04. Eve Liblik osales Brüsselis seminaril “*Ombudsman*’i mõju”.
- 22.–23.04. Saale Laos tutvus Londonis broneeringuinfo süsteemiga PNR (*Passenger Name Record*).
- 23.–25.04. Eve Liblik osales Brüsselis Euroopa Komisjoni meeste ja naiste võrdõiguslikkuse nõuandva komitee kohtumisel.
- 04.–05.05. Madis Ernits osales Giissenis Euroopa nädala raames korraldatud Hesseni Halduskohtu üritusel “Intellektuaalne dialoog”.
- 05.–06.05. Eve Liblik osales Brüsselis konverentsil “Euroopa Liidu võimaluste, ligipääsu ja solidaarsuse agenda arendamine”.
- 08.–09.05. Indrek Teder, Madis Ernits ja Alo Heinsalu kohtusid Helsingis Soome *ombudsman*’i ning Soome õiguskantsleriga.
- 14.–16.05. Indrek Teder osales Varssavis Poola inimõiguste voliniku institutsiooni 20. aastapäeva üritustel.
- 19.–22.05. Jaanus Konsa osales Peterburis seminaril “Riiklike inimõiguste organisatsioonide kaebused politsei suhtes. Kuidas lahendada politsei tegevuse kohta esitatud kaebusi”.
- 19.–23.05. Alo Heinsalu nõustas Tbilisis Gruusia keskkvalimiskomisjoni.
- 21.–23.05. Raivo Sults osales Bratislavas seminaril “Vanglateenistuse organiseerimine ja juhtimine: kvaliteedi- nõuded”.
- 27.–29.05. Üheksa Õiguskantsleri Kantselei ametnikku osalesid Vilniuses seminaril “Arengusuunad *ombudsman*’i töös”.
- 28.–31.05. Ave Henberg osales Linzis Rahvusvahelise Euroopa Õiguse Föderatsiooni (FIDE) XXIII kongressil “Teenuste direktiivi ja konkurentsioiguse arengutega tutvumine”.
- 31.05.–03.06. Mari Amos osales Strasbourgis Euroopa *ombudsman*’ide kontaktisikute seminaril.
- 01.–04.06. Nele Parrest osales Viinis Euroopa Põhiõiguste Ameti (FRA) haldusnõukogu 4. koosolekul.
- 08.–11.06. Eve Liblik osales Trieris seminaril “Euroopa Liidu antidiskrimineerimise direktiivid 2000/43 ja 2000/78: hea tava ja viimased arengud”.
- 08.–21.06. Mari Amos osales Rostockis koolitusel, kuidas tagada tervishoiu jätkusuutlikkus vananeva rahvastiku tingimustes.
- 18.–20.06. Raivo Sults osales Barcelonas seminaril “Kinnipeetava sekkumisprogrammide parimad näited”.
- 21.–29.06. Ksenia Žurakovskaja osales Varssavis 19. rahvusvahelises inimõigusteteemalises suveülikoolis.
- 23.–24.06. Mari Amos kohtus Genfis piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee (SPT) liikmetega.
- 17.–29.08. Andres Aru osales Turus Inimõiguste Instituudi poolt korraldatud koolitusel.
- 07.–19.09. Kadri Soova osales Belgias lapse õiguste teemalises suveülikoolis.
- 15.–17.09. Alo Heinsalu osales Dublinis Euroopa riiklike inimõiguste institutsioonide ja Euroopa Nõukogu inimõiguste voliniku 5. ümarlual.
- 22.–26.09. Nele Parrest ja Madis Ernits osalesid Erfurtis 67. Saksa juristide päeval.
- 29.–30.09. Mari Amos osales Göteborgis konverentsil “Migratsioon, ebavõrdsus ja tervis: poliitika ja kohalikud rakendusprogrammid”.
- 12.–18.10. Kadri Soova osales Budapestis laste inimõigustealase hariduse koolitusel.
- 20.–23.10. Anu Uritam osales Valencias rahvusvahelisel konverentsil “Alaaliste üle kohtumõistmise süsteemid Euroopas: praegune olukord, rakendatavate mudelite suunad ja head tavad”.
- 22.–24.10. Nele Parrest osales Viinis Euroopa Põhiõiguste Ameti (FRA) haldusnõukogu 5. koosolekul.

- 05.–07.11. Ksenia Žurakovskaja osales Stockholmis rahvusvahelisel konverentsil “Süsteemaatiline töö inimõiguste rakendamisel”.
- 05.–08.11. Indrek Teder osales Serbias, Novi Sadis rahvusvahelisel konverentsil “*Ombudsman*’i institutsioonide sõltumatus ja terviklikkus”.
- 16.–18.11. Madis Ernits osales Sofias rahvusvahelisel konverentsil “Inimõigused – õiguse töötatud maa, aga ka õigus”.
- 18.–20.11. Mari Amos osales Strasbourgis inimõiguste voliniku kontaktisikute seminaril.
- 24.–26.11. Nele Parrest ja Mari Amos osalesid Prahas seminaril “OPCAT OSCE piirkonnas: selle tähendus ja rakendamine”.
- 01.–04.12. Igor Aljošin osales Budapestis riiklike inimõiguste organisatsioonide valdkonnatöötajate korraldatud töötoas.
- 03.–05.12. Alo Heinsalu osales Krakowis inimõiguste deklaratsiooni 60. aastapäeva tähistaval konverentsil.
- 03.–05.12. Saale Laos osales Stockholmis rahvusvahelisel sümposiumil “Rahvuslik julgeolek ja Euroopa inimõiguste konventsioon – järelevalveorganite roll ja ülesanded”.
- 07.–09.12. Madis Ernits osales Pariisi konverentsil “Väljendusvabadus, demokraatia nurgakivi – suhtlemine eriilmelises Euroopas”
- 18.–19.12. Eve Liblik osales Brüsselis Euroopa Komisjoni meeste ja naiste võrdõiguslikkuse nõuandva komitee kohtumisel.

## 2. Õiguskantsleri väliskülalised

- 27.05. delegatsioon Soome *ombudsman*’i büroost.
- 11.–12.06. delegatsioon Taani *ombudsman*’i büroost.
- 14.10. Eestis resideeruvad Euroopa Liidu riikide saadikud.
- 21.10. ÜRO laste müügi, laste prostitutsiooni ja laste pornograafia eriraportöör Najat Maalla.
- 13.11. Tšehhi Vabariigi valitsuse minister Cyril Svoboda.
- 04.12. Venemaa MTÜ Memoriaal esindaja Svetlana Gannuškina.

## 3. Koostöö Euroopa Liidu institutsioonide, rahvusvaheliste ja välisriikide organisatsioonidega

### 3.1. Euroopa ombudsman

Euroopa *ombudsman* korraldab muuhulgas ka koostööd Euroopa Liidu liikmesriikide *ombudsman*’ide vahel. Loodud on liikmesriikide *ombudsman*’ide kontaktisikute teabevõrk ning siseveeb. Eesti õiguskantsler on aktiivselt osalenud oma kontaktisikute kaudu teabevõrgu töös ja teinud kaastööd Euroopa *ombudsman*’i välja antavas ajakirjas European Ombudsmen Newsletter.

**SEADUSLÜHENDITE REGISTER**

**KONTAKTANDMED**

**ISIKUTE VASTUVÕTTUDE AJAD**

**SEADUSLÜHENDITE REGISTER**

AMVS	alaealise mõjutusvahendite seadus
APoIS	abipolitseiniku seadus
AudS	audiitortevuse seadus
EhS	ehitusseadus
HaS	haridusseadus
HMS	haldusmenetluse seadus
HaS	haridusseadus
IKS	isikuandmete kaitse seadus
ITVS	individuaalse töövaidluse lahendamise seadus
KarS	karistusseadustik
KMS	käibemaksuseadus
KOKS	kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KOVVS	kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus
KrMS	kriminaalmenetluse seadustik
KS	kohtute seadus
KVTS	kaitseväeteenistuse seadus
LS	liiklusseadus
MPKS	maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus
ORAS	omandireformi aluste seadus
PGS	põhikooli- ja gümnaasiumiseadus
PlanS	planeerimisseadus
PoIS	politseiseadus
PS	põhiseadus
PSJKS	põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus
PSRS	Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seaduse
PVTS	piirivalveteenistuse seadus
RHS	riigihangete seadus
RKTS	Riigikogu töökorra seadus
RPKS	riikliku pensionikindlustuse seadus
RPS	raamatupidamise seadus
RRS	rahvastikuregistri seadus
RavS	ravimiseadus
SHS	sotsiaalhoolekandeseadus
TsMS	tsiviilkohtumenetluse seadustik
TuMS	tulumaksuseadus
VangS	vangistusseadus
VPVS	Vabariigi Presidendi valimise seadus
VVS	Vabariigi Valitsuse seadus
ÕKS	õiguskantsleri seadus
ÜVVKS	ühisveevärgi ja kanalisatsiooni seadus

## KONTAKTANDMED

**Õiguskantsleri Kantslei****Kohtu 8****15193 TALLINN****Telefon: 693 8400 õiguskantsler  
693 8404 info, isikute vastuvõtt****Faks: 693 8401****E-post: [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee)****Indrek Teder**

Õiguskantsler

[info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee)

693 8400

**Helen Paliale**

Õiguskantsleri abi

[helen.paliale@oiguskantsler.ee](mailto:helen.paliale@oiguskantsler.ee)

693 8400

**Nele Parrest**

Õiguskantsleri asetäitja-nõunik

[nele.parrest@oiguskantsler.ee](mailto:nele.parrest@oiguskantsler.ee)

693 8400

**Madis Ernits**

Õiguskantsleri asetäitja-nõunik

[madis.ernits@oiguskantsler.ee](mailto:madis.ernits@oiguskantsler.ee)

693 8400

**Alo Heinsalu**

Direktor

[alo.heinsalu@oiguskantsler.ee](mailto:alo.heinsalu@oiguskantsler.ee)

693 8424

**I OSAKOND****Eve Liblik**

Osakonnajuhataja

[eve.liblik@oiguskantsler.ee](mailto:eve.liblik@oiguskantsler.ee)

693 8418

**Kaidi Kaidme**

I osakonna juhataja abi

[kaidi.kaidme@oiguskantsler.ee](mailto:kaidi.kaidme@oiguskantsler.ee)

693 8442

**Igor Aljosin**

Õiguskantsleri vanemnõunik

[igor.aljosin@oiguskantsler.ee](mailto:igor.aljosin@oiguskantsler.ee)

693 8411

**Anu Uritam**

Õiguskantsleri nõunik

[anu.uritam@oiguskantsler.ee](mailto:anu.uritam@oiguskantsler.ee)

693 8414

**Andres Aru**

Õiguskantsleri nõunik

[andres.aru@oiguskantsler.ee](mailto:andres.aru@oiguskantsler.ee)

693 8433

**Mari Amos**

Õiguskantsleri nõunik

[mari.amos@oiguskantsler.ee](mailto:mari.amos@oiguskantsler.ee)

693 8441

**Kadri Soova**

Õiguskantsleri nõunik kt

[kadri.soova@oiguskantsler.ee](mailto:kadri.soova@oiguskantsler.ee)

693 8428

**II OSAKOND****Ave Henberg**

Osakonnajuhataja

[ave.henberg@oiguskantsler.ee](mailto:ave.henberg@oiguskantsler.ee)

693 8435

**Teele Päivalill**

II osakonna juhataja abi

[teele.paivalill@oiguskantsler.ee](mailto:teele.paivalill@oiguskantsler.ee)

693 8424

**Kärt Muller**

Õiguskantsleri nõunik

[kart.muller@oiguskantsler.ee](mailto:kart.muller@oiguskantsler.ee)

693 8432

**Kaarel Eller**

Õiguskantsleri nõunik

[kaarel.eller@oiguskantsler.ee](mailto:kaarel.eller@oiguskantsler.ee)

693 8426

**Kristi Lahesoo**

Õiguskantsleri nõunik

[kristi.lahesoo@oiguskantsler.ee](mailto:kristi.lahesoo@oiguskantsler.ee)

693 8408

**Evelin Lopman**

Õiguskantsleri nõunik

lapsehoolduspuhkusel



## III OSAKOND

<b>Nele Parrest</b> Osakonnajuhataja	nele.parrest@oiguskantsler.ee	693 8438
<b>Saale Laos</b> Õiguskantsleri vanemnõunik	saale.laos@oiguskantsler.ee	693 8447
<b>Indrek-Ivar Määrits</b> Õiguskantsleri nõunik	indrek-ivar.maarits@oiguskantsler.ee	693 8406
<b>Helen Kranich</b> Õiguskantsleri nõunik	helen.kranich@oiguskantsler.ee	693 8446
<b>Monika Mikiver</b> Õiguskantsleri nõunik	monika.mikiver@oiguskantsler.ee	693 8412
<b>Liina Lust</b> Õiguskantsleri nõunik	liina.lust@oiguskantsler.ee	693 8429
<b>Lauri Mälksoo</b> Õiguskantsleri nõunik	lauri.malksoo@oiguskantsler.ee	693 8419
<b>Jaanus Konsa</b> Õiguskantsleri nõunik kt	jaanus.konsa@oiguskantsler.ee	693 8445
<b>Raivo Sults</b> Õiguskantsleri nõunik kt	raivo.sults@oiguskantsler.ee	693 8415
<b>Ksenia Žurakovskaja</b> Õiguskantsleri referent	ksenia.zurakovskaja@oiguskantsler.ee	693 8430
<b>Kristiina Albi</b> Õiguskantsleri nõunik	kristiina.albi@oiguskantsler.ee	

## ÜLDOSAKOND

<b>Eve Marima</b> Finantsnõunik-pearaamatupidaja osakonnajuhataja ülesannetes	eve.marima@oiguskantsler.ee	693 8421
<b>Katrin Sirel</b> Üldosakonna juhataja abi	katrin.sirel@oiguskantsler.ee	693 8439
<b>Kaidi Kaidme</b> Finantsnõunik-pearaamatupidaja abi	kaidi.kaidme@oiguskantsler.ee	693 8442
<b>Jaana Padrik</b> Avalike suhete nõunik	jaana.padrik@oiguskantsler.ee	693 8423
<b>Helbe Liin</b> Infonõunik-arhivaar	helbe.liin@oiguskantsler.ee	693 8422
<b>Vahur Soikmets</b> Referent haldusküsimustes	vahur.soikmets@oiguskantsler.ee	693 8440
<b>Nele-Marit Oras</b> Dokumendihalduse nõunik kt	nele-marit.oras@oiguskantsler.ee	693 8437
<b>Kadi Kingsepp</b> Asjaajamise referent	kadi.kingsepp@oiguskantsler.ee	693 8413
<b>Kristel Kaasik</b> Asjaajamise referent	kristel.kaasik@oiguskantsler.ee	693 8444
<b>Kertti Pilvik</b> Osakonnajuhataja	lapsehoolduspuhkusel	
<b>Maria Kustova</b> III osakonna juhataja abi	lapsehoolduspuhkusel	

**Isikute vastuvõtt:****Aare Reenumägi**Õiguskantsleri vanemnõunik  
isikute vastuvõtu alal

aare.reenumagi@oiguskantsler.ee

693 8403

**Kristel Lekko**Õiguskantsleri nõunik  
isikute vastuvõtu alal

kristel.lekko@oiguskantsler.ee

693 8443

**Martin Pedosk**Õiguskantsleri referent  
isikute vastuvõtu alal

martin.pedosk@oiguskantsler.ee

693 8436

**Ivi Vei**

Vastuvõtu referent

ivi.vei@oiguskantsler.ee

693 8404

**Eva Poom**Õiguskantsleri nõunik  
isikute vastuvõtu alal

lapsehoolduspuhkusel

## ISIKUTE VASTUVÕTTUDE AJAD

### **Vastuvõtt Õiguskantsleri Kantseleis**

Õiguskantsler ja õiguskantsleri asetäitja-nõunik võtavad isikuid vastu kolmapäeviti kella 9.00 – 11.00.

Vastuvõtunõunik võtab isikuid vastu teisipäeviti kell 9.00–11.00 ja 14.00–17.00 ning kolmapäeviti kell 14.00–17.00.

### **Vastuvõtule eelregistreerimine toimub telefonil 693 8404.**

Õiguskantsler ja nõunikud võtavad isikuid vastu ka töölahetustel maavalitsustes, linna- ja vallavalitsustes, millest eelnevalt antakse teada massiteabevahendite kaudu.